KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 7.7.2004
KOM(2004) 437 endelig

2004/0141 (CNS)

C6-0097/04

**RÅDETS FORORDNING**

**om ændring af forordning (EF) nr. 539/2001 med hensyn til gensidighedsmekanismen**

(forelagt af Kommissionen)

## BEGRUNDELSE

Artikel 1, stk. 4, i forordning (EF) nr. 539/2001 indeholder en gensidighedsmekanisme, der skal anvendes, hvis et tredjeland, der er opført i bilag II til forordningen (positivliste), indfører visumpligt for en medlemsstats statsborgere. Mekanismen indebærer en fælles reaktion over for det pågældende tredjeland efter opfordring fra den berørte medlemsstat, og denne reaktion omfatter flere etaper (meddelelse fra den medlemsstat, hvis statsborgere berøres af visumpligten, medlemsstaternes midlertidige indførelse af visumpligt for det pågældende tredjelands statsborgere, medmindre Rådet har truffet anden afgørelse, offentliggørelse af den midlertidige indførelse af visumpligt i EU-Tidende, Kommissionens behandling af enhver anmodning fra Rådet eller en medlemsstat om at flytte det pågældende tredjeland fra forordningens positivliste til dens negativliste).

Denne mekanisme figurerede ikke i Kommissionens oprindelige forslag af 26.1.2000, men blev indført som følge af drøftelserne i Rådet. Af hensyn til medlemsstaternes ønske om, at gensidighedsprincippet kunne fungere i praksis, tilføjede Kommissionen i sit ændrede forslag af 21.9.2000 et stk. 4 til artikel 1. Den foreslåede gensidighedsmekanisme, der afspejlede og formaliserede de forslag, medlemsstaterne havde fremsat i Rådet, blev i sidste instans medtaget næsten i sin helhed i Rådets forordning (EF) nr. 539/2001.

Det er tre år siden, at forordning (EF) nr. 539/2001 trådte i kraft, og gensidighedsmekanismen har aldrig været anvendt. Årsagerne hertil bør undersøges nærmere på grundlag af det arbejdsdokument, som Kommissionens tjenestegrene har udarbejdet om gensidighed på visumområdet[1], og der bør foreslås ændringer i reglerne.

Der må først og fremmest konstateres følgende: selv om en række tredjelande, der er opført på positivlisten i forordning (EF) nr. 539/2001, har indført visumpligt for nogle medlemsstaters eller associerede staters statsborgere (USA/Grækenland, Brunei/Østrig, Finland, Grækenland, Portugal, Island Portugal, Island, Venezuela/Finland, Guatemala/Island), har de pågældende medlemsstater ikke iværksat gensidighedsmekanismen. Men det er kun disse stater, der kan iværksætte den, og det står dem helt frit for, om de vil gøre det eller ej.

Årsagen til disse medlemsstaters holdning ligger formodentlig i, at mekanismen ikke er tilstrækkelig fleksibel. Mekanismens anden etape (samtlige medlemsstater indfører midlertidigt visumpligt over for det pågældende tredjeland) afskrækker på grund af sin nærmest automatiske karakter medlemsstaterne fra at anvende mekanismen af frygt for at skabe en større krise, dels i de eksterne forbindelser med det pågældende tredjeland, dels internt. Anden etape kan nemlig kun forhindres ved en rådsafgørelse med kvalificeret flertal. Inden for gensidighedsmekanismen vil vedtagelsen af en sådan afgørelse nødvendigvis blive opfattet som udtryk for, at de øvrige medlemsstater afslår at stille sig solidariske med den berørte medlemsstat.

Denne foreløbige konklusion, nemlig at solidaritetsmekanismen er utilstrækkelig, forstærkes, når man tager EU's udvidelse i betragtning. Den situation, der er beskrevet i artikel 1, stk. 4, i forordning (EF) nr. 539/2001, kan efter den 1.5.2004 gøre sig gældende for de nye medlemsstater i forhold til tredjelande, der fortsat kræver visum for deres statsborgere. Alle de nye medlemsstater er juridisk set i stand til at anvende gensidighedsmekanismen over for en række tredjelande. Den utilstrækkelighed og de risici, man siden 2001 har konstateret for

[1] Dok. JAI-B-1(2004)1372 af 18.2.2004.

gensidighedsmekanismens vedkommende, bliver således mere udtalte på grund af udvidelsen og gør det endnu mere påkrævet, at mekanismen tages op til revision.

En sådan revision har ikke til formål at svække den solidaritet, der præger den fælles politik på visumområdet, ved at afskaffe det gensidighedsprincip, der er fastlagt i forordning (EF) nr. 539/2001. Gensidighed er fortsat et grundlæggende princip i visumpolitikken og et af de referencekriterier (omhandlet i forordningens betragtning nr. 5), der skal tages i betragtning, når der er tale om at fastlægge eller ændre de lister over tredjelande, der er anført som bilag til forordning (EF) nr. 539/2001. Det foreliggende forslag tager hovedsagelig sigte på at indføre en mekanisme, som er smidigere og mere realistisk, og som derfor vil kunne anvendes i praksis. Da den nuværende mekanisme ikke tager hensyn til gensidighedens politiske dimension, har den nemlig vist sig at være alt for maksimalistisk og at indebære alt for store politiske risici, til at den kan spille en nyttig rolle. Den prioriterer blindt repressalier og tilsidesætter fuldstændig den diplomatiske side af sagen, selv om ingen af kriterierne for udarbejdelsen af de positive og negative lister har absolut værdi; fastlæggelsen af disse lister sker nemlig ved "en individuel vurdering under anvendelse af forskellige kriterier, navnlig vedrørende illegal indvandring, offentlig orden og sikkerhed, samt Den Europæiske Unions forbindelser med det pågældende tredjeland, samtidig med at der også tages hensyn til den regionale sammenhæng og til gensidighedsprincippet".

Den foreslåede mekanisme skal også afhjælpe en fundamental mangel ved det tidligere system, hvor proceduren kun kunne sættes i gang af den medlemsstat, der blev berørt af et tredjelands indførelse af visumpligt. Kommissionen mener, at en situation, hvor der ensidigt indføres visumpligt, er af væsentlig betydning for den fælles visumpolitik, og at det ikke bør afhænge af en enkelt medlemsstats forgodtbefindende, om denne situation skal drøftes på EU-plan, således at der kan reageres hensigtsmæssigt. Det ledende princip i den fælles visumpolitik er gensidighed baseret på solidaritet mellem samtlige medlemsