



Bruxelles, 14 decembrie 2022
(OR. en)

Dosare interinstituționale:
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

NOTĂ DE ÎNSOȚIRE

Sursă:	Secretara Generală a Comisiei Europene, sub semnătura dnei Martine DEPREZ, Directoare
Data primirii:	14 decembrie 2022
Destinatar:	Dna Thérèse BLANCHET, Secretară Generală a Consiliului Uniunii Europene
Nr. doc. Csie:	SWD(2022) 423 final
Subiect:	DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI REZUMAT AL RAPORTULUI PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI care însoțește documentul Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind colectarea și transferul de informații prealabile referitoare la pasagerii (API) în vederea îmbunătățirii și facilitării controalelor la frontierele externe, de modificare a Regulamentului (UE) 2019/817 și a Regulamentului (UE) 2018/1726 și de abrogare a Directivei 2004/82/CE a Consiliului Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind colectarea și transferul de informații prealabile referitoare la pasagerii în scopul prevenirii, depistării, investigării și urmării penale a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave și de modificare a Regulamentului (UE) 2019/818

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor documentul SWD(2022) 423 final.

Anexă: SWD(2022) 423 final

Strasbourg, 13.12.2022
SWD(2022) 423 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI
REZUMAT AL RAPORTULUI PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind colectarea și transferul de informații prealabile referitoare la pasageri (API) în vederea îmbunătățirii și facilitării controalelor la frontierele externe, de modificare a Regulamentului (UE) 2019/817 și a Regulamentului (UE) 2018/1726 și de abrogare a Directivei 2004/82/CE a Consiliului

Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind colectarea și transferul de informații prealabile referitoare la pasageri în scopul prevenirii, depistării, investigării și urmăririi penale a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave și de modificare a Regulamentului (UE) 2019/818

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

Fișă rezumat

Evaluare a impactului efectuată în contextul revizuirii Directivei privind informațiile prelabile referitoare la pasagerii (API)

A. Necesitatea de a acționa

De ce? Care este problema abordată?

În ultimele decenii s-a înregistrat o creștere a numărului de persoane care călătoresc cu avionul: UE a înregistrat în 2019 un număr record de aproximativ 1 miliard de pasageri, jumătate dintre aceștia folosind transportul aerian ca să intre sau să iasă din UE. Acest lucru exercită o presiune asupra frontierelor aeriene externe. În acest context, informațiile prelabile referitoare la pasagerii (API) reprezintă un instrument eficace cu ajutorul căruia autoritățile de frontieră obțin informații prelabile cu privire la volumul și identitatea pasagerilor care folosesc transportul aerian și pot efectua verificări înainte de sosirea acestora la frontiera externă. Cu toate acestea, există **două aspecte principale** care creează lacune și inconsecvențe în modul în care statele membre prelucrează datele API atât pentru gestionarea frontierelor, cât și pentru asigurarea respectării legii.

