



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 24.5.2011
KOM(2011) 290 endelig

2011/0138 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav

BEGRUNDELSE

1. Generel baggrund og formål

Rådet har i overensstemmelse med artikel 62, stk. 2, litra b), nr. i), i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab vedtaget Rådets forordning (EF) nr. 539/2001¹ om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser (den såkaldte "negativliste"), og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (den såkaldte "positivliste"). Fastlæggelsen af disse lister er en af de ledsageforanstaltninger, der ifølge EF-traktatens artikel 61 er direkte knyttet til den frie bevægelighed for personer i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

Siden forordningen blev vedtaget, er den blevet ændret otte gange². Alle de nye ændringer af forordningen drejede sig om ændringer af positivlisten og negativlisten i bilaget til forordningen, senest i forbindelse med Taiwans overførsel til positivlisten samt i forbindelse med dialogerne om visumliberalisering, hvor de to resterende lande på Vestbalkan, nemlig Albanien og Bosnien-Hercegovina, blev overført til positivlisten

I de seneste år er der opstået et behov for at foretage yderligere tekniske ændringer samt ændringer til forordningens hovedtekst, f.eks. en styrkelse af retssikkerheden ved at fastlægge regler for visse situationer, som endnu ikke var omfattet af forordningen, og tilpasse visse definitioner som følge af nye ændringer på grund af afledt ret, f.eks. ved at vedtage visumkodeksen (Rådets forordning (EF) nr. 810/2009)³.

Endvidere er det, 10 år efter at Schengenreglerne blev indarbejdet i EU's rammer, og den fælles visumpolitik blev indført, i overensstemmelse med artikel 77, stk. 2, litra a) i EUF-traktaten nødvendigt at fortsætte mod en yderligere harmonisering af EU's fælles politik for visa med hensyn til visse kategorier opført på listen i forordningens artikel 4 og indtil i dag overladt til de enkelte medlemsstaters ensidige beslutning.

Endelig er der i lyset af konsekvenserne af Lissabontraktatens ikrafttræden brug for yderligere ændringer, bl.a. indførelse af en beskyttelsesklausek og en ændring af gensidighedsmekanismen.

1.1. Resumé af forslaget

Den foreliggende ændring af forordningen har til formål:

- at fastlægge en visumbeskyttelsesklausek, som sikrer en hurtig, midlertidig suspension af visumfritagelsen for et tredjeland på positivlisten i en nødsituation, hvor der er behov for en hurtig reaktion for at løse medlemsstaternes vanskeligheder

¹ EFT L 81 af 21.3.2001, s. 1.

² Rådets forordning (EF) nr. 2414/2001 af 7.12.2001, EFT L 327 af 12.12.2001, s. 1, Rådets forordning (EF) nr. 453/2003 af 6.3.2003, EUT L 69 af 13.3.2003, s. 10, Rådets forordning (EF) nr. 851/2005 af 2.6.2005, EUT L 141 af 4.6.2005, s. 3, Rådets forordning (EF) nr. 1791/2006 af 20.11.2006, EUT L 363 af 20.12.2006, s. 1, Rådets forordning (EF) nr. 1932/2006 af 21.12.2006, EUT L 405 af 30.12.2006, s. 23, Rådets forordning (EF) nr. 1244/2009 af 30.11.2009, EUT L 336 af 18.12.2009, s. 1, Rådets forordning (EU) nr. 1091/2010 af 24.11.2010, EUT L 329 af 14.12.2010 og Rådets forordning (EU) nr. 1211/2010 af 15.12.2010, EUT L 339 af 22.12.2010, s. 9.

³ EUT L 243 af 15.9.2009, s. 1.

- at ændre visse bestemmelser, f.eks. i gensidighedsmekanismen, for at få dem til at stemme fuldt ud overens med de enkelte bestemmelser i EUF-traktaten
- at sikre overensstemmelse med Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks)⁴, som har været i kraft siden den 5. april 2010, f.eks. ved at fastlægge passende definitioner vedrørende kortvarigt ophold og visa
- at sikre, at forordningen i overensstemmelse med artikel 77, stk. 2, litra a) i EUF-traktaten på udtømmende vis fastlægger, om en tredjelandstatsborger skal være omfattet af eller fritaget for visumpligten, og således at garantere retssikkerhed ved at supplere reglerne for flygtninge og statsløse og dermed præcisere de gældende visumregler for personer med bopæl i Det Forenede Kongerige eller i Irland
- at bevæge sig i retning af en fuldstændig harmonisering af den fælles visumpolitik gennem nye og mere harmoniserede regler for visumkravet eller fritagelse af visse kategorier af tredjelandstatsborgere
- at fastlægge klare regler for visumkravet/-fritagelsen for indehavere af laissez-passers og forskellige pas udstedt af visse enheder, som er underlagt international lovgivning, men som ikke er internationale mellemstatslige organisationer
- at vedtage nye bestemmelser for visse medlemsstaters forpligtelser, der følger af tidligere EU-aftaler/internationale aftaler, og som viser, at der er behov for at fravige de fælles visumregler

2. FORSLAGETS PUNKTER

2.1. Indførelse af en visumbeskyttelsesklause l om suspension af visumliberaliseringen

Rådet (Retlige og Indre Anliggender) af 8. november 2010 vedtog visumfritagelsen for Albanien og Bosnien-Herzegovina trods modvilje fra visse medlemsstater som følge af en hurtig stigning i asylansøgninger i visse medlemsstater efter visumliberalisering til visse lande i det vestlige Balkan. For at tage højde for disse bekymringer udstedte Kommissionen en erklæring for hurtigst muligt at styrke overvågningen efter visumliberaliseringen i alle de lande i Vestbalkan, som havde fået visumliberalisering, og anførte navnlig, at *hvis en eller flere medlemsstater står over for en pludselig tilstrømning af statsborgere fra ét eller flere tredjelande, herunder det vestlige Balkan, kan Kommissionen foreslå Rådet at vedtage midlertidige foranstaltninger til fordel for den eller de berørte medlemsstater, jf. artikel 78 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og en hurtig suspension af visumliberaliseringen.*

I forlængelse af Kommissionens erklæring forelagde to medlemsstater i slutningen af december 2010 et dokument (dok. 18212/10 VISA 311 COMIX 842), hvori de foreslog, at der indsættes en beskyttelsesklause l i forordning 539/2001, som giver Kommissionen beføjelse til at træffe beslutning om en midlertidig suspension af visumfritagelsen i overensstemmelse med komitologiproceduren, hvis visse betingelser er opfyldt.

