

Bruselj, 14. december 2022  
(OR. en)

---

Medinstitucionalni zadevi:  
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

#### SPREMNI DOPIS

---

Pošiljatelj: za generalno sekretarko Evropske komisije:  
direktorica Martine DEPREZ

Datum prejema: 14. december 2022

Prejemnik: Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije

---

Št. dok. Kom.: SWD(2022) 423 final

---

Zadeva: DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O  
OCENI UČINKA Spremni dokument k Predlogu uredbe Evropskega  
parlamenta in Sveta o zbiranju in prenosu predhodnih informacij o  
potnikih (API) za izboljšanje in olajšanje nadzora zunanjih meja,  
spremembi Uredbe (EU) 2019/817 in Uredbe (EU) 2018/1726 ter  
razveljavitvi Direktive Sveta 2004/82/ES k Predlogu uredbe Evropskega  
parlamenta in Sveta o zbiranju in prenosu predhodnih informacij o  
potnikih za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon  
terorističnih in hudih kaznivih dejanj ter o spremembi Uredbe (EU)  
2019/818

---

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2022) 423 final.

---

Priloga: SWD(2022) 423 final



EVROPSKA  
KOMISIJA

Strasbourg, 13.12.2022  
SWD(2022) 423 final

**DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE**  
**POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA**

*Spremni dokument*

**k Predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zbiranju in prenosu predhodnih informacij o potnikih (API) za izboljšanje in olajšanje nadzora zunanjih meja, spremembi Uredbe (EU) 2019/817 in Uredbe (EU) 2018/1726 ter razveljavitvi Direktive Sveta 2004/82/ES**

**k Predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zbiranju in prenosu predhodnih informacij o potnikih za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon terorističnih in hudih kaznivih dejanj ter o spremembi Uredbe (EU) 2019/818**

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

## Povzetek

Ocena učinka revizije direktive o predhodnih informacijah o potnikih (direktiva API)

### A. Potreba po ukrepanju

#### Zakaj? V čem je težava?

V zadnjih desetletjih se je povečalo število oseb, ki potujejo z letalom. EU je leta 2019 zabeležila približno milijardo potnikov, ki so vstopili v EU ali izstopili iz nje, od tega pol milijarde potnikov v zračnem prometu. To povzroča pritisk na zunanje zračne meje. V tem kontekstu so predhodne informacije o potnikih (v nadaljnjem besedilu: podatki API) učinkovito orodje za vnaprejšnje obveščanje mejnih organov o številu in identiteti potujočih v zračnem prometu in omogočajo predhodna preverjanja teh potujočih pred njihovim prihodom na zunanjo mejo. Vendar obstajata **dve glavni težavi**, ki povzročata vrzeli in nedoslednosti v načinu, kako države članice obdelujejo podatke API, tako za namene upravljanja meja kot tudi za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona kaznivih dejanj.

