



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 8.3.2024
COM(2024) 109 final

Aanbeveling voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een overeenkomst
tussen de Europese Unie en de Republiek San Marino over verschillende aspecten van
het grensbeheer**

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Achtergrond

Met deze aanbeveling beveelt de Commissie aan dat de Raad i) de Commissie machtigt om als de onderhandelaar over de overeenkomst onderhandelingen te openen en te voeren met het oog op een overeenkomst tussen de Unie en de Republiek San Marino, ii) richtsnoeren voor de onderhandelaar vaststelt en iii) een speciaal comité aanwijst in overleg waarmee de onderhandelingen moeten worden gevoerd.

De Republiek San Marino is een onafhankelijke soevereine staat, die specifieke betrekkingen onderhoudt met de aangrenzende lidstaat Italië, vanwege zijn geografische ligging, zijn geringe omvang en bevolking, en zijn politieke systeem. Bijzonder is met name dat San Marino geen zeegrenzen heeft, maar wordt omringd door het grondgebied van Italië. Er zijn geen internationale luchthavens op het grondgebied van San Marino. In bepaalde uitzonderlijke omstandigheden zijn er vluchten met een ambulancehelikopter voor ernstig zieken of gewonden die het San Marinese ziekenhuis verbindt met de belangrijkste ziekenhuizen in de Italiaanse regio Emilia-Romagna. San Marino beschikt over een luchthaven, waar ultralichte vliegtuigen en lichte sportvliegtuigen kunnen landen en opstijgen. De meeste vliegtuigen komen uit Italië. Een zeer klein percentage komt van buiten het Schengengebied, maar vóór de landing in San Marino zouden zij dan een of meer tussenlandingen hebben gemaakt in Italië, waar grenscontroles worden uitgevoerd. Derhalve moeten onderdanen van derde landen door het Schengengebied reizen om San Marino te bereiken en worden zij door een Schengenstaat aan grenscontroles onderworpen en moeten zij om het Schengengebied binnen te komen, voldoen aan de betrokken verplichtingen van het Schengenacquis. Deze bijzondere geografische situatie en de specifieke relatie met Italië, die dateert van vóór de oprichting van de Unie, verklaren de de facto afwezigheid van systematische grenscontroles tussen Italië en San Marino, die normaal gesproken vereist zijn aan de buitengrenzen van de Schengenstaten¹. San Marino geeft momenteel ook geen visa af aan onderdanen van derde landen, omdat visumplichtige reizigers via Italië moeten reizen om San Marino te bereiken en daarom bij de bevoegde Italiaanse autoriteiten een Schengenvisum moeten aanvragen.

• Motivering en doel van het voorstel

Het doel van de aanbeveling is een passende rechtsgrondslag te bieden voor de de facto afwezigheid van controles aan de buitengrens tussen Italië en San Marino en, als compenserende maatregel, regels inzake verblijfsvergunningen in de overeenkomst op te nemen.

Toekomstige wijzigingen van het Schengenacquis vereisen ook aanpassingen, met name de toekomstige ingebruikneming van de nieuwe EU-informatiesystemen, waaronder het inreis-uitreisstelsel (EES)² en het Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias)³.

¹ Zie ook de Convenzione di amicizia e di buon vicinato tra l'Italia e San Marino del 31 marzo 1939, ondertekend te Rome op 31 maart 1939, en de wijzigingen daarvan.

² Artikel 2, lid 3, punt f), van Verordening (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2017 tot instelling van een inreis-uitreisstelsel (EES) voor de registratie van inreis- en uitreisgegevens en van gegevens over weigering van toegang ten aanzien van onderdanen van derde landen die de buitengrenzen van de lidstaten overschrijden en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang tot het EES voor rechtshandavingsdoeleinden en tot wijziging van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en

Houders van verblijfsvergunningen die San Marino aan onderdanen van derde landen afgeeft, kunnen momenteel niet vrij reizen binnen het Schengengebied. Terwijl onderdanen van San Marino zijn vrijgesteld van de verplichting om in het EES en het Etias⁴ te worden geregistreerd, worden onderdanen van derde landen die in het bezit zijn van een San Marinese verblijfsvergunning en via lidstaten reizen om hun verblijfplaats in San Marino te bereiken, normaal gesproken in het EES geregistreerd bij binnenkomst in het Schengengebied (doorgaans in Italië). Aangezien zij bij vertrek uit het Schengengebied en binnenkomst in San Marino niet in het EES zouden worden geregistreerd, zouden zij automatisch in het EES worden geregistreerd als verblijfsduuroverschrijder als hun aanwezigheid langer duurt dan de toegestane verblijfsduur in het Schengengebied. De overschrijding van de toegestane verblijfsduur zou negatieve gevolgen hebben voor deze bonafide onderdanen van derde landen, met name wat betreft hun aanvragen voor een Schengenvisum, een Etias-reisautorisatie, een visum voor verblijf van langere duur of een verblijfsvergunning.

Daarnaast is het doel van de aanbeveling een bestaande lacune te dichten door overeenstemming te bereiken over regels voor San Marino voor de afgifte van verblijfsvergunningen aan onderdanen van derde landen. Momenteel worden verblijfsvergunningen voor onderdanen van derde landen niet gecontroleerd door de lidstaten, terwijl de houders ervan de facto toegang hebben tot en zich vrij kunnen verplaatsen in het Schengengebied zonder over een geldig Schengenvisum of een Etias-reisautorisatie te beschikken.

Het doel van deze overeenkomst zou zijn de grenscontroles voor personen op te heffen en te zorgen voor Schengenbrede erkenning van door San Marino aan onderdanen van derde landen afgegeven verblijfsvergunningen.

In de overeenkomst moet daarom worden bepaald dat indien onderdanen van een derde land voornemens zijn rechtstreeks naar San Marino te reizen, San Marino ervoor zorgt dat zij eerst door Italië aan grenscontroles worden onderworpen.

Door hen vrij te stellen van de verplichting om zich in het EES te registreren, zou dit voorkomen dat bonafide onderdanen van derde landen die houder zijn van een San Marinese verblijfsvergunning in het EES als verblijfsduuroverschrijders worden geregistreerd. Onderdanen van derde landen die in het bezit zijn van een San Marinese verblijfsvergunning, zouden visumvrije toegang tot het Schengengebied hebben voor maximaal 90 dagen binnen een periode van 180 dagen overeenkomstig de desbetreffende bepalingen van het Unierecht, en zouden worden vrijgesteld van de verplichting om zich in het EES te registreren en van de verplichting om in het bezit te zijn van een visum of Etias-reisautorisatie voor binnenkomst en verblijf in het Schengengebied.

Om de door San Marino afgegeven of verlengde verblijfsvergunningen binnen het hele Schengengebied te laten gelden, is het essentieel dat het hoge veiligheidsniveau van het Schengengebied wordt gewaarborgd. De overeenkomst zou dan ook bepalen dat San Marino zich ertoe verbindt dat de afgifte, verlenging of intrekking van San Marinese verblijfsvergunningen voor onderdanen van derde landen afhankelijk wordt gesteld van een

Verordeningen (EG) nr. 767/2008 en (EU) nr. 1077/2011 ("EES-verordening") (PB L 327 van 9.12.2017, blz. 20).

³ Artikel 2, lid 2, punt d), van Verordening (EU) 2018/1240 van het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018 tot oprichting van een Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem (Etias) en tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 1077/2011, (EU) nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 en (EU) 2017/2226 ("Etias-verordening") (PB L 236 van 19.9.2018, blz. 1).

⁴ Op basis van artikel 2, lid 3, punt f), van de EES-verordening en artikel 2, lid 2, punt g), van de Etias-verordening.

veiligheidsbeoordeling door Italië. Italië zou een bindende veiligheidsbeoordeling uitvoeren voordat San Marino die verblijfsvergunningen kan afgeven of verlengen. Daarbij gaat het met name om controles aan de hand van de betreffende EU-, nationale en internationale databanken, met inbegrip van controles op de naleving en doeltreffendheid van de beperkende maatregelen van de EU. Nadat binnen een bepaalde termijn een positief advies is uitgebracht, zou San Marino de verblijfsvergunning afgeven of verlengen volgens het uniforme model dat is vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfsvergunningen voor onderdanen van derde landen⁵, en zou Italië alle noodzakelijke handelingen in het visuminformatiesysteem verrichten⁶. Een negatief advies van Italië zou ertoe leiden dat San Marino de aanvraag voor een verblijfsvergunning of de aanvraag tot verlenging van een verblijfsvergunning afwijst of intrekt. Italië zou de door San Marino aan onderdanen van derde landen afgegeven verblijfsvergunningen overeenkomstig de Schengengrenscodes (artikel 39) moeten melden om deze binnen het hele Schengengebied te laten gelden.

De beoogde overeenkomst moet voorzien in regels die vereisen dat verblijfsvergunningen die San Marino reeds aan onderdanen van derde landen heeft afgegeven op het tijdstip van inwerkingtreding van de overeenkomst, binnen twee jaar na de inwerkingtreding ervan worden vervangen door verblijfsvergunningen die conform de overeenkomst zijn afgegeven. In de overeenkomst moet worden bepaald dat reeds door San Marino aan onderdanen van derde landen afgegeven verblijfsvergunningen worden gemeld aan Italië, dat controles kan uitvoeren in de betreffende databanken en indien nodig San Marino kan verzoeken deze vergunningen in te trekken om redenen van openbare orde of binnenlandse veiligheid.

De beoogde overeenkomst moet voorzien in een evaluatiemechanisme. In de overeenkomst moeten ook de bepalingen worden vastgesteld voor de samenwerking tussen Italië en San Marino bij de afgifte of verlenging van verblijfsvergunningen, alsook regels voor beroepen tegen besluiten die San Marino heeft genomen op basis van een negatief advies van Italië.

Voorts moet in de beoogde overeenkomst worden bepaald dat het verkrijgen en behouden van het recht om in San Marino te verblijven afhankelijk zou zijn van het bestaan van een reële band met San Marino, die moet worden aangetoond op basis van daadwerkelijke en regelmatige fysieke aanwezigheid gedurende een passende periode en van andere objectieve en verifieerbare criteria, met uitsluiting van investeringen in de economie of onroerend goed van San Marino, of van vooraf vastgestelde financiële betalingen aan de San Marinese autoriteiten.

De beoogde overeenkomst moet voorzien in regels voor de uitwisseling van informatie tussen de rechtshandhavingsautoriteiten van San Marino en Italië, met inbegrip van informatie over strafregisters en informatie over gezochte en vermiste personen en voorwerpen, zowel op verzoek als spontaan, wanneer dit relevant is voor het voorkomen, opsporen of onderzoeken van criminaliteit in San Marino of Italië, en ter bescherming tegen en ter voorkoming van bedreigingen voor de openbare veiligheid.

Voorts moeten, om een hoog niveau van veiligheid en vertrouwen te kunnen garanderen, in de beoogde overeenkomst regels zijn opgenomen die voorzien in de mogelijkheid van

⁵ Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen (PB L 157 van 15.6.2002, blz. 1).

⁶ Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het Visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van informatie op het gebied van visa voor kort verblijf, visa voor verblijf van langere duur en verblijfsvergunningen (VIS-verordening) (PB L 218 van 13.8.2008, blz. 60).

grensoverschrijdende operationele samenwerking, zoals grensoverschrijdende observatie, grensoverschrijdende achtervolging van verdachten, de organisatie van gezamenlijke patrouilles en andere gezamenlijke operaties. Er moeten ook regels in worden opgenomen voor de uitvoering van verscherpte politiecontroles in de gebieden nabij de landgrens tussen het Schengengebied en het grondgebied van San Marino, zowel voor rechtshandavings- als migratiedoeleinden.

