



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 14 декември 2022 г.
(OR. en)

Междуинституционални
досиета:
2022/0425(COD)
2022/0424(COD)

15720/22
ADD 3

IXIM 293
ENFOPOL 638
FRONT 461
AVIATION 318
DATAPROTECT 362
JAI 1677
COMIX 615
CODEC 2011
IA 222

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от г-жа MARTINE DEPREZ, директор

Дата на получаване: 14 декември 2022 г.

До: Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на Европейския съюз

№ док. Ком.: SWD(2022) 423 final

Относно: РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО, придружаващ Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно събирането и предаването на предварителна информация за пътниците с цел засилване и улесняване на контрола по външните граници, за изменение на Регламент (ЕС) 2019/817 и Регламент (ЕС) 2018/1726 и за отмяна на Директива 2004/82/ЕО на Съвета Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно събирането и предаването на предварителна информация за пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления и за изменение на Регламент (ЕС) 2019/818

Приложено се изпраща на делегациите документ SWD(2022) 423 final.

Приложение: SWD(2022) 423 final

Страсбург, 13.12.2022 г.
SWD(2022) 423 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА
РЕЗЮМЕ НА ДОКЛАДА ЗА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО,
придружаващ

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно събирането и предаването на предварителна информация за пътниците с цел засилване и улесняване на контрола по външните граници, за изменение на Регламент (ЕС) 2019/817 и Регламент (ЕС) 2018/1726 и за отмяна на Директива 2004/82/ЕО на Съвета

Предложение за Регламент на Европейския парламент и на Съвета относно събирането и предаването на предварителна информация за пътниците с цел предотвратяване, разкриване, разследване и наказателно преследване на терористични престъпления и тежки престъпления и за изменение на Регламент (ЕС) 2019/818

{COM(2022) 729 final} - {SEC(2022) 444 final} - {SWD(2022) 421 final} -
{SWD(2022) 422 final}

Резюме

Оценка на въздействието във връзка с преразглеждането на Директивата за предварителна информация за пътниците

А. Необходимост от действия

Защо? В какво се състои разглежданият проблем?

През последните десетилетия се наблюдава увеличаване на броя на лицата, пътуващи по въздух, като в ЕС са регистрирани около 1 милиард пътници (през 2019 г.), половин милиард от които влизат в ЕС или излизат от него по въздух. Това оказва натиск върху външните въздушни граници. В този контекст предварителната информация за пътниците е ефективен инструмент за предварително информиране на граничните органи относно обема и самоличността на пътуващите по въздух, което дава възможност за предварителни проверки преди пристигането им на външната граница. Съществуват обаче **два основни проблема**, които водят до пропуски и несъответствия в начина, по който държавите членки обработват данни от предварителната информация за пътниците както за целите на управлението на границите, така и за тези на правоприлагането.

