

Brusel 14. prosince 2022
(OR. en)

Interinstitucionální spisy:
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

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	14. února 2023
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2022) 423 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ Průvodní dokument k - návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o shromažďování a předávání předběžných informací o cestujících (API) pro usnadnění kontrol na vnějších hranicích, kterým se mění nařízení (EU) 2019/817 a nařízení (EU) 2018/1726 a zrušuje směrnice Rady 2004/82/ES - návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o shromažďování a předávání předběžných informací o cestujících pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti a o změně nařízení (EU) 2019/818

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2022) 423 final.

Příloha: SWD(2022) 423 final



EVROPSKÁ
KOMISE

Ve Štrasburku dne 13.12.2022
SWD(2022) 423 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

**návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o shromažďování a předávání
předběžných informací o cestujících (API) pro usnadnění kontrol na vnějších hranicích,
kterým se mění nařízení (EU) 2019/817 a nařízení (EU) 2018/1726 a zrušuje směrnice
Rady 2004/82/ES**

**návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o shromažďování a předávání
předběžných informací o cestujících pro prevenci, odhalování, vyšetřování a stíhání
teroristických trestných činů a závažné trestné činnosti a o změně nařízení (EU)
2019/818**

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

Souhrnný přehled
Posouzení dopadů revize směrnice o předběžných informacích o cestujících (API)
A. Potřeba opatření
Proč? Jaký problém se řeší?
V posledních desetiletích došlo k nárůstu počtu osob cestujících letecky. EU zaznamenává přibližně jednu miliardu cestujících (v roce 2019) a z toho půl miliardy osob cestujících leteckou dopravou vstupuje do EU nebo opouští EU. To znamená zátěž pro vnější vzdušné hranice. V této souvislosti jsou předběžné informace o cestujících (<i>Advanced Passenger Information</i>, dále jen „API“) účinným nástrojem, který s předstihem poskytuje pohraničním orgánům informace o počtu a totožnosti osob cestujících v letecké dopravě a umožňuje tak předběžné kontroly před jejich příletem na vnější hranici. Existují však dva hlavní problémy, které vytvářejí mezery a nesrovnalosti ve způsobu, jakým členské státy zpracovávají údaje API pro účely správy hranic i pro účely vymáhání práva. • Za prvé účinná správa hranic vyžaduje, aby všechny cestující osoby letecky překračující vnější hranice schengenského prostoru byly účinně a systematicky předběžně kontrolovány pomocí údajů API. Ne všechny členské státy však požadují, aby letečtí dopravci předávali údaje API. Kromě toho u těch členských států, které zavedly systém údajů API, bylo při hodnocení směrnice o předběžných informacích o cestujících v roce 2020 zjištěno, že členské státy dostatečně nevyužívají možnost zpracování údajů API pro posílenou správu hranic. Účelné využívání údajů API navíc vyžaduje shromažďování spolehlivých a ověřených údajů, které dnes v některých případech chybí. Směrnice o předběžných informacích o cestujících vlastně nepředepisuje prostředky pro shromažďování údajů API od cestujících, což může vést k tomu, že jsou vnitrostátním orgánům předávány neúplné nebo nesprávné údaje. Celkově vzato a s ohledem na flexibilitu, kterou požadavky směrnice o předběžných informacích o cestujících nabízejí, provedly členské státy směrnici o předběžných informacích o cestujících velmi rozmanitými způsoby. Důsledkem je, že někteří cestující v letecké dopravě, kteří překračují vnější hranici schengenského prostoru, nejsou pomocí údajů API předběžně zkontrolováni. • Za druhé společné zpracování údajů API a údajů jmenné evidence cestujících (<i>Passenger Name Record</i>, dále jen „PNR“) představuje pro donucovací orgány účinný nástroj k odhalování teroristů a pachatelů jiné závažné trestné činnosti. Boj proti závažné trestné činnosti a terorismu je samostatným účelem zpracování údajů API, je však účinný pouze tehdy, jsou-li údaje zpracovávány ve spojení s údaji o rezervaci letů obsaženými v údajích PNR. Výše uvedené nedostatky zpracování údajů API narušují používání těchto údajů pro účely vymáhání práva. Vzhledem k tomu, že současný rámec EU umožňuje společné zpracování údajů API a údajů PNR pouze u letů vstupujících do EU nebo opouštějících EU, existuje navíc významný bezpečnostní nedostatek při zpracování údajů o cestujících v letecké dopravě, které provádějí orgány členských států u letů uvnitř EU a vnitrostátních letů. S cílem uvedený nedostatek řešit vyzvala Strategie pro zajištění plně funkčního a odolného schengenského prostoru, kterou Komise předložila v červnu 2021, k většímu využívání údajů API ve spojení s údaji PNR, které by významným způsobem zvýšilo vnitřní bezpečnost, a to v souladu se základním právem na ochranu osobních údajů a základním právem volného pohybu¹.
Čeho by měla tato iniciativa dosáhnout?
Tato iniciativa si klade za cíl posílit správu vnějších hranic schengenského prostoru zajištěním toho, aby každá osoba přilétající do schengenského prostoru nebo z něj odlétající, byla před příjezdem na vnější hranici schengenského prostoru předběžně zkontrolována pomocí údajů API. Iniciativa rovněž hodlá posílit vnitřní bezpečnost EU zajištěním toho, aby donucovací orgány členských států měly přístup ke spolehlivým údajům o cestujících v letecké dopravě a mohly tak účinně předcházet terorismu a závažné trestné činnosti a proti těmto jevům bojovat. K dosažení těchto obecných cílů vytyčuje iniciativa tři konkrétní cíle: • zajistit předběžné kontroly pomocí údajů API na vnějších hranicích schengenského prostoru: shromažďování údajů API umožňuje vnitrostátním orgánům provádět systematické křížové kontroly údajů o cestujících s informacemi obsaženými ve vnitrostátních, unijních a mezinárodních databázích, a to ještě předtím, než cestující skutečně dorazí na hraniční přechod. Údaje API poskytnou příslušníkům pohraniční strážě další čas na analýzu informací a pomohou jim v lepší organizaci práce, • usnadnit tok cestujících v dobré víře na vnějších hranicích schengenského prostoru: údaje API usnadňují odbavení cestujících, kteří jsou spojováni s nízkým rizikem. Lepší příprava na kontrolu konkrétních cestujících na základě jejich identifikace pomocí údajů API před příletem pomáhá urychlit hraniční kontroly, neboť cestující, u nichž jsou vyžadovány sekundární kontroly, mohou být vyčleněni, aniž by ostatní cestující museli stát ve frontě a čekat,

