



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 8.3.2024  
COM(2024) 108 final

Empfehlung für einen

**BESCHLUSS DES RATES**

**über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen  
zwischen der Europäischen Union und dem Fürstentum Andorra über mehrere Aspekte  
des Grenzmanagements**

DE

DE

## **BEGRÜNDUNG**

### **1. KONTEXT DES VORSCHLAGS**

#### **• Hintergrund**

Mit dieser Empfehlung schlägt die Kommission dem Rat vor, i) die Kommission als Verhandlungsführerin des Abkommens dazu zu ermächtigen, Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Union und dem Fürstentum Andorra aufzunehmen und zu führen, ii) der Verhandlungsführerin Richtlinien vorzugeben und iii) einen Sonderausschuss zu benennen, der bei den Verhandlungen konsultiert werden muss.

Das Fürstentum Andorra ist ein unabhängiger souveräner Staat, der aufgrund seiner geografischen Lage, seiner geringen Größe und Einwohnerzahl und seines politischen Systems besondere Beziehungen zu den benachbarten Mitgliedstaaten, Frankreich und Spanien, unterhält. Andorra ist ein von Frankreich und Spanien umschlossenes Binnenland. Im Hoheitsgebiet Andorras gibt es keine internationalen Flughäfen. Derzeit gibt es Hubschrauberlandeplätze in La Massana (Heliport Terra Guindalde) sowie auf dem Krankenhaus Nostra Senyora de Meritxell. Um nach Andorra zu gelangen, müssen Drittstaatsangehörige, sofern sie nicht mit Hubschraubern von außerhalb des Schengen-Raums in das Hoheitsgebiet Andorras fliegen, den Schengen-Raum durchqueren, sich einer Grenzübertrittskontrolle durch einen Schengen-Staat unterziehen und ihren Verpflichtungen zur Einreise in den Schengen-Raum im Einklang mit dem Schengen-Besitzstand nachkommen. Da theoretisch ein (leistungsstarker) Hubschrauber von außerhalb des Schengen-Raums in Andorra eintreffen könnte, besteht für Beförderungsunternehmen die rechtliche Verpflichtung, jeden ein- oder abgehenden Flugbetrieb zu melden; darüber hinaus führt die andorranische Polizei Kontrollen bei allen ankommenden oder abfliegenden Fluggästen durch. Außerdem kontrollieren die spanischen Behörden bei Flügen, die aus der Europäischen Union oder einem Drittstaat in Andorra ankommen, sowohl das Flugpersonal als auch die Fluggäste an einem der Hubschrauberlandeplätze, die mit einer Schengen-Kontrollstelle ausgestattet sind, wie etwa Reus oder Girona. Die besondere geografische Lage und die ausgeprägten Beziehungen zu Frankreich und Spanien aus der Zeit vor der Gründung der Union sind die Gründe dafür, dass es de facto keine systematischen Grenzübertrittskontrollen zwischen Frankreich und Andorra sowie Spanien und Andorra gibt, wie sie normalerweise an den Außengrenzen der Schengen-Staaten üblich sind.<sup>1</sup> Andorra stellt derzeit auch keine Visa für Drittstaatsangehörige aus. Visumpflichtige Reisende, die den Schengen-Raum durchqueren, um nach Andorra zu reisen, müssen bei den zuständigen Behörden der Schengen-Staaten ein Schengen-Visum beantragen.

#### **• Gründe und Ziele des Vorschlags**

Ziel der Empfehlung ist es, eine geeignete Rechtsgrundlage für das faktische Nichtvorhandensein von Kontrollen an der Außengrenze zwischen Frankreich und Andorra sowie Spanien und Andorra zu schaffen, die als Ausgleichsmaßnahme Vorschriften über Aufenthaltstitel enthält.

Die anstehenden Änderungen des Schengen-Besitzstands erfordern ebenfalls Anpassungen, insbesondere die künftige Inbetriebnahme der neuen EU-Informationssysteme, einschließlich

---

<sup>1</sup> Beispielsweise ist der französische Präsident ist der Kofürst Andorras. Artikel 43 der Verfassung Andorras von 1993, <https://www.consellgeneral.ad/fitxers/documents/constitucio/const-de>