- Първо, за ефективното управление на границите се изисква **всички пътуващи по въздух, които преминават външните шенгенски граници, да бъдат ефективно и системно проверявани предварително, като се използват данните от предварителната информация за пътниците**. Не всички държави членки обаче изискват от въздушните превозвачи да предават такива данни. Освен това от оценката на Директивата за предварителна информация за пътниците от 2020 г. е видно, че държавите членки, които са създали система за предварителна информация за пътниците, не използват в достатъчна степен възможността за обработване на тези данни с цел подобряване на управлението на границите. Също така за ефективното използване на данни от предварителната информация за пътниците се изисква събирането на надеждни и проверени данни, каквито те понякога не са понастоящем. Факт е, че в Директивата за предварителна информация за пътниците не се предвиждат средствата за събиране на такива данни от пътниците, което може да доведе до предаване на националните органи на непълни или неточни данни. Предвид това, както и поради гъвкавостта на изискванията, предвидени в Директивата за предварителна информация за пътниците, съществува голямо многообразие по отношение на начина, по който държавите членки изпълняват посочената директива. В резултат на това не всеки пътник във въздушния транспорт, който преминава външната шенгенска граница, се проверява предварително с данните от предварителната информация за пътниците.
- Второ, **съвместното обработване на данни от предварителната информация за пътниците и резервационни данни на пътниците е ефективен инструмент за правоприлагащите органи** при разкриването на терористи и други извършители на тежки престъпления. Борбата с тежката престъпност и тероризма е отделна цел на обработването на данни от предварителната информация за пътниците, но тя е ефективна само ако данните се обработват в съчетание с информацията за резервацията, съдържаща се в резервационните данни на пътниците. Установените по-горе недостатъци при обработването на данни от предварителната информация за пътниците подкопават използването на данните за целите на правоприлагането. Освен това, тъй като настоящата рамка на ЕС позволява съвместното обработване на данни от предварителната информация за пътниците и резервационни данни на пътниците само за полети, влизачи или напускащи ЕС, съществува значителна празнота по отношение на сигурността при обработването на данни за пътниците във въздушния транспорт от органите на държавите членки за вътрешните за ЕС и вътрешнодържавните полети. За да се преодолее тази празнота, в стратегията на Комисията от юни 2021 г. за **напълно функциониращо и устойчиво Шенгенско пространство** се призовава за засилено използване на данни от предварителната информация за пътниците в съчетание с резервационни данни на пътниците за полети в рамките на Шенгенското пространство с цел значително повишаване на вътрешната сигурност при спазване на основните права на **защита на личните данни и свобода на движение**¹.

Какво се очаква да бъде постигнато с тази инициатива?

Целта на тази инициатива е да се **подобри управлението на външните шенгенски граници**, като се гарантира, че на всяко лице, пътуващо с полети, които влизат в Шенгенското пространство или го напускат, се извършва предварителна проверка с данните от предварителната информация за пътниците преди пристигането на външната шенгенска граница. Инициативата има за цел също така

¹ COM(2021) 277 final (2.6.2021 г.).

да се **подобри вътрешната сигурност на ЕС**, като се гарантира, че правоприлагащите органи на държавите членки имат достъп до надеждни данни за пътниците във въздушния транспорт, за да предотвратяват ефективно тероризма и тежките престъпления и да се борят с тях. В инициативата се определят три конкретни цели за постигането на тези общи цели:

- Да се осигурят **предварителни проверки с данни от предварителната информация за пътниците по външните шенгенски граници**: събирането на данни от предварителната информация за пътниците позволява на националните органи системно да сравняват данните за пътниците с информацията, съдържаща се в националните бази данни, базите данни на ЕС и международните бази данни, и да правят това, преди пътникът действително да е пристигнал на гранично-пропускателния пункт. Данните от предварителната информация за пътниците ще предоставят на граничните служители допълнително време за анализ на информацията и ще им помогнат да организират по-добре работата си.
- Да се улесни **потокът от добросъвестни пътници по външните шенгенски граници**: данните от предварителната информация за пътниците улесняват обработването на документите на пътниците с нисък риск. По-добрата подготовка за контрол по отношение на конкретни пътници чрез идентифицирането им с помощта на данни от предварителната информация за пътниците преди пристигането им спомага за ускоряване на граничните проверки, тъй като пътниците, за които са необходими вторични проверки, могат да бъдат отделени, без другите пътници да се редят на опашки и да чакат.
- Да се води ефективна **борба с тежката престъпност и тероризма чрез съвместно обработване на данни от предварителната информация за пътниците и резервационни данни на пътниците**: с помощта на събраните чрез автоматизирани средства данни от предварителната информация за пътниците ще бъдат надеждно идентифицирани пътниците, които представляват особен интерес за компетентните органи, разследващи тежки престъпления и тероризъм. За бъде възможно съвместното обработване на данни от предварителната информация за пътниците и резервационни данни на пътниците, всеки получен от компетентните органи запис с резервационни данни на пътниците следва да бъде допълнен с пълни и точни данни от предварителната информация за пътниците, като същевременно се зачитат основните права на защита на личните данни и свобода на движение.

Каква е добавената стойност от действия на равнището на ЕС?

Директивата за предварителна информация за пътниците води до непосредствени и различаващи се практики, както се вижда от оценката на директивата от 2020 г., в която се изискват допълнителни действия в тази област, за да се гарантират ефективност и последователност при използването на данни от предварителната информация за пътниците за предварителни проверки по външните шенгенски граници. Намесата на равнището на ЕС също така ще осигури общи за ЕС критерии за събирането и предаването на данни от предварителната информация за пътниците за целите на правоприлагането, за да се повиши ефективността на обработването на резервационни данни на пътниците с оглед на борбата с тежката престъпност и тероризма в ЕС.

По-ясните критерии за събирането на данни от предварителната информация за пътниците ще осигурят по-добро приемане и спазване от страна на сектора на въздухоплаването и ще доведат до ефективност, по-специално с въвеждането на задължението за предаване на данни от предварителната информация за пътниците до една входна точка (интерфейс на превозвача и маршрутизатор на предварителна информация за пътниците), а не до множество национални органи, какъвто е случаят понастоящем. Националните органи и другите заинтересовани страни, с които бяха проведени консултации при изготвянето на тази оценка на въздействието, призоваха за преразглеждане на Директивата за предварителна информация за пътниците, за да се осигури последователност и правна яснота.

Б. Решения

Какви законодателни и незаконодателни варианти на политиката са разгледани? Предпочетен ли е даден вариант? Защо?

Бяха разгледани редица законодателни варианти на политиката, тъй като незаконодателните варианти не биха решили ефективно установените проблеми. След предварителен подбор някои варианти бързо бяха отхвърлени. Анализиранияте в оценката на въздействието варианти на политиката могат да бъдат групирани в три групи варианти, а именно:

- (1) **Варианти по отношение на обхвата на събирането на данни от предварителната информация за пътниците за управление на външните шенгенски граници**, с два кумулативни варианта на политиката:
 - **вариант на политиката 1.1**: събиране на данни от предварителната информация за пътниците за всички полети, пристигащи от извън Шенгенското пространство;

- вариант на политиката 1.2: събиране на данни от предварителната информация за пътниците за всички полети, пристигащи от извън Шенгенското пространство и заминаващи извън него.

(2) **Варианти по отношение на обхвата на събирането на данни от предварителната информация за пътниците за целите на правоприлагането**, за да се даде възможност за съвместно обработване на данни от предварителната информация за пътниците и резервационни данни на пътниците, с два кумулативни варианта на политиката:

- вариант на политиката 2.1: събиране на данни от предварителната информация за пътниците за всички полети, пристигащи от извън ЕС и заминаващи извън него;
- вариант на политиката 2.2: събиране на данни от предварителната информация за пътниците за всички външни за ЕС полети (пристигащите от извън ЕС и заминаващите извън него), всички вътрешни за ЕС и вътрешнодържавни полети, за които се събират резервационни данни на пътниците.

(3) **Варианти по отношение на качеството и събирането на данни от предварителната информация за пътниците** като хоризонтален аспект. Това ще се прилага за събирането на данни от предварителната информация за пътниците за всеки обхванат полет и за всякакви цели, като по този начин ще се засегне както събирането на такива данни за целите на управлението на външните шенгенски граници, така и за тези на правоприлагането. Съществуват два алтернативни варианта на политиката:

- вариант на политиката 3.1: събиране на данни от предварителната информация за пътниците чрез автоматизирани или ръчни средства;
- вариант на политиката 3.2: събиране на данни от предварителната информация за пътниците само чрез автоматизирани средства.