Wat betreft de registratie in het EES van ten onrechte als verblijfsduuroverschrijder aangemerkte toeristen, d.w.z. al dan niet visumplichtige onderdanen van derde landen die bij binnenkomst in het Schengengebied in het EES zijn geregistreerd en wier verblijf op het grondgebied van San Marino automatisch wordt meegeteld als een verblijf in het Schengengebied wegens de afwezigheid van grenscontroles, moet in de beoogde overeenkomst worden bepaald dat, behalve voor inwoners van San Marino, de tijd die in San Marino wordt doorgebracht, voor de berekening van het toegestane verblijf wordt meegeteld als tijd die in het Schengengebied is doorgebracht.

Voorts moet in de beoogde overeenkomst ook worden bepaald dat indien San Marino in de toekomst visa voor kort verblijf of visa voor verblijf van langere duur aan onderdanen van derde landen zou afgeven, de overeenkomst dienovereenkomstig moet worden herzien.

De beoogde overeenkomst moet voorzien in een mechanisme om de overeenkomst waar nodig door middel van aanpassingen te kunnen afstemmen op toekomstige relevante ontwikkelingen van het recht van de Unie. De beoogde overeenkomst moet ook een bepaling bevatten volgens welke de overeenkomst door de Unie kan worden beëindigd indien de aanpassing uitblijft.

Verhouding tot bestaande of toekomstige overeenkomsten van de Unie

In december 2023 hebben de EU en San Marino de onderhandelingen afgerond over een associatieovereenkomst die ertoe zal leiden dat San Marino Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad⁷ toepast op burgers van de Unie en hun familieleden, met inbegrip van onderdanen van derde landen. De kwesties die mogelijk onder deze aanbeveling vallen, waren echter niet aan de orde bij de onderhandelingen over een associatieovereenkomst.

De sluiting van de associatieovereenkomst is nu onderworpen aan de interne procedures van beide partijen. Wanneer de associatieovereenkomst eenmaal is gesloten en in werking is getreden, zouden onderdanen van derde landen die familielid zijn van een burger van de Unie op wie Richtlijn 2004/38/EG van toepassing is en die in het bezit zijn van een door San Marino afgegeven verblijfskaart uit hoofde van Richtlijn 2004/EG/EG, vrijgesteld zijn van de verplichting om in het EES⁸ en het Etias⁹ te worden geregistreerd en in het bezit te zijn van een visum¹⁰. Bijgevolg zouden de bepalingen van de EES-verordening betreffende de berekening van de duur van het toegestane verblijf en het genereren van meldingen aan de lidstaten wanneer het toegestane verblijf is verstreken, niet van toepassing zijn op onderdanen van derde landen die familielid zijn van een burger van de Unie op wie Richtlijn 2004/38/EG

⁷ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77).

⁸ Artikel 2, lid 1, punt b), van de EES-verordening.

⁹ Artikel 2, lid 2, punt b), van de Etias-verordening.

¹⁰ Artikel 5, lid 2, van Richtlijn 2004/38/EG.

van toepassing is en die niet in het bezit zijn van een verblijfskaart overeenkomstig Richtlijn 2004/38/EG. Evenzo zouden familieleden van onderdanen van San Marino op wie Richtlijn 2004/38/EG van toepassing zou zijn, binnen het toepassingsgebied vallen van het EU-acquis dat betrekking heeft op familieleden van een onderdaan van een derde land die een recht van vrij verkeer geniet dat gelijkwaardig is aan dat van burgers van de Unie op grond van een overeenkomst tussen de Unie en haar lidstaten, enerzijds, en een derde land, anderzijds.

Gezien het bovenstaande mogen familieleden van burgers van de Unie op wie Richtlijn 2004/38/EG van toepassing is, wanneer de associatieovereenkomst eenmaal in werking is getreden, niet vallen onder de bepalingen van de beoogde overeenkomst die van toepassing zijn op de afgifte van verblijfsvergunningen door San Marino aan onderdanen van derde landen.