⁴ EUT L 243 af 15.9.2009, s. 1.

En beskyttelsesklausul kan ligeledes være med til fremadrettet at bevare integriteten i visumliberaliseringsprocessen og opbygge troværdighed over for offentligheden.

Medlemsstaterne har endvidere generelt støttet dette forslag i SCIFA. Der var ligeledes en fælles forståelse blandt medlemsstaterne om, at en sådan beskyttelsesklausul ville udgøre de generelle rammer for fremtiden uden at være relateret til specifikke tredjelande.

Klausulen ville supplere, men være adskilt fra, "beskyttelsesklausulen" i artikel 78, stk. 3, i EUF-traktaten. Den bør kun anvendes som en midlertidig foranstaltning i klart definerede nødsituationer.

Det bør i beskyttelsesklausulen præciseres, at suspensionen af visumfritagelsen kun gælder en kort periode som en hasteforanstaltning og på grundlag af veldefinerede, afgrænsede kriterier. Klausulen bør kun udløses i nødstilfælde, dvs. hvis situationen pludselig ændres, f.eks. hvis de relevante tal pludselig stiger inden for en relativt kort periode, og hvis der er brug for en hurtig "visumindsats" for at løse de vanskeligheder, som de berørte medlemsstater står over for, samt hvis foranstaltninger på grundlag af artikel 78, stk. 3, i EUF-traktaten ikke er en passende eller tilstrækkelig reaktion.

For at kunne reagere hurtigt i ovenstående situationer skal der træffes en beslutning om den midlertidige suspension af visumfritagelsen i komitologiproceduren i overensstemmelse med forordning (EU) nr. 182/2011⁵: ved at overføre gennemførelsesbeføjelser til Kommissionen baseret på artikel 291 i EUF-traktaten.

Selv om betingelserne for at udløse beskyttelsesklausulen er klart defineret, skal Kommissionen vurdere situationen, og der bør ikke være nogen automatik på grundlag af medlemsstaternes meddelelser. Når Kommissionen vurderer, om det er hensigtsmæssigt at suspendere visumfritagelsen for et tredjeland, skal den tage højde for det antal medlemsstater, som påvirkes af, at en af de i dette forslag anførte situationer pludselig opstår, og på deres konsekvenser for migrationssituationen i EU.

I overensstemmelse med komitologireglerne i forordning (EU) nr. 182/2011, under undersøgelsesproceduren, modtager Europa-Parlamentet og Rådet forslaget til Kommissionens afgørelse om suspension af visumfritagelsen for et eller flere tredjelande sammen med andre relevante dokumenter, herunder f.eks. rapporter fra FRONTEX og EASO og indledende meddelelser fra medlemsstaterne på samme tid som udvalgsmedlemmerne.

Hvad angår suspension af en visumfritagelse, synes det at være hensigtsmæssigt at anvende *undersøgelsesproceduren*. Udvalget skal afgive sin udtalelse med kvalificeret flertal. Medlemmernes stemmer vægtes således, som det er anført i de relevante bestemmelser i traktaten (artikel 238, stk. 3, i EUF-traktaten). Hvis udvalget afgiver en positiv udtalelse, vedtager Kommissionen gennemførelsesretsakten. Hvis udvalget afgiver en negativ udtalelse, vedtager Kommissionen ikke retsakten.

Europa-Parlamentet og Rådet har ret til indsigelse for at sikre, at Kommissionen ikke overskrider sine gennemførelsesbeføjelser i overensstemmelse med artikel 11 i forordning (EU) nr. 182/2011.

For at sikre åbenhed forpligter Kommissionen sig endvidere til at udveksle synspunkter med Europa-Parlamentet på sidstnævntes anmodning, når den foreslår at suspendere visumfritagelsen midlertidigt for et eller flere tredjelande.

⁵ EUT L 55 af 28.2.2011, s. 13.

Inden udgangen af den midlertidige suspensionsperiode vil Kommissionen sende en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet og om nødvendigt vedlagt et forslag om at ændre forordning (EF) nr. 539/2001 i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure med henblik på at overføre tredjelandet til negativlisten. I så fald kan suspensionsforanstaltningen udvides ved at vedtage en ny gennemførelsesafgørelse i komitologiproceduren i en periode på højst ni måneder, hvilket giver Europa-Parlamentet og Rådet tilstrækkelig tid til at afvise eller vedtage forslaget om at ændre listerne i forordning (EF) nr. 539/2001.

2.2. Ændring af gensidighedsmekanismen

Under en kodificeringsøvelse vedrørende forordning (EF) nr. 539/2001 undersøgte den rådgivende gruppe bestående af juridiske eksperter fra Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet det afledte retsgrundlag baseret på forordning (EF) nr. 851/2005⁶. Artikel 1, stk. 4, i forordning (EF) nr. 539/2001 som ændret lyder som følger: "Senest 90 dage efter offentliggørelsen af denne meddelelse aflægger Kommissionen i samråd med den berørte medlemsstat rapport til Rådet. Rapporten kan være ledsaget af et forslag om midlertidig genindførelse af visumpligten for det pågældende tredjelands statsborgere. Kommissionen kan også fremsætte dette forslag, efter at Rådet har drøftet rapporten. *Rådet træffer senest tre måneder efter med kvalificeret flertal afgørelse om forslaget.*"

Den Juridiske Tjenestes rådgivende gruppe fandt, at den relevante bestemmelse fastlagde et afledt retsgrundlag, som ikke åbenbart er forældet, og det skal derfor undersøges på ny på grundlag af Domstolens dom af 6. maj 2008 i sag C-133/06 med henblik på enten at ophæve eller ændre det.