- Prvič, učinkovito upravljanje meja zahteva, da se **opravi učinkovito in sistematično predhodno preverjanje vseh potujočih v zračnem prometu, ki prehajajo zunanje schengenske meje, na podlagi podatkov API**. Vendar vse države članice ne zahtevajo od letalskih prevoznikov, da prenesejo podatke API. Poleg tega je bilo v oceni direktive API iz leta 2020 ugotovljeno, da tiste države članice, ki so vzpostavile sistem za podatke API, možnosti obdelave teh informacij ne uporabljajo v zadostni meri za izboljšanje upravljanja meja. Za učinkovito uporabo podatkov API morajo biti zbrane informacije zanesljive in preverjene, kar zdaj včasih niso. Direktiva API dejansko ne predpisuje sredstev za zbiranje podatkov API od potnikov, zato je mogoče, da se nacionalnim organom posredujejo nepopolni ali nepravilni podatki. Zaradi vsega navedenega in zaradi prožnosti, ki jo omogočajo zahteve iz direktive API, se navedena direktiva v različnih državah članicah zelo različno izvaja. Tako se ne opravi predhodno preverjanje vseh potnikov v zračnem prometu, ki prehajajo zunanjo schengensko mejo, na podlagi podatkov API.
- Drugič, **skupna obdelava podatkov API in podatkov iz evidence podatkov o potnikih (v nadaljnjem besedilu: podatki PNR) je učinkovito orodje, s katerim lahko organi za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj** odkrijejo teroriste in storilce drugih hudih kaznivih dejanj. Boj proti hudim kaznivim dejanjem in terorizmu je jasen namen obdelave podatkov API, vendar je učinkovit le, če se podatki obdelujejo skupaj z informacijami o rezervacijah, ki jih vsebujejo podatki PNR. Zgoraj opredeljene pomanjkljivosti pri obdelavi podatkov API spodbujajo uporabo teh podatkov za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona kaznivih dejanj. Ker sedanji okvir EU omogoča skupno obdelavo podatkov API in podatkov PNR samo za lete, ki vstopajo v EU ali izstopajo iz nje, obstaja tudi velika varnostna vrzel pri obdelavi podatkov o potnikih v zračnem prometu s strani organov držav članic za lete znotraj EU in notranje lete. Komisija je za odpravo te vrzeli v strategiji za **v celoti delujoče in odporne schengenske območje** iz junija 2021 pozvala k večji uporabi podatkov API v kombinaciji s podatki PNR za lete znotraj schengenskega območja, da bi se, ob upoštevanju temeljne pravice do **varstva osebnih podatkov** in temeljne pravice do **prostega gibanja**, znatno izboljšala notranja varnost<sup>1</sup>.

#### Kaj naj bi prinesla ta pobuda?

Cilj te pobude je **izboljšati upravljanje zunanjih schengenskih meja** z zagotavljanjem, da se na podlagi podatkov API opravi predhodno preverjanje vsake osebe na letih, ki vstopajo na schengensko območje ali ga zapuščajo, pred prihodom osebe na zunanjo schengensko mejo. Cilj te pobude je tudi **okrepiti notranjo varnost EU** z zagotavljanjem, da imajo organi držav članic za preprečevanje, odkrivanje in preiskovanje kaznivih dejanj dostop do zanesljivih podatkov o potnikih v zračnem prometu za uspešno preprečevanje terorizma in hudih kaznivih dejanj ter boj proti njim. Za doseganje teh splošnih ciljev so v pobudi določeni trije posebni cilji:

- zagotovitev **predhodnih preverjanj na podlagi podatkov API na zunanjih schengenskih mejah**: zbiranje podatkov API nacionalnim organom omogoča sistematično navzkrižno preverjanje podatkov o potnikih z informacijami iz nacionalnih in mednarodnih podatkovnih zbirk ter podatkovnih zbirk EU, preden potnik dejansko prispe na mejni prehod. Podatki API bodo mejnim policistom zagotovili dodaten čas za analizo informacij in prispevali k boljši organizaciji njihovega dela,
- **olajšanje pretoka dobrovernih potujočih na zunanjih schengenskih mejah**: podatki API olajšujejo preverjanje potnikov, ki predstavljajo majhno tveganje. Boljša priprava na kontrolo določenih potnikov, opredeljenih na podlagi podatkov API, še pred njihovim prihodom pomaga pospešiti mejne kontrole. Potnike, pri katerih je treba opraviti sekundarno kontrolo, se lahko namreč loči od drugih potnikov, ki jim

<sup>1</sup> COM(2021) 277 final z dne 2. junija 2021.

tako ni treba čakati v vrsti,

- učinkovit **boj proti hudim kaznivim dejanjem in terorizmu s skupno obdelavo podatkov API in podatkov PNR**: na podlagi podatkov API, zbranih z avtomatiziranimi sredstvi, se bodo lahko zanesljivo identificirali tisti potniki, ki jih morajo pristojni organi za preiskovanje hudih kaznivih dejanj in terorizma posebej preveriti. Da bi se omogočila skupna obdelava podatkov API in podatkov PNR, bi bilo treba vsako evidenco podatkov o potnikih, ki jo prejmejo pristojni organi, dopolniti s popolnimi in pravnimi podatki API, ob spoštovanju temeljne pravice do varstva osebnih podatkov in temeljne pravice do prostega gibanja.