¹ COM(2021) 277 final ze dne 2. června 2021.

účinně bojovat proti závažné trestné činnosti a terorismu pomocí společného zpracování údajů API a údajů PNR: údaje API shromážděné automatizovanými prostředky spolehlivě identifikují ty cestující, kteří jsou předmětem zvláštního zájmu příslušných orgánů vyšetřujících závažnou trestnou činnost a terorismus. Aby bylo umožněno společné zpracování údajů API a údajů PNR, měl by být každý záznam PNR obdržенý příslušnými orgány doplněn o úplné a správné údaje API, s výhradou respektování základního práva na ochranu osobních údajů a základního práva na svobodu pohybu.
Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU? Směrnice o předběžných informacích o cestujících vede k nejednotným a různícím se postupům, jak ukázalo hodnocení této směrnice z roku 2020. To vyžaduje další opatření v této oblasti, aby byla zajištěna účinnost a jednotnost používání údajů API pro předběžné kontroly na vnějších hranicích schengenského prostoru. Opatření na úrovni EU by rovněž stanovilo celoevropská kritéria pro shromažďování a předávání údajů API pro účely vymáhání práva, aby se zvýšila účinnost zpracování údajů jmenné evidence cestujících v boji proti závažné trestné činnosti a terorismu v EU. Jasnější kritéria pro shromažďování údajů API zajistí lepší osvojování a dodržování těchto postupů ze strany leteckého odvětví a přinesou prvky efektivity, zejména tím, že bude zavedena povinnost předávat údaje API do jednoho vstupního bodu (rozhraní pro dopravce a směrovač údajů API) namísto jejich předávání několika vnitrostátním orgánům, jak tomu je v současnosti. Vnitrostátní orgány a další zúčastněné strany konzultované při přípravě tohoto posouzení dopadů požadovaly revizi směrnice o předběžných informacích o cestujících s cílem zajistit jednotnost a právní jasnost.
B. Řešení
Jaké legislativní a nelegislativní možnosti byly zvažovány? Je některá možnost upřednostňována? Proč? Byla zvážena řada legislativních možností, nelegislativní možnosti by zjištěné problémy neřešily účinným způsobem. Po předběžném výběru byly některé možnosti rychle vyřazeny. Možnosti politiky analyzované v posouzení dopadů lze seskupit do tří skupin možností, kterými jsou: (1) možnosti týkající se rozsahu shromažďování údajů API pro účely správy vnějších hranic schengenského prostoru se dvěma kumulativními možnostmi politiky: <u>možnost politiky č. 1.1</u>: shromažďovat údaje API o všech letech ze zemí mimo schengenský prostor, <u>možnost politiky č. 1.2</u>: shromažďovat údaje API o všech letech ze zemí a do zemí mimo schengenský prostor; (2) možnosti týkající se rozsahu shromažďování údajů API pro účely vymáhání práva, které by umožnily společné zpracování údajů API a údajů PNR, se dvěma kumulativními možnostmi politiky: <u>možnost politiky č. 2.1</u>: shromažďovat údaje API o všech letech ze zemí a do zemí mimo EU, <u>možnost politiky č. 2.2</u>: shromažďovat údaje API o všech letech ze zemí a do zemí mimo EU (přilletech a odletech), uvnitř EU a vnitrostátních letech, pro které se shromažďují údaje PNR; (3) možnosti týkající se kvality a shromažďování údajů API jako horizontálního aspektu. Ty by se vztahovaly na shromažďování údajů API o jakémkoli příslušném letu a pro jakýkoli účel, což by ovlivnilo shromažďování údajů API pro účely správy vnějších hranic schengenského prostoru i pro účely vymáhání práva. Existují dvě alternativní možnosti politiky: <u>možnost politiky č. 3.1</u>: shromažďovat údaje API automatizovanými nebo manuálními prostředky, <u>možnost politiky č. 3.2</u>: shromažďování údajů API pouze automatizovanými prostředky. Upřednostňované možnosti politiky kombinují shromažďování údajů API o letech ze zemí mimo schengenský prostor pro účely správy vnějších hranic schengenského prostoru (možnost politiky č. 1.1), o letech mimo EU, o vybraných letech uvnitř EU a o vnitrostátních letech, u nichž se shromažďují údaje PNR pro účely vymáhání práva (možnost politiky č. 2.2). Upřednostňované možnosti politiky rovněž zahrnují povinnost leteckých dopravců předávat úplný soubor údajů API pouze za použití automatizovaných prostředků (možnost politiky č. 3.2) pro účely správy vnějších hranic schengenského prostoru i pro účely vymáhání práva.
Kdo podporuje kterou možnost? Při přípravě posouzení dopadů byla konzultována široká škála zúčastněných stran, včetně vnitrostátních orgánů v členských státech, agentur EU, organizací občanské společnosti, jakož i zástupců soukromého sektoru a mezinárodních organizací. Konzultační činnosti zahrnovaly průzkumy, pohovory a workshopy s hlavními zúčastněnými stranami. Většina konzultovaných zúčastněných stran upřednostňovanou možnost politiky podporuje.
C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?
Nástroj ke zpracování údajů API pro účely správy vnějších hranic by zlepšil schopnost členských států používat údaje API k účinným a účelným předběžným kontrolám letecky cestujících osob před jejich přiletem na vnější hranice schengenského prostoru. Standardizace požadavků týkajících se shromažďování a předávání údajů API by zvýšila míru dodržování předpisů ze strany leteckého průmyslu, který by musel plnit stejné požadavky všech členských států. Spolehlivější a ověřenější údaje API shromažďované automatizovaně by umožnily identifikaci vysoce rizikových cestujících osob a zajistily rychlejší provádění kontrol na vnějších hranicích a odbavení cestujících po přiletu. Samostatný nástroj ke zpracování údajů API pro účely vymáhání práva by reguloval shromažďování údajů API u všech letů do EU i mimo EU, jakož i u vybraných letů uvnitř EU a vnitrostátních letů, pro které se shromažďují údaje PNR. Společné zpracování údajů API a údajů PNR by posílilo význam směrnice o jmenné evidenci cestujících v boji proti závažné trestné činnosti a terorismu. Příslušné vnitrostátní orgány (útvary pro informace o cestujících) by využívaly kvalitnějších a ověřených údajů API k vyšetřování závažné trestné činnosti a terorismu a k identifikaci pachatelů zapojených do těchto závažných trestných činů.
Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?
Upřednostňovaná možnost politiky by vyžadovala investice ze strany vnitrostátních orgánů i leteckých dopravců. Náklady na nástroj ke zpracování údajů API pro účely správy vnějších hranic pro orgány členských států by závisely na velikosti země a celkovém objemu příchozích letů. Vnitrostátní systémy údajů API by bylo nutné upravit, aby mohly přijímat a zpracovávat další datové toky, které dříve nebyly shromažďovány. Celkové náklady se odhadují v průměru na 13,5 milionu EUR. Pro letecké dopravce by hlavním prvkem nákladů byly náklady na předávání údajů API. Povinnost systematicky předávat údaje API o všech příchozích letech by zvýšila objem přenášovaných údajů, a proto by vedla k dalším nákladům na jejich předávání. Díky této iniciativě by se však údaje API přenášely pouze do jediného bodu, a to do rozhraní pro dopravce doprovázeného směrovačem údajů API, což by náklady na předávání údajů podstatně snížilo. Odhadují se čisté úspory ve výši 2,53 milionu EUR ročně. Letecké společnosti, které při svých odbavovacích procesech nepoužívají automatizované prostředky, by také musely buď investovat, nebo provést úpravy svých systémů za účelem automatizovaného shromažďování údajů API, a tyto jednorázové náklady se odhadují na 50 milionů EUR. Nástroj ke zpracování údajů API pro účely vymáhání práva by rovněž znamenal nárůst počtu cestujících, o nichž by letecké společnosti předávaly orgánům údaje, přičemž související náklady by byly nižší v důsledku toho, že údaje by byly do rozhraní pro dopravce se směrovačem údajů API předávány pouze jednou. Tyto náklady se odhadují na celkem 75 milionů EUR jednorázových nákladů a 16,13 milionu EUR opakujících se nákladů na předávání údajů API o letech uvnitř EU a 4,21 milionu EUR opakujících se nákladů na odchozí lety. Neočekávají se žádné náklady členských států, neboť stávající kapacity budou pro zpracování dalších údajů API dostačující.
Jaký bude dopad na podniky, včetně malých a středních podniků a mikropodniků?
Neočekává se, že by navrhovaná opatření měla významný dopad na malé a střední podniky.
Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?
Součet očekávaných investičních nákladů na vnitrostátní úrovni se odhaduje v průměru na 13,5 milionu EUR .
Očekávají se jiné významné dopady?
Všechny upřednostňované možnosti politiky se týkají zpracování osobních údajů. V důsledku toho mají tyto možnosti politiky dopad na základní práva, zejména na právo na ochranu osobních údajů (článek 8 Listiny základních práv Evropské unie) a právo na respektování soukromého a rodinného života (článek 7 Listiny). Shromažďování údajů API o vybraných letech uvnitř EU a vnitrostátních letech by mohlo odrazovat od výkonu práva volného pohybu, jak je zaručeno článkem 45 Listiny. Aby byl zajištěn plný soulad se základními právy, posouzení dopadů důkladně zohledňuje základní práva v celé analýze a určuje řadu požadovaných účinných záruk. Konkrétně by shromažďování údajů API o letech uvnitř EU a vnitrostátních letech pro účely vymáhání práva nebylo systematické a omezovalo by se na lety, pro které se shromažďují údaje PNR. Na shromažďování údajů API by se uplatňovaly požadavky a záruky stanovené rozhodnutím Soudního dvora ve věci <i>Ligue des droits humains</i> . Všechny upřednostňované možnosti politiky by splňovaly cíl obecného zájmu, tedy účinnou správu vnějších hranic schengenského prostoru a boj proti závažné trestné činnosti a terorismu, a byly by přísně omezeny na to, co je nezbytné a přiměřené k dosažení tohoto cíle.
D. Návažná opatření
Kdy bude tato politika přezkoumána?
Komise by zajistila, aby byly zavedeny nezbytné mechanismy sloužící k monitorování fungování

navrhovaných opatření, a vyhodnotila by je ve vztahu k hlavním politickým cílům.

Po zahájení provozu nových nástrojů ke zpracování údajů API by Komise předložila Evropskému parlamentu a Radě zprávu hodnotící provádění nástrojů a jejich přidanou hodnotu. Zpráva by rovněž informovala o jakémkoli přímém či nepřímém dopadu na základní práva. Prozkoumala by dosažené výsledky s ohledem na cíle a zhodnotila by trvalou platnost výchozího principu a případné důsledky pro budoucí možnosti.

Za tímto účelem by Komise zohlednila informace, které poskytnou členské státy, a jakékoli další příslušné informace týkající se provedení obou nástrojů. Kromě toho by předávání údajů API do rozhraní pro dopravce a předávání těchto údajů příslušným vnitrostátním orgánům prostřednictvím směrovače údajů API podpořilo Komisi v jejích úkolech v oblasti hodnocení a vymáhání práva, neboť by získala spolehlivé statistiky o objemu předávaných údajů a o letech, pro které by byly požadovány údaje API.