des Einreise-/Ausreisesystems (im Folgenden „EES“)<sup>2</sup> und des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (im Folgenden „ETIAS“)<sup>3</sup>. Die von Andorra für Drittstaatsangehörige ausgestellten Aufenthaltstitel berechtigen Inhaber derzeit nicht, sich frei im Schengen-Raum zu bewegen. Während Andorras Staatsangehörige nicht im EES und im ETIAS erfasst werden müssen<sup>4</sup>, werden Drittstaatsangehörige, die Inhaber eines Aufenthaltstitels Andorras sind und auf dem Weg zu ihrem Wohnsitz in Andorra die Mitgliedstaaten durchqueren, in der Regel bei der Einreise in den Schengen-Raum (zumeist in Frankreich oder Spanien) im EES erfasst. Da bei ihrer Einreise nach Andorra die Ausreise aus dem Schengen-Raum nicht erfasst würde, würden sie im EES automatisch als Aufenthaltsüberzieher erfasst, sobald ihre Anwesenheit die zulässige Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum überschreitet. Eine Aufenthaltsüberziehung hätte wiederum negative Auswirkungen auf diese Bona-fide-Drittstaatsangehörigen, insbesondere in Bezug auf ihre Anträge auf ein Schengen-Visum, eine ETIAS-Reisegenehmigung, ein Visum für einen längerfristigen Aufenthalt oder einen Aufenthaltstitel.

Das Ziel der Empfehlung besteht auch darin, eine bestehende Lücke zu schließen, indem Vorschriften für die Ausstellung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige in Andorra vereinbart werden. Derzeit unterliegen Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige keiner Überprüfung durch die Mitgliedstaaten, obwohl deren Inhaber de facto Zugang zum Schengen-Raum haben und sich dort frei bewegen können, ohne über ein gültiges Schengen-Visum oder eine ETIAS-Reisegenehmigung zu verfügen.

Ziel dieses Abkommens wäre die Aufhebung der Grenzübertrittskontrollen von Personen und die schengenweite Anerkennung von Aufenthaltstiteln, die Andorra Drittstaatsangehörigen ausstellt.

Das Abkommen sollte daher vorsehen, dass Andorra sicherstellt, dass direkt nach Andorra einreisende Drittstaatsangehörige zunächst Grenzübertrittskontrollen durch Frankreich oder Spanien unterzogen werden.

Wenn Bona-fide-Drittstaatsangehörige, die Inhaber eines Aufenthaltstitels Andorras sind, von der Pflicht zur Erfassung im EES befreit würden, würde dies ihre Erfassung als Aufenthaltsüberzieher im EES verhindern. Drittstaatsangehörige mit einem Aufenthaltstitel Andorras hätten im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts für bis zu 90 Tage in einem Zeitraum von 180 Tagen visumfreien Zugang zum Schengen-Raum und wären von der Pflicht zur Erfassung im EES sowie von der Visumpflicht oder dem Besitz einer ETIAS-Reisegenehmigung für die Einreise in den Schengen-Raum und den dortigen Aufenthalt befreit.

Um den von Andorra ausgestellten oder verlängerten Aufenthaltstiteln schengenweit Wirkung zu verleihen, muss das hohe Sicherheitsniveau des Schengen-Raums gewahrt bleiben. Das

<sup>2</sup> Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisesystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011 (ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20), Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe f (EES-Verordnung).

<sup>3</sup> Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über ein Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226 (ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1), Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d (ETIAS-Verordnung).

<sup>4</sup> Auf der Grundlage von Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe f der EES-Verordnung und Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe g der ETIAS-Verordnung.

Abkommen würde Andorra daher verpflichten, die Ausstellung, Verlängerung oder Entziehung von Aufenthaltstiteln Andorras für Drittstaatsangehörige von einer von Frankreich oder Spanien durchzuführenden Sicherheitsbewertung abhängig zu machen. Frankreich oder Spanien würden – nach einem vorab festgelegten Verteilungsschlüssel – eine verbindliche Sicherheitsbewertung durchführen, bevor Andorra diese Aufenthaltstitel ausstellen oder verlängern kann, insbesondere durch Abfragen in den einschlägigen EU-, nationalen und internationalen Datenbanken, einschließlich der Überprüfung der Einhaltung und Wirksamkeit der restriktiven Maßnahmen der EU. Nach einer positiven Stellungnahme innerhalb einer bestimmten Frist würde Andorra diesen Aufenthaltstitel in dem durch die Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige<sup>5</sup> festgelegten einheitlichen Format ausstellen oder verlängern, und Frankreich oder Spanien würden alle erforderlichen Bearbeitungsschritte im Visa-Informationssystem<sup>6</sup> vornehmen. Eine ablehnende Stellungnahme Frankreichs oder Spaniens würde dazu führen, dass Andorra den Antrag auf Ausstellung eines Aufenthaltstitels oder auf Verlängerung eines Aufenthaltstitels ablehnt oder annuliert. Frankreich oder Spanien müssten gemäß dem Schengener Grenzkodex (Artikel 39) die Aufenthaltstitel melden, die Andorra Drittstaatsangehörigen ausstellt, um ihnen schengenweit Wirkung zu verleihen.

