



EES：欧洲边境管控的新数字时代

2025年10月12日，欧盟将全面启用出入境系统（EES），这是近几十年来边境管控领域最具雄心的改革之一。该系统将取代对第三国旅行者护照的传统人工盖章方式，转而采用数字化、集中化的登记系统，彻底改变跨境通行模式。

该系统将分阶段实施，预计2026年4月全面投入运行，将直接影响政府机构、航空公司及旅客。对政府机构而言，需调整基础设施和人力资源配置；对航空公司而言，需引入影响日常运营的新核验流程；对旅客来说，则意味着过境体验将发生改变。欧盟旨在通过此举强化申根区安全，减少证件欺诈，并对短期停留（180天内停留不超过90天）实施更精准管控，识别超期滞留及非法入境行为。

本期新闻稿件将探讨EES的起源与条例依据，分析其对航空公司的影响，并思考技术驱动背景下边境管理面临的运营挑战。

条例起源：EES诞生的背景及2025年10月12日起的变革

EES的法律依据源自《欧盟第2017/2226号条例》¹，该条例确立了该系统的创建要求，并将其技术开发工作委托给负责司法和内政领域大型数据管理系统的欧洲机构eu-LISA²。此后，该初始文本又通过《欧盟第2021/1150号条例》³进行了技术性修订，并由最新的《欧盟第2025/1534号条例》⁴确定了最终生效日期并细化了部署的操作细节。

该条例回应了多年来发现的需求，因为基于人工盖章的传统边境管制模式已无法应对日益增长的旅客流量，且也难以有效核验短期停留合规性。因此，EES作为一个数字化集中系统应运而生，能够自动记录第三国旅客的个人资料、指纹和照片，并将这些信息存储在欧盟的共同数据库中。

自2025年10月12日起，EES将在欧盟及申根区所有外部边境实施，即仅适用于从第三国入境或前往第三国的旅客⁵。尽管该系统将在整个欧盟同步推行，但西班牙将采取分阶段推进策略。该系统将首先在马德里-巴拉哈斯机场启用，随后逐步扩展至其他机场、港口及陆地边境口岸，最终覆盖全国81个边境检查站（包括43个航空口岸、34个海运口岸和4个陆路口岸）⁶。

边境管理与先进技术的挑战

如此一来，边境管控将不再主要依赖人工操作，技术将成为流程的核心要素。向EES的过渡无疑将带来巨大的后勤和人力挑战。因为像马德里-巴拉哈斯机场或巴黎-戴高乐机场这样每天接待数万名第三国旅客的机场，将首次需要大规模处理生物识别数据，仅初始登记环节（指纹采集和照片

拍摄）就可能为每位旅客增加两分钟等待时间，这可能导致高峰时段出现严重排队现象，极端情况下甚至会短暂中断运营流程。

因此，我们必须认识到该系统的成功很大程度上取决于技术资源与人力资源的协同配合。自动化设备、生物识别检查站以及边境人手的加强，这些资源对于保障过境顺畅、避免创新措施反而成为效率瓶颈至关重要。

此外，EES并非孤军奋战。2026年，欧洲旅行信息与授权系统（ETIAS）预计将同步正式启用，该系统将为免签公民提供旅行前授权⁷。EES与ETIAS将共同构筑欧洲新型流动性管理架构：前者记录出入境信息，后者则在旅客登机前完成身份筛查，从而建立全面数字化的边境管理模式。

航空公司面临的挑战与影响

边境管控的变革不仅影响政府部门和机场系统，还将直接波及航空公司。作为旅行链条中的首个管控环节，航空公司需承担新职责，有效调整内部流程，并承担因乘客预检、与政府部门对接、处理突发事件产生的额外成本。

随着EES的引入，为履行《申根协定实施公约》及《欧盟第2017/2226号条例》的义务，航空公司须向eu-LISA处完成注册后，方可接入运输接口系统核查第三国国民登机前核验其文件是否符合要求⁸。这意味着航空公司须至少提前48小时提交旅客预报信息（Advance Passenger Information, API），以便与欧盟数据库进行比对⁹。因此，该条例框架旨在将误差率降至近乎零，强化了航空公司作为移民管控第一道防线的作用，将此前几乎完全由边境部门承担的责任部分转移给了航空公司，使其承担了更大程度的共同责任。

上述公约和条例亦可能影响航空公司的商业运营，因为按照传统做法，最后时刻售票是部分航线的利润保障手段，可能会因需要事先验证API而受到严重限制，几乎没有余地让提前几小时购票的乘客登机，迫使航空公司重新考虑收入策略并调整其产品的灵活性。

同样在运营层面，航空公司需向乘客告知EES¹⁰的存在，并配备实时协助系统以应对突发状况，从而避免乘客滞留、航班延误及难以处理的投诉索赔等情况。同时，鉴于初始生物识别登记（包括指纹采集和照片拍摄）可能导致边境检查出现显著延误（如前所述），航空公司还需应对乘客登机和下机速度不可避免的放缓，继而将影响航班准点率、飞机周转率、起降时段分配。若延误时间过长，还需承担旅客赔偿责任。

除上述挑战外，国际航空运输协会（IATA）、航空公司未来联盟（A4E）、

¹ 欧洲议会和理事会2017年11月30日颁布的《欧盟第2017/2226号条例》，该条例旨在建立出入境管理系统（EES）。

² 欧盟自由、安全与司法领域大型信息系统运营管理局（eu-LISA）。

³ 欧洲议会和理事会2021年7月7日颁布的《欧盟第2021/1150号条例》，该条例对《欧盟第2018/1862号条例》及《欧盟第2019/818号条例》进行修订，修订内容涉及为接入欧洲旅行信息与授权系统（ETIAS）而获取欧盟其他信息系统的访问权限的条件。

⁴ 欧洲议会和理事会2025年7月18日颁布的《欧盟第2025/1534号条例》，关于对《欧盟第2017/2226号条例》和《欧盟第2016/399号条例》中某些条款的临时豁免，涉及出入境系统逐步投入运行事宜。该条例回应了法国、德国和荷兰等国对立即实施可能导致机场瘫痪的担忧。

⁵ 更多信息请参阅以下链接：<https://travel-europe.europa.eu/es/ees/to-whom-does-ees-not-apply>。

⁶ 申根区边境检查的电子入境系统将逐步实施，预计于2026年4月9日完成部署。在此期间，并非所有过境点都会立即收集数据，需特别说明的是：直至2026年10月6日，运输公司仍须继续核验护照上的入境盖章。我们随时为客户提供关于西班牙境内EES部署时间表的进一步详情。

⁷ ETIAS是免签国家旅客进入申根区（包括西班牙）的强制性电子授权机制，允许在180天内停留不超过90天。其运作模式类似于美国ESTA系统，使欧洲当局能在旅客抵达前完成安全及移民审查。该系统原定于2025年中期实施，但欧盟委员会宣布其生效日期可能推迟至2026年。在约六个月的过渡期内，登机时无需出示ETIAS授权证明，以便旅客、航空公司及边境当局适应新规程，同时通过宣传普及相关信息，为后续全面落实合规要求做好准备。

⁸ 2026年1月12日至4月9日期间，航空公司可选择性使用数字接口（carrier interface），此后该接口将强制实施。此外，航空公司须继续核验护照盖章直至2026年10月6日。

⁹ 为便于参考，请查阅ACI Europe发布的EES指南。

¹⁰ 建议通过常规渠道（如航班邮件、网站或值机提醒）向乘客告知EES信息，并在机场柜台和枢纽处放置印刷材料作为补充告知手段。

航空公司协会（AAPA）、航空公司协会（AIRE）、拉丁美洲航空运输协会（ALTA）及美国航空公司协会（Airlines for America）等航空业协会还向欧盟委员会及成员国¹¹ 提交了更具体的问题报告，特别强调了机组人员待遇问题以及各国政府缺乏清晰统一的沟通渠道。

一方面，协会指出目前仅有16个国家签发所谓的机组人员证书（CMC），这意味着绝大多数机组人员无法获得该文件。随着EES的生效，未持有该证件者将与乘客接受相同程序，包括生物特征采集，这将增加行政工作量、持续成本及人员轮换可能出现的混乱风险。鉴于此，考虑到大规模签发CMC可能产生的高昂成本（据估算达400万欧元），他们提出双轨解决方案：一是立法扩大并统一机组人员有效证件范围，推动证件数字化；二是立即采取运营措施，通过设置专用通道、简化流程及实施临时豁免等方式保障边境通关顺畅。

另一方面，协会还指出尽管条例明确要求各边境检查点在EES部署过程中保持透明度，但实际上只有少数国家与航空公司共享了详细信息。要求每家航空公司单独与数十个机场和政府沟通不具备可行性。作为解决方案，协会提议建立统一便捷可访问的信息渠道，由各国公布EES实施计划、推进阶段及可能的豁免政策，从而确保航空公司能够提前做好系统及设备准备。

总而言之，EES给航空业带来的压力不仅是技术层面的，更是涉及到组织层面的。若不采纳业界呼吁的措施，航空公司不仅可能因违规登机面临处罚，还将承受更高的运营成本、延误风险以及日益增多的乘客索赔风险。因此，这些协会提出的解决方案，例如法律修订、过渡性措施和集中化沟通渠道等，这成为确保向EES过渡阶段的关键，可避免削弱航空公司的竞争力和乘客体验质量下降。

结论

EES标志着欧盟边境政策新时代的开端，旨在其目标是强化安全、提升效率，并推动移民管控模式与数字化时代标准接轨。其直接影响不仅限于条例框架，更带来了重大运营与组织挑战，尤其对航空公司而言，它们需承担额外的乘客预检与机组管理责任，并需配合成员国提供的信息调整内部流程。

在此背景下，预判与准备成为决定性因素。因此，那些调整内部系统、培训员工、建立清晰内部流程并向旅客透明沟通的航空公司，将更具优势来降低风险、避免运营中断并维护乘客信任。

PionAirLaw将继续密切关注EES的实施进程，并陪伴客户完成过渡期，助力其将这一不可避免的挑战转化为战略强化机遇。



PionAirLaw

Silvia Frade Sosa
Azahara García Durán

¹¹ 为便于参考，特此援引相关协会发布的文件：《[行业建议：关于电子出入境系统启动前面临的剩余挑战](#)》。