



Bruxelles, den 8.3.2024  
COM(2024) 109 final

Henstilling med henblik på

**RÅDETS AFGØRELSE**

**om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om en aftale mellem Den Europæiske Union og Republikken San Marino 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 Republikken San Marino, ii) at udstede direktiver til forhandleren og iii) at udpege et særligt udvalg, som der skal føres samråd med under forhandlingerne.

Republikken San Marino 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 nabomedlemsstaten Italien. San Marino er navnlig en indlandsstat, der er omgivet af Italiens område. Der er ingen internationale lufthavne på San Marinos område. Under visse ekstraordinære omstændigheder er der en ambulancehelikoptertjeneste for alvorligt syge eller tilskadekomne, som forbinder San Marinos hospital med de vigtigste hospitaler i den italienske region Emilia-Romagna. San Marino har en flyveplads, som ultralette og lette sportsfly kan lande på og lette fra. De kommer hovedsagelig fra Italien. En meget lille procentdel kommer fra lande uden for Schengenområdet, men før de lander i San Marino, vil de have foretaget en eller flere mellemlandinge i Italien, hvor der foretages grænsekontrol. For at komme til San Marino skal tredjelandstatsborgere derfor rejse gennem Schengenområdet, hvor de underkastes indrejsekontrol af en Schengenstat og skal opfylde kravene for at kunne indrejse i Schengenområdet, jf. Schengenreglerne. San Marinos særlige geografiske beliggenhed og dets særlige forbindelser med Italien forud for oprettelsen af Unionen er årsagerne til, at der de facto ikke foretages systematisk ind- og udrejsekontrol mellem Italien og San Marino, hvilket normalt er påkrævet ved Schengenstaternes ydre grænser<sup>1</sup>. San Marino udsteder på nuværende tidspunkt heller ikke visa til tredjelandstatsborgere, fordi visumpligtige rejsende vil skulle rejse via Italien for at komme til San Marino og derfor skal ansøge om et Schengenvisum hos de ansvarlige italienske myndigheder.

#### • Forslagets begrundelse og formål

Formålet med henstillingen er at tilvejebringe et passende retsgrundlag for den de facto manglende kontrol ved den ydre grænse mellem Italien og San Marino 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")<sup>2</sup> og det europæiske system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse ("ETIAS")<sup>3</sup>. Opholdstilladelser udstedt af San Marino til

<sup>1</sup> Se også *Convenzione di amicizia e di buon vicinato tra l'Italia e San Marino del 31 marzo 1939*, der blev undertegnet i Rom den 31. marts 1939, og ændringer hertil.

<sup>2</sup> 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 Schengenaf-talen og forordning (EF) nr. 767/2008 og (EU) nr. 1077/2011 (*EUT L 327 af 9.12.2017, s. 20*) ("EES-forordningen").

<sup>3</sup> 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").

tredjelandssstatsborgere giver i øjeblikket ikke indehaverne mulighed for at rejse frit inden for Schengenområdet. Statsborgere i San Marino er fritaget for forpligtelsen til at blive registreret i EES og ETIAS<sup>4</sup>, mens tredjelandssstatsborgere, der har en opholdstilladelse i San Marino, og som er i transit gennem medlemsstaterne for at komme til deres bopæl i San Marino, normalt vil blive registreret i EES ved indrejse i Schengenområdet (typisk i Italien). Da de ikke vil blive registreret i EES, når de forlader Schengenområdet og indrejser i San Marino, 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 tredjelandssstatsborgere, 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 San Marinos udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandssstatsborgere. På nuværende tidspunkt er opholdstilladelser til tredjelandssstatsborgere 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 San Marino til tredjelandssstatsborgere.

Aftalen bør derfor indeholde bestemmelser om, at hvis en tredjelandssstatsborger har til hensigt at indrejse direkte i San Marino, sikrer San Marino, at Italien først foretager indrejsekontrol af den pågældende.

Når tredjelandssstatsborgere i god tro, som har opholdstilladelse i San Marino, 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". Tredjelandssstatsborgere med opholdstilladelse i San Marino 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 San Marino, virkning i hele Schengenområdet, er det afgørende, at der garanteres et højt sikkerhedsniveau i Schengenområdet. Aftalen skal derfor indeholde bestemmelser om, at San Marino skal forpligte sig til at gøre udstedelsen, fornyelsen eller inddragelsen af sanmarinske opholdstilladelser til tredjelandssstatsborgere betinget af, at Italien har foretaget en sikkerhedsvurdering. Italien skal foretage en bindende sikkerhedsvurdering, før San Marino kan udstede eller forny disse opholdstilladelser, navnlig foretage kontrol i de relevante EU-databaser, nationale databaser og internationale databaser, herunder en kontrol, der sikrer, at EU's restriktive foranstaltninger overholdes og er effektive. Efter at Italien har afgivet en positiv udtalelse inden for en fastsat frist, vil San Marino 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

---

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

tredjelandssstatsborgere<sup>5</sup>, og Italien vil foretage alle nødvendige ajourføringer i visuminformationssystemet<sup>6</sup>. Hvis Italien afgiver en negativ udtalelse, medfører det, at San Marino skal give afslag på en ansøgning om opholdstilladelse eller om fornyelse af en opholdstilladelse eller inddrage opholdstilladelsen. Italien vil skulle give meddelelse om de opholdstilladelser, som San Marino udsteder til tredjelandssstatsborgere, 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 San Marino til tredjelandssstatsborgere 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 San Marino til tredjelandssstatsborgere skal meddeles Italien med henblik på, at Italien kan foretage kontrol i de relevante databaser og om nødvendigt anmode San Marino 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 Italien og San Marino om udstedelse eller fornyelse af opholdstilladelser samt regler om klager over afgørelser truffet af San Marino på grundlag af en negativ udtalelse fra Italien.

Den påtænkte aftale bør desuden indeholde bestemmelser om, at det kun er muligt at få og beholde retten til at opholde sig i San Marino på betingelse af, at man har en reel tilknytning til San Marino, 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 San Marinos økonomi eller i fast ejendom eller forudbestemte finansielle betalinger til San Marinos myndigheder.

I den påtænkte aftale bør der fastsættes regler for udveksling af oplysninger mellem de retshåndhævende myndigheder i San Marino og Italien, 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 San Marino eller Italien 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 San Marinos område med henblik på både retshåndhævelse og migration.

For så vidt angår turister, der fejlagtigt formodes at være "personer, hvis tilladelse til ophold er udløbet" og registreres i EES, dvs. tredjelandssstatsborgere, der er visumpligtige eller fritaget for visumpligt, og som registreres i EES ved indrejse i Schengenområdet, og hvis ophold på San Marinos 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 San Marino, vil blivemedregnet som det tidsrum, der tilbringes i Schengenområdet

---

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

<sup>6</sup> 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*).

med henblik på beregningen af det tilladte ophold, dog ikke for personer med bopæl i San Marino.

Desuden bør det i den påtænkte aftale også fastsættes, at hvis San Marino 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 San Marino forhandlingerne om en associeringsaftale, der vil medføre, at San Marino anvender Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF<sup>7</sup> 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 parter 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 San Marino, være fritaget for pligten til at lade sig registrere i EES<sup>8</sup> og ETIAS<sup>9</sup> samt til at være i besiddelse af et visum<sup>10</sup>. 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 San Marino, 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 anvendelse på San Marinos 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.

---

<sup>7</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsbørgeres 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*).

<sup>8</sup> EES-forordningens artikel 2, stk. 1, litra b).

<sup>9</sup> ETIAS-forordningens artikel 2, stk. 2, litra b).

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

## **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 San Marino om de aspekter af grænseforvaltning, der er omfattet af denne henstilling, herunder at give opholdstilladelser udstedt af San Marino til tredjelandsstatsborgere 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 Republikken San Marino 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 Italien og San Marino.
- (2) At indgå en sådan aftale vil være en fordel i lyset af San Marinos geografiske beliggenhed tæt på Unionen og den indbyrdes økonomiske afhængighed mellem San Marino og Unionen.
- (3) Det er nødvendigt at sikre en retfærdig behandling af tredjelandstatsborgere, der er i besiddelse af opholdstilladelser udstedt af San Marino, ved Unionens ydre grænser.
- (4) San Marinos udstedelse af sådanne opholdstilladelser skal være betinget af en bindende udtalelse fra Italien baseret på dets sikkerhedsvurdering.
- (5) Aftalen bør muliggøre indgåelsen af administrative ordninger af operationel art mellem Italien og San Marino 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 San Marino 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 Republikken San Marino 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*