Das geplante Abkommen sollte Vorschriften enthalten, nach denen Aufenthaltstitel, die Andorra Drittstaatsangehörigen zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens bereits ausgestellt hat, innerhalb von zwei Jahren nach seinem Inkrafttreten durch im Einklang mit dem Abkommen ausgestellte Aufenthaltstitel ersetzt werden müssen. Es sollte vorsehen, dass bestehende Aufenthaltstitel, die Andorra Drittstaatsangehörigen ausgestellt hat, Frankreich oder Spanien gemeldet werden, damit sie die einschlägigen Datenbanken abgleichen und Andorra erforderlichenfalls auffordern können, diese Aufenthaltstitel aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit zu entziehen.

Das Abkommen sollte einen Evaluierungsmechanismus vorsehen. In dem Abkommen müssten auch die Modalitäten der Zusammenarbeit zwischen Frankreich, Spanien und Andorra bei der Erteilung oder Verlängerung von Aufenthaltstiteln sowie Regeln für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen festgelegt werden, die Andorra auf der Grundlage einer ablehnenden Stellungnahme Frankreichs oder Spaniens getroffen hat.

Darüber hinaus sollte das Abkommen vorsehen, dass die Erlangung und die Aufrechterhaltung des Rechts auf Aufenthalt in Andorra von einer tatsächlichen Verbindung zu Andorra abhängig ist, die auf der Grundlage einer regelmäßigen physischen Anwesenheit über einen angemessenen Zeitraum und anderer objektiver und prüfbarer Kriterien unter Ausschluss von Investitionen in Wirtschaft oder Immobilien des Landes oder vorab festgelegter Zahlungen an die andorranischen Behörden ermittelt wird.

Das geplante Abkommen sollte Vorschriften über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden Andorras, Frankreichs und Spaniens enthalten, einschließlich Informationen über Strafregister und Informationen über gesuchte und vermisste Personen und Gegenstände, und zwar sowohl auf Ersuchen als auch spontan, sofern dies zur Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung von Straftaten in Andorra, Frankreich oder Spanien sowie

<sup>5</sup> Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige (ABl. L 157 vom 15.6.2002, S. 1).

<sup>6</sup> Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt, einen längerfristigen Aufenthalt oder einen Aufenthaltstitel (VIS-Verordnung) (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60).

zum Schutz vor und zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit von Bedeutung ist.

Zur Gewährleistung des hohen Maßes an Sicherheit und Vertrauen sollte das geplante Abkommen auch Vorschriften enthalten, die die Möglichkeit einer grenzüberschreitenden operativen Zusammenarbeit vorsehen, wie der grenzüberschreitenden Observation, der grenzüberschreitenden Nacheile zur Verfolgung von Personen, die einer Straftat verdächtigt werden, der Durchführung gemeinsamer Patrouillen und anderer gemeinsamer Aktionen. Außerdem sollten Vorschriften gelten, die verstärkte Polizeikontrollen in den Gebieten nahe der Landgrenze zwischen dem Schengen-Raum und dem Hoheitsgebiet Andorras für die Zwecke der Strafverfolgung und des Migrationsmanagements ermöglichen.

In Bezug auf fälschlich angenommene Aufenthaltsüberzieher, die im EES erfasst sind, d. h. visumpflichtige oder von der Visumpflicht befreite Drittstaatsangehörige, die bei der Einreise in den Schengen-Raum im EES erfasst wurden und deren Aufenthalt im Hoheitsgebiet Andorras aufgrund fehlender Grenzübertrittskontrollen automatisch als Aufenthalt im Schengen-Raum berechnet wird, sollte das geplante Abkommen vorsehen, dass – mit Ausnahme der in Andorra ansässigen Personen – die in Andorra verbrachte Zeit für die Berechnung des zulässigen Aufenthalts als im Schengen-Raum verbrachte Zeit gezählt wird.

Darüber hinaus sollte in dem Abkommen festgelegt werden, dass das Abkommen für den Fall, dass Andorra künftig Drittstaatsangehörigen Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt oder für einen längerfristigen Aufenthalt ausstellt, entsprechend zu überarbeiten ist.

Das geplante Abkommen sollte einen Mechanismus vorsehen, mit dem künftigen einschlägigen Entwicklungen des Unionsrechts erforderlichenfalls durch Anpassungen des Abkommens Rechnung getragen würde. Es sollte auch eine Bestimmung enthalten, nach der das Abkommen von der Union gekündigt werden kann, falls die Anpassung nicht vorgenommen wird.

#### *Verhältnis zu bestehenden oder künftigen Abkommen der Union*

Im Dezember 2023 schlossen die EU und Andorra die Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen ab, das dazu führen wird, dass Andorra die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>7</sup> auf Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, einschließlich Drittstaatsangehöriger, anwendet. Die Fragen, die möglicherweise unter diese Empfehlung fallen, sind jedoch nicht Gegenstand der Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen.

Der Abschluss des Assoziierungsabkommens unterliegt nun den internen Verfahren beider Parteien. Sobald das Assoziierungsabkommen abgeschlossen und in Kraft getreten ist, wären Drittstaatsangehörige, die Familienangehörige von Unionsbürgern sind, für die die Richtlinie 2004/38/EG gilt, und die im Besitz einer von Andorra ausgestellten Aufenthaltskarte gemäß der Richtlinie 2004/38/EG sind, von der Pflicht befreit, im EES<sup>8</sup> und im ETIAS<sup>9</sup> erfasst und im Besitz eines Visums zu sein<sup>10</sup>. Folglich würden die Bestimmungen der EES-Verordnung über die Berechnung der Dauer des zulässigen Aufenthalts und die

<sup>7</sup> Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77).

<sup>8</sup> Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der EES-Verordnung.

<sup>9</sup> Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der ETIAS-Verordnung.

<sup>10</sup> Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 2004/38/EG.

Erstellung von Warnmeldungen für die Mitgliedstaaten nach Ablauf des zulässigen Aufenthalts nicht für Drittstaatsangehörige gelten, die Familienangehörige eines Unionsbürgers sind, für den die Richtlinie 2004/38/EG gilt, und die nicht im Besitz einer Aufenthaltskarte gemäß der Richtlinie 2004/38/EG sind. Ebenso würden Familienangehörige von Staatsangehörigen Andorras, für die die Richtlinie 2004/38/EG gelten würde, in den Anwendungsbereich des einschlägigen EU-Besitzstands fallen, der sich auf Familienangehörige eines Drittstaatsangehörigen bezieht, der auf der Grundlage eines Abkommens zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten einerseits und einem Drittstaat andererseits ein dem Recht von Unionsbürgern gleichwertiges Recht auf Freizügigkeit genießt.

Nach Inkrafttreten des Assoziierungsabkommens sollten daher Familienangehörige von Unionsbürgern, für die die Richtlinie 2004/38/EG gilt, nicht unter die Bestimmungen des geplanten Abkommens fallen, die für die Ausstellung von Aufenthaltstiteln für Drittstaatsangehörige durch Andorra gelten.

Sollte das in dieser Empfehlung vorgesehene Abkommen hingegen vor dem Assoziierungsabkommen in Kraft treten, so würde das geplante Abkommen bis zum Beginn der Anwendung des Assoziierungsabkommens für die Familienangehörigen des Unionsbürgers gelten, die Drittstaatsangehörige sind.

## **2. RECHTSGRUNDLAGE UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT**

Die Rechtsgrundlage für diese Empfehlung ist Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV.

Die endgültige materiellrechtliche Grundlage für die Unterzeichnung und den Abschluss des neuen Abkommens kann erst am Ende der Verhandlungen unter Berücksichtigung seines Inhalts bestimmt werden.

Die Union ist befugt, dieses internationale Abkommen mit Andorra über die unter diese Empfehlung fallenden Aspekte des Grenzmanagements zu schließen, einschließlich der Gewährung einer schengenweiten Wirkung der von Andorra ausgestellten Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige.

Dieses geplante Abkommen ist erforderlich, um Probleme im Zusammenhang mit fälschlich angenommenen Aufenthaltsüberziehungen zu lösen und die festgestellten Sicherheitslücken zu schließen. Es geht nicht über das zur Erreichung der betreffenden Ziele, die von den Mitgliedstaaten allein nicht erreicht werden können, erforderliche Maß hinaus.

## **3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

Da es sich um ein neues Abkommen handelt, konnten keine Bewertung oder Eignungsprüfungen bestehender Instrumente durchgeführt werden. Für die Verhandlungen über dieses Abkommen ist keine Folgenabschätzung erforderlich.

## **4. DURCHFÜHRUNGSPLÄNE SOWIE MONITORING-, BEWERTUNGS- UND BERICHTERSTATTUNGSMODALITÄTEN**

Die Kommission wird die ordnungsgemäße Überwachung der Umsetzung des Abkommens gewährleisten.

