

Bruxelles, den 14. december 2022
(OR. en)

Interinstitutionel sag:
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

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	14. december 2022
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	SWD(2022) 423 final
Vedr.:	ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN Ledsagedokument til forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indsamling og overførsel af forhåndsinformation om passagerer (API) med henblik på at forbedre og lette kontrollen ved de ydre grænser, om ændring af forordning (EU) 2019/817 og forordning (EU) 2018/1726 og om ophævelse af Rådets direktiv 2004/82/EF forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indsamling og overførsel af forhåndsinformation om passagerer med henblik på forebyggelse, opdagelse, efterforskning og retsforfølgning af terrorhandlinger og grov kriminalitet og om ophævelse af Rådets direktiv 2019/818

Hermed følger til delegationerne dokument SWD(2022) 423 final.

Bilag: SWD(2022) 423 final



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Strasbourg, den 13.12.2022
SWD(2022) 423 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indsamling og overførsel af forhåndsinformation om passagerer (API) med henblik på at forbedre og lette kontrollen ved de ydre grænser, om ændring af forordning (EU) 2019/817 og forordning (EU) 2018/1726 og om ophævelse af Rådets direktiv 2004/82/EF

forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indsamling og overførsel af forhåndsinformation om passagerer med henblik på forebyggelse, opdagelse, efterforskning og retsforfølgning af terrorhandlinger og grov kriminalitet og om ophævelse af Rådets direktiv 2019/818

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

Resumé
Konsekvensanalyse af revisionen af direktivet om forhåndsinformation om passagerer (API)
A. Behov for handling
Hvorfor? Hvad er problemstillingen? I de seneste årtier har der været en stigning i antallet af personer, der rejser med fly, og EU har registreret omkring 1 mia. passagerer (i 2019), hvoraf en halv milliard flypassagerer rejser ind i eller ud af EU. Det lægger pres på de ydre luftgrænser. I denne forbindelse er forhåndsinformation om passagerer (API-oplysninger) et effektivt redskab til at informere grænsemyndighederne på forhånd om antallet af flyrejsende og deres identitet, hvilket giver mulighed for forudgående kontrol inden ankomst til den ydre grænse. Der er imidlertid to hovedspørgsmål, som skaber huller og uoverensstemmelser i den måde, hvorpå medlemsstaterne behandler API-oplysninger både med henblik på grænseforvaltning og retshåndhævelse. • For det første kræver en effektiv grænseforvaltning, at alle flyrejsende, der passerer Schengenområdet ydre grænser, kontrolleres effektivt og systematisk med API-oplysninger. Det er imidlertid ikke alle medlemsstater, der anmoder luftfartsselskaberne om at videregive API-oplysninger. For de medlemsstater, der har indført et API-system, blev det desuden i evalueringen af API-direktivet i 2020 konstateret, at medlemsstaterne ikke gør tilstrækkelig brug af muligheden for behandling af API-oplysninger med henblik på en bedre grænseforvaltning. Desuden kræver en effektiv anvendelse af API-oplysninger indsamling af pålidelige og verificerede data, hvilket undertiden ikke er tilfældet i dag. API-direktivet foreskriver nemlig ikke midler til indsamling af API-oplysninger fra passagerer, hvilket kan føre til ufuldstændige eller ukorrekte oplysninger, der videregives til de nationale myndigheder. Samlet set og på grund af den fleksibilitet, som API-direktivets krav giver, er der stor variation i den måde, hvorpå medlemsstaterne har gennemført API-direktivet. Som følge heraf er det ikke alle flypassagerer, der passerer Schengenområdet ydre grænse, som kontrolleres på forhånd med API-oplysninger. • For det andet er den fælles behandling af API-oplysninger og passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) et effektivt redskab for de retshåndhævende myndigheder til at afsløre terrorister og andre alvorligt kriminelle. Bekæmpelse af grov kriminalitet og terrorisme er et særskilt formål med behandlingen af API-oplysninger, men det er kun effektivt, hvis oplysningerne behandles i kombination med de reservationsoplysninger, der er indeholdt i PNR-oplysningerne. De mangler i behandlingen af API-oplysninger, der er identificeret ovenfor, underminerer anvendelsen af oplysningerne til retshåndhævelsesformål. Da den nuværende EU-ramme desuden kun giver mulighed for fælles behandling af API-oplysninger og PNR-oplysninger om fly, der bevæger ind i eller ud af EU, er der en stor sikkerhedsmangel i medlemsstaternes myndigheders behandling af flypassageroplysninger om flyvninger inden for EU og indenrigsflyvninger. For at afhjælpe denne mangel opfordrede Kommissionen i sin strategi for et fuldt fungerende og modstandsdygtigt Schengenområde fra juni 2021 til øget brug af API-oplysninger i kombination med PNR-oplysninger for flyvninger inden for Schengenområdet for i væsentlig grad at forbedre den indre sikkerhed i overensstemmelse med den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger og den grundlæggende ret til fri bevægelighed¹. Hvilke resultater forventes der af initiativet? Dette initiativ har til formål at forbedre forvaltningen af Schengenrådets ydre grænser ved at sikre, at alle personer, der rejser med fly, som ankommer til eller forlader Schengenområdet, forhåndstjekkes med API-oplysninger, inden de ankommer til Schengenrådets ydre grænse. Dette initiativ har også til formål at forbedre EU's indre sikkerhed ved at sikre, at medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder har adgang til pålidelige flypassageroplysninger for effektivt at forebygge og bekæmpe terrorisme og grov kriminalitet. For at nå disse generelle mål opstiller initiativet tre specifikke mål: • At sikre forudgående kontrol med API-oplysninger ved Schengenrådets ydre grænser: Indsamling af API-oplysninger gør det muligt for de nationale myndigheder systematisk at krydstjekke passageroplysninger med oplysninger i nationale databaser, EU-databaser og internationale databaser og gøre dette, inden en passager rent faktisk ankommer til grænseovergangsstedet. API-oplysninger vil give grænsevagterne ekstra tid til at analysere oplysninger og hjælpe dem med at tilrettelægge deres arbejde bedre. • At lette strømmen af bona-fide-rejsende ved Schengenrådets ydre grænser: API-oplysninger letter klareringen af lavrisikopassagerer. Bedre forberedelse af kontrollen med specifikke passagerer ved at identificere dem ved hjælp af API-oplysninger forud for deres ankomst bidrager til at fremskynde grænsekontrollen, da passagerer, der skal underkastes sekundær kontrol, kan adskilles, uden at de

¹ COM(2021) 277 final af 2.6.2021.

andre passagerer står i kø og venter.

- **Effektiv bekæmpelse af grov kriminalitet og terrorisme med fælles behandling af API-oplysninger og PNR-oplysninger:** API-oplysninger, der indsamles ved hjælp af automatiserede metoder, vil på pålidelig vis identificere de passagerer, som er af særlig interesse for de kompetente myndigheder, der efterforsker grov kriminalitet og terrorisme. For at muliggøre fælles behandling af API-oplysninger og PNR-oplysninger bør alle PNR-oplysninger, som modtages af de kompetente myndigheder, suppleres med fuldstændige og korrekte API-oplysninger, samtidig med at den grundlæggende ret til beskyttelse af personoplysninger og den grundlæggende ret til fri bevægelighed respekteres.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

API-direktivet fører til inkonsekvent og divergerende praksis, som det fremgår af evalueringen af direktivet i 2020, hvilket kræver yderligere tiltag på dette område for at sikre effektivitet og konsekvens i anvendelsen af API-oplysninger til forudgående kontrol ved Schengenområdet ydre grænser. En indsats på EU-plan vil også fastsætte EU-dækkende kriterier for indsamling og overførsel af API-oplysninger med henblik på retshåndhævelse for at gøre behandlingen af PNR-oplysninger mere effektiv med henblik på at bekæmpe grov kriminalitet og terrorisme i EU.

Klarere kriterier for indsamling af API-oplysninger vil sikre en bedre anvendelse og overholdelse i luftfartsindustrien og skabe effektivitetsgevinster, navnlig med indførelsen af forpligtelsen til at overføre API-oplysninger til ét indgangspunkt (grænseflade for transportvirksomheder og API-router) i stedet for flere nationale myndigheder, som det er tilfældet i dag. De nationale myndigheder og andre interessenter, der blev hørt i forbindelse med udarbejdelsen af denne konsekvensanalyse, opfordrede til en revision af API-direktivet for at sikre konsekvens og juridisk klarhed.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

En række lovgivningsmæssige løsningsmodeller er blevet overvejet, mens ikkelovgivningsmæssige løsningsmodeller ikke effektivt vil løse de identificerede problemer. Efter en foreløbig udvælgelse blev nogle muligheder hurtigt afvist. De løsningsmodeller, der analyseres i konsekvensanalysen, kan grupperes i tre sæt løsningsmodeller, nemlig:

- (1) **Løsningsmodeller vedrørende omfanget af indsamling af API-oplysninger til forvaltning af Schengenrådets ydre grænser**, med to kumulative politiske løsningsmodeller:
 - løsningsmodel 1.1: indsamle API-oplysninger om alle indgående flyvninger uden for Schengenområdet
 - løsningsmodel 1.2: indsamle API-oplysninger om alle indgående og udgående flyvninger uden for Schengenområdet.
- (2) **Løsningsmodeller vedrørende omfanget af indsamling af API-oplysninger med henblik på retshåndhævelse** for at muliggøre fælles behandling af API-oplysninger og PNR-oplysninger, med to kumulative politiske løsningsmodeller:
 - løsningsmodel 2.1: indsamle API-oplysninger om alle indgående og udgående flyvninger uden for EU
 - løsningsmodel 2.2: indsamle API-oplysninger om alle flyvninger uden for EU (ind- og udrejse), flyvninger inden for EU og indenrigsflyvninger, for hvilke der indsamles PNR-oplysninger.
- (3) **Muligheder vedrørende kvalitet og registrering af API-oplysninger** som et horisontalt aspekt. Dette vil gælde for indsamling af API-oplysninger om enhver relevant flyvning og til ethvert formål, hvilket vil påvirke både indsamlingen af API-oplysninger med henblik på forvaltningen af Schengenrådets ydre grænser og retshåndhævelsesformål. Der er to alternative løsningsmodeller:
 - løsningsmodel 3.1: indsamle API-oplysninger enten automatisk eller manuelt
 - løsningsmodel 3.2: kun automatisk indsamling af API-oplysninger.

De **foretrukne løsningsmodeller** kombinerer indsamlingen af API-oplysninger om indgående flyvninger uden for Schengenområdet med henblik på forvaltning af Schengenrådets ydre grænser (løsningsmodel 1.1), om lande uden for EU, om udvalgte flyvninger inden for EU og om indenrigsflyvninger, hvor PNR-oplysninger indsamles med henblik på retshåndhævelse (løsningsmodel 2.2). De foretrukne løsningsmodeller omfatter også en forpligtelse for luftfartsselskaber til at overføre et komplet API-datasæt udelukkende ved hjælp af automatiserede midler (løsningsmodel 3.2) til både forvaltning af Schengenrådets ydre grænser og retshåndhævelse.

Hvem støtter hvilken løsning?

