



Bruxelles, den 8.3.2024
COM(2024) 108 final

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om en aftale mellem Den Europæiske Union og Fyrstendømmet Andorra om flere aspekter på grænseforvaltningsområdet

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

• Baggrund

Med denne henstilling opfordrer Kommissionen Rådet til i) at give Kommissionen bemyndigelse til som forhandler af aftalen at indlede og føre forhandlinger om en aftale mellem Unionen og Fyrstendømmet Andorra, ii) at udstede direktiver til forhandleren og iii) at udpege et særligt udvalg, som der skal føres samråd med under forhandlingerne.

Fyrstendømmet Andorra er en uafhængig suveræn stat, som på grund af sin geografiske beliggenhed, sin beskedne størrelse, sit lave indbyggertal og sit politiske system har særlige forbindelser med nabomedlemsstaterne Frankrig og Spanien. Andorra er navnlig en indlandsstat, der er omgivet af Frankrigs og Spaniens områder. Der er ingen internationale lufthavne på Andorras område. Der er på nuværende tidspunkt en helikopterlandingsplads i La Massana (Heliport Terra Guindaldes) og en på Hospital Nostra Senyora de Meritxell. Medmindre tredjelandstatsborgere flyver ind på Andorras område med helikopter fra lande uden for Schengenområdet, skal de for at komme til Andorra rejse gennem Schengenområdet, underkastes ind- og udrejsekontrol af en Schengenstat og opfylde kravene for at kunne indrejse i Schengenområdet, jf. Schengenreglerne. Selv om en helikopter (med høj ydeevne) i teorien kunne ankomme til Andorra fra lande uden for Schengenområdet, er der en retlig forpligtelse for transportvirksomheden til at anmelde alle ankomster og afgang, og Andorras politi foretager kontrol af passagerer i forbindelse med alle ankomster og afgang. Ved flyvning til Andorra fra Den Europæiske Union eller et tredjeland kontrollerer de spanske myndigheder desuden både besætningen og passagererne på en af de helikopterflyvepladser, hvor der er et Schengenkontrolsted, f.eks. i Reus eller Girona. Andorras særlige geografiske beliggenhed og dets særlige forbindelser med Frankrig og Spanien forud for oprettelsen af Unionen er årsagerne til, at der de facto ikke foretages systematisk ind- og udrejsekontrol mellem Frankrig og Andorra og mellem Spanien og Andorra, hvilket ellers normalt er påkrævet ved Schengenstaternes ydre grænser¹. Andorra udsteder på nuværende tidspunkt heller ikke visa til tredjelandstatsborgere. Visumpligtige rejsende, der passerer gennem Schengenområdet for at komme til Andorra, skal ansøge om et Schengenvisum hos de ansvarlige myndigheder i Schengenstaterne.

• Forslagets begrundelse og formål

Formålet med henstillingen er at tilvejebringe et passende retsgrundlag for den de facto manglende kontrol ved den ydre grænse mellem Frankrig og Andorra og mellem Spanien og Andorra og som en kompenserende foranstaltning at medtage regler om opholdstilladelser.

Kommende ændringer, der vedrører Schengenreglerne, kræver også tilpasninger, navnlig den fremtidige idriftsættelse af de nye EU-informationssystemer, herunder ind- og udrejsesystemet ("EES")² og det europæiske system vedrørende rejseinformation og

¹ Frankrigs præsident er f.eks. Prins af Andorra, artikel 43 i Andorras forfatning fra 1993, [constitució anglès \(consellgeneral.ad\)](#).

² Artikel 2, stk. 3, litra f), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2226 af 30. november 2017 om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger og oplysninger om nægtelse af indrejse vedrørende tredjelandstatsborgere, der passerer medlemsstaternes ydre grænser, om fastlæggelse af betingelserne for adgang til ind- og udrejsesystemet til retshåndhævelsesformål og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen og forordning (EF) nr. 767/2008 og (EU) nr. 1077/2011 (EUT L 327 af 9.12.2017, s. 20) ("EES-forordningen").

rejsetilladelse ("ETIAS")³. Opholdstilladelser udstedt af Andorra til tredjelandstatsborgere giver i øjeblikket ikke indehaverne mulighed for at rejse frit inden for Schengenområdet. Statsborgere i Andorra er fritaget for forpligtelsen til at blive registreret i EES og ETIAS⁴, mens tredjelandstatsborgere, der har en opholdstilladelse i Andorra, og som er i transit gennem medlemsstaterne for at komme til deres bopæl i Andorra, normalt vil blive registreret i EES ved indrejse i Schengenområdet (typisk i Frankrig eller Spanien). Da de ikke vil blive registreret i EES, når de forlader Schengenområdet og indrejser i Andorra, vil de automatisk blive registreret i EES som "personer, hvis tilladelse til ophold er udløbet", hvis det tidsrum, hvori de har tilladelse til at opholde sig i Schengenområdet, overstiger det tilladte. En overskridelse af varigheden af det tilladte ophold vil således have en negativ virkning for disse tredjelandstatsborgere, der rejser i god tro, navnlig hvis de ansøger om et Schengenvisum, en ETIAS-rejsetilladelse, et visum til længerevarende ophold eller en opholdstilladelse.

Desuden er formålet med henstillingen at afhjælpe den nuværende mangel ved at nå til enighed om regler for Andorras udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere. På nuværende tidspunkt er opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere ikke underlagt nogen kontrol fra medlemsstaternes side, selv om indehavere af disse opholdstilladelser de facto kan få adgang til og færdes frit i Schengenområdet uden at være i besiddelse af et gyldigt Schengenvisum eller en ETIAS-rejsetilladelse.

Formålet med denne aftale er at ophæve ind- og udrejsekontrollen af personer og sikre anerkendelsen i hele Schengenområdet af opholdstilladelser udstedt af Andorra til tredjelandstatsborgere.

Aftalen bør derfor indeholde bestemmelser om, at hvis en tredjelandstatsborger har til hensigt at indrejse direkte i Andorra, sikrer Andorra, at Frankrig eller Spanien først foretager indrejsekontrol af den pågældende.

Når tredjelandstatsborgere i god tro, som har opholdstilladelse i Andorra, fritages for forpligtelsen til at blive registreret i EES, vil det forhindre, at de registreres i EES som "personer, hvis tilladelse til ophold er udløbet". Tredjelandstatsborgere med opholdstilladelse i Andorra vil have visumfri adgang til Schengenområdet i op til 90 dage inden for en periode på 180 dage i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i EU-retten og vil være fritaget for forpligtelsen til at blive registreret i EES og for forpligtelsen til at være i besiddelse af et visum eller en ETIAS-rejsetilladelse for at indrejse og opholde sig i Schengenområdet.

For at give de opholdstilladelser, der udstedes eller fornyes af Andorra, virkning i hele Schengenområdet, er det afgørende, at der garanteres et højt sikkerhedsniveau i Schengenområdet. Aftalen skal derfor indeholde bestemmelser om, at Andorra skal forpligte sig til at gøre udstedelsen, fornyelsen eller inddragelsen af andorranske opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere betinget af, at Frankrig eller Spanien har foretaget en sikkerhedsvurdering. Frankrig eller Spanien skal — efter en på forhånd fastsat fordelingsnøgle — foretage en bindende sikkerhedsvurdering, før Andorra kan udstede eller forny disse opholdstilladelser, navnlig foretage kontrol i de relevante EU-databaser, nationale

³ Artikel 2, stk. 2, litra d), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1240 af 12. september 2018 om oprettelse af et europæisk system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS) og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 og (EU) 2017/2226 (EUT L 236 af 19.9.2018, s. 1) ("ETIAS-forordningen").

⁴ Med hjemmel i artikel 2, stk. 3, litra f), i EES-forordningen og artikel 2, stk. 2, litra g), i ETIAS-forordningen.

databaser og internationale databaser, herunder en kontrol, der sikrer, at EU's restriktive foranstaltninger overholdes og er effektive. Efter at Frankrig eller Spanien har afgivet en positiv udtalelse inden for en fastsat frist, vil Andorra udstede eller forny disse opholdstilladelser i den ensartede udformning, der er fastsat ved Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 af 13. juni 2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere⁵, og Frankrig eller Spanien vil foretage alle nødvendige ajourføringer i visuminformationssystemet⁶. Hvis Frankrig eller Spanien afgiver en negativ udtalelse, medfører det, at Andorra skal give afslag på en ansøgning om opholdstilladelse eller om fornyelse af en opholdstilladelse eller inddrage opholdstilladelsen. Frankrig eller Spanien vil skulle give meddelelse om de opholdstilladelser, som Andorra udsteder til tredjelandstatsborgere, jf. Schengenrænskodeksens artikel 39, for at give dem virkning i hele Schengenområdet.

Den påtænkte aftale bør indeholde bestemmelser om, at de opholdstilladelser, der allerede er udstedt af Andorra til tredjelandstatsborgere på tidspunktet for aftalens ikrafttræden, skal erstattes af opholdstilladelser udstedt i overensstemmelse med aftalen senest to år efter dens ikrafttræden. I aftalen bør det fastsættes, at eksisterende opholdstilladelser udstedt af Andorra til tredjelandstatsborgere skal meddeles Frankrig eller Spanien med henblik på, at de kan foretage kontrol i de relevante databaser og om nødvendigt anmode Andorra om at inddrage disse tilladelser af hensyn til den offentlige orden eller den interne sikkerhed.

Den påtænkte aftale bør indeholde bestemmelser om en evalueringsmekanisme. I aftalen vil der også skulle fastlægges nærmere bestemmelser for samarbejdet mellem Frankrig, Spanien og Andorra om udstedelse eller fornyelse af opholdstilladelser samt regler om klager over afgørelser truffet af Andorra på grundlag af en negativ udtalelse fra Frankrig eller Spanien.

Den påtænkte aftale bør desuden indeholde bestemmelser om, at det kun er muligt at få og beholde retten til at opholde sig i Andorra på betingelse af, at man har en reel tilknytning til Andorra, som skal fastslås på grundlag af en faktisk og regelmæssig fysisk tilstedeværelse over et passende tidsrum og andre objektive og kontrollerbare kriterier, som ikke omfatter investeringer i Andorras økonomi eller i fast ejendom eller forudbestemte finansielle betalinger til Andorras myndigheder.

I den påtænkte aftale bør der fastsættes regler for udveksling af oplysninger mellem de retshåndhavende myndigheder i Andorra, Frankrig og Spanien, herunder oplysninger om strafferegistre og oplysninger om eftersøgte og savnede personer og genstande, både efter anmodning og spontant, hvis dette er relevant for forebyggelsen, opdagelsen eller efterforskningen af kriminalitet i Andorra, Frankrig eller Spanien såvel som beskyttelsen mod og forebyggelsen af trusler mod den offentlige sikkerhed.

Med henblik på sikre et højt niveau af sikkerhed og tillid bør den påtænkte aftale desuden indeholde regler, der giver mulighed for grænseoverskridende operationelt samarbejde, såsom muligheden for observation over grænserne, forfølgelse over grænserne af mistænkte personer, tilrettelæggelse af fælles patruljeringer og andre fælles operationer. Den bør også indeholde regler, der muliggør øget politikontrol i områder nær landgrænsen mellem Schengenområdet og Andorras område med henblik på både retshåndhævelse og migration.

⁵ Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 af 13. juni 2002 om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere (*EFT L 157 af 15.6.2002, s. 1*).

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 af 9. juli 2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold, visa til længerevarende ophold og opholdstilladelser (VIS-forordningen) (*EUT L 218 af 13.8.2008, s. 60*).

For så vidt angår turister, der fejlagtigt formodes at være "personer, hvis tilladelse til ophold er udløbet" og registreres i EES, dvs. tredjelandstatsborgere, der er visumpligtige eller fritaget for visumpligt, og som registreres i EES ved indrejse i Schengenområdet, og hvis ophold på Andorras område automatisk beregnes som et ophold i Schengenområdet på grund af manglende udrejsekontrol, bør det i den påtænkte aftale fastsættes, at det tidsrum, der tilbringes i Andorra, vil blive medregnet som det tidsrum, der tilbringes i Schengenområdet med henblik på beregningen af det tilladte ophold, dog ikke for personer med bopæl i Andorra.

Desuden bør det i den påtænkte aftale også fastsættes, at hvis Andorra i fremtiden skal udstede visa til kortvarigt ophold eller til længerevarende ophold til tredjelandstatsborgere, skal aftalen revideres i overensstemmelse hermed.

Den påtænkte aftale bør indeholde en mekanisme, som sikrer, at en fremtidig relevant udvikling i EU-retten om nødvendigt afspejles i aftalen ved hjælp af tilpasninger. Den påtænkte aftale bør også indeholde en bestemmelse om, at den kan opsiges af Unionen, hvis der ikke foretages en tilpasning af aftalen.

Forholdet til eksisterende eller fremtidige EU-aftaler

I december 2023 afsluttede EU og Andorra forhandlingerne om en associeringsaftale, der vil medføre, at Andorra anvender Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF⁷ på unionsborgere og deres familiemedlemmer, herunder tredjelandstatsborgere. De spørgsmål, der potentielt kan falde ind under denne henstilling, er imidlertid ikke omfattet af forhandlingerne om en associeringsaftale.

Indgåelsen af associeringsaftalen er nu underlagt begge parters interne procedurer. Når associeringsaftalen er indgået og trådt i kraft, vil tredjelandstatsborgere, der er familiemedlemmer til unionsborgere, og som direktiv 2004/38/EF finder anvendelse på, og som i henhold til direktiv 2004/38/EF har et opholdskort udstedt af Andorra, være fritaget for pligten til at lade sig registrere i EES⁸ og ETIAS⁹ samt til at være i besiddelse af et visum¹⁰. Som følge heraf vil bestemmelserne i EES-forordningen vedrørende beregningen af varigheden af det tilladte ophold og generering af advarsler til medlemsstaterne, når det tilladte ophold er udløbet, ikke finde anvendelse på tredjelandstatsborgere, der er familiemedlemmer til en unionsborger, der er omfattet af direktiv 2004/38/EF, og som ikke er i besiddelse af et opholdskort i henhold til direktiv 2004/38/EF. På samme måde vil familiemedlemmer til statsborgere i Andorra, som direktiv 2004/38/EF finder anvendelse på, være omfattet af anvendelsesområdet for den relevante gældende EU-ret, hvori der henvises til familiemedlemmer til en tredjelandstatsborger, der har samme ret til fri bevægelighed som unionsborgere i henhold til en aftale mellem Unionen og dens medlemsstater på den ene side og et tredjeland på den anden side.

I lyset af ovenstående bør familiemedlemmer til unionsborgere, som direktiv 2004/38/EF finder anvendelse på, ikke være omfattet af de bestemmelser i den påtænkte aftale, der finder

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EØF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT L 158 af 30.4.2004, s. 77).

⁸ EES-forordningens artikel 2, stk. 1, litra b).

⁹ ETIAS-forordningens artikel 2, stk. 2, litra b).

¹⁰ Artikel 5, stk. 2, i direktiv 2004/38/EF.

anvendelse på Andorras udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, når associeringsaftalen er trådt i kraft.

Hvis den aftale, der er omhandlet i denne henstilling, derimod træder i kraft tidligere end associeringsaftalen, vil den påtænkte aftale finde anvendelse på familiemedlemmer til en unionsborger, der er tredjelandstatsborger, indtil associeringsaftalen træder i kraft.

2. RETSGRUNDLAG OG PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

Retsgrundlaget for denne henstilling er artikel 218, stk. 3 og 4, i TEUF.

Det endelige materielle retsgrundlag for undertegnelsen og indgåelsen af den nye aftale kan først fastlægges, når forhandlingerne er afsluttet, og resultatet heraf foreligger.

Unionen har kompetence til at indgå denne internationale aftale med Andorra om de aspekter af grænseforvaltning, der er omfattet af denne henstilling, herunder at give opholdstilladelser udstedt af Andorra til tredjelandstatsborgere virkning for hele Schengenområdet.

Den påtænkte aftale er nødvendig for at løse problemer med fejlagtigt formodet overskridelse af varigheden af det tilladte ophold og for at afhjælpe de konstaterede sikkerhedsmangler. Den påtænkte aftale går ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå de pågældende mål, da disse ikke kan nås af medlemsstaterne alene.

3. RESULTATER AF EFTERFØLGENDE EVALUERINGER, HØRINGER AF INTERESSETER OG KONSEKVENSANALYSER

Da dette vil være en ny aftale, har der ikke kunnet gennemføres en evaluering eller kvalitetskontrol af eksisterende instrumenter. Der kræves ingen konsekvensanalyse i forbindelse med forhandlingerne om denne aftale.

4. PLANER FOR GENNEMFØRELSEN OG FORANSTALTNINGER TIL OVERVÅGNING, EVALUERING OG RAPPORTERING

Kommissionen vil sikre en passende overvågning af gennemførelsen af aftalen.

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om en aftale mellem Den Europæiske Union og Fyrstendømmet Andorra om flere aspekter på grænseforvaltningsområdet

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 218, stk. 3 og 4,

under henvisning til henstilling fra Europa-Kommissionen, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Det anses for nødvendigt, at der indgås en aftale for at skabe et retsgrundlag for fraværet af grænsekontrol mellem Frankrig og Andorra og mellem Spanien og Andorra.
- (2) At indgå en sådan aftale vil være en fordel i lyset af Andorras geografiske beliggenhed tæt på Unionen og den indbyrdes økonomiske afhængighed mellem Andorra og Unionen.
- (3) Det er nødvendigt at sikre en retfærdig behandling af tredjelandstatsborgere, der er i besiddelse af opholdstilladelser udstedt af Andorra, ved Unionens ydre grænser.
- (4) Andorras udstedelse af sådanne opholdstilladelser skal være betinget af en bindende udtalelse fra Frankrig eller Spanien baseret på en sikkerhedsvurdering, som den ene af disse to medlemsstater foretager efter en på forhånd fastsat fordelingsnøgle.
- (5) Aftalen bør muliggøre indgåelsen af administrative ordninger af operationel art mellem Frankrig, Spanien og Andorra om spørgsmål, der er omfattet af denne aftale, forudsat at bestemmelserne i disse ordninger er forenelige med bestemmelserne i aftalen og EU-retten.
- (6) Der bør derfor indledes forhandlinger om en aftale mellem Den Europæiske Union på den ene side og Andorra på den anden side. Kommissionen bør udpeges som Unionens forhandler —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Kommissionen bemyndiges herved til på Unionens vegne at føre forhandlinger om en aftale med Fyrstendømmet Andorra om flere aspekter på grænseforvaltningsområdet.

Artikel 2

Forhandlingsdirektiverne er fastsat i bilaget.

Artikel 3

Forhandlingerne føres i samråd med [navnet på det særlige udvalg indsættes af Rådet].

Artikel 4

Denne afgørelse er rettet til Kommissionen.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Rådets vegne

Formand