Предпочитаните варианти на политиката съчетават събирането на данни от предварителната информация за пътниците за полетите, пристигащи от извън Шенгенското пространство, за управление на външните шенгенски граници (вариант на политиката 1.1), за външните за ЕС полети, за избрани вътрешни за ЕС и вътрешнодържавни полети, при които се събират резервационни данни на пътниците за целите на правоприлагането (вариант на политиката 2.2). Предпочитаните варианти на политиката включват и задължението въздушните превозвачи да предават пълен набор от данни от предварителната информация за пътниците само чрез автоматизирани средства (вариант на политиката 3.2) както за целите на управлението на външните шенгенски граници, така и за целите на правоприлагането.

Кой подкрепя отделните варианти?

При подготовката на оценката на въздействието бяха проведени консултации с широк кръг заинтересовани страни, включително национални органи в държавите членки, агенции на ЕС, организации на гражданското общество, както и представители на частния сектор и международни организации. Дейностите по консултиране включваха проучвания, интервюта и семинари с основните заинтересовани страни. По-голямата част от заинтересованите страни, с които бяха проведени консултации, подкрепят предпочитания вариант на политиката.

В. Въздействие на предпочитания вариант

Какви са ползите от предпочитания вариант (ако има такъв, в противен случай – от основните варианти)?

Инструментът за предварителна информация за пътниците за целите на управлението на външните граници ще подобри капацитета на държавите членки да използват данни от предварителната информация за пътниците за ефективна и ефикасна предварителна проверка на пътуващите по въздух преди пристигането им по външните шенгенски граници. Стандартизирането на изискванията за събиране и предаване на данни от предварителната информация за пътниците ще доведе до повишаване на спазването на правилата в сектора на въздухоплаването, тъй като за него ще важат едни и същи изисквания от всички държави членки. По-надеждните и проверени данни от предварителната информация за пътниците, събирани чрез автоматизирани средства, ще позволят идентифицирането на високорисковите пътуващи и ще дадат възможност за по-бързо улесняване по отношение на проверките по външните граници и обработването на документите на пътниците при пристигане.

С отделен инструмент за предварителна информация за пътниците за целите на правоприлагането ще се урежда събирането на данни от предварителната информация за пътниците за всички полети до ЕС и извън него, както и за избрани вътрешни за ЕС и вътрешнодържавни полети, за които се събират резервационни данни на пътниците. Съвместното обработване на данни от предварителната информация за пътниците и резервационни данни на

пътниците ще засили надеждността на Директивата за резервационните данни на пътниците в борбата с тежката престъпност и тероризма. Компетентните национални органи (звената за данни за пътниците) ще се възползват от по-висококачествените и проверени данни от предварителната информация за пътниците, за да разследват тежки престъпления и тероризъм и да идентифицират участващите в тези тежки престъпления извършители.

Какви са разходите за предпочитания вариант (ако има такъв, в противен случай — за основните варианти)?

При предпочитания вариант на политиката ще са необходими инвестиции както за националните органи, така и за въздушните превозвачи. Разходите, свързани с **инструмента за предварителна информация за пътниците за целите на управлението на външните граници**, за органите на държавите членки ще зависят от размерите на държавата и от общия обем на пристигащите полети. Националните системи за предварителна информация за пътниците ще трябва да бъдат изменени, за да получават и обработват допълнителни потоци от данни, които преди това не са били събирани. Общата сума на разходите се оценява средно на **13,5 милиона евро**. За въздушните превозвачи основният перо от разходите ще бъдат разходите за предаване на данни от предварителната информация за пътниците. Задължението за системно предаване на данни от предварителната информация за пътниците за всички пристигащи полети ще увеличи обема на предаваните данни и следователно ще доведе до допълнителни разходи за предаване. С тази инициатива обаче данните от предварителната информация за пътниците ще се предават само до една-единствена точка, а именно интерфейса на превозвача, придружен от маршрутизатор на предварителна информация за пътниците, което значително ще намали разходите за предаване. Нетните икономии се оценяват на **2,53 милиона евро** годишно. Авиокомпаниите, които не използват автоматизирани средства в своите процедури по регистрация, ще трябва също така или да инвестират, или да въведат изменения в своите системи, за да събират данни от предварителната информация за пътниците, използвайки автоматизирани средства, като това се оценява на еднократен разход в размер на **50 милиона евро**. **Инструментът за предварителна информация за пътниците за целите на правоприлагането** също така ще доведе до увеличаване на броя на пътниците, за които авиокомпаниите ще предават данни до органите, като тези разходи ще бъдат смекчени от факта, че данните ще се предават само еднократно към интерфейса на превозвача, придружен от маршрутизатор на предварителна информация за пътниците. Те се оценяват на общо **75 милиона евро** еднократни разходи и **16,13 милиона евро** периодични разходи за предаването на данни от предварителната информация за пътниците за вътрешните за ЕС полети и **4,21 милиона евро** периодични разходи за заминаващите полети. Не се очакват разходи за държавите членки, тъй като съществуващият капацитет ще поеме обработването на допълнителните данни от предварителната информация за пътниците.