En bred vifte af interessenter blev hørt i forbindelse med udarbejdelsen af konsekvensanalysen, herunder nationale myndigheder i medlemsstaterne, EU-agenturer, civilsamfundsorganisationer samt repræsentanter for den private sektor og internationale organisationer. Høringsaktiviteterne omfattede undersøgelser, interviews og workshopper med de vigtigste interessenter. Flertallet af de hørte interessenter støtter den foretrukne løsningsmodel.
C. Den foretrukne løsnings virkninger
Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)? Et API-instrument til forvaltning af de ydre grænser vil forbedre medlemsstaternes kapacitet til at anvende API-oplysninger til effektivt at foretage forudgående kontrol af flyrejsende forud for deres ankomst til Schengenområdet ydre grænser. En standardisering af kravene til indsamling og overførsel af API-oplysninger vil øge luftfartsindustriens overholdelse, da den vil stå over for de samme krav fra alle medlemsstater. Mere pålidelige og verificerede API-oplysninger, der indsamles ved hjælp af automatiserede metoder, vil gøre det muligt at identificere rejsende med høj risiko og sikre en hurtigere lettelse af kontrollen ved de ydre grænser og klareringen af passagerer ved ankomsten. Et særskilt API-instrument til retshåndhævelsesformål vil regulere indsamlingen af API-oplysninger om alle flyvninger til og uden for EU samt om udvalgte flyvninger inden for EU og indenrigsflyvninger, for hvilke der indsamles PNR-oplysninger. En fælles behandling af API-oplysninger og PNR-oplysninger vil styrke PNR-direktivets robusthed i bekæmpelsen af grov kriminalitet og terrorisme. De kompetente nationale myndigheder (passageroplysningsenheder) vil drage fordel af verificerede API-oplysninger af højere kvalitet til efterforskning af grov kriminalitet og terrorisme og til at identificere gerningsmænd, der er involveret i disse alvorlige forbrydelser.
Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes — ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)? Den foretrukne løsningsmodel vil kræve investeringer for både nationale myndigheder og luftfartsselskaber. Omkostningerne ved API-instrumentet til forvaltning af de ydre grænser for <u>medlemsstaternes myndigheder</u> vil afhænge af et lands størrelse og den samlede mængde indgående flyvninger. De nationale API-systemer vil skulle modificeres for at kunne modtage og behandle yderligere datastrømme, der ikke tidligere er indsamlet. De samlede omkostninger anslås til gennemsnitligt 13,5 mio. EUR i alt. For luftfartsselskaberne vil det vigtigste omkostningselement være omkostningerne for overførsel af API-oplysninger. En forpligtelse til systematisk at overføre API-oplysninger for alle indgående flyvninger ville øge mængden af overførte data og dermed medføre yderligere overførselsomkostninger. Med dette initiativ vil API-oplysninger imidlertid kun blive overført til et enkelt punkt, nemlig grænsefladen for transportvirksomheder i kombination med en API-router, hvilket i væsentlig grad vil reducere overførselsomkostningerne. Disse anslås til en nettobesparelse på 2,53 mio. EUR om året. Luftfartsselskaber, der ikke anvender automatiserede midler i deres indcheckningsprocesser, vil også være nødt til enten at investere eller ændre deres systemer for at indsamle API-oplysninger ved hjælp af automatiserede metoder, der anslås til en engangsomkostning på 50 mio. EUR. API-instrumentet til retshåndhævelsesformål vil også indebære en stigning i antallet af passagerer, som luftfartsselskaberne videregiver oplysninger om til myndighederne, men disse omkostninger mindskes ved, at oplysningerne kun videregives én gang til grænsefladen for transportvirksomheder i kombination med en API-router. Disse omkostninger anslås til i alt 75 mio. EUR i engangsomkostninger og 16,13 mio. EUR i faste omkostninger til overførsel af API-oplysninger om flyvninger inden for EU og 4,21 mio. EUR i faste omkostninger til udgående flyvninger. Der forventes ingen omkostninger for medlemsstaterne, da den eksisterende kapacitet vil dække behandlingen af yderligere API-oplysninger.
Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne? De foreslåede foranstaltninger forventes ikke at få nogen væsentlig indvirkning på små og mellemstore virksomheder.
Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder? Summen af de forventede investeringsomkostninger på nationalt plan anslås til gennemsnitligt 13,5 mio. EUR.
Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger? Alle foretrukne løsningsmodeller vedrører behandling af personoplysninger. Disse politiske løsningsmodeller har derfor en indvirkning på de grundlæggende rettigheder, navnlig retten til beskyttelse af personoplysninger (artikel 8 i EU's charter om grundlæggende rettigheder) og retten til privatliv og familieliv (chartrets artikel 7). Indsamling af API-oplysninger om udvalgte flyvninger inden for EU og indenrigsflyvninger kan hindre udøvelsen af den frie bevægelighed som sikret ved chartrets artikel 45. For at sikre fuld overholdelse af de

grundlæggende rettigheder indeholder konsekvensanalysen en grundig gennemgang af de grundlæggende rettigheder gennem hele analysen og identificerer en række effektive garantier, der er nødvendige. Mere specifikt vil indsamling af API-oplysninger om flyvninger inden for EU og indenrigsflyvninger med henblik på retshåndhævelse ikke være systematisk og begrænset til de flyvninger, for hvilke der indsamles PNR-oplysninger. Indsamlingen af API-oplysninger vil være i overensstemmelse med de krav og garantier, der er fastsat i Domstolens dom i Ligue des droits humains-sagen. De foretrukne løsningsmodeller vil alle opfylde et mål af almen interesse — effektiv forvaltning af Schengenområdet ydre grænser og bekæmpelse af grov kriminalitet og terrorisme — og vil være strengt begrænset til, hvad der er nødvendigt og forholdsmæssigt for at nå dette mål.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Kommissionen vil sikre, at der er truffet de nødvendige foranstaltninger til at overvåge, hvordan de foreslåede foranstaltninger fungerer, og evaluere dem i forhold til de vigtigste politiske mål.

Efter idriftsættelsen af de nye API-instrumenter vil Kommissionen forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet med en vurdering af gennemførelsen af instrumenterne og deres merværdi. Rapporten skal også rapportere om enhver direkte eller indirekte indvirkning på grundlæggende rettigheder. Den skal gennemgå de opnåede resultater set i forhold til målene og vurdere de grundlæggende princippers fortsatte gyldighed og eventuelle konsekvenser for fremtidige muligheder.

Med henblik herpå vil Kommissionen tage hensyn til oplysningerne fra medlemsstaterne og alle andre relevante oplysninger vedrørende gennemførelsen af de to instrumenter. Desuden vil overførslen af API-oplysninger til grænsefladen for transportvirksomheder og distributionen til de kompetente nationale myndigheder via en API-router støtte Kommissionen i dens evaluerings- og håndhævelsesopgaver ved at forsyne Kommissionen med pålidelige statistikker om mængden af overførte data og om de flyvninger, for hvilke der vil blive anmodet om API-oplysninger.