



Brüssel, den 8. März 2024
(OR. en)

7524/24

FRONT 82
MIGR 112
VISA 35
COMIX 136

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) 109 final
Betr.:	Empfehlung für einen BESCHLUSS DES RATES über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Republik San Marino über mehrere Aspekte des Grenzmanagements

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2024) 109 final.

Anl.: COM(2024) 109 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 8.3.2024
COM(2024) 109 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen
zwischen der Europäischen Union und der Republik San Marino 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 der Republik San Marino aufzunehmen und zu führen, ii) der Verhandlungsführerin Richtlinien vorzugeben und iii) einen Sonderausschuss zu benennen, der bei den Verhandlungen konsultiert werden muss.

Die Republik San Marino ist ein unabhängiger souveräner Staat, der aufgrund seiner geografischen Lage, geringen Größe und Einwohnerzahl besondere Beziehungen zum benachbarten Mitgliedstaat Italien unterhält. San Marino ist ein von Italien umschlossenes Binnenland. Im Hoheitsgebiet San Marinos gibt es keine internationalen Flughäfen. Unter bestimmten außergewöhnlichen Umständen gibt es einen Rettungshubschrauberdienst für Schwerkranke oder Verletzte, der das Krankenhaus San Marino mit den wichtigsten Krankenhäusern in der italienischen Region Emilia-Romagna verbindet. San Marino verfügt über einen Flugplatz, auf dem ultraleichte und leichte Sportflugzeuge landen und starten können. Diese kommen hauptsächlich aus Italien. Ein sehr geringer Prozentsatz kommt von außerhalb des Schengen-Raums; vor der Landung in San Marino haben sie jedoch einen oder mehrere Zwischenlandungen in Italien unternommen, wo Grenzübertrittskontrollen durchgeführt werden. Daher müssen Drittstaatsangehörige den Schengen-Raum durchqueren, um nach San Marino zu gelangen, sich einer Grenzübertrittskontrolle durch einen Schengen-Staat unterziehen und ihren Verpflichtungen zur Einreise in den Schengen-Raum im Einklang mit dem Schengen-Besitzstand nachkommen. Die besondere geografische Lage und die ausgeprägte Beziehung zu Italien aus der Zeit vor der Gründung der Union sind die Gründe dafür, dass es de facto keine systematischen Grenzübertrittskontrollen zwischen Italien und San Marino gibt, wie sie normalerweise an den Außengrenzen der Schengen-Staaten üblich sind.¹ San Marino stellt derzeit auch keine Visa an Drittstaatsangehörige aus, da visumpflichtige Reisende über Italien reisen müssen, um nach San Marino zu gelangen, und daher bei den zuständigen italienischen Behörden ein Schengen-Visum beantragen müssen.

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Ziel der Empfehlung ist es, eine geeignete Rechtsgrundlage für das faktische Nichtvorhandensein von Kontrollen an der Außengrenze zwischen Italien und San Marino, 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 des Einreise-/Ausreisesystems (im Folgenden „EES“)² und des Europäischen

¹ Siehe auch die am 31. März 1939 in Rom unterzeichnete „*Convenzione di Amicizia e di buon vicinato tra l'Italia e San Marino del 31 marzo 1939*“ und ihre Änderungen.

² 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).

Reiseinformations- und -genehmigungssystems (im Folgenden „ETIAS“)³. Die von San Marino für Drittstaatsangehörige ausgestellten Aufenthaltstitel berechtigen Inhaber derzeit nicht, sich frei im Schengen-Raum zu bewegen. Während San Marinos Staatsangehörige nicht im EES und im ETIAS erfasst werden müssen⁴, werden Drittstaatsangehörige, die Inhaber eines Aufenthaltstitels San Marinos sind und auf dem Weg zu ihrem Wohnsitz in San Marino die Mitgliedstaaten durchqueren, in der Regel bei der Einreise in den Schengen-Raum (zumeist in Italien) im EES erfasst. Da bei ihrer Einreise nach San Marino 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 San Marino 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 San Marino Drittstaatsangehörigen ausstellt.

Das Abkommen sollte daher vorsehen, dass San Marino sicherstellt, dass direkt nach San Marino einreisende Drittstaatsangehörige zunächst Grenzübertrittskontrollen durch Italien unterzogen werden.

Wenn Bona-fide-Drittstaatsangehörige, die Inhaber eines Aufenthaltstitels San Marinos sind, von der Pflicht zur Erfassung im EES befreit würden, würde dies ihre Erfassung als Aufenthaltsüberzieher im EES verhindern. Drittstaatsangehörige mit einem Aufenthaltstitel San Marinos 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 San Marino ausgestellten oder verlängerten Aufenthaltstiteln schengenweit Wirkung zu verleihen, muss das hohe Sicherheitsniveau des Schengen-Raums gewahrt bleiben. Das Abkommen würde San Marino daher verpflichten, die Ausstellung, Verlängerung oder Entziehung von Aufenthaltstiteln San Marinos für Drittstaatsangehörige von einer von Italien durchzuführenden Sicherheitsbewertung abhängig zu machen. Italien würde eine verbindliche Sicherheitsbewertung durchführen, bevor San Marino diese Aufenthaltstitel ausstellen oder verlängern kann, insbesondere durch Abfragen in den einschlägigen EU-, nationalen und internationalen Datenbanken, einschließlich der

³ 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).

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

Überprüfung der Einhaltung und Wirksamkeit der restriktiven Maßnahmen der EU. Nach einer positiven Stellungnahme innerhalb einer bestimmten Frist würde San Marino diesen Aufenthaltstitel in dem durch die Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 des Rates vom 13. Juni 2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatsangehörige⁵ festgelegten einheitlichen Format ausstellen oder verlängern, und Italien würden alle erforderlichen Bearbeitungsschritte im Visa-Informationssystem⁶ vornehmen. Eine ablehnende Stellungnahme Italiens würde dazu führen, dass San Marino den Antrag auf Ausstellung eines Aufenthaltstitels oder auf Verlängerung eines Aufenthaltstitels ablehnt oder annulliert. Italien müsste die Aufenthaltstitel, die San Marino Drittstaatsangehörigen nach Artikel 39 des Schengener Grenzkodexes ausstellt, melden, um ihnen schengenweit Wirkung zu verleihen.

Das geplante Abkommen sollte Vorschriften enthalten, nach denen Aufenthaltstitel, die San Marino 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 San Marino Drittstaatsangehörigen ausgestellt hat, Italien gemeldet werden, damit es die einschlägigen Datenbanken abgleichen und San Marino erforderlichenfalls auffordern kann, 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 Italien und San Marino bei der Erteilung oder Verlängerung von Aufenthaltstiteln sowie Regeln für Rechtsbehelfe gegen Entscheidungen festgelegt werden, die San Marino auf der Grundlage einer ablehnenden Stellungnahme Italiens getroffen hat.

Darüber hinaus sollte das Abkommen vorsehen, dass die Erlangung und die Aufrechterhaltung des Rechts auf Aufenthalt in San Marino von einer tatsächlichen Verbindung zu San Marino 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 Behörden San Marinos ermittelt wird.

Das geplante Abkommen sollte Vorschriften über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden San Marinos und Italiens 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 San Marino oder Italien sowie 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

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

⁶ 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).

der Landgrenze zwischen dem Schengen-Raum und dem Hoheitsgebiet San Marinos 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 San Marinos aufgrund fehlender Grenzübertrittskontrollen automatisch als Aufenthalt im Schengen-Raum berechnet wird, sollte das geplante Abkommen vorsehen, dass – mit Ausnahme der in San Marino ansässigen Personen – die in San Marino 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 San Marino 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 San Marino die Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen ab, das dazu führen wird, dass San Marino die Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁷ 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 San Marino ausgestellten Aufenthaltskarte gemäß der Richtlinie 2004/38/EG sind, von der Pflicht befreit, im EES⁸ und im ETIAS⁹ erfasst und im Besitz eines Visums zu sein¹⁰. Folglich würden die Bestimmungen der EES-Verordnung über die Berechnung der Dauer des zulässigen Aufenthalts und die 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 San Marinos, 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

⁷ 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).

⁸ Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b der EES-Verordnung.

⁹ Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der ETIAS-Verordnung.

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

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 San Marino 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 San Marino über die unter diese Empfehlung fallenden Aspekte des Grenzmanagements zu schließen, einschließlich der Gewährung einer schengenweiten Wirkung der von San Marino 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 der Republik San Marino 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 Italien und San Marino zu schaffen.
- (2) Der Abschluss eines solchen Abkommens dürfte angesichts der geografischen Nähe San Marinos 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 San Marino ausgestellten Aufenthaltstitels sind, an den Außengrenzen der Union zu gewährleisten.
- (4) Voraussetzung für die Ausstellung solcher Aufenthaltstitel durch San Marino ist eine verbindliche Stellungnahme Italiens, die auf der von Italien vorgenommenen Sicherheitsbewertung beruht.
- (5) Das Abkommen sollte den Abschluss von verwaltungsrechtlichen Durchführungsvereinbarungen operativer Art zwischen Italien und San Marino 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 San Marino 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 der Republik San Marino 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*