- În primul rând, pentru o gestionare eficace a frontierelor, **toți pasagerii care folosesc transportul aerian și care trec frontierele externe ale spațiului Schengen trebuie să fie verificați în prealabil în mod eficace și sistematic cu ajutorul datelor API**. Cu toate acestea, nu toate statele membre le solicită transportatorilor aerieni să transmită date API. În plus, din evaluarea din 2020 a Directivei API a rezultat că în statele membre care au instituit un sistem API nu se utilizează suficient posibilitatea prelucrării datelor API pentru o gestionare consolidată a frontierelor. De asemenea, utilizarea eficace a datelor API necesită colectarea de date fiabile și verificate, ceea ce nu se întâmplă întotdeauna în prezent. Astfel, Directiva API nu prevede prin ce mijloace trebuie colectate datele API de la pasageri, ceea ce poate conduce la transmiterea unor date incomplete sau incorecte către autoritățile naționale. Având în vedere toate aceste aspecte, pe lângă flexibilitatea pe care o oferă cerințele Directivei API, există o mare varietate de moduri în care statele membre aplică Directiva API. În consecință, nu toți pasagerii care folosesc transportul aerian și care trec frontiera externă a spațiului Schengen sunt verificați în prealabil cu ajutorul datelor API.
- În al doilea rând, **prelucrarea în comun a datelor API și a datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR) este un instrument eficace pentru autoritățile de aplicare a legii** în vederea detectării teroriștilor și a altor infracțiuni grave. Combaterea criminalității grave și a terorismului este un scop distinct al prelucrării datelor API, dar este eficace numai dacă datele sunt prelucrate în combinație cu informațiile privind rezervarea conținute în datele PNR. Deficiențele în prelucrarea datelor API identificate mai sus afectează utilizarea datelor în scopul asigurării respectării legii. În plus, întrucât cadrul actual al UE permite prelucrarea în comun a datelor API și a datelor PNR numai în cazul zborurilor care intră sau ies din UE, există o lacună importantă în materie de securitate în ceea ce privește prelucrarea – de către autorităților statelor membre – a datelor pasagerilor în cazul zborurilor interne și intra-UE. Pentru a remedia această lacună, în Strategia sa din iunie 2021 pentru realizarea unui **spațiu Schengen pe deplin funcțional și rezilient**, Comisia a solicitat o utilizare sporită a datelor API în combinație cu datele din PNR pentru zborurile intra-Schengen, astfel încât să se consolideze în mod semnificativ securitatea internă, cu respectarea dreptului fundamental la **protecția datelor cu caracter personal** și a dreptului fundamental la **libera circulație**¹.

Ce se așteaptă de la această inițiativă?

Această inițiativă vizează **îmbunătățirea gestionării frontierelor externe ale spațiului Schengen** prin asigurarea faptului că fiecare persoană care intră sau iese din spațiul Schengen pe calea aerului este verificată în prealabil cu ajutorul datelor API înainte de sosirea la frontiera externă a spațiului Schengen. Această inițiativă vizează, de asemenea, **consolidarea securității interne a UE** prin asigurarea faptului că autoritățile de aplicare a legii din statele membre au acces la date fiabile privind pasagerii care folosesc transportul aerian și pot astfel preveni și combate în mod eficace terorismul și infracțiunile grave. Pentru a atinge aceste obiective generale, inițiativa stabilește trei obiective specifice:

- Să se asigure **verificări prelabile cu ajutorul datelor API la frontierele externe ale spațiului Schengen**: colectarea datelor API permite autorităților naționale să verifice sistematic datele pasagerilor în raport cu informațiile conținute în bazele de date naționale, ale UE și internaționale și să facă acest lucru înainte ca un pasager să ajungă efectiv la punctul de trecere a frontierei. Datele API le vor oferi polițiștilor de frontieră timp suplimentar pentru a analiza informațiile și îi vor ajuta să își organizeze mai bine activitatea.
- **Să se faciliteze fluxul de călători de bună-credință la frontierele externe ale spațiului Schengen**:

¹ COM(2021) 277 final (2.6.2021).

datele API facilitează verificarea la aeroport a pasagerilor cu risc scăzut. O mai bună pregătire pentru controlul anumitor pasageri prin identificarea lor cu ajutorul datelor API înainte de sosire contribuie la accelerarea verificărilor la frontieră, întrucât pasagerii care necesită verificări secundare pot fi separați fără ca ceilalți pasageri să aștepte la coadă.

- **Să se combată** în mod eficace **criminalitatea gravă și terorismul prin prelucrarea în comun a datelor API și a datelor PNR**: datele API colectate prin mijloace automatizate vor identifica în mod fiabil pasagerii ce prezintă un interes deosebit pentru autoritățile competente care investighează infracțiunile grave și terorismul. Pentru a permite prelucrarea în comun a datelor API și a datelor PNR, fiecare înregistrare PNR primită de autoritățile competente ar trebui completată cu date API complete și corecte, respectându-se în același timp dreptul fundamental la protecția datelor cu caracter personal și dreptul fundamental la libera circulație.