Empfehlung für einen

## BESCHLUSS DES RATES

### **über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und dem Fürstentum Andorra über mehrere Aspekte des Grenzmanagements**

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 218 Absätze 3 und 4,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Ein Abkommen wird als notwendig erachtet, um die Rechtsgrundlage für das Nichtvorhandensein von Grenzübertrittskontrollen zwischen Frankreich und Andorra sowie Spanien und Andorra zu schaffen.
- (2) Der Abschluss eines solchen Abkommens dürfte angesichts der geografischen Nähe Andorras und seiner wirtschaftlichen Verflechtung mit der Union von Vorteil sein.
- (3) Es ist erforderlich, um eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen, die im Besitz eines von Andorra ausgestellten Aufenthaltstitels sind, an den Außengrenzen der Union zu gewährleisten.
- (4) Voraussetzung für die Ausstellung solcher Aufenthaltstitel durch Andorra ist eine verbindliche Stellungnahme Frankreichs oder Spaniens auf der Grundlage einer Sicherheitsbewertung, die von einem der beiden Mitgliedstaaten nach einem vorab festgelegten Verteilungsschlüssel vorgenommen wurde.
- (5) Das Abkommen sollte den Abschluss von verwaltungsrechtlichen Durchführungsvereinbarungen operativer Art zwischen Frankreich, Spanien und Andorra in Belangen, die Gegenstand dieses Abkommens sind, ermöglichen, sofern deren Bestimmungen mit dem Abkommen und dem Unionsrecht vereinbar sind.
- (6) Daher sollten Verhandlungen im Hinblick auf den Abschluss eines Abkommens zwischen der Europäischen Union einerseits und Andorra andererseits aufgenommen werden. Die Kommission sollte als Verhandlungsführerin der Union benannt werden —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

#### *Artikel 1*

Die Kommission wird ermächtigt, im Namen der Union ein Abkommen mit dem Fürstentum Andorra über mehrere Aspekte des Grenzmanagements zu verhandeln.

#### *Artikel 2*

Die Verhandlungsrichtlinien sind im Anhang dargelegt.

*Artikel 3*

Die Verhandlungen werden im Benehmen mit dem [vom Rat einzufügen: Name des Sonderausschusses] geführt.

*Artikel 4*

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates  
Der Präsident /// Die Präsidentin*



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 8.3.2024  
COM(2024) 108 final

ANNEX

**ANHANG**

der

**Empfehlung für einen Beschluss des Rates**

**über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen  
zwischen der Europäischen Union und dem Fürstentum Andorra über mehrere Aspekte  
des Grenzmanagements**

**DE**

**DE**

## **ANHANG**

### **RICHTLINIEN FÜR DIE AUSHANDLUNG EINES ABKOMMENS ZWISCHEN**

### **der Europäischen Union und dem Fürstentum Andorra über mehrere Aspekte des Grenzmanagements**

#### **I. ZWECK UND ANWENDUNGSBEREICH DES ABKOMMENS**

1. Der Zweck des Abkommens ist i) die Schaffung einer geeigneten Rechtsgrundlage für das Nichtvorhandensein von Grenzübertrittskontrollen zwischen Frankreich und Andorra sowie Spanien und Andorra; ii) angesichts der außergewöhnlichen geografischen Lage Andorras und seiner besonderen Beziehungen zu Frankreich und Spanien die Umsetzung rechtlicher Lösungen für die Folgen der bevorstehenden Inbetriebnahme der neuen EU-Informationssysteme, einschließlich des Einreise-/Ausreisesystems (im Folgenden „EES“)<sup>1</sup> und des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (im Folgenden „ETIAS“)<sup>2</sup>, iii) sowie die Verbesserung der Sicherheit und des Vertrauens in Bezug auf die Aufenthaltstitel, die Andorra Drittstaatsangehörigen ausstellt.
2. Der Anwendungsbereich des Abkommens umfasst Vorschriften über das Grenzmanagement zwischen Frankreich und Andorra sowie Spanien und Andorra zu dem in Absatz 1 dieses Anhangs beschriebenen Zweck sowie die damit verbundenen und erforderlichen Garantien.

#### **II. INHALT DES ABKOMMENS**

##### **ALLGEMEINE GRUNDSÄTZE**

3. Das geplante Abkommen zwischen der Union und Andorra sollte Belange der staatlichen Hoheit und Gerichtsbarkeit unberührt lassen.
4. Das geplante Abkommen zwischen der Union und Andorra sollte unter uneingeschränkter Achtung der territorialen Unversehrtheit der Mitgliedstaaten der Union, wie sie nach Artikel 4 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union garantiert ist, ausgehandelt werden.
5. Das Abkommen sollte den Abschluss von verwaltungsrechtlichen Durchführungsvereinbarungen operativer Art zwischen Frankreich, Spanien und Andorra in Belangen, die Gegenstand dieses Abkommens sind, nicht behindern, sofern deren Bestimmungen mit dem Abkommen und dem Unionsrecht vereinbar sind.

