

V Bruseli 14. decembra 2022
(OR. en)

Medziinštitucionálne 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

SPRIEVODNÁ POZNÁMKA

Od:	Martine DEPREZOVÁ, riaditeľka, v zastúpení generálnej tajomníčky Európskej komisie
Dátum doručenia:	14. decembra 2022
Komu:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generálna tajomníčka Rady Európskej únie
Č. dok. Kom.:	SWD(2022) 423 final
Predmet:	PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU Sprievodný dokument k návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o zhromažďovaní a prenose vopred poskytovaných informácií o cestujúcich (API) na účely posilnenia a uľahčenia kontrol na vonkajších hraniciach, o zmene nariadenia (EÚ) 2019/817 a nariadenia (EÚ) 2018/1726 a o zrušení smernice Rady 2004/82/ES návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o zhromažďovaní a prenose vopred poskytovaných informácií o cestujúcich na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania trestných činov terorizmu a závažnej trestnej činnosti a o zmene nariadenia (EÚ) 2019/818

Delegáciám v prílohe zasielame dokument SWD(2022) 423 final.

Príloha: SWD(2022) 423 final



EURÓPSKA
KOMISIA

V Štrasburgu 13. 12. 2022
SWD(2022) 423 final

PRACOVNÝ DOKUMENT ÚTVAROV KOMISIE

ZHRNUTIE SPRÁVY O POSÚDENÍ VPLYVU

Sprievodný dokument k

návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o zhromažďovaní a prenose vopred poskytovaných informácií o cestujúcich (API) na účely posilnenia a uľahčenia kontrol na vonkajších hraniciach, o zmene nariadenia (EÚ) 2019/817 a nariadenia (EÚ) 2018/1726 a o zrušení smernice Rady 2004/82/ES

návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o zhromažďovaní a prenose vopred poskytovaných informácií o cestujúcich na účely prevencie, odhaľovania, vyšetrovania a stíhania trestných činov terorizmu a závažnej trestnej činnosti a o zmene nariadenia (EÚ) 2019/818

