



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 14. prosinca 2022.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmeti:
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

POP RATNA BILJEŠKA

Od: Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ

Datum primitka: 14. prosinca 2022.

Za: Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije

Br. dok. Kom.: SWD(2022) 423 final

Predmet: RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o prikupljanju i prijenosu unaprijed dostavljenih informacija o putnicima (API podaci) radi poboljšanja i olakšavanja nadzora vanjskih granica, izmjeni Uredbe (EU) 2019/817 i Uredbe (EU) 2018/1726 te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2004/82/EZ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o prikupljanju i prijenosu unaprijed dostavljenih informacija o putnicima u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela te o izmjeni Uredbe (EU) 2019/818

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2022) 423 final.

Priloženo: SWD(2022) 423 final

Strasbourg, 13.12.2022.
SWD(2022) 423 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

**Prijedlog uredbe Europskog parlament i Vijeća
o prikupljanju i prijenosu unaprijed dostavljenih informacija o putnicima (API podaci)
radi poboljšanja i olakšavanja nadzora vanjskih granica, izmjeni Uredbe (EU) 2019/817
i Uredbe (EU) 2018/1726 te stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 2004/82/EZ**

**Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o prikupljanju i prijenosu unaprijed
dostavljenih informacija o putnicima u svrhu sprečavanja, otkrivanja, istrage i
kaznenog progona kaznenih djela terorizma i teških kaznenih djela te o izmjeni Uredbe
(EU) 2019/818**

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

Sažetak

Procjena učinka revizije Direktive o obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima (API podataka)

A. Potreba za djelovanjem

Zašto? Koji se problem rješava?

Posljednjih desetljeća zabilježen je porast broja putnika koji koriste zračni prijevoz, a EU je 2019. zabilježio oko milijardu putnika, od čega pola milijarde putnika ulazi u EU ili izlazi iz njega. To opterećuje vanjske zračne granice. U tom kontekstu unaprijed dostavljene informacije o putnicima (API podaci) učinkovit su alat kojim se unaprijed obavješćuje granična tijela o broju i identitetu osoba koje putuju u zračnom prometu, čime se omogućuju prethodne provjere prije dolaska putnika na vanjsku granicu. Međutim, **dva glavna problema** uzrokuju nedostatke i nedosljednosti u načinu na koji države članice obrađuju API podatke za potrebe upravljanja granicama i izvršavanje zakonodavstva.

- Prvo, za učinkovito upravljanje granicama potrebno je **sve osobe koje putuju u zračnom prometu, a koje prelaze schengenske vanjske granice podvrgnuti učinkovitoj i sustavnoj prethodnoj provjeri na temelju API podataka**. Međutim, ne zahtijevaju sve države članice od zračnih prijevoznika da prenose API podatke. Osim toga, za one države članice koje su uspostavile sustav API podataka, u evaluaciji Direktive o obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima iz 2020. utvrđeno je da države članice nedovoljno iskorištavaju mogućnost obrade API podataka za poboljšano upravljanje granicama. Nadalje, za učinkovitu upotrebu API podataka potrebno je prikupiti pouzdane i provjerene podatke, što danas ponekad nije slučaj. Naime, Direktivom o obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima ne propisuju se sredstva za prikupljanje API podataka od putnika, što može dovesti do nepotpunih ili netočnih podataka koji se prenose nacionalnim tijelima. Ukupno gledajući, te zbog fleksibilnosti koju pružaju zahtjevi Direktive o obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima, načini na koje su države članice provele tu direktivu vrlo su različiti. Zbog toga se s pomoću API podataka ne provjerava svaki putnik u zračnom prometu koji prelazi schengensku vanjsku granicu.
- Drugo, **zajednička obrada API podataka i podataka iz evidencije podataka o putnicima (PNR) učinkovit je alat kojim tijela za izvršavanje zakonodavstva** mogu otkriti teroriste i druge počinitelje teških kaznenih djela. Posebna je svrha obrade API podataka borba protiv teških kaznenih djela i terorizma, ali ona je učinkovita samo ako se podaci obrađuju u kombinaciji s informacijama o rezervacijama sadržanima u podacima iz PNR-a. Prethodno utvrđeni nedostaci u obradi API podataka ugrožavaju upotrebu podataka u svrhu izvršavanja zakonodavstva. Nadalje, s obzirom na to da trenutačni okvir EU-a omogućuje zajedničku obradu API podataka i podataka iz PNR-a samo za letove prema EU-u ili iz EU-a, postoji važan sigurnosni nedostatak u obradi podataka o putnicima u zračnom prometu koju provode tijela država članica na letovima unutar EU-a i domaćim letovima. Kako bi se riješio taj problem, u Strategiji Komisije za **potpuno funkcionalno i otporno schengensko područje** iz lipnja 2021. poziva se na povećanu upotrebu API podataka u kombinaciji s podacima iz PNR-a za letove unutar schengenskog područja u cilju znatnog poboljšanja unutarnje sigurnosti, u skladu s temeljnim pravom na **zaštitu osobnih podataka** i na **slobodu kretanja**¹.