---

<sup>1</sup> Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisesystem (EES) zur Erfassung der Ein- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011 (ABl. L 327 vom 9.12.2017, S. 20) (EES-Verordnung).

<sup>2</sup> Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über ein Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226 (Abl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1) (ETIAS-Verordnung).

## GRUNDLAGE DER ZUSAMMENARBEIT

6. Die Achtung und Wahrung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, der demokratischen Grundsätze, der Rechtsstaatlichkeit, einschließlich des fortdauernden Bekenntnisses Andorras zur Achtung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), sollten wesentliche Elemente der geplanten Beziehungen sein.
7. Angesichts der Bedeutung des Datenverkehrs sollte in dem Abkommen bekräftigt werden, dass sich die Parteien dafür einsetzen, ein hohes Schutzniveau für personenbezogene Daten zu gewährleisten und nach Maßgabe einer dynamischen Anpassung die Vorschriften der Union über den Schutz personenbezogener Daten – darunter die Verordnung (EU) 2016/679 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr und die Richtlinie (EU) 2016/680 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftäten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr – sowie deren Auslegung und Überwachung durch den Europäischen Datenschutzausschuss und den Gerichtshof der Europäischen Union uneingeschränkt einzuhalten.

## PERSONENVERKEHR

8. Im Rahmen des Abkommens sollten die Vertragsparteien sicherstellen, dass ihre Rechtsvorschriften den kontrollfreien Grenzübergangsstellen zwischen dem Schengen-Raum und Andorra gestatten und die Schengen-weite Wirkung von Aufenthaltstiteln gewähren, die Andorra Drittstaatsangehörigen ausstellt. Das Abkommen sollte weder die Beteiligung Andorras am Schengen-Besitzstand noch die Assozierung Andorras bei dessen Umsetzung, Anwendung und Entwicklung vorsehen. Die andorranischen Behörden sollten keinen Zugang zu Datenbanken haben, die nach Unionsrecht den Mitgliedstaaten oder Schengen- bzw. Dublin-assozierten Staaten vorbehalten sind.
9. Das Abkommen sollte vorsehen, dass Andorra sicherstellt, dass direkt nach Andorra einreisende Drittstaatsangehörige zunächst Grenzübergangskontrollen durch Frankreich oder Spanien unterzogen werden.
10. In dem Abkommen sollte festgelegt werden, dass Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in Andorra aufhalten, im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts für bis zu 90 Tage in einem Zeitraum von 180 Tagen visumfreien Zugang zum Schengen-Raum haben und von den Anforderungen der EES- und der ETIAS-Verordnung ausgenommen werden. Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in der Union aufhalten, sollten in Andorra in den Genuss gleichwertiger Erleichterungen kommen.
11. Um die Sicherheit und Integrität des Schengen-Raums zu wahren, sind umfassende Garantien die Voraussetzung für die Aufhebung der rechtlichen Verpflichtung zur Durchführung von Grenzübergangskontrollen von Personen an der Grenze zwischen dem Hoheitsgebiet Andorras und dem Schengen-Raum.
12. In Bezug auf die Garantien:  
[Aufenthaltstitel]

- a) Das Abkommen sollte vorsehen, dass die Erlangung und die Aufrechterhaltung des Rechts auf Aufenthalt in Andorra von einer tatsächlichen Verbindung zu Andorra abhängig ist, die auf der Grundlage einer regelmäßigen physischen Anwesenheit über einen angemessenen Zeitraum und anhand anderer objektiver und prüfbarer Kriterien unter Ausschluss von Investitionen in Wirtschaft und Immobilien des Landes oder vorab festgelegter Zahlungen an die andorranischen Behörden ermittelt wird.
- b) In dem Abkommen sollte festgelegt werden, dass Andorra sich verpflichtet, Drittstaatsangehörigen nur dann Aufenthaltstitel auszustellen oder zu verlängern, wenn Frankreich oder Spanien innerhalb einer bestimmten Frist eine befürwortende Stellungnahme abgegeben haben. Frankreich oder Spanien wären – nach einem vorab festgelegten Verteilungsschlüssel – befugt, auf der Grundlage ihrer Sicherheitsbewertung, insbesondere durch Abgleiche nationaler Datenbanken oder Datenbanken der Union, einschließlich betreffend restriktive Maßnahmen der EU, eine verbindliche Stellungnahme abzugeben, bevor ein für Andorra gültiger Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige auf Antrag der andorranischen Behörden für Personen ausgestellt oder verlängert wird, die die einschlägigen Bedingungen nach dem im Hoheitsgebiet Andorras geltenden Recht erfüllen, sofern die Bedingung nach Buchstabe a dieses Absatzes erfüllt ist. In dem Abkommen sollte festgelegt werden, dass Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige in einem einheitlichen Format ausgestellt werden, das deutlich als für Andorra gültig gekennzeichnet ist, und dass sie der Kommission von Frankreich oder Spanien gemäß Artikel 39 der Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen<sup>3</sup> gemeldet werden müssen.
- c) Das Abkommen sollte vorsehen, dass Andorra Aufenthaltstitel, die Drittstaatsangehörigen ausgestellt wurden, auf Antrag Frankreichs oder Spaniens im Anschluss an eine von diesen Ländern durchgeführte Sicherheitsbewertung, insbesondere Abgleiche nationaler Datenbanken oder Datenbanken der Union, einschließlich betreffend restriktive Maßnahmen der EU, entzieht. Andorra sollte Frankreich oder Spanien unverzüglich davon in Kenntnis setzen.
- d) Falls Andorra einem Drittstaatsangehörigen von Amts wegen einen Aufenthaltstitel entzieht, sollte es Frankreich oder Spanien unverzüglich davon in Kenntnis setzen.
- e) Das Abkommen sollte auch vorsehen, dass die Ausstellung oder Verlängerung eines für Andorra gültigen Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige einen Mitgliedstaat nicht verpflichten würde, eine Ausschreibung zur Einreiseverweigerung aus dem Schengener Informationssystem zu entfernen.
- f) In dem Abkommen sollte festgelegt werden, dass Aufenthaltstitel, die Andorra Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in Andorra aufhalten, zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens bereits ausgestellt hat, innerhalb von zwei Jahren nach seinem Inkrafttreten durch im Einklang mit dem Abkommen ausgestellte Aufenthaltstitel ersetzt werden müssen. Es sollte vorsehen, dass bestehende Aufenthaltstitel, die Andorra Drittstaatsangehörigen ausgestellt hat, Frankreich oder Spanien gemeldet werden, die die einschlägigen nationalen Datenbanken und Datenbanken der Union abgleichen und die zuständigen andorranischen Behörden

<sup>3</sup> Verordnung (EU) 2016/399 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2016 über einen Unionskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen (Schengener Grenzkodex) (ABl. L 077 vom 23.3.2016, S. 1).

erforderlichenfalls auffordern können, diese Aufenthaltstitel aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder der inneren Sicherheit zu entziehen. In einem solchen Fall würde sich Andorra verpflichten, den Aufenthaltstitel zu entziehen.

*[Visa]*

- g) Darüber hinaus sollte in dem Abkommen festgelegt werden, dass das Abkommen für den Fall, dass Andorra künftig Drittstaatsangehörigen Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt oder für einen längerfristigen Aufenthalt ausstellt, entsprechend überarbeitet werden muss.

*[Nicht gebietsansässige Drittstaatsangehörige]*

- h) Das Abkommen sollte vorsehen, dass – mit Ausnahme der in Andorra ansässigen Personen – die von Drittstaatsangehörigen in Andorra verbrachte Zeit für die Berechnung des zulässigen Aufenthalts im Schengen-Raum als im Schengen-Raum verbrachte Zeit gezählt wird.
13. Vorbehaltlich des Inkrafttretens des Abkommens mit Andorra, auf dessen Grundlage Andorra die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>4</sup> anwendet, sollten die unter Nummer 12 genannten Bestimmungen nicht für Drittstaatsangehörige gelten, für die die Richtlinie 2004/38/EG gilt.
14. Das Abkommen sollte Vorschriften über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden Andorras, Frankreichs und Spaniens enthalten, einschließlich Informationen über Strafregister und Informationen über gesuchte und vermisste Personen und Gegenstände, und zwar sowohl auf Ersuchen als auch auf eigene Initiative, sofern dies zur Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung von Straftaten in Andorra, Frankreich oder Spanien sowie zum Schutz vor und zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit von Bedeutung ist.
15. Zur Gewährleistung des hohen Maßes an Sicherheit und Vertrauen sollte das Abkommen auch Vorschriften enthalten, die die Möglichkeit einer grenzüberschreitenden operativen Zusammenarbeit vorsehen, wie der grenzüberschreitenden Observation, der grenzüberschreitenden Nacheile zur Verfolgung von Personen, die einer Straftat verdächtigt werden, der Organisation gemeinsamer Patrouillen und anderer gemeinsamer Aktionen. Außerdem sollten Vorschriften gelten, die verstärkte Polizeikontrollen in den Gebieten nahe der Landgrenze zwischen dem Schengen-Raum und dem Hoheitsgebiet Andorras für die Zwecke der Strafverfolgung und des Migrationsmanagements ermöglichen.
16. Das Abkommen sollte einen Mechanismus vorsehen, mit dem künftigen einschlägigen Entwicklungen des Unionsrechts erforderlichenfalls durch Anpassungen des Abkommens Rechnung getragen würde. Es sollte auch eine Bestimmung enthalten, nach der das Abkommen von der Union gekündigt werden kann, falls die Anpassung nicht vorgenommen wird.
17. Das Abkommen sollte einen Mechanismus zur Evaluierung seiner Umsetzung vorsehen.

<sup>4</sup> Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG (ABl. L 158 vom 30.4.2004, S. 77).

18. In dem Abkommen sollte festgelegt werden, dass die Union einseitig alle Bestimmungen über den Personenverkehr zwischen der Union und Andorra aussetzen kann, wenn die in dem Abkommen vorgesehenen Garantien nicht eingehalten werden.

## **INSTITUTIONELLE BESTIMMUNGEN**

19. Im Abkommen sollte eine regelmäßige Überprüfung vorgesehen werden.
20. Es sollte auf unbestimmte Zeit geschlossen werden und könnte auf Antrag einer Vertragspartei unter Einhaltung einer Frist von drei Monaten gegenüber der anderen Vertragspartei gekündigt werden. In einem solchen Fall müssten zwischen Frankreich und Andorra sowie Spanien und Andorra Grenzkontrollen eingeführt werden.
21. Um das ordnungsgemäße Funktionieren des Abkommens zu gewährleisten, sollten darin unter uneingeschränkter Achtung der Autonomie der Rechtsordnungen der jeweiligen Vertragspartei effiziente und wirksame Regelungen für dessen Verwaltung, Überwachung, Durchführung und Überprüfung sowie für die Beilegung von Streitigkeiten und die Durchsetzung festgelegt werden.
22. Das Abkommen sollte die Möglichkeit autonomer Maßnahmen einschließlich der Möglichkeit, die Anwendung des Abkommens und etwaiger Zusatzvereinbarungen bei einem Verstoß gegen wesentliche Elemente ganz oder teilweise auszusetzen, vorsehen.
23. Mit dem Abkommen sollte ein Leitungsgremium eingerichtet werden, das dafür zuständig ist, die Durchführung und Anwendung des Abkommens zu gestalten und zu überwachen und die Streitbeilegung zu erleichtern. Das Gremium sollte Beschlüsse zur Weiterentwicklung des Abkommens fassen und entsprechende Empfehlungen abgeben. Das Leitungsgremium sollte sich aus Vertretern der Parteien auf geeigneter Ebene zusammensetzen, Beschlüsse im gegenseitigen Einvernehmen fassen und so oft wie zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendig zusammenentreten. Erforderlichenfalls könnte das Gremium spezialisierte Unterausschüsse einsetzen, die es bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben unterstützen.
24. Das Abkommen sollte geeignete Regelungen für die Streitbeilegung durch ein unabhängiges Schiedspanel, dessen Beschlüsse für die Vertragsparteien bindend sind, und für die Durchsetzung, einschließlich Bestimmungen für eine zweckdienliche Problemlösung, enthalten.
25. Für den Fall, dass eine Streitigkeit eine Frage zur Auslegung des Unionsrechts aufwirft, auf die auch eine der Parteien hinweisen kann, sollte in dem Abkommen festgelegt sein, dass das Schiedspanel die Frage an den Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) als einzigen Schiedsrichter für das Unionsrecht verweist, dessen Entscheidung verbindlich gilt. Das Schiedspanel sollte dann die Streitigkeit im Einklang mit der Entscheidung des EuGH entscheiden.
26. Ergreift eine Partei nicht innerhalb einer angemessenen Frist die erforderlichen Maßnahmen, um der verbindlichen Beilegung einer Streitigkeit nachzukommen, sollte das Abkommen vorsehen, dass die andere Partei berechtigt ist, einen finanziellen Ausgleich zu verlangen oder verhältnismäßige und befristete Maßnahmen, einschließlich der Aussetzung ihrer Verpflichtungen im Rahmen des Abkommens, zu ergreifen.

27. Das Abkommen sollte vorsehen, dass im Falle eines mutmaßlichen Verstoßes einer Vertragspartei gegen ihre Verpflichtungen aus dem Abkommen die andere Partei Anspruch auf vorläufige Abhilfemaßnahmen hat, einschließlich der Aussetzung eines Teils oder des gesamten Abkommens, die in einem angemessenen Verhältnis zu dem mutmaßlichen Verstoß und den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen stehen, sofern diese Partei ein Streitbeilegungsverfahren betreffend den mutmaßlichen Verstoß einleitet.
28. Das Abkommen, das in allen Amtssprachen der Union gleichermaßen verbindlich sein sollte, sollte eine entsprechende Sprachklausel enthalten.