Какви ще са последиците за големите предприятия, МСП и микропредприятията?

Не се очаква предложените мерки да окажат значително въздействие върху малките и средните предприятия.

Ще има ли значително въздействие върху националните бюджети и администрации?

Сумата на очакваните инвестиционни разходи на национално равнище се оценява средно на **13,5 милиона евро**.

Ще има ли друго значително въздействие?

Всички предпочитани варианти на политиката са свързани с обработването на лични данни. Следователно тези варианти на политиката оказват въздействие върху основните права, по-специално върху правото на защита на личните данни (член 8 от Хартата на основните права на ЕС) и правото на зачитане на личния и семейния живот (член 7 от Хартата). Събирането на данни от предварителната информация за пътниците за избрани вътрешни за ЕС и вътрешнодържавни полети би могло да възпрепятства упражняването на свободното движение, гарантирано съгласно член 45 от Хартата. За да се гарантира пълно зачитане на основните права, в оценката на въздействието се предвижда задълбочено разглеждане на основните права в хода на целия анализ и се набелязват редица необходими ефективни гаранции. По-конкретно събирането на данни от предварителната информация за пътниците за вътрешните за ЕС и вътрешнодържавните полети за целите на правоприлагането не би било системно и ограничено до полетите, за които се събират резервационни данни на пътниците. При събирането на данни от предварителната информация за пътниците ще се прилагат изискванията и гаранциите, определени в решението на Съда на ЕС по делото *Ligue des droits humains*. Всички предпочитани варианти на политиката ще отговарят на цел от общ интерес — ефективното управление на външните шенгенски граници и борбата с тежката престъпност и тероризма — и ще бъдат строго ограничени до това, което е необходимо и пропорционално за постигането на тази цел.

Г. Последващи действия

Кога ще се извърши преглед на политиката?

Комисията ще гарантира, че са налице необходимите механизми за мониторинг на функционирането на предложените мерки и за оценяването им спрямо основните цели на политиката.

След началото на прилагането на новите инструменти в областта на предварителната информация за пътниците Комисията ще представя на Европейския парламент и на Съвета доклад за оценка на прилагането на инструментите и тяхната добавена стойност. В доклада ще се разглежда и всяко пряко или косвено въздействие върху основните права. В него ще се прави преглед на това доколко резултатите отговарят на заложените цели и ще се оценяват продължаващата валидност на основната обосновка и евентуалните последици за бъдещите варианти.

За тази цел Комисията ще взема предвид информацията, предоставена от държавите членки, както и всяка друга относима информация, свързана с прилагането на двата инструмента. Освен това предаването на данните от предварителната информация за пътниците до интерфейса на превозвача и разпространението им до компетентните национални органи чрез маршрутизатор на предварителна информация за пътниците ще подпомогнат Комисията в нейните задачи по оценка и прилагане, като ѝ предоставят надеждни статистически данни относно обема на предадените данни и полетите, за които ще се изискват такива данни.