



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 14 december 2022
(OR. en)

Interinstitutionella ärenden:
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

FÖLJENOT

från: Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör

inkom den: 14 december 2022

till: Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd

Komm. dok. nr: SWD(2022) 423 final

Ärende: ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN
Följedokument till Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om insamling och överföring av förhandsinformation om passagerare (API-uppgifter) för att förbättra och underlätta kontrollerna vid de yttre gränserna, om ändring av förordning (EU) 2019/817 och förordning (EU) 2018/1726 och om upphävande av rådets direktiv 2004/82/EG Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om insamling och överföring av förhandsinformation om passagerare för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet, och om ändring av förordning (EU) 2019/818

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2022) 423 final.

Bilaga: SWD(2022) 423 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Strasbourg den 13.12.2022
SWD(2022) 423 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om insamling och överföring av förhandsinformation om passagerare (API-uppgifter) för att förbättra och underlätta kontrollerna vid de yttre gränserna, om ändring av förordning (EU) 2019/817 och förordning (EU) 2018/1726 och om upphävande av rådets direktiv 2004/82/EG

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om insamling och överföring av förhandsinformation om passagerare för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet, och om ändring av förordning (EU) 2019/818

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

Sammanfattning

Konsekvensbedömning av översynen av direktivet om förhandsinformation om passagerare (API-uppgifter)

A. Behov av åtgärder

Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?

Under de senaste årtiondena har allt fler människor börjat resa med flyg. År 2019 registrerades omkring 1 miljard passagerare i EU, varav en halv miljard flygpasagerare reste in i eller ut ur EU. Detta sätter press på de yttre luftgränserna. I det här sammanhanget är förhandsinformation om passagerare (*API-uppgifter*) ett effektivt verktyg för att i förväg informera gränsmyndigheterna om antalet flygresenärer och deras identitet, vilket möjliggör förhandskontroller innan de anländer till den yttre gränsen. Det finns dock **två huvudproblem** som skapar luckor och inkonsekvenser i hur medlemsstaterna behandlar API-uppgifter både för gränsförvaltning och för brottsbekämpande ändamål.

- För det första kräver en effektiv gränsförvaltning att **alla flygresenärer som passerar Schengenområdets yttre gränser effektivt och systematiskt förhandskontrolleras med API-uppgifter**. Alla medlemsstater kräver dock inte att lufttrafikföretagen överför API-uppgifter. Dessutom visade 2020 års utvärdering av API-direktivet att de medlemsstater som har inrättat ett API-system inte i tillräcklig utsträckning utnyttjar möjligheten att behandla API-uppgifter för förbättrad gränsförvaltning. Till yttermera visso kräver en effektiv användning av API-uppgifter att tillförlitliga och verifierade uppgifter samlas in, vilket ibland inte är fallet i dag. I API-direktivet föreskrivs nämligen inte hur API-uppgifter ska samlas in från passagerare, vilket kan leda till att ofullständiga eller inkorrekta uppgifter överförs till de nationella myndigheterna. Allt detta tillsammans med flexibiliteten i API-direktivets krav gör att medlemsstaterna har genomfört API-direktivet på mycket varierande sätt. Till följd av detta förhandskontrolleras inte alla flygpasagerare som passerar Schengenområdets yttre gränser med API-uppgifter.
- För det andra är **kombinerad behandling av API-uppgifter och passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) ett effektivt verktyg för att brottsbekämpande myndigheter** ska kunna upptäcka terrorister och andra grova brottslingar. Bekämpning av grov brottslighet och terrorism är ett särskilt ändamål med behandlingen av API-uppgifter, men detta fungerar endast om uppgifterna behandlas i kombination med bokningsinformationen i PNR-uppgifterna. De brister i behandlingen av API-uppgifter som anges ovan undergräver användningen av uppgifterna för brottsbekämpande ändamål. Eftersom den nuvarande EU-ramen tillåter kombinerad behandling av API-uppgifter och PNR-uppgifter endast om flygningar till eller från EU finns det en betydande säkerhetslucka i medlemsstatsmyndigheternas behandling av flygpasageraruppgifter om flygningar mellan eller inom EU:s medlemsstater. För att täppa till denna lucka efterlystes i kommissionens strategi från juni 2021 för ett **fullt fungerande och motståndskraftigt Schengenområde** en ökad användning av API-uppgifter i kombination med PNR-uppgifter för flygningar inom Schengenområdet för att avsevärt förbättra den inre säkerheten, i enlighet med den grundläggande rätten till **skydd av personuppgifter** och den grundläggande rätten till **fri rörlighet**¹.