Care este valoarea adăugată a acțiunii la nivelul UE?

Aplicarea Directivei API conduce la practici inconsecvente și divergente, astfel cum se arată în evaluarea din 2020 a directivei, fiind necesare acțiuni suplimentare în acest domeniu pentru a asigura eficacitatea și coerența în utilizarea datelor API pentru verificările prealabile la frontierele externe ale spațiului Schengen. O intervenție la nivelul UE ar oferi, de asemenea, criterii la nivelul UE pentru colectarea și transferul datelor API în scopul asigurării respectării legii, astfel încât să se sporească eficacitatea prelucrării datelor PNR în vederea combaterii criminalității grave și a terorismului în UE.

Aplicarea unor criterii mai clare pentru colectarea datelor API va asigura un nivel mai bun de colectare a datelor și de respectare a normelor în acest domeniu de către industria aeriană și va aduce îmbunătățiri în materie de eficiență, în special prin introducerea obligației de a transmite datele API către un singur punct de intrare (interfața pentru operatorii de transport și routerul API) în locul mai multor autorități naționale, cum este cazul în prezent. Autoritățile naționale și alte părți interesate consultate în pregătirea prezentei evaluări a impactului au solicitat revizuirea Directivei API pentru a se asigura coerență și claritate juridică.

B. Soluții

Ce opțiuni de politică legislative și nelegislative au fost luate în considerare? Există sau nu o opțiune preferată? De ce?

S-au luat în considerare o serie de opțiuni de politică cu caracter legislativ, întrucât opțiunile fără caracter legislativ nu ar aborda în mod eficace problemele identificate. În urma unei preselecții, unele opțiuni au fost eliminate rapid. Opțiunile de politică analizate în evaluarea impactului pot fi grupate în trei seturi de opțiuni, și anume:

- (1) **Opțiuni privind domeniul de aplicare al colectării de date API pentru gestionarea frontierelor externe ale spațiului Schengen**, cu două opțiuni de politică cumulative:
 - opțiunea de politică 1.1: colectarea de date API cu privire la toate zborurile extra-Schengen care sosesc;
 - opțiunea de politică 1.2: colectarea de date API cu privire la toate zborurile extra-Schengen care sosesc și care pleacă.
- (2) **Opțiuni privind domeniul de aplicare al colectării de date API în scopul asigurării respectării legii** pentru a permite prelucrarea în comun a datelor API și a datelor PNR, cu două opțiuni de politică cumulative:
 - opțiunea de politică 2.1: colectarea de date API cu privire la toate zborurile extra-Schengen care sosesc și care pleacă;
 - opțiunea de politică 2.2: colectarea de date API cu privire la toate zborurile extra-UE (care sosesc și care pleacă) și pentru acele zboruri intra-UE și interne pentru care se colectează date PNR.
- (3) **Opțiuni privind calitatea și captarea datelor API** ca aspect orizontal. Acest lucru s-ar aplica colectării de date API privind orice zbor aplicabil și în orice scop, afectând astfel colectarea de date API atât pentru gestionarea frontierelor externe Schengen, cât și pentru asigurarea respectării legii. Există două opțiuni de politică alternative:
 - opțiunea de politică 3.1: colectarea de date API fie prin mijloace automatizate, fie manual;
 - opțiunea de politică 3.2: colectarea de date API numai prin mijloace automatizate.