På et område, hvor en fælles beslutningstagning er gældende, er det juridisk set ikke muligt i afledt ret at fastsætte en forenklet procedure, der giver Rådet mulighed for at træffe beslutning om Kommissionens forslag uden inddragelse af Europa-Parlamentet.

Denne bestemmelse skal således bevares, men skal dels ændres ved at fastlægge, at rapporten også skal fremsendes til Europa-Parlamentet og dels ved at tilføje Europa-Parlamentets rolle i den fælles beslutningsprocedure.

Kodificeringen fortsætter og afsluttes først, når den foreliggende ændring vedtages.

I denne forbindelse skal det nævnes, at en medlemsstat har stillet forslag om at *ændre den nuværende gensidighedsmekanisme* for at gøre den mere effektiv. Ifølge forslaget er Kommissionen forpligtet til inden for en meget kort frist at fremsætte et forslag om midlertidig genoprettelse af visumpligten for statsborgere i et tredjeland, som ikke ophæver visumpligten inden for en periode på højst 12 måneder efter indførelsen for en medlemsstat.

Det er vigtigt at understrege, at en sådan ændring af gensidighedsmekanismen ville udgøre en overtrædelse af Kommissionens eneinitiativret og ikke nødvendigvis ville føre til vedtagelse af den foreslåede gengældelsesforanstaltning.

I den indledende gensidighedsmekanisme i forordning (EF) nr. 539/2001 var der allerede en vis indbygget automatik. Meddelelsen af sager om manglende gensidighed var ikke obligatorisk: Den berørte medlemsstat kunne frit beslutte, om den ville give meddelelse herom eller ej. Men hvis meddelelsen fandt sted, var medlemsstaterne forpligtet til

⁶ EUT L 141 af 4.6.2005, s. 3.

midlertidigt og automatisk at indføre visumpligt for statsborgere fra det pågældende tredjeland, 30 dage efter meddelelserne, medmindre Rådet traf anden beslutning.

Denne automatik mentes at være svagheden i den indledende gensidighedsmekanisme, og den blev derfor opgivet i 2005, da den virkede mod hensigten. Der er ingen grund til at tro, at den ville være mere effektiv nu.

Den aktuelle gensidighedsmekanisme som ændret i 2005 anses generelt for at være effektiv, og antallet af sager om manglende gensidighed er faldet betydeligt. De øvrige situationer, hvor der forekommer manglende gensidighed, drejer sig primært om tilfælde, hvor tredjelände ikke finder, at visse medlemsstater opfylder de objektive kriterier for visumfritagelse, som disse tredjelände har fastlagt i deres nationale lovgivning.

Komitologiproceduren tages i betragtning, når beskyttelsesklausulen anvendes i nødstilfælde, der er karakteriseret ved veldefinerede omstændigheder (se punkt 2.3 ovenfor), mens der ved indførelse af gengældelsesforanstaltningen til genindførelse af visumpligten over for et tredjeland i tilfælde af manglende gengældelse bør tages højde for Den Europæiske Unions generelle eksterne politik i forhold til det relevante tredjeland, uden nogen indbygget automatik, samt solidaritetsprincippet mellem EU-medlemsstaterne. Der bør foretages en politisk vurdering af, om en sådan foranstaltning er hensigtsmæssig.

De fleste medlemsstater advarede endvidere mod en "automatisk" genindførelse af en visumpligt for statsborgere i tredjelände på grund af de politiske konsekvenser og talte i stedet for en skræddersyet strategi og anvendelse af midlertidige foranstaltninger på andre områder.

2.3. Definition af visum og kortvarigt ophold uden visum

Dette forslag tilpasser definitionen af "visum" til definitionen i visumkodeksen. Et visum er således en godkendelse af transit gennem eller et forventet ophold på medlemsstaternes område i højst tre måneder inden for en seks måneders periode fra datoen for den første indrejse på en af medlemsstaternes område.

I denne forordning omfatter definitionen ikke lufthavnstransitvisa, da medlemsstaternes visumregler for tredjeländsstatsborgere, som rejser gennem medlemsstaternes internationale lufthavne, reguleres af og er indeholdt i visumkodeksen.

Statsborgere fra tredjelände på listen i bilag II er fritaget fra kravet i stk. 1 om ophold i medlemsstaternes område på højst tre måneder i en periode på seks måneder.

I denne definition tages der ligeledes højde for konsekvenserne af Domstolens fortolkning i sag 241/05 af reglen om kortvarigt ophold på tre måneder⁷.

⁷ I sag 241/05 fastsatte Domstolen, at artikel 20, stk. 1, i konventionen om gennemførelsen af Schengen-aftalen skal fortolkes således, at begrebet "første indrejse" i denne bestemmelse ud over den allerførste indrejse i de medlemsstaters områder, der har tiltrådt nævnte aftale, omfatter den første indrejse i disse områder, som foretages efter udløbet af en seks måneders periode, regnet fra denne allerførste indrejse, såvel som enhver anden efterfølgende første indrejse, der foretages efter udløbet af enhver ny seks måneders periode. Dette gælder ved analog fortolkning også ophold baseret på visum. Et visum til kortvarigt ophold er et visum, der er gyldigt for en eller flere indrejser, idet dog hverken varigheden af et sammenhængende ophold eller den samlede varighed af flere på hinanden følgende ophold må overstige tre måneder pr. halvår regnet fra den første indrejsedato. Udlændinge, som ikke er omfattet af

2.4. Flygtninge og statsløse med bopæl i Det Forenede Kongerige eller i Irland

En tidligere ændring af forordning (EF) nr. 539/2001 i 2006 (forordning (EF) nr. 1932/2006) forsøgte allerede at afklare situationen for flygtninge og statsløse ved at tilpasse de gældende visumregler og skelne mellem personer med bopæl i en medlemsstat og personer med bopæl i et tredjeland.

I medfør af protokollen om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling, der er knyttet til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, deltager Det Forenede Kongerige og Irland ikke i vedtagelsen af forordning (EF) nr. 539/2001 og ændringerne dertil. I forhold til forordning (EF) nr. 539/2001 betragtes Det Forenede Kongerige og Irland således ikke som medlemsstater. Bestemmelserne i forordning (EF) nr. 1932/2006 om de visumregler, som gælder for flygtninge og statsløse, gælder ikke for sådanne personer, hvis de har bopæl i Det Forenede Kongerige eller Irland.

Det foreliggende forslag har til formål at rette op på denne utilfredsstillende situation ved at indarbejde en bestemmelse i forordningen om flygtninge og statsløse med bopæl i Det Forenede Kongerige eller Irland.

Da der ikke er nogen gensidig anerkendelse af visa og ikke nogen ækvivalens mellem en opholdstilladelse og et visum i forholdet mellem på den ene side Det Forenede Kongerige og Irland og på den anden side Schengenmedlemsstaterne, åbnes der i forordningen op for, at medlemsstaterne selv kan træffe beslutning om visumfritagelse eller -pligt for denne kategori af personer. Sådanne nationale beslutninger bør meddeles Kommissionen i overensstemmelse med forordningens artikel 5.

2.5. Harmonisering af visumpligten/-fritagelsen for visse kategorier anført i artikel 4, stk. 1

I henhold til artikel 4 i forordning (EF) nr. 539/2001 kan medlemsstaterne undtage visse kategorier af statsborgere fra tredjelands på negativlisten fra visumkravet eller pålægge sådanne statsborgere fra tredjelands på positivlisten en visumpligt.

Kommissionen mener, at det nu, 10 år efter at Schengenreglerne blev integreret i EU, er tid til at tage næste skridt i retning af en mere harmoniseret fælles visumpolitik. Der bør tilstræbes en fuldstændig overensstemmelse med traktaten ved at skabe en reel fælles visumpolitik. Forslaget har derfor til formål at begrænse medlemsstaternes frihed til at give visumfritagelse eller til at indføre et visumkrav for visse kategorier af personer, som er omfattet af artikel 4, stk. 1, i forordning (EF) nr. 539/2001, ved at fastlægge yderligere fælles regler om visumkravet for visse af disse kategorier. I forslaget tages der imidlertid også højde for de store aktuelle forskelle mellem medlemsstaternes praksis for visse kategorier (som f.eks. indehavere af diplomatpas og tjenestepas), idet medlemsstaterne fortsat har mulighed for midlertidigt at træffe beslutning om visumfritagelse eller visumpligt med undtagelse af de tilfælde, hvor EU ville forhandle visumfritagelsesaftaler for disse kategorier med visse tredjelands.

visumpligten, kan frit bevæge sig inden for Schengenstaternes områder i en periode på højst tre måneder i løbet af den seks måneders periode, som ligger efter den første indrejsedato.

2.5.1. En yderligere harmonisering

Kommissionen bestræber sig fortsat på at opnå fuld harmonisering med hensyn til kategorierne i artikel 4, stk. 1, for hvilke der allerede findes harmonisering eller kvasi-harmonisering.

I overensstemmelse med de foreliggende meddelelser fra medlemsstaterne er *besætningen inden for civil luftfart* fritaget fra visumpligten i alle medlemsstater. Under sådanne omstændigheder er medlemsstaterne ikke længere berettiget til frit at træffe beslutning om at fritage en sådan kategori.

Med hensyn til *besætningen inden for civil skibsfart* fritager alle på nær to medlemsstater sådanne personer fra visumkravet i tilfælde af *landlov*, mens alle på nær to medlemsstater fastholder visumkravet med hensyn til *transit*. I dette ændringsforslag fastsættes derfor den generelle harmoniserede visumfritagelse for den første kategori og visumpligten for den anden kategori.

Der findes kun én medlemsstat, som giver visumfritagelse til *flybesætningen og det ledsagende personale på nødhjælps- eller redningsflyvninger og andet hjælpepersonale i katastrofe- og ulykkestilfælde*, og i denne forordning bortfalder denne kategori derfor.

2.5.2. Fastholdelse af reglerne

For kategorien *besætningen på skibe i international flodtransport* fastholdes de aktuelle bestemmelser, da det kan ses af medlemsstaternes meddelelser, at de medlemsstater, som Rhinen eller Donau løber gennem, har forskellig praksis med hensyn til visumfritagelse eller visumkrav for denne kategori. Endvidere foregår der en del lovgivningsarbejde i CCNR (Rhin-udvalget) om dette emne, som der også bør tages højde for.

Medlemsstaternes mulighed for at træffe beslutning om visumfritagelse for *indehavere af laissez-passer, som visse mellemstatslige internationale organisationer udsteder til deres ansatte* påvirkes heller ikke af denne ændring.

2.5.3. Ny bestemmelse – med hensyn til forpligtelser fra tidligere EU-aftaler

Inden indførelsen af EU's fælles visumpolitik har EU og dens medlemsstater indgået internationale aftaler som associeringsaftaler med tredjelande, f.eks. om bevægelighed for personer og tjenesteydelser, som kan påvirke det visumkrav, som er indført for tredjelandstatsborgere. Sådanne internationale aftaler, som Unionen har indgået, har forrang for bestemmelser i sekundær EU-lovgivning, herunder forordning (EF) nr. 539/2001. Hvis sådanne internationale aftaler indeholder en såkaldt "stilstandsklausul", kan den forpligtede visse medlemsstater til at fravige reglerne om den fælles visumpolitik i overensstemmelse med deres respektive lovgivning og praksis, som er gældende på den dato, hvor stilstandsklausulen trådte i kraft for dem.

Kommissionen foreslår derfor, at der i artikel 4 indarbejdes en bestemmelse, som giver medlemsstaterne ret til at fritage tjenesteudbydere fra visumpligten i det omfang, det er nødvendigt for at overholde Fællesskabets internationale forpligtelser, inden forordning (EF) nr. 539/2001 træder i kraft.

Dette forslag stemmer overens med Domstolens dom af 19. februar 2009 i sag C-228/06, *Mehmet Soysal og Ibrahim Savatli*, hvor Domstolen fandt, at "[a]rtikel 41, stk. 1, i

tillægsprotokollen, undertegnet den 23. november 1970 i Bruxelles [...], skal fortolkes således, at den er til hinder for, at der for tyrkiske statsborgere, såsom sagsøgerne i hovedsagen, efter tillægsprotokollens ikrafttræden indføres en visumpligt for indrejse til en medlemsstats område med henblik på dér at levere tjenesteydelser for en virksomhed med hjemsted i Tyrkiet, når et sådant visum ikke var påkrævet på dette tidspunkt".

Artikel 41 i tillægsprotokollen indeholder en "stilstandsklausul", hvor det fastsættes, at "[d]e kontraherende parter afholder sig fra indbyrdes at indføre nye restriktioner, der hindrer etableringsfriheden og den frie udveksling af tjenesteydelser." Kommissionen er for nærværende ikke bekendt med, at andre lande end Tyrkiet nyder godt af en lignende stilstandsklausul indført ved en international aftale indgået med Unionen.

De medlemsstater, som er berørt af en sådan fravigelse, giver Kommissionen og de øvrige medlemsstater meddelelse herom.

2.5.4. *Procedure for visumfritagelse for indehavere af diplomatpas og tjenestepas fra tredjelande efter ophævelsen af forordning (EF) nr. 789/2001⁸*

Den foreliggende tekst i artikel 4, stk. 1, i forordning (EF) nr. 539/2001 henviser til den procedure i forordning (EF) nr. 789/2001, som skal følges, når en medlemsstat beslutter at give visumfritagelse til indehavere af diplomatpas og/eller tjenestepas fra et tredjeland.

I henhold til forordning (EF) nr. 789/2001 skal de medlemsstater, som er villige til at fritage indehavere af diplomatpas og tjenestepas fra tredjelande, hvis statsborgere er omfattet af en forudgående høring, have forelagt et lovgivningsinitiativ, som Rådet har besluttet med kvalificeret flertal (siden 2006).

Med hensyn til indehavere af sådanne pas fra tredjelande, som ikke er omfattet af en forudgående høring, er medlemsstaterne i henhold til forordning (EF) nr. 789/2001 forpligtet til blot at meddele Rådet eventuelle ændringer til deres visumregler (pligt eller fritagelse).

Forordning (EF) nr. 789/2001 er imidlertid blevet ophævet af Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks)⁹. Efter ophævelsen af ovennævnte forordning mente man, at et hensigtsmæssigt sted at dække disse "proceduremæssige" aspekter af nationale beslutninger om visumpligt eller -fritagelse for sådanne indehavere af pas, om nødvendigt ville være forordning (EF) nr. 539/2001.

Inden for rammerne af den nuværende ændring skal det derfor undersøges, om der skal være en specifik beslutningsprocedure for det tilfælde, at en medlemsstat ønsker at ophæve visumkravet for indehavere af diplomatpas og tjenestepas fra tredjelande med forbehold af en forudgående høring.

Kommissionen mener ikke, at der er behov for at etablere en sådan specifik "fælles beslutningsmekanisme" for dette spørgsmål, af institutionelle såvel som af principielle grunde.

Med hensyn til de institutionelle aspekter:

⁸ EFT L 116 af 24.4.2001, s. 2.

⁹ EUT L 243 af 15.9.2009, s. 1.

Efter overgangsperioden på fem år som fastlagt i Amsterdamtraktaten for afsnit IV i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og ikrafttrædelsen af den nye traktat om Den Europæiske Unions funktionsmåde, er det ikke længere muligt at fastlægge en beslutningsprocedure med initiativret for medlemsstaterne. Fra et institutionelt synspunkt er det endda uacceptabelt at acceptere, at en medlemsstats forslag eller hensigt (om at ophæve visumkravet for indehavere af diplomatpas i et land, som er underlagt forudgående høring) vil binde Kommissionens initiativret: Kommissionen kan ikke forpligtes til at fremlægge et forslag.

Hvis der indføres en procedure om en "fælles beslutning", skal principperne og procedurene i EUF-traktaten desuden respekteres (se ovenfor om gensidighedsmekanismen, punkt 2.2). Rådet kan ikke træffe beslutning alene. En sådan foranstaltning skal vedtages i en fælles beslutningsprocedure med Europa-Parlamentet.

Med hensyn til de principielle aspekter:

Beslutningen om at anmode om forudgående høring om visumansøgninger indgivet af statsborgere fra et bestemt tredjeland (eller visse kategorier af disse) er en ren national beslutning. Schengensolidaritet betyder, at de andre medlemsstater systematisk sender de relevante visumansøgninger til forudgående høring til de medlemsstater, som anmoder om det.

I princippet er beslutningen om at ophæve visumkravet for indehavere af diplomatpas og tjenestepas i lande, som findes på negativlisten, også en ensidig beslutning i en medlemsstat. I princippet behøver de øvrige medlemsstater ikke at acceptere sådanne foranstaltninger: På grundlag af en sådan beslutning kan de pågældende diplomater rejse uden et visum til den pågældende medlemsstat, mens der fortsat kræves et visum for at rejse til de øvrige medlemsstater. Diplomaterne opholder sig naturligvis i Schengenområdet uden indre grænser, hvilket kan indebære en vis risiko.

Følgende forhold bør dog huskes:

- Hvis en eller flere medlemsstater har ophævet pligten for indehavere af diplomatpas og tjenestepas fra et bestemt tredjeland, inden en anden medlemsstat føjer dette land til listen over lande med forudgående høring, påvirker dette på ingen måde den tidligere ophævelse af visumkravet, som fortsat er gældende.

- Selv hvis en medlemsstat i en procedure med forudgående høring modsætter sig udstedelse af et visum til en ansøger, er den medlemsstat, som behandler visumansøgningen, ikke forpligtet til at nægte et sådant visum. Den kan beslutte at udstede et visum med begrænset territorial gyldighed og på denne måde kun give adgang til sit eget territorium. Personen er naturligvis til stede i Schengenområdet uden indre grænser, hvilket – igen – kan indebære en vis risiko.

2.6. Klarlægning af situationen og fastlæggelse af retsgrundlag for visumkravet eller –fritagelsen for andre enheder, der er underlagt international ret, som udsteder diplomatpas eller tjenestepas eller laissez-passes til deres medlemmer, men som ikke er mellemstatslige organisationer.

Der findes visse enheder, der er underlagt international ret, som udsteder diplomatpas eller tjenestepas eller laissez-passes. Disse enheder er ikke mellemstatslige organisationer og er

derfor for nærværende ikke omfattet af artikel 4 i forordning (EF) nr. 539/2001. Omvendt side er de omfattet af tabellen over rejsedokumenter, og medlemsstaterne har erklæret, om de anerkender deres rejsedokumenter eller ikke (f.eks. Sovereign Order of the Knights of Malta).

Det er nødvendigt, at sådanne enheder også er omfattet af forordning (EF) nr. 539/2001, og medlemsstaterne bør beslutte og meddele Kommissionen i overensstemmelse med artikel 5, om de fritager indehavere af rejsedokumenter udstedt af sådanne enheder.

3. DE VIGTIGSTE AF DE HØRTE ORGANISATIONER/EKSPERTER

Medlemsstaterne er blevet hørt.

4. KONSEKVENSANALYSE

Ikke nødvendig.

5. RETSGRUNDLAG

I lyset af traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUF-traktaten) udgør dette forslag en udvikling af den fælles politik for visa i henhold til artikel 77, stk. 2, litra a), i EUF-traktaten.

6. PROPORTIONALITETS- OG NÆRHEDSPRINCIPPET

Forordning (EF) nr. 539/2001 fastlægger listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser (negativlisten), og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (positivlisten).

Beslutningen om at ændre listerne og overføre lande fra negativlisten til positivlisten eller omvendt samt foretage andre ændringer til forordningen falder inden for Unionens kompetence i henhold til artikel 77, stk. 2, litra a), i EUF-traktaten. Dette er et emne, som der af åbenlyse effektivitetsgrunde længe er søgt fuld harmonisering af.

7. REGULERINGSMIDDEL/REGULERINGSFORM

Forordning (EF) nr. 539/2001 skal ændres ved en forordning.

8. BUDGETMÆSSIGE KONSEKVENSER

Den foreslåede ændring har ingen virkninger for Den Europæiske Unions budget.

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 77, stk. 2, litra a),

under henvisning til forslag fra Kommissionen,¹⁰

efter fremsendelse af udkastet til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,

efter den almindelige lovgivningsprocedure og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) I denne forordning fastlægges en visumbeskyttelsesklausul, som sikrer en hurtig, midlertidig suspension af visumfritagelsen for et tredjeland på positivlisten i en nødsituation, hvor der er behov for en hurtig reaktion for at løse en eller flere medlemsstaters vanskeligheder, idet der tages højde for denne nødsituations overordnede følger for hele Den Europæiske Union.
- (2) For at sikre ensartede betingelser for gennemførelsen af visumbeskyttelsesklausulen bør Kommissionen have gennemførelsesbeføjelser. Disse beføjelser bør udøves i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 182/2011 af 16. februar 2011 om de generelle regler og principper for, hvordan medlemsstaterne skal kontrollere Kommissionens udøvelse af gennemførelsesbeføjelser¹¹.
- (3) Mekanismen vedrørende gensidighed, som skal iværksættes, for det tilfælde, at et af de tredjelande, der er opført på listen i bilag II i forordning (EF) nr. 539/2001, beslutter at indføre visumpligt for statsborgere fra en eller flere medlemsstater, skal tilpasses efter Lissabontraktatens ikrafttræden sammen med Domstolens retspraksis på et afledt retsgrundlag.
- (4) For at sikre overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13. juli 2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks)¹² tilpasser denne forordning definitionen af visum til definitionen i visumkodeksen.

¹⁰ EUT C [...] af [...], s. [...].

¹¹ EUT L 55 af 28.2.2011, s. 13.

¹² EUT L 243 af 15.9.2009, s. 1.

- (5) Der bør tages yderligere skridt imod fuld harmonisering af den fælles visumpolitik med hensyn til undtagelseskategorierne, som medlemsstaterne ifølge artikel 4 i forordning (EF) nr. 539/2001 kan fastsætte. I denne henseende ændrer denne forordning artikel 4 i forordning (EF) nr. 539/2001 om forhold, hvor der allerede findes en reel harmonisering eller kvasi-harmonisering på grundlag af sammenfaldende praksis i medlemsstaterne.
- (6) Da forordning (EF) nr. 1932/2006 om de visumregler, som gælder for flygtninge og statsløse, ikke gælder for sådanne personer, hvis de har bopæl i Det Forenede Kongerige eller Irland, er det nødvendigt at præcisere situationen vedrørende visumkravet for de flygtninge og statsløse personer, som har bopæl i Det Forenede Kongerige eller i Irland. Denne forordning lader det være op til medlemsstaterne selv at træffe beslutning om visumfritagelse eller -pligt for denne kategori af personer. Kommissionen skal underrettes om alle sådanne beslutninger.
- (7) Under hensyntagen til visse forpligtelser, som påhviler medlemsstaterne i kraft af internationale aftaler indgået af Fællesskabet, inden forordning (EF) nr. 539/2001 trådte i kraft, og som antyder, at der er behov for at afvige fra de fælles visumregler, indføres der med denne forordning en bestemmelse, hvorefter medlemsstaterne kan fritage personer, som yder tjenester under deres ophold, fra visumpligten, i det omfang det er nødvendigt for at overholde disse forpligtelser.
- (8) I denne forordning fastlægges retsgrundlaget for visumpligten eller -fritagelsen for indehavere af laissez-passer, diplomatpas eller tjenestepas udstedt af visse andre enheder, som er underlagt international lovgivning, end internationale mellemstatslige organisationer.
- (9) Denne forordning udgør en udvikling af Schengenreglerne, jf. protokollen om integration af Schengenreglerne i Den Europæiske Union, således som disse er defineret i bilag A til Rådets afgørelse 1999/435/EF¹³ af 20. maj 1999 om definition af Schengenreglerne med henblik på, i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab og traktaten om Den Europæiske Union, at fastsætte retsgrundlaget for de bestemmelser og afgørelser, der udgør Schengenreglerne.
- (10) For så vidt angår Island og Norge udgør denne forordning en udvikling af bestemmelserne i Schengenreglerne, jf. aftalen indgået mellem Rådet for Den Europæiske Union og Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne¹⁴, henhørende under det område, der er nævnt i artikel 1, litra B, i Rådets afgørelse 1999/437/EF af 17. maj 1999 om visse gennemførelsesbestemmelser til nævnte aftale¹⁵.
- (11) For så vidt angår Schweiz, udgør denne forordning en udvikling af bestemmelserne i Schengenreglerne, jf. aftalen indgået mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om Det Schweiziske Forbunds associering i

¹³ EFT L 176 af 10.7.1999, s. 1.

¹⁴ EFT L 176 af 10.7.1999, s. 36.

¹⁵ EFT L 176 af 10.7.1999, s. 31.

gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne¹⁶, henhørende under det område, der er nævnt i artikel 1, litra B), i Rådets afgørelse 1999/437/EF sammenholdt med artikel 3 i Rådets afgørelse 2008/146/EF¹⁷.

- (12) For så vidt angår Liechtenstein udgør denne forordning en udvikling af bestemmelserne i Schengenreglerne, jf. protokollen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab, Det Schweiziske Forbund og Fyrstendømmet Liechtenstein om Fyrstendømmet Liechtensteins tiltrædelse af aftalen mellem Den Europæiske Union, Det Europæiske Fællesskab og Det Schweiziske Forbund om dette lands associering i gennemførelsen, anvendelsen og udviklingen af Schengenreglerne, henhørende under det område, der er nævnt i artikel 1, litra B), i Rådets afgørelse 1999/437/EF sammenholdt med artikel 3 i Rådets afgørelse [xx/2011/EU]. FN [henvisning til EUT, vedtaget 7.3.2011; endnu ikke offentliggjort]¹⁸
- (13) Denne forordning udgør en udvikling af bestemmelser i Schengenreglerne, som Det Forenede Kongerige ikke deltager i, jf. Rådets afgørelse 2000/365/EF af 29. maj 2000 om anmodningen fra Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland om at deltage i visse bestemmelser i Schengenreglerne¹⁹. Det Forenede Kongerige deltager derfor ikke i vedtagelsen af afgørelsen, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Det Forenede Kongerige.
- (14) Denne forordning udgør en udvikling af bestemmelser i Schengenreglerne, som Irland ikke deltager i, jf. Rådets afgørelse 2002/192/EF af 28. februar 2002 om anmodningen fra Irland om at deltage i visse bestemmelser i Schengenreglerne²⁰. Irland deltager derfor ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Irland –

VEDTAGET DENNE FORORDNING:

Artikel 1

I forordning (EF) nr. 539/2001 foretages følgende ændringer:

1. I artikel 1 foretages følgende ændringer:

(a) I stk. 2 foretages følgende ændringer:

(i) første afsnit affattes således:

"Statsborgere fra tredjelande på listen i bilag II er fritaget fra kravet i stk. 1 om ophold i medlemsstaternes område på højst tre måneder i en periode på seks måneder fra datoen for den første indrejse på en af medlemsstaternes område."

ii) Følgende led i andet afsnit tilføjes:

– "personale inden for civil luftfart

¹⁶ EUT L 53 af 27.2.2008, s. 52.

¹⁷ EUT L 53 af 27.2.2008, s. 1.

¹⁸ EUT L

¹⁹ EFT L 131 af 1.6.2000, s. 43.

²⁰ EFT L 64 af 7.3.2002, s. 20.

– personale inden for civil skibsfart, når de har landlov og er i besiddelse af identitetspapirer for søfarende, udstedt i henhold til Den Internationale Arbejdsorganisations konventioner (nr. 108 af 1958 og nr. 185 af 2003) eller IMO-konventionen fra 1965 (London) om lettelse af international samfærdsel ad søvejen (FAL)."

(b) Stk. 4, litra c), affattes således:

(c) "Senest 90 dage efter offentliggørelsen af denne meddelelse aflægger Kommissionen i samråd med den berørte medlemsstat rapport til Europa-Parlamentet og Rådet. Rapporten kan være ledsaget af et forslag om midlertidig genindførelse af visumpligten for det pågældende tredjeland statsborgere. Kommissionen kan også fremsætte dette forslag, efter at Europa-Parlamentet og Rådet har drøftet rapporten. Europa-Parlamentet og Rådet behandler et sådant forslag efter den almindelige lovgivningsprocedure.

2. Følgende artikel 1a indsættes:

"Artikel 1a – Beskyttelsesklause

1. Stk. 2 til 5 i denne artikel finder anvendelse, hvor en eller flere medlemsstater står over for en nødsituation kendetegnet ved et af følgende forhold:

(a) en pludselig stigning på mindst 50 % i en periode på seks måneder i antallet af statsborgere fra et tredjeland, som er anført i bilag II, som ulovligt opholder sig på en medlemsstats område, sammenlignet med den foregående periode på seks måneder

(b) en pludselig stigning på mindst 50 % i en periode på seks måneder sammenlignet med den foregående periode på seks måneder i antallet af asylansøgninger fra statsborgere i et tredjeland, som er anført i bilag II, og en anerkendelsesprocent for disse ansøgninger på under 3 % i den foregående periode på seks måneder

(c) en pludselig stigning på mindst 50 % i en periode på seks måneder i antallet af afviste ansøgninger om tilbagetagelse fra en medlemsstat til et tredjeland, som er anført i bilag II, for sine egne statsborgere sammenlignet med den foregående periode på seks måneder.

2. En medlemsstat, som befinder sig i en af de i stk. 1 beskrevne nødsituationer, kan meddele Kommissionen dette. En sådan meddelelse skal være behørigt begrundet og omfatte relevante data og statistikker samt en detaljeret redegørelse for de foreløbige foranstaltninger, som den relevante medlemsstat har truffet med hensyn til at rette op på situationen.

3. Kommissionen skal undersøge meddelelsen, idet den tager højde for antallet af medlemsstater, der påvirkes af de situationer, som er beskrevet i stk. 1, og disse stigningers generelle indvirkning på migrationssituationen i Unionen, idet sidstnævnte fremgår af data fra medlemsstaterne og rapporter udarbejdet af FRONTEX og/eller det europæiske asylstøttekontor, og senest tre måneder efter modtagelsen af meddelelsen kan Kommissionen træffe en gennemførelsesafgørelse om at suspendere visumfritagelsen for statsborgere i det relevante tredjeland i en periode på seks måneder. Gennemførelsesafgørelsen vedtages i overensstemmelse med proceduren i artikel 4a, stk. 2. I gennemførelsesafgørelsen fastlægges den dato, hvor suspensionen af visumfritagelsen skal træde i kraft.

4. Inden udgangen af gyldighedsperioden for denne gennemførelsesafgørelse vedtaget i henhold til stk. 3 fremsender Kommissionen i samarbejde med den eller de relevante medlemsstater en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet. Rapporten kan ledsages af et forslag om ændring af denne forordning med henblik på at overføre det relevante tredjeland til bilag I.

5. Hvis Kommissionen har foreslået en ændring til denne forordning med henblik på at overføre et tredjeland til bilag I i henhold til stk. 4, kan den udvide gyldighedsperioden for gennemførelsesafgørelsen vedtaget i henhold til stk. 3 i en periode på højst ni måneder. Beslutningen om at udvide gyldighedsperioden for gennemførelsesafgørelsen vedtages i overensstemmelse med proceduren i artikel 4a, stk. 2.

3. Artikel 2 affattes således:

"I denne forordning forstås ved: "visum": en tilladelse udstedt af en medlemsstat med henblik på transit gennem eller forventet ophold på medlemsstaternes område af en varighed på højst tre måneder for hver given seks måneders periode regnet fra datoen for indrejse i medlemsstaternes område."

4. I artikel 4 foretages følgende ændringer:

(a) Stk. 1 affattes således:

"1. En medlemsstat kan fastsætte undtagelser fra visumpligten i artikel 1, stk. 1, eller fra visumfritagelsen i artikel 1, stk. 2, for:

- (a) a) indehavere af diplomatpas, tjenestepas/officielle pas og særlige pas
- (b) b) besætningen på skibe i international flodtransport
- (c) c) indehavere af laissez-passer, diplomatpas eller tjenestepas, som visse mellemstatslige internationale organisationer eller andre enheder underlagt international lovgivning udsteder til deres ansatte."

(b) I stk. 2 indsættes følgende litra d):

"d) konventionsflygtninge og statsløse og andre personer uden noget statsborgerskab, som har ophold i Det Forenede Kongerige eller Irland, og som er indehavere af et rejsedokument, der er udstedt af disse medlemsstater."

(c) Der tilføjes et nyt stk. 4, der affattes således:

"I det omfang, det følger af anvendelsen af artikel 41, stk. 1, i tillægsprotokollen til associeringsaftalen mellem Tyrkiet og EF, kan en medlemsstat fravige visumpligten for tyrkiske statsborgere, som yder tjenester under deres ophold, fra visumpligten i henhold til artikel 1, stk. 1."

5. Følgende artikel 4a indsættes:

"Artikel 4a

Udvalgsprocedure

1. Kommissionen assisteres af et udvalg. Udvalget er et udvalg inden for den i forordning (EU) nr. 182/2011 anførte betyding.

2. Ved henvisninger til dette afsnit finder artikel 5 i forordning (EU) nr. 182/2011 anvendelse."

Artikel 2

Denne forordning træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i medlemsstaterne i overensstemmelse med traktaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Europa-Parlamentets vegne
Formand

På Rådets vegne
Formand