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

Zhrnutie
Posúdenie vplyvu revízie smernice o vopred poskytovaných informáciách o cestujúcich (API)
A. Potreba konať
Prečo? Aký problém sa rieši?
V posledných desaťročiach sme boli svedkami nárastu počtu ľudí, ktorí cestujú letecky, pričom EÚ zaznamenala približne 1 miliardu cestujúcich (v roku 2019), z čoho pol miliardy cestujúcich v leteckej doprave vstupuje do EÚ alebo ju opúšťa. To spôsobuje tlak na vonkajšie vzdušné hranice. V tejto súvislosti sú vopred poskytnuté informácie o cestujúcich (API) účinným nástrojom s cieľom vopred informovať pohraničné orgány o objeme a totožnosti cestujúcich v leteckej doprave, čo umožňuje predbežné kontroly pred ich príchodom na vonkajšiu hranicu. Existujú však dva hlavné problémy, ktoré vytvárajú medzery a nezrovnalosti v spôsobe, akým členské štáty spracúvajú údaje API na účely riadenia hraníc, ako aj na účely presadzovania práva. - Po prvé si účinné riadenie hraníc vyžaduje, aby všetci cestujúci v leteckej doprave prekračujúci schengenské vonkajšie hranice boli účinne a systematicky predbežne kontrolovaní pomocou údajov API. Nie všetky členské štáty však od leteckých dopravcov požadujú, aby prevádzkali údaje API. Okrem toho v prípade tých členských štátov, ktoré zaviedli systém API, sa pri hodnotení smernice o API z roku 2020 zistilo, že členské štáty nedostatočne využívajú možnosť spracovania údajov API na posilnené riadenie hraníc. Účinné využívanie údajov API si navyše vyžaduje zhromažďovanie spoľahlivých a overených údajov, čo v súčasnosti niekedy nie je pravidlom. V smernici o API sa totiž nestanovujú prostriedky na zhromažďovanie údajov API od cestujúcich, čo môže viesť k neúplným alebo nesprávnym údajom prevádzaným do vnútroštátnych orgánov. Vo všeobecnosti a vzhľadom na flexibilitu, ktorú poskytujú požiadavky stanovené v smernici o API, existuje veľká rozmanitosť v spôsobe vykonávania smernice o API členskými štátmi. V dôsledku toho nie je každý cestujúci v leteckej doprave prekračujúci schengenské vonkajšie hranice predbežne kontrolovaný pomocou údajov API. - Po druhé spoločné spracúvanie údajov API a záznamov o cestujúcich (PNR) je účinným nástrojom pre orgány presadzovania práva na odhaľovanie teroristov a iných páchatel'ov závažnej trestnej činnosti. Boj proti závažnej trestnej činnosti a terorizmu je samostatným účelom spracúvania údajov API, ale je účinný len vtedy, ak sa údaje spracúvajú v kombinácii s informáciami o rezerváciách obsiahnutými v údajoch PNR. V dôsledku uvedených nedostatkov v spracúvaní údajov API sa oslabuje používanie údajov na účely presadzovania práva. Keďže súčasný rámec EÚ umožňuje spoločné spracúvanie údajov API a údajov PNR len pri letoch, ktoré vstupujú do EÚ alebo ju opúšťajú, existuje okrem toho významná bezpečnostná medzera pri spracúvaní údajov o cestujúcich v leteckej doprave orgánmi členských štátov pri letoch vnútri EÚ a pri vnútroštátnych letoch. S cieľom odstrániť túto medzeru sa v stratégii Komisie na dosiahnutie plne funkčného a odolného schengenského priestoru z júna 2021 požadovalo intenzívnejšie využívanie údajov API v kombinácii s údajmi PNR pre lety v rámci schengenského priestoru v záujme výrazného posilnenia vnútornej bezpečnosti v súlade so základným právom na ochranu osobných údajov a so základným právom na slobodu pohybu¹.
Čo sa od tejto iniciatívy očakáva?
Cieľom tejto iniciatívy je posilniť riadenie schengenských vonkajších hraníc zabezpečením toho, aby každá osoba cestujúca letmi, ktoré vstupujú do schengenského priestoru alebo ho opúšťajú, bola pred príchodom na schengenskú vonkajšiu hranicu predbežne skontrolovaná pomocou údajov API. Cieľom tejto iniciatívy je aj posilnenie vnútornej bezpečnosti EÚ zabezpečením toho, aby orgány presadzovania práva členských štátov mali prístup k spoľahlivým údajom o cestujúcich v leteckej doprave v záujme účinného predchádzania terorizmu a závažnej trestnej činnosti a boja proti nim. Na dosiahnutie týchto všeobecných cieľov sa v iniciatíve stanovujú tri konkrétne ciele: zabezpečiť predbežné kontroly na schengenských vonkajších hraniciach pomocou údajov API: zhromažďovanie údajov API umožňuje vnútroštátnym orgánom systematicky porovnávať údaje o cestujúcich s informáciami obsiahnutými vo vnútroštátnych databázach, v databázach EÚ a medzinárodných databázach, pričom tak môžu urobiť skôr, ako cestujúci skutočne príde na hraničný priechod. Údaje API poskytnú príslušníkom pohraničnej stráže dodatočný čas na analýzu informácií a pomôžu im lepšie si organizovať prácu, uľahčiť pohyb cestujúcich bona fide na vonkajších schengenských hraniciach: údajmi API sa uľahčuje odbavenie nízkorizikových cestujúcich. Lepšia príprava na kontrolu konkrétnych cestujúcich tým, že sa pred svojím príchodom identifikujú prostredníctvom údajov API, pomáha urýchliť hraničné kontroly, keďže cestujúci vyžadujúci sekundárne kontroly môžu byť oddelení bez toho, aby ostatní cestujúci stáli v rade a čakali,

¹COM(2021) 277 final (2. júna 2021).

- účinne **bojovať proti závažnej trestnej činnosti a terorizmu pomocou spoločného spracovania údajov API a údajov PNR**: prostredníctvom údajov API zhromaždených automatizovanými prostriedkami sa spoľahlivo identifikujú tí cestujúci, ktorí sú osobitne v záujme príslušných orgánov vyšetrojúcich závažnú trestnú činnosť a terorizmus. S cieľom umožniť spoločné spracovanie údajov API a údajov PNR by sa každý záznam PNR prijatý príslušnými orgánmi mal doplniť úplnými a správnymi údajmi API, pričom by sa malo rešpektovať základné právo na ochranu osobných údajov a základné právo na slobodu pohybu.

Aká je pridaná hodnota opatrení na úrovni EÚ?

Smernica o API vedie k nejednotným a rozdielnym postupom, ako vyplýva z hodnotenia smernice v roku 2020, čo si vyžaduje ďalšie opatrenia v tejto oblasti s cieľom zabezpečiť účinnosť a konzistentnosť pri používaní údajov API v súvislosti s predbežnými kontrolami na vonkajších hraniciach schengenského priestoru. Intervencia na úrovni EÚ by takisto poskytla celoeurópske kritériá zhromažďovania a prenosu údajov API na účely presadzovania práva, aby sa zvýšila účinnosť spracúvania údajov PNR v boji proti závažnej trestnej činnosti a terorizmu v EÚ.

Jasnejšie kritériá zhromažďovania údajov API zabezpečia lepšie využívanie a dodržiavanie zo strany leteckého priemyslu a zvýši sa nimi efektívnosť, najmä zavedením povinnosti prevádzkať údaje API do jedného vstupného bodu (rozhranie pre dopravcov a smerovač API) namiesto ich prevádzania do viacerých vnútroštátnych orgánov, ako je v súčasnosti pravidlom. Vnútroštátne orgány a iné zainteresované strany, s ktorými sa konzultovalo pri príprave tohto posúdenia vplyvu, vyzvali na revíziu smernice o API s cieľom zabezpečiť konzistentnosť a právnu zrozumiteľnosť.

B. Riešenia

Aké legislatívne a nelegislatívne možnosti politiky sa zvažovali? Je niektorá z možností uprednostňovaná? Prečo?

Zvažovali sa viaceré legislatívne možnosti politiky, zatiaľ čo nelegislatívnymi možnosťami by sa zistené problémy účinne neriešili. Po predbežnom výbere boli niektoré možnosti rýchlo vylúčené. Politické možnosti analyzované v posúdení vplyvu možno zoskupiť do troch súborov možností, a to:

1. **možnosti týkajúce sa rozsahu zhromažďovania údajov API na účely riadenia schengenských vonkajších hraníc** s dvoma kumulatívnymi možnosťami politiky:
 - možnosť politiky 1.1: zhromažďovanie údajov API pri všetkých prichádzajúcich letoch mimo schengenského priestoru;
 - možnosť politiky 1.2: zhromažďovanie údajov API pri všetkých prichádzajúcich a odchádzajúcich letoch mimo schengenského priestoru;
2. **možnosti týkajúce sa rozsahu zhromažďovania údajov API na účely presadzovania práva** s cieľom umožniť spoločné spracúvanie údajov API a údajov PNR s dvoma kumulatívnymi možnosťami politiky:
 - možnosť politiky 2.1: zhromažďovanie údajov API pri všetkých prichádzajúcich a odchádzajúcich letoch mimo EÚ;
 - možnosť politiky 2.2: zhromažďovanie údajov API pri všetkých letoch mimo EÚ (prichádzajúcich a odchádzajúcich), vnútri EÚ a vnútroštátnych letoch, pri ktorých sa zhromažďujú údaje PNR;
3. **možnosti týkajúce sa kvality a získavania údajov API** ako horizontálneho aspektu. To by sa vzťahovalo na zhromažďovanie údajov API pri akomkoľvek uplatniteľnom lete a na akýkoľvek účel, čo by malo vplyv na zhromažďovanie údajov API na účely riadenia schengenských vonkajších hraníc, ako aj na účely presadzovania práva. Existujú dve alternatívne možnosti politiky:
 - možnosť politiky 3.1: zhromažďovanie údajov API buď automatizovanými, alebo manuálnymi prostriedkami,
 - možnosť politiky 3.2: zhromažďovanie údajov API len automatizovanými prostriedkami.

V rámci **uprednostňovaných možností politiky** sa spája zhromažďovanie údajov API pri prichádzajúcich letoch mimo schengenského priestoru na účely riadenia schengenských vonkajších hraníc (možnosť politiky 1.1), pri určených letoch vnútri EÚ a pri vnútroštátnych letoch, pri ktorých sa údaje PNR zhromažďujú na účely presadzovania práva (možnosť politiky 2.2). Medzi uprednostňované možnosti politiky patrí aj povinnosť prevádzkať úplné údaje API zo strany leteckých dopravcov len pomocou automatizovaných prostriedkov (možnosť politiky 3.2) na účely riadenia schengenských vonkajších hraníc, ako aj na účely presadzovania práva.

Kto podporuje ktorú možnosť?

Pri príprave posúdenia vplyvu sa uskutočnili konzultácie so širokou škálou zainteresovaných strán vrátane vnútroštátnych orgánov v členských štátoch, agentúr EÚ, organizácií občianskej spoločnosti, ako aj

zástupcov súkromného sektora a medzinárodných organizácií. Konzultačné činnosti zahŕňali prieskumy, rozhovory a semináre s hlavnými zainteresovanými stranami. Väčšina zainteresovaných strán, s ktorými sa uskutočnili konzultácie, podporuje uprednostňovanú možnosť politiky.
C. Vplyv uprednostňovanej možnosti
Aké sú výhody uprednostňovanej možnosti (prípadne hlavných možností, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?
Nástroj API pre riadenie vonkajších hraníc by sa zlepšila schopnosť členských štátov využívať údaje API na účinnú a efektívnu predbežnú kontrolu cestujúcich v leteckej doprave pred ich príchodom na schengenské vonkajšie hranice. Štandardizáciou požiadaviek na zhromažďovanie a prenos údajov API by sa zvýšil súlad leteckého priemyslu, keďže by čelil rovnakým požiadavkám vo všetkých členských štátoch. Spoľahlivejšie a overené údaje API zhromažďované automatizovanými prostriedkami by umožnili identifikáciu vysokorizikových cestujúcich a zabezpečili by rýchlejšie uľahčenie kontrol na vonkajších hraniciach a odbavenie cestujúcich pri príchode. Samostatným nástrojom API na účely presadzovania práva by sa regulovalo zhromažďovanie údajov API pri všetkých letoch do EÚ a mimo nej, ako aj pri určených letoch vnútri EÚ a pri vnútroštátnych letoch, pri ktorých sa zhromažďujú údaje PNR. Spoločným spracúvaním údajov API a údajov PNR by sa posilnila spoľahlivosť smernice o PNR, pokiaľ ide o boj proti závažnej trestnej činnosti a terorizmu. Príslušné vnútroštátne orgány (útvary zodpovedné za informácie o cestujúcich) by využili kvalitnejšie a overené údaje API na vyšetrovanie závažnej trestnej činnosti a terorizmu a na identifikáciu páchateľov zapojených do tejto závažnej trestnej činnosti.
Aké sú náklady na uprednostňovanú možnosť (prípadne na hlavné možnosti, ak sa žiadna konkrétna možnosť neuprednostňuje)?
Uprednostňovaná možnosť politiky by si vyžadovala investície vnútroštátnych orgánov, ako aj leteckých dopravcov. Náklady na nástroj API na účely riadenia vonkajších hraníc znášané <u>orgánmi členských štátov</u> by záviseli od veľkosti krajiny a celkového objemu prichádzajúcich letov. Vnútroštátne systémy API by sa museli upraviť tak, aby sa prostredníctvom nich prijímali a spracúvali dodatočné toky údajov, ktoré sa predtým nezhrmažďovali. Súčet nákladov sa odhaduje v priemere na 13,5 milióna EUR. V prípade <u>leteckých dopravcov</u> by hlavnou zložkou nákladov boli náklady na prevádzanie údajov API. Povinnosťou systematicky prevádzať údaje API týkajúce sa všetkých prichádzajúcich letov by sa zvýšil objem prevádzaných údajov, čo by viedlo k dodatočným nákladom na prevádzanie. V rámci tejto iniciatívy by sa však údaje API prevádzali len do jedného bodu, konkrétne do rozhrania pre dopravcov doplneného smerovačom API, čo by podstatne znížilo náklady na prevádzanie. Čisté úspory sa odhadujú na 2,53 milióna EUR ročne. Letecké spoločnosti, ktoré nevyužívajú automatizované prostriedky v procese registrácie cestujúcich (check-in), by takisto museli buď investovať, alebo vykonať úpravy svojich systémov s cieľom zhromažďovať údaje API pomocou automatizovaných prostriedkov, pričom jednorazové náklady sa odhadujú na 50 miliónov EUR. V súvislosti s nástrojom API na účely presadzovania práva by sa zvýšil aj počet cestujúcich, o ktorých by letecké spoločnosti prenášali údaje do orgánov, pričom tieto náklady by sa znížili v dôsledku skutočnosti, že údaje by sa do rozhrania pre dopravcov doplneného smerovačom API prevádzali iba raz. Celkovo sa tieto jednorazové náklady odhadujú na 75 miliónov EUR a stále náklady na prevádzanie údajov API pri letoch vnútri EÚ na 16,13 milióna EUR a stále náklady pri odchádzajúcich letoch na 4,21 milióna EUR. Neočakávajú sa žiadne náklady znášané členskými štátmi, keďže sa existujúcimi kapacitami bude zohľadňovať spracovanie dodatočných údajov API.
Aký to bude mať vplyv na podniky, MSP a mikropodniky?
Očakáva sa, že navrhované opatrenia nebudú mať významný vplyv na malé a stredné podniky.
Očakáva sa významný vplyv na vnútroštátne rozpočty a verejnú správu?
Výška očakávaných investičných nákladov na vnútroštátnej úrovni sa odhaduje v priemere na 13,5 milióna EUR .
Očakáva sa iný významný vplyv?
Všetky uprednostňované možnosti politiky súvisia so spracúvaním osobných údajov. Tieto možnosti politiky tak majú vplyv na základné práva, a to najmä na právo na ochranu osobných údajov (článok 8 Charty základných práv EÚ) a právo na súkromný a rodinný život (článok 7 charty). Zhromažďovanie údajov API pri určených letoch vnútri EÚ a pri vnútroštátnych letoch by mohol odrádzať od uplatňovania voľného pohybu, ako sa zaručuje v článku 45 charty. S cieľom zabezpečiť úplný súlad so základnými právami sa pri analýze v rámci posúdenia vplyvu dôkladne zohľadňujú základné práva a identifikuje sa niekoľko účinných záruk, ktoré sú potrebné. Konkrétnejšie ide o to, že zhromažďovanie údajov API pri letoch vnútri EÚ a pri vnútroštátnych letoch na účely presadzovania práva by nebolo systematické a obmedzené na lety, pri ktorých sa zbierajú údaje PNR. Pri zhromažďovaní údajov API by sa uplatňovali požiadavky a záruky

stanovené v rozsudku Súdneho dvora vo veci *Ligue des droits humains*. Všetkými uprednostňovanými možnosťami politiky by sa spĺňal cieľ všeobecného záujmu – účinné riadenie vonkajších hraníc schengenského priestoru a boj proti závažnej trestnej činnosti a terorizmu –, pričom by boli prísne obmedzené na to, čo je nevyhnutné a primerané na dosiahnutie tohto cieľa.

D. Další postup

Kedy sa táto politika preskúma?

Komisia by zabezpečila zavedenie potrebných mechanizmov monitorovania fungovania navrhovaných opatrení a vykonala by ich hodnotenie na základe hlavných politických cieľov.

Po začatí prevádzky nových nástrojov API by Komisia predložila Európskemu parlamentu a Rade správu, v ktorej by sa posúdilo vykonávanie nástrojov a ich pridaná hodnota. V správe by sa takisto uviedol akýkoľvek priamy alebo nepriamy vplyv na základné práva. Preskúmali by sa dosiahnuté výsledky na základe cieľov a posúdila by sa pokračujúca platnosť základnej opodstatnenosti a akékoľvek dôsledky pre budúce možnosti.

Na tento účel by Komisia zohľadnila informácie poskytnuté členskými štátmi a všetky ďalšie relevantné informácie súvisiace s vykonávaním týchto dvoch nástrojov. Okrem toho prevádzanie údajov API do rozhrania pre dopravcov a ich distribúcia príslušným vnútroštátnym orgánom prostredníctvom smerovača API by Komisii pomohli v jej úlohách v oblasti hodnotenia a presadzovania tým, že by Komisii poskytli spoľahlivé štatistiky o objeme prevádzaných údajov a o letoch, v prípade ktorých by sa údaje API požadovali.