Opțiunile de politică preferate combină colectarea de date API cu privire la: toate zborurile extra-Schengen care sosesc, pentru gestionarea frontierelor externe Schengen (opțiunea de politică 1.1), toate zborurile extra-UE și anumite zboruri intra-UE și interne în cazul cărora se colectează date PNR în scopul asigurării respectării legii (opțiunea de politică 2.2). Opțiunile de politică preferate includ, de asemenea, obligația transportatorilor aerieni de a transmite un set complet de date API exclusiv prin mijloace automatizate (opțiunea de politică 3.2) atât pentru gestionarea frontierelor externe Schengen, cât și în scopul asigurării

respectării legii.
Cine sunt susținătorii fiecărei opțiuni?
O gamă largă de părți interesate au fost consultate în pregătirea evaluării impactului, printre care autorități naționale din statele membre, agenții ale UE, organizații ale societății civile, precum și reprezentanți ai sectorului privat și ai organizațiilor internaționale. Activitățile de consultare au inclus sondaje, interviuri și ateliere cu principalele părți interesate. Majoritatea părților interesate consultate sprijină opțiunea de politică preferată.
C. Impacturile opțiunii preferate
Care sunt beneficiile opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, dacă nu există o opțiune preferată)?
Un instrument API pentru gestionarea frontierelor externe ar îmbunătăți capacitatea statelor membre de a utiliza datele API pentru a efectua în mod eficace și eficient verificări prealabile ale călătorilor care utilizează transportul aerian înainte de sosirea acestora la frontierele externe ale spațiului Schengen. O standardizare a cerințelor privind colectarea și transferul datelor API, însemnând obligația de a respecta aceleași cerințe în toate statele membre, s-ar traduce într-un grad sporit de respectare a normelor în acest domeniu de către industria aeriană. Colectarea prin mijloace automatizate a unor date API mai fiabile și verificate ar permite identificarea călătorilor care prezintă un grad ridicat de risc și ar asigura o accelerare a procedurilor de verificare și de vămuire la frontierele externe pentru pasageri la sosire. Un instrument API separat în scopul asigurării respectării legii ar reglementa colectarea datelor API pentru toate zborurile înspre și dinspre UE, precum și pentru anumite zboruri interne și intra-UE în cazul cărora se colectează date PNR. O prelucrare în comun a datelor API și a datelor PNR ar consolida lupta împotriva criminalității grave și a terorismului prin intermediul Directivei privind PNR. Autoritățile naționale competente (unitățile de informații despre pasageri) ar beneficia de date API de o calitate mai bună și verificate pentru a investiga infracțiunile grave și terorismul și pentru a identifica autorii acestor infracțiuni grave.
Care sunt costurile opțiunii preferate (sau ale opțiunilor principale, dacă nu există o opțiune preferată)?
Opțiunea de politică preferată ar necesita investiții atât din partea autorităților naționale, cât și din partea transportatorilor aerieni. Costurile pe care ar urma să le suporte <u>autoritățile statelor membre cu instrumentul API în scopul gestionării frontierelor externe</u> ar depinde de dimensiunea țării în cauză și de volumul total al zborurilor care sosesc pe teritoriul acesteia. Sistemele API naționale ar trebui modificate pentru a primi și a prelucra fluxuri suplimentare de date, care anterior nu se colectau. Suma totală a costurilor este estimată în medie la 13,5 milioane EUR . Pentru <u>transportatorii aerieni</u> , principalul element de cost ar fi cel legat de transmiterea datelor API. Obligația de a transmite în mod sistematic datele API pentru toate zborurile de sosire ar crește volumul de date transmise și, prin urmare, ar genera costuri suplimentare de transmitere. Cu toate acestea, prin această inițiativă, datele API ar fi transmise doar unui singur punct, și anume interfața pentru operatorii de transport însoțită de un router API, ceea ce ar reduce substanțial costurile de transmitere. Se estimează că această reducere va genera economii nete de 2,53 milioane EUR pe an. Companiile aeriene care nu utilizează mijloace automatizate în procesele lor de înregistrare ar trebui, de asemenea, fie să investească în achiziționarea de mijloace automatizate, fie să își modifice sistemele de colectare a datelor API pentru a utiliza astfel de mijloace; aceste operațiuni se estimează că vor avea un cost unic de 50 de milioane EUR . Instrumentul API în scopul asigurării respectării legii ar presupune, de asemenea, o creștere a numărului de pasageri ale căror date ar fi transmise autorităților de companiile aeriene; aceste costuri sunt atenuate de faptul că datele s-ar transmite o singură dată interfeței pentru operatorii de transport însoțite de un router API. Se estimează o valoare totală de 75 de milioane EUR reprezentând costuri unice, plus costuri recurente de 16,13 milioane EUR aferente transmiterii datelor API privind zborurile intra-UE, respectiv 4,21 milioane EUR pentru zborurile de plecare. Nu se preconizează costuri pentru statele membre, deoarece prelucrarea datelor API suplimentare se poate realiza utilizându-se capacitățile existente.
Care va fi impactul asupra societăților, a IMM-urilor și a microîntreprinderilor?
Se preconizează că măsurile propuse nu vor avea un impact semnificativ asupra întreprinderilor mici și mijlocii.
Va exista un impact semnificativ asupra bugetelor și a administrațiilor naționale?
Media costurilor totale cu investițiile preconizate la nivel național este estimată la 13,5 milioane EUR .
Vor exista alte efecte semnificative?
Toate opțiunile de politică preferate se referă la prelucrarea datelor cu caracter personal. În consecință, aceste opțiuni de politică au un impact asupra drepturilor fundamentale, în special, asupra dreptului la protecția datelor cu caracter personal (articolul 8 din Carta drepturilor fundamentale a UE) și a dreptului la