Što se nastoji postići ovom inicijativom?

Cilj je ove inicijative **poboljšati upravljanje vanjskim granicama schengenskog područja** osiguravanjem prethodne provjere svake osobe koja putuje letovima koji ulaze u schengensko područje ili izlaze iz njega na temelju API podataka prije dolaska na vanjsku granicu schengenskog područja. Cilj je ove inicijative i **jačanje unutarnje sigurnosti EU-a** osiguravanjem da tijela za izvršavanje zakonodavstva država članica imaju pristup pouzdanim podacima o putnicima u zračnom prometu radi učinkovitog sprečavanja terorizma i teških kaznenih djela te borbe protiv njih. Kako bi se postigli ti opći ciljevi, inicijativom se utvrđuju tri posebna cilja:

- Osiguravanje **prethodne provjere na temelju API podataka na vanjskim schengenskim granicama**: prikupljanjem API podataka nacionalnim tijelima omogućuje se sustavna usporedna provjera podataka o putnicima provjerom informacija sadržanih u nacionalnim bazama podataka, bazama podataka EU-a i međunarodnim bazama podataka, i to prije nego što putnik stvarno stigne na granični prijelaz. API podacima službenicima graničnog nadzora osigurat će se dodatno vrijeme za analizu informacija te će im se pomoći da bolje organiziraju svoj rad.
- **Olakšavanje protoka putnika u dobroj vjeri na vanjskim schengenskim granicama**: API podaci olakšavaju pregled niskorizičnih putnika. Bolja priprema za kontrolu određenih putnika njihovom identifikacijom na temelju API podataka prije njihova dolaska pomaže ubrzati granične kontrole jer se putnici kojima je potrebna sekundarna kontrola mogu odvojiti čime se izbjegava da drugi putnici stoje u

¹ COM(2021) 277 final (2.6.2021.).

redu i čekaju.

- Učinkovita **borba protiv teških kaznenih djela i terorizma zajedničkom obradom API podataka i podataka iz PNR-a**: API podacima prikupljenima automatiziranim sredstvima pouzdano će se identificirati one putnike koji su od posebnog interesa za nadležna tijela koja istražuju teška kaznena djela i terorizam. Kako bi se omogućila zajednička obrada API podataka i podataka iz PNR-a, svaki zapis iz PNR-a koji prime nadležna tijela trebalo bi dopuniti potpunim i točnim API podacima, uz poštovanje temeljnog prava na zaštitu osobnih podataka i temeljnog prava na slobodu kretanja.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?

Provođenje Direktive o obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima dovodi do nedosljednih i različitih praksi, kao što je vidljivo iz evaluacije Direktive iz 2020., kojom se zahtijeva daljnje djelovanje u tom području kako bi se osigurala učinkovitost i dosljednost u upotrebi API podataka za prethodne provjere na vanjskim schengenskim granicama. Intervencijom na razini EU-a osigurati bi se i zajednički kriteriji na razini EU-a za prikupljanje i prijenos API podataka za potrebe izvršavanja zakonodavstva, čime bi se poboljšala učinkovitost obrade podataka iz PNR-a u borbi protiv teških kaznenih djela i terorizma u EU-u.

Jasnijim kriterijima za prikupljanje API podataka osigurati će se bolja prihvaćenost i usklađenost u zrakoplovnoj industriji te povećati učinkovitost, posebno uvođenjem obveze prijenosa API podataka do jedinstvene ulazne točke (sučelje za prijevoznike i usmjerivač za API podatke) umjesto do većeg broja nacionalnih tijela, kao što je to slučaj danas. Nacionalna tijela i drugi dionici s kojima je obavljeno savjetovanje u pripremi ove procjene učinka istaknuli su potrebu za revizijom Direktive o obvezi prijevoznika na dostavljanje podataka o putnicima kako bi se osigurala dosljednost i pravna jasnoća.

B. Rješenja

Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije razmatrale? Postoji li najpoželjnija opcija? Zašto?

Razmotren je niz zakonodavnih opcija politike jer se nezakonodavnim opcijama ne bi učinkovito riješili utvrđeni problemi. Neke su opcije nakon postupka predodabira odmah odbačene. Opcije politike analizirane u procjeni učinka mogu se grupirati u tri skupine opcija, a to su:

- (1) **Opcije koje se odnose na opseg prikupljanja API podataka za potrebe upravljanja vanjskim granicama schengenskog područja**, uz dvije kumulativne opcije politike:
 - opcija politike 1.1.: prikupljanje API podataka o svim dolaznim letovima izvan schengenskog područja,
 - opcija politike 1.2.: prikupljanje API podataka o svim dolaznim i odlaznim letovima izvan schengenskog područja.
- (2) **Opcije koje se odnose na opseg prikupljanja API podataka za potrebe izvršavanja zakonodavstva** kako bi se omogućila zajednička obrada API podataka i podataka iz PNR-a, uz dvije kumulativne opcije politike:
 - opcija politike 2.1.: prikupljanje API podataka o svim dolaznim i odlaznim letovima između EU-a i trećih zemalja,
 - opcija politike 2.2.: prikupljanje API podataka o svim letovima između EU-a i trećih zemalja (dolaznim i odlaznim), letovima unutar EU-a i domaćim letovima za koje se prikupljaju podaci iz PNR-a.
- (3) **Opcije koje se odnose na kvalitetu i prikupljanje API podataka** kao horizontalna pitanja. One bi se primjenjivale na prikupljanje API podataka o svim primjenjivim letovima i u bilo koju svrhu, što bi utjecalo i na prikupljanje API podataka za potrebe upravljanja vanjskim granicama schengenskog područja i za potrebe izvršavanja zakonodavstva. Postoje dvije alternativne opcije politike:
 - opcija politike 3.1.: prikupljanje API podataka automatiziranim ili ručnim sredstvima,
 - opcija politike 3.2.: prikupljanje API podataka isključivo automatiziranim sredstvima.

Najpoželjnije opcije politike kombiniraju prikupljanje API podataka o dolaznim letovima izvan schengenskog područja za potrebe upravljanja schengenskim vanjskim granicama (opcija 1.1.), o letovima između EU-a i trećih zemalja, o odabranim letovima unutar EU-a i domaćim letovima na kojima se podaci iz PNR-a prikupljaju za potrebe izvršavanja zakonodavstva (opcija politike 2.2.). Najpoželjnije opcije politike uključuju i obvezu da zračni prijevoznici prenose potpune skupove API podataka samo automatiziranim sredstvima (opcija politike 3.2.) za potrebe upravljanja vanjskim granicama schengenskog područja i za potrebe izvršavanja zakonodavstva.

Tko podržava koju opciju?

Tijekom pripreme procjene učinka provedeno je savjetovanje sa širokim rasponom dionika, uključujući

nacionalna tijela u državama članicama, agencije EU-a, organizacije civilnog društva te predstavnike privatnog sektora i međunarodnih organizacija. Aktivnosti savjetovanja uključivale su ankete, razgovore i radionice s glavnim dionicima. Većina dionika s kojima je provedeno savjetovanje podržava najpoželjniju opciju politike.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Instrumentom API podataka za potrebe upravljanja vanjskim granicama poboljšala bi se sposobnost država članica da upotrebljavaju API podatke za djelotvornu i učinkovitu prethodnu provjeru osoba koje putuju u zračnom prometu prije njihova dolaska na vanjske schengenske granice. Standardizacijom zahtjeva za prikupljanje i prijenos API podataka povećala bi se usklađenost zrakoplovne industrije s propisima jer bi ta industrija bila suočena s istim zahtjevima u svim državama članicama. Pouzdanijim i provjerenim API podacima koji se prikupljaju automatiziranim sredstvima omogućila bi se identifikacija visokorizičnih osoba koje putuju i osigurala brža kontrola na vanjskim granicama i pregled putnika po dolasku.

Zasebnim **instrumentom API podataka za potrebe izvršavanja zakonodavstva** reguliralo bi se prikupljanje API podataka za sve letove u EU i izvan njega, kao i za odabrane letove unutar EU-a i domaće letove za koje se prikupljaju podaci iz PNR-a. Zajedničkom obradom API podataka i podataka iz PNR-a povećala bi se učinkovitost Direktive o PNR-u u borbi protiv teških kaznenih djela i terorizma. Nadležna nacionalna tijela (odjeli za informacije o putnicima) imala bi koristi od kvalitetnijih i provjerenih API podataka u istrazi teških kaznenih djela i terorizma te u identifikaciji počinitelja uključenih u ta teška kaznena djela.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Najpoželjnija opcija politike zahtijevala bi ulaganja i za nacionalna tijela i za zračne prijevoznike. Troškovi **instrumenta API podataka za potrebe upravljanja vanjskim granicama za tijela država članica** ovisili bi o veličini zemlje i ukupnom broju dolaznih letova. Trebalo bi izmijeniti nacionalne sustave API podataka kako bi se primali i obrađivali dodatni tokovi podataka koji prethodno nisu prikupljeni. Procjenjuje se da će ukupni troškovi u prosjeku iznositi **13,5 milijuna EUR**. Glavni troškovni element za **zračne prijevoznike** bili bi troškovi prijenosa API podataka. Obvezom sustavnog prijenosa API podataka o svim dolaznim letovima povećala bi se količina prenesenih podataka, što bi dovelo do dodatnih troškova prijenosa. Međutim, ovom bi se inicijativom API podaci prenosili samo do jedinstvene točke, odnosno sučelja za prijevoznike s usmjerivačem za API podatke, čime bi se znatno smanjili troškovi prijenosa. Procjenjuje se da bi se time ostvarila neto ušteda od **2,53 milijuna EUR** godišnje. Zračni prijevoznici koji ne upotrebljavaju automatizirana sredstva u svojim postupcima prijave za let trebali bi uložiti u svoje sustave ili ih izmijeniti kako bi prikupljali API podatke automatiziranim sredstvima, što bi prema procjeni zahtijevalo jednokratni trošak od **50 milijuna EUR**.

Instrument API podataka za potrebe izvršavanja zakonodavstva uključivao bi i povećanje broja putnika o kojima bi zračni prijevoznici prenosili podatke nadležnim tijelima, pri čemu bi se povezani troškovi umanjili zbog toga što bi se podaci morali samo jednom prenijeti na sučelje za prijevoznike s usmjerivačem za API podatke. Procjenjuje se da će to zahtijevati ukupno **75 milijuna EUR** jednokratnih troškova i **16,13 milijuna EUR** periodičnih troškova za prijenos API podataka o letovima unutar EU-a te **4,21 milijun EUR** periodičnih troškova za odlazne letove. Ne očekuju se troškovi za države članice jer će se postojećim kapacitetima pokriti obrada dodatnih API podataka.

Kako će to utjecati na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća?

Očekuje se da predložene mjere neće znatno utjecati na mala i srednja poduzeća.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Iznos očekivanih troškova ulaganja na nacionalnoj razini procjenjuje se na prosječno **13,5 milijuna EUR**.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Sve najpoželjnije opcije politike odnose se na obradu osobnih podataka. Stoga te opcije politike utječu na temeljna prava, a posebno na pravo na zaštitu osobnih podataka (članak 8. Povelje Europske unije o temeljnim pravima) i pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života (članak 7. Povelje). Prikupljanje API podataka o odabranim letovima unutar EU-a i domaćim letovima moglo bi odvratiti od ostvarivanja prava na slobodno kretanje kako je zajamčeno člankom 45. Povelje. Kako bi se osigurala potpuna usklađenost s temeljnim pravima, u procjeni učinka predviđa se detaljno razmatranje temeljnih prava tijekom cijele analize i utvrđuje niz učinkovitih zaštitnih mjera koje su potrebne. Točnije, prikupljanje API podataka o letovima unutar EU-a i domaćim letovima za potrebe izvršavanja zakonodavstva ne bi bilo sustavno i ograničeno na letove za koje se prikupljaju podaci iz PNR-a. Pri prikupljanju API podataka primjenjivali bi se zahtjevi i zaštitne mjere utvrđeni presudom Suda u predmetu *Ligue des droits humains*. Najpoželjnijim opcijama politike ispunio bi se cilj od općeg interesa – učinkovito upravljanje schengenskim granicama i borba protiv teških kaznenih djela i terorizma – te bi one bile strogo ograničene na ono što je nužno i razmjerno za postizanje takvog cilja.

D. Daljnje mjere

Kad će se predložene mjere preispitati?

Komisija bi osigurala uspostavu potrebnih mehanizama za praćenje funkcioniranja predloženih mjera i njihovu evaluaciju u odnosu na glavne ciljeve politike.

Nakon početka primjene novih instrumenata API podataka Komisija bi Europskom parlamentu i Vijeću podnijela izvješće u kojem ocjenjuje uvođenje instrumenata i njihovu dodanu vrijednost. U njemu bi se usto izvješćivalo i o svakom izravnom ili neizravnom učinku na temeljna prava. Ispitala bi ostvarene rezultate u odnosu na ciljeve te procijenila daljnju valjanost temeljnih načela i sve implikacije koje se odnose na buduće opcije.

Komisija bi u tu svrhu uzela u obzir informacije koje su dostavile države članice i sve druge relevantne informacije povezane s uvođenjem tih dvaju instrumenata. Osim toga, prijenosom API podataka na sučelje za prijevoznike i distribucijom nadležnim nacionalnim tijelima putem usmjerivača za API podatke Komisiji bi se pomoglo u njezinim zadaćama evaluacije i provedbe tako što bi joj se osigurali pouzdani statistički podaci o količini prenesenih podataka i o letovima za koje bi se tražili API podaci.