### **Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?**

Direktiva API vodi do nedoslednih in različnih praks, kot je razvidno iz njene ocene iz leta 2020, zato so potrebni nadaljnji ukrepi za zagotovitev učinkovitosti in doslednosti pri uporabi podatkov API za predhodna preverjanja na zunanjih schengenskih mejah. Posredovanje na ravni EU bi zagotovilo tudi merila na tej ravni za zbiranje in prenos podatkov API za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona kaznivih dejanj, da bi se povečala učinkovitost obdelave podatkov PNR pri boju proti hudim kaznivim dejanjem in terorizmu v EU.

Jasnejša merila za zbiranje podatkov API bodo zagotovila boljšo uporabo teh podatkov in izpolnjevanje obveznosti s strani letalskega sektorja ter povečala učinkovitost, zlasti z uvedbo obveznosti prenosa podatkov API na eno vstopno točko (vmesnik za prevoznike in usmerjevalnik za podatke API) namesto na več nacionalnih organov, kot velja danes. Nacionalni organi in drugi deležniki, s katerimi so bila opravljena posvetovanja v okviru priprave te ocene učinka, so pozvali k reviziji direktive API, da se zagotovita doslednost in pravna jasnost.

## **B. Rešitve**

### **Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale? Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?**

Preučenihi je bilo več zakonodajnih možnosti politike, medtem ko nezakonodajne možnosti ne bi učinkovito obravnavale ugotovljenih težav. Po predizboru so bile nekatere možnosti hitro opuščene. Možne politike, analizirane v oceni učinka, je mogoče združiti v tri sklope možnosti, in sicer:

- (1) **Možnosti v zvezi z obsegom zbiranja podatkov API za namene upravljanja zunanjih schengenskih meja** z dvema kumulativnima možnima politikama:
  - možna politika 1.1: zbiranje podatkov API za vse dohodne lete iz držav zunaj schengenskega območja,
  - možna politika 1.2: zbiranje podatkov API za vse dohodne lete iz držav zunaj schengenskega območja in za vse odhodne lete v te države.
- (2) **Možnosti v zvezi z obsegom zbiranja podatkov API za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona kaznivih dejanj**, da se omogoči skupna obdelava podatkov API in podatkov PNR, z dvema kumulativnima možnima politikama:
  - možna politika 2.1: zbiranje podatkov API za vse dohodne lete iz držav zunaj EU in za vse odhodne lete v te države,
  - možna politika 2.2: zbiranje podatkov API za vse dohodne lete iz držav zunaj EU in za vse odhodne lete v te države kot tudi za vse lete znotraj EU in notranje lete, za katere se zbirajo podatki PNR.
- (3) **Možnosti v zvezi s kakovostjo in zajemanjem podatkov API** s horizontalnega vidika. To bi se nanašalo na zbiranje podatkov API za vse ustrezne lete in vse namene, zato bi zajemalo zbiranje podatkov API tako za upravljanje zunanjih schengenskih meja kot tudi za preprečevanje, odkrivanje, preiskovanje in pregon kaznivih dejanj. Obstajata dve alternativni možni politiki:
  - možna politika 3.1: zbiranje podatkov API z avtomatiziranimi sredstvi ali ročno,
  - možna politika 3.2: zbiranje podatkov API samo z avtomatiziranimi sredstvi.