Indien de met deze aanbeveling beoogde overeenkomst daarentegen eerder dan de associatieovereenkomst in werking treedt, zou de beoogde overeenkomst van toepassing zijn op de familieleden van de burger van de Unie die onderdaan zijn van een derde land, totdat de associatieovereenkomst van toepassing wordt.

2. RECHTSGRONDSLAG EN EVENREDIGHEID

De rechtsgrondslag voor deze aanbeveling is artikel 218, leden 3 en 4, VWEU.

De definitieve materiële rechtsgrondslag voor de ondertekening en sluiting van de nieuwe overeenkomst kan pas aan het eind van de onderhandelingen worden vastgesteld in het licht van de inhoud ervan.

De Unie is bevoegd om deze internationale overeenkomst met San Marino te sluiten over de aspecten van het grensbeheer die onder deze aanbeveling vallen, teneinde er onder meer voor te zorgen dat verblijfsvergunningen die San Marino aan onderdanen van derde landen in de hele Schengenruimte afgeeft, voor het hele Schengengebied gelden.

De beoogde overeenkomst is vereist om problemen op het gebied van ten onrechte veronderstelde overschrijding van de toegestane verblijfsduur op te lossen en de vastgestelde lacunes inzake veiligheid te dichten. De beoogde overeenkomst gaat niet verder dan nodig is om de doelstellingen te verwezenlijken die niet door de lidstaten alleen kunnen worden verwezenlijkt.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

Aangezien het om een nieuwe overeenkomst gaat, kon geen evaluatie of geschiktheidscontrole van bestaande instrumenten worden uitgevoerd. Voor de onderhandelingen over deze overeenkomst is geen effectbeoordeling vereist.

4. UITVOERINGSPLANNING EN REGELINGEN BETREFFENDE CONTROLE, EVALUATIE EN RAPPORTAGE

De Commissie zal passende monitoring van de uitvoering van de overeenkomst garanderen.

BESLUIT VAN DE RAAD

houdende machtiging tot het openen van onderhandelingen over een overeenkomst tussen de Europese Unie en de Republiek San Marino over verschillende aspecten van het grensbeheer

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 218, leden 3 en 4,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Een overeenkomst wordt noodzakelijk geacht om de rechtsgrondslag te verschaffen voor de afwezigheid van grenscontroles tussen Italië en San Marino.
- (2) Het lijkt nuttig een dergelijke overeenkomst te sluiten in het licht van de geografische nabijheid van San Marino en zijn economische verwevenheid met de Unie.
- (3) Zij moet zorgen voor een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die in het bezit zijn van een door San Marino aan de buitengrenzen van de Unie afgegeven verblijfsvergunning.
- (4) De afgifte van dergelijke verblijfsvergunningen door San Marino moet afhankelijk zijn van een bindend advies van Italië dat is gebaseerd op een veiligheidsbeoordeling.
- (5) De overeenkomst mag geen beletsel vormen voor het sluiten van administratieve uitvoeringsregelingen van operationele aard tussen Italië en San Marino met betrekking tot aangelegenheden die onder deze overeenkomst vallen, voor zover de bepalingen daarvan verenigbaar zijn met die van de overeenkomst en met het recht van de Unie.
- (6) Daarom moeten onderhandelingen worden geopend over de sluiting van een overeenkomst tussen de Europese Unie, enerzijds, en San Marino, anderzijds. De Commissie moet worden aangewezen als onderhandelaar van de Unie,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De Commissie wordt gemachtigd om namens de Unie met de Republiek San Marino te onderhandelen over een overeenkomst over verscheidene aspecten van het grensbeheer.

Artikel 2

De onderhandelingsrichtsnoeren zijn opgenomen in de bijlage.

Artikel 3

De onderhandelingen worden gevoerd in overleg met het [door de Raad in te voegen naam van het speciale comité].

Artikel 4

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter