



Rat der
Europäischen Union

176424/EU XXVII. GP
Eingelangt am 11/03/24

Brüssel, den 8. März 2024
(OR. en)

7523/24
ADD 1

FRONT 81
MIGR 111
VISA 34
COMIX 135

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 8. März 2024

Empfänger: Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2024) 108 final ANNEX

Betr.: 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

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2024) 108 final ANNEX.

Anl.: COM(2024) 108 final ANNEX

7523/24 ADD 1

ck

JAI.1

DE



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“)¹ und des Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (im Folgenden „ETIAS“)², 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.

¹ 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).

² 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 Grenzübertrittskontrollen 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 Grenzübertrittskontrollen 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 Personen³ 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

³ 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 Rates⁴ 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.

⁴ 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.