**Prednostne možne politike** združujejo zbiranje podatkov API za dohodne lete iz držav zunaj schengenskega območja za upravljanje zunanjih schengenskih meja (možna politika 1.1) ter za lete v EU in iz nje in za izbrane lete znotraj EU in notranje lete, za katere se zbirajo podatki PNR, za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona kaznivih dejanj (možna politika 2.2). Prednostne možne politike vključujejo tudi obveznost prenosa celotnega nabora podatkov API s strani letalskih prevoznikov samo z uporabo avtomatiziranih sredstev (možna politika 3.2), tako za namene upravljanja zunanjih schengenskih meja kot tudi za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona kaznivih dejanj.

### **Kdo podpira katero možnost?**

Pri pripravi ocene učinka so bila opravljena posvetovanja s številnimi skupinami deležnikov, vključno z

nacionalnimi organi v državah članicah, agencijami EU, organizacijami civilne družbe ter predstavniki zasebnega sektorja in mednarodnih organizacij. Dejavnosti posvetovanja so vključevale ankete, razgovore in delavnice z glavnimi deležniki. Večina deležnikov, s katerimi so bila opravljena posvetovanja, podpira prednostno možno politiko.

### C. Učinki prednostne možnosti

#### Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

**Instrument o podatkih API za namene upravljanja zunanjih meja** bi izboljšal zmogljivost držav članic za uporabo podatkov API za uspešno in učinkovito predhodno preverjanje potujočih v zračnem prometu pred njihovim prihodom na zunanje schengenske meje. Standardizacija zahtev za zbiranje in prenos podatkov API bi izboljšala skladnost letalskega sektorja, saj bi moral v vseh državah članicah izpolnjevati enake zahteve. Zanesljivejši in preverjeni podatki API, kot bi bili zbrani z avtomatiziranimi sredstvi, bi omogočili identifikacijo potujočih, ki predstavljajo visoko tveganje, ter pospešili in olajšali kontrole na zunanjih mejah in preverjanje potnikov ob prihodu.

Ločen instrument o **podatkih API za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona kaznivih dejanj** bi urejal zbiranje podatkov API za vse lete v EU in iz nje ter za izbrane lete znotraj EU in notranje lete, za katere se zbirajo podatki PNR. Skupna obdelava podatkov API in podatkov PNR bi okrepila zanesljivost direktive PNR v boju proti hudim kaznivim dejanjem in terorizmu. Pristojnim nacionalnim organom (enotam za informacije o potnikih) bi koristili kakovostnejši in preverjeni podatki API pri preiskovanju hudih kaznivih dejanj in terorizma ter identifikaciji storilcev, vpletenih v ta huda kazniva dejanja.

#### Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Prednostna možna politika bi zahtevala naložbe nacionalnih organov in letalskih prevoznikov. Stroški **instrumenta o podatkih API za namene upravljanja zunanjih meja** za organe držav članic bi bili odvisni od velikosti države in skupnega števila dohodnih letov. Nacionalne sisteme API bi bilo treba spremeniti, da bi lahko prejeli in obdelovali dodatne tokove podatkov, ki se prej niso zbirali. Skupni stroški se ocenjujejo na povprečno **13,5 milijona EUR**. Za **letalske prevoznike** bi bili glavni stroškovni element stroški prenosa podatkov API. Obveznost sistematičnega prenosa podatkov API za vse dohodne lete bi povečala količino prenesenih podatkov in tako povzročila dodatne stroške prenosa. Vendar bi se s to pobudo podatki API prenesli samo na eno točko, in sicer na vmesnik za prevoznike, ki bi ga spremljal usmerjevalnik za podatke API, kar bi znatno zmanjšalo stroške prenosa. Ocenjuje se, da bodo neto prihranki znašali **2,53 milijona EUR** na leto. Letalski prevozniki, ki v svojih postopkih prijave na let ne uporabljajo avtomatiziranih sredstev, bi morali opraviti tudi naložbe v svoje sisteme ali jih spremeniti, da bi omogočali zbiranje podatkov API z uporabo avtomatiziranih sredstev. Ti enkratni stroški se ocenjujejo na **50 milijonov EUR**.

**Instrument o podatkih API za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona kaznivih dejanj** bi pomenil tudi povečanje števila potnikov, katerih podatke bi letalski prevozniki prenesli organom. Vendar bi stroške zmanjšalo to, da bi se podatki prenesli samo enkrat na vmesnik za prevoznike, ki bi ga spremljal usmerjevalnik za podatke API. Ti stroški bi zajemali enkratne stroške v skupni višini **75 milijonov EUR**, ponavljajoče se stroške v višini **16,13 milijona EUR** za prenos podatkov API za lete znotraj EU ter ponavljajoče se stroške v višini **4,21 milijona EUR** za odhodne lete. Za države članice se ne pričakujejo nobeni stroški, saj bodo obdelavi dodatnih podatkov API namenjene obstoječe zmogljivosti.

#### Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?

Predlagani ukrepi naj ne bi imeli znatnega učinka na mala in srednja podjetja.

#### Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Vsota pričakovanih naložbenih stroškov na nacionalni ravni je ocenjena na povprečno **13,5 milijona EUR**.

#### Bo imela pobuda tudi druge pomembnejše učinke?

Vse prednostne možne politike se nanašajo na obdelavo osebnih podatkov. Zato imajo te možne politike učinek na temeljne pravice, zlasti na pravico do varstva osebnih podatkov (člen 8 Listine EU o temeljnih pravicah) in spoštovanja zasebnega in družinskega življenja (člen 7 Listine). Zbiranje podatkov API za izbrane lete znotraj EU in notranje lete bi lahko posegalo v pravico prostega gibanja, kot je zagotovljena s členom 45 Listine. Za zagotovitev popolnega spoštovanja temeljnih pravic ocena učinka zagotavlja temeljito upoštevanje temeljnih pravic v celotni analizi in opredeljuje številne učinkovite zaščitne ukrepe, ki so potrebni. Natančneje, zbiranje podatkov API za lete znotraj EU in notranje lete za namene preprečevanja, odkrivanja, preiskovanja in pregona kaznivih dejanj ne bi bilo sistematično. Prav tako bi bilo omejeno na lete, za katere se zbirajo podatki PNR. Pri zbiranju podatkov API bi se uporabljale zahteve in zaščitni ukrepi, določeni v sodbi Sodišča v zadevi *Ligue des droits humains*. Prednostne možne politike bi izpolnjevale cilj splošnega interesa, tj. učinkovito upravljanje zunanjih schengenskih meja ter boj proti hudim kaznivim dejanjem in terorizmu, in bi bile strogo omejene na to, kar je potrebno in sorazmerno za doseganje takega cilja.

### D. Spremljanje

### **Kdaj se bo politika pregledala?**

Komisija bi zagotovila potrebno ureditev za spremljanje delovanja predlaganih ukrepov in njihovo ocenjevanje glede na glavne cilje politike.

Po začetku izvajanja novih instrumentov o podatkih API bi Komisija Evropskemu parlamentu in Svetu predložila poročilo, v katerem bi ocenila izvajanje instrumentov in njuno dodano vrednost. V poročilu bi poročala tudi o kakršnem koli neposrednem ali posrednem vplivu na temeljne pravice. Pri tem bi preučila dosežene rezultate glede na cilje ter ocenila veljavnost temeljnih razlogov in morebitne posledice za prihodnje možnosti.

Komisija bi v ta namen upoštevala informacije, ki jih zagotovijo države članice, in druge ustrezne informacije v zvezi z izvajanjem obeh instrumentov. Poleg tega bi prenos podatkov API na vmesnik za prevoznike in njihova distribucija pristojnim nacionalnim organom prek usmerjevalnika za podatke API Komisiji pomagala pri njenih nalogah ocenjevanja in izvrševanja, saj bi ji zagotovila zanesljive statistične podatke o količini prenesenih podatkov in letih, za katere so se zahtevali podatki API.