Vad förväntas initiativet leda till?

Detta initiativ syftar till att **förbättra förvaltningen av Schengenområdets yttre gränser** genom att se till att varje person som reser med flyg till eller från Schengenområdet förhandskontrolleras med API-uppgifter före ankomsten till Schengenområdets yttre gräns. Initiativet syftar också till att **öka EU:s inre säkerhet** genom att säkerställa att medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter har tillgång till tillförlitliga uppgifter om flygpasagerare för att effektivt förebygga och bekämpa terrorism och grov brottslighet. För att uppnå dessa allmänna mål fastställs i initiativet tre specifika mål:

- Säkerställa **förhandskontroller med API-uppgifter vid Schengenområdets yttre gränser**: Insamlingen av API-uppgifter gör det möjligt för nationella myndigheter att systematiskt korskontrollera passageraruppgifter mot uppgifter i nationella, europeiska och internationella databaser och att göra detta innan en passagerare faktiskt anländer till gränsövergångsstället. Tack vare API-uppgifterna får gränskontrolltjänstemännen mer tid för att analysera information och kan organisera sitt arbete på ett bättre sätt.
- **Underlätta flödet av resenärer med ärligt uppsåt vid Schengenområdets yttre gränser**: API-uppgifter underlättar klareringen av lågriskpassagerare. Bättre förberedelser för kontrollen av specifika passagerare genom att man identifierar dem med hjälp av API-uppgifter före ankomsten bidrar till att påskynda in- och utresekontrollerna eftersom passagerare som behöver genomgå fördjupade kontroller kan hanteras separat utan att de andra passagerarna behöver köa och vänta.
- Effektivt **bekämpa grov brottslighet och terrorism med kombinerad behandling av API-uppgifter**

¹ COM(2021) 277 final, 2.6.2021.

och PNR-uppgifter: API-uppgifter som samlas in med automatiserade metoder gör det möjligt att på ett tillförlitligt sätt identifiera de passagerare som är av särskilt intresse för behöriga myndigheter som utreder grov brottslighet och terrorism. För att möjliggöra kombinerad behandling av API-uppgifter och PNR-uppgifter bör alla PNR-uppgifter som mottas av de behöriga myndigheterna kompletteras med fullständiga och korrekta API-uppgifter, samtidigt som den grundläggande rätten till skydd av personuppgifter och den grundläggande rätten till fri rörlighet respekteras.

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå?

Som framgår av 2020 års utvärdering av direktivet leder API-direktivet till inkonsekventa och olikartade rutiner, vilket kräver ytterligare åtgärder på detta område för att säkerställa effektivitet och konsekvens i användningen av API-uppgifter för förhandskontroller vid Schengenområdets yttre gränser. Insatser på EU-nivå skulle också medföra EU-omfattande kriterier för insamling och överföring av API-uppgifter för brottsbekämpande ändamål, för att effektivisera behandlingen av PNR-uppgifter i kampen mot grov brottslighet och terrorism i EU.

Tydligare kriterier för insamling av API-uppgifter kommer att säkerställa bättre spridning och efterlevnad inom flygbranschen och öka effektiviteten, särskilt genom införandet av skyldigheten att överföra API-uppgifter till en och samma kontaktpunkt (transportörgränssnittet och API-routern) i stället för flera nationella myndigheter, vilket är fallet i dag. Nationella myndigheter och andra berörda parter som rådfrågades vid utarbetandet av denna konsekvensbedömning efterlyste en översyn av API-direktivet för att säkerställa konsekvens och rättslig klarhet.

B. Lösningar

Vilka alternativ, både lagstiftning och andra åtgärder, har övervägts? Finns det ett rekommenderat alternativ? Varför?

Ett antal lagstiftningsalternativ har övervägts, medan andra alternativ än lagstiftning inte skulle åtgärda de konstaterade problemen på ett effektivt sätt. I samband med ett preliminärt urval valdes vissa alternativ snabbt bort. De alternativ som analyseras i konsekvensbedömningen kan delas in i tre grupper av alternativ, nämligen följande:

- (1) **Alternativ som avser omfattningen av insamlingen av API-uppgifter för förvaltningen av Schengenområdets yttre gränser**, med två kumulativa alternativ:
 - Alternativ 1.1: Samla in API-uppgifter om alla inkommande flygningar utanför Schengenområdet.
 - Alternativ 1.2: Samla in API-uppgifter om alla inkommande och utgående flygningar utanför Schengenområdet.
- (2) **Alternativ som avser omfattningen av insamling av API-uppgifter för brottsbekämpande ändamål** för att möjliggöra kombinerad behandling av API-uppgifter och PNR-uppgifter, med två kumulativa alternativ:
 - Alternativ 2.1: Samla in API-uppgifter om alla inkommande och utgående flygningar utanför EU.
 - Alternativ 2.2: Samla in API-uppgifter om alla flygningar utanför EU (inkommande och utgående) och flygningar mellan och inom EU-medlemsstater för vilka PNR-uppgifter samlas in.
- (3) **Alternativ som avser kvaliteten på och upptagningen av API-uppgifter** som en övergripande aspekt. Detta skulle gälla för insamling av API-uppgifter om alla tillämpliga flygningar och för alla ändamål, och gäller således insamlingen av API-uppgifter både för förvaltningen av Schengenområdets yttre gränser och för brottsbekämpande ändamål. Det finns två alternativ:
 - Alternativ 3.1: Samla in API-uppgifter antingen automatiserat eller manuellt.
 - Alternativ 3.2: Samla in API-uppgifter endast med automatiserade metoder.

I de **rekommenderade alternativen** kombineras insamlingen av API-uppgifter om inkommande flygningar från platser utanför Schengenområdet för förvaltningen av Schengenområdets yttre gränser (alternativ 1.1), flygningar utanför EU och utvalda flygningar mellan och inom EU-medlemsstater där PNR-uppgifter samlas in för brottsbekämpande ändamål (alternativ 2.2). De rekommenderade alternativen omfattar också skyldigheten för lufttrafikföretag att överföra fullständiga API-uppgifter endast med automatiserade metoder (alternativ 3.2) både för förvaltningen av Schengenområdets yttre gränser och för brottsbekämpande ändamål.

Vem stöder vilka alternativ?

Många olika berörda parter rådfrågades vid utarbetandet av konsekvensbedömningen, bland annat nationella myndigheter i medlemsstaterna, EU-byråer, civilsamhällesorganisationer samt företrädare för den privata sektorn och internationella organisationer. Samråden gjordes bland annat i form av enkäter, intervjuer och workshoppar med de viktigaste berörda parterna. De flesta rådfrågade berörda parterna stöder det

| |
|--|
| rekommenderade alternativet. |
| C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser |
| Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om det finns ett sådant alternativ, annars anges nyttan med de huvudsakliga alternativen)? |
| <p>Ett API-instrument för förvaltningen av de yttre gränserna skulle förbättra medlemsstaternas förmåga att använda API-uppgifter för att ändamålsenligt och effektivt kontrollera flygresenärer i förväg före ankomsten till Schengenområdet yttre gränser. En standardisering av kraven för insamling och överföring av API-uppgifter skulle öka flygbranschens efterlevnad av kraven, eftersom samma krav skulle gälla i alla medlemsstater. Mer tillförlitliga och verifierade API-uppgifter, eftersom de samlas in med automatiserade metoder, skulle göra det möjligt att identifiera högriskresenärer och säkerställa snabbare in- och utresekontroller vid de yttre gränserna och klarering av passagerare vid ankomsten.</p> <p>Ett separat API-instrument för brottsbekämpande ändamål skulle reglera insamlingen av API-uppgifter om alla flygningar till och från EU samt för utvalda flygningar mellan och inom EU-medlemsstater för vilka PNR-uppgifter samlas in. Kombinerad behandling av API-uppgifter och PNR-uppgifter skulle stärka PNR-direktivets robusthet i kampen mot grov brottslighet och terrorism. De behöriga nationella myndigheterna (enheterna för passagerarinformation) skulle ha nytta av verifierade API-uppgifter av högre kvalitet i arbetet med att utreda grova brott och terrorism och identifiera förövare som är inblandade i dessa grova brott.</p> |
| Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om det finns ett sådant alternativ, annars anges kostnaderna för de huvudsakliga alternativen)? |
| <p>Det rekommenderade alternativet skulle kräva investeringar för både nationella myndigheter och lufttrafikföretag. Kostnaderna för API-instrumentet för förvaltning av de yttre gränserna för medlemsstaternas myndigheter skulle bero på ett lands storlek och den totala volymen av inkommande flygningar. De nationella API-systemen skulle behöva ändras för att ta emot och behandla ytterligare uppgifter som inte tidigare samlats in. Kostnaderna beräknas uppgå till i genomsnitt 13,5 miljoner euro totalt. För <u>lufttrafikföretagen</u> skulle den mest betydande kostnadsfaktorn vara kostnaderna för överföring av API-uppgifter. En skyldighet att systematiskt överföra API-uppgifter om alla inkommande flygningar skulle öka mängden uppgifter som överförs och därmed leda till ytterligare överföringskostnader. I och med detta initiativ skulle dock API-uppgifter endast överföras till en enda kontaktpunkt, dvs. transportörgränssnittet tillsammans med en API-router, vilket avsevärt skulle minska överföringskostnaderna. Dessa beräknas uppgå till en nettobesparing på 2,53 miljoner euro per år. Flygbolag som inte använder automatiserade metoder i sina incheckningsprocesser skulle också behöva investera eller ändra sina system för att samla in API-uppgifter på automatisk väg, vilket uppskattas kräva en engångskostnad på 50 miljoner euro.</p> <p>API-instrumentet för brottsbekämpande ändamål skulle också innebära att flygbolagen skulle behöva överföra uppgifter om fler passagerare till myndigheterna, men dessa kostnader skulle delvis uppvägas av det faktum att uppgifterna endast skulle överföras en gång till transportörgränssnittet tillsammans med en API-router. Dessa beräknas uppgå till totalt 75 miljoner euro i engångskostnader och 16,13 miljoner euro i återkommande kostnader för överföring av API-uppgifter om flygningar inom EU och 4,21 miljoner euro i återkommande kostnader för utgående flygningar. Inga kostnader för medlemsstaterna förväntas eftersom den befintliga kapaciteten klarar av behandling av ytterligare API-uppgifter.</p> |
| Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag? |
| De föreslagna åtgärderna förväntas inte ha några betydande konsekvenser för små och medelstora företag. |
| Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad? |
| Summan av de förväntade investeringskostnaderna på nationell nivå uppskattas till i genomsnitt 13,5 miljoner euro . |
| Uppstår andra betydande konsekvenser? |
| Alla rekommenderade alternativ medför behandling av personuppgifter. Följaktligen har dessa alternativ konsekvenser för de grundläggande rättigheterna, i synnerhet rätten till skydd av personuppgifter (artikel 8 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna) och rätten till respekt för privatlivet och familjelivet (artikel 7 i stadgan). Insamlingen av API-uppgifter om utvalda flygningar mellan och inom EU-medlemsstater skulle kunna avskräcka medborgare från att utöva den fria rörlighet som garanteras i artikel 45 i stadgan. För att säkerställa en fullständig överensstämmelse med de grundläggande rättigheterna innehåller konsekvensbedömningen en grundlig bedömning av de grundläggande rättigheterna i alla delar av analysen och identifiering av ett antal effektiva skyddsåtgärder som krävs. Närmare bestämt skulle insamlingen av API-uppgifter om flygningar mellan och inom EU-medlemsstater för brottsbekämpande ändamål inte vara systematisk, utan vara begränsad till de flygningar för vilka PNR-uppgifter samlas in. Vid insamlingen av API-uppgifter skulle man tillämpa de krav och skyddsåtgärder som fastställs i domstolens dom i målet Ligue des droits humains. De rekommenderade alternativen skulle alla uppfylla ett mål av allmänt intresse – en effektiv förvaltning av Schengenrådets yttre gränser och kampen mot grov brottslighet och terrorism – och skulle |

vara strikt begränsade till vad som är nödvändigt och proportionellt för att uppnå detta mål.

D. Uppföljning

När kommer åtgärderna att ses över?

Enligt förslaget skulle kommissionen säkerställa att nödvändiga arrangemang har införts för att övervaka de föreslagna åtgärdernas funktion och för att utvärdera dem i förhållande till de viktigaste politiska målen.

Efter det att de nya API-instrumenten har tagits i drift skulle kommissionen lämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en bedömning av genomförandet av instrumenten och deras mervärde.

Rapporten skulle också redogöra för eventuella direkta eller indirekta effekter på de grundläggande rättigheterna. I rapporten skulle kommissionen granska uppnådda resultat jämfört med målen och bedöma huruvida de underliggande orsakerna fortfarande är aktuella och eventuella följder för framtida alternativ.

För att göra detta skulle kommissionen ta hänsyn till den information som lämnats av medlemsstaterna och annan relevant information avseende genomförandet av de två instrumenten. Dessutom skulle överföringen av API-uppgifter till transportörsgränssnittet och förmedlingen till de behöriga nationella myndigheterna via en API-router stödja kommissionen i dess utvärderings- och tillsynsuppgifter genom att förse kommissionen med tillförlitlig statistik om de överförda uppgiftsvolymer och om de flygningar för vilka API-uppgifter skulle begäras.