respectarea vieții private și de familie (articolul 7 din Cartă). Colectarea de date API privind anumite zboruri interne și intra-UE ar putea descuraja exercitarea liberei circulații, astfel cum este garantată de articolul 45 din cartă. Pentru a se asigura respectarea deplină a drepturilor fundamentale, evaluarea impactului efectuează o analiză aprofundată a drepturilor fundamentale și identifică o serie de garanții eficiente necesare. Mai precis, colectarea datelor API privind zborurile interne și intra-UE în scopul asigurării respectării legii nu ar fi sistematică și s-ar limita la zborurile pentru care se colectează date PNR. Colectarea datelor API ar aplica cerințele și garanțiile stabilite în hotărârea Curții de Justiție în cauza *Ligue des droits humains*. Toate opțiunile de politică preferate ar îndeplini un obiectiv de interes general – gestionarea eficientă a frontierelor externe ale spațiului Schengen și combaterea criminalității grave și a terorismului – și ar fi strict limitate la ceea ce este necesar și proporțional pentru atingerea acestui obiectiv.

D. Acțiuni ulterioare

Când va fi reexaminată politica?

Comisia se va asigura că există mecanismele necesare de monitorizare a funcționării măsurilor propuse, pe care le va evalua în raport cu principalele obiective de politică.

După începerea punerii în aplicare a noilor instrumente API, Comisia va prezenta Parlamentului European și Consiliului un raport de evaluare a punerii în aplicare a instrumentelor și a valorii lor adăugate. În cadrul raportului, se va analiza, de asemenea, orice impact direct sau indirect asupra drepturilor fundamentale. Comisia va trebui să analizeze rezultatele obținute în raport cu obiectivele stabilite, să evalueze dacă principiile de bază sunt în continuare valabile și să identifice eventualele implicații asupra opțiunilor viitoare.

Astfel, Comisia urmează să ia în considerare informațiile furnizate de statele membre și orice alte informații relevante legate de punerea în aplicare a celor două instrumente. În plus, transmiterea datelor API către interfața pentru operatorii de transport și distribuirea acestora către autoritățile naționale competente prin intermediul unui router API ar sprijini îndeplinirea de către Comisie a sarcinilor sale de evaluare și de asigurare a respectării legislației, furnizând statistici fiabile privind volumul de date transmise și zborurile pentru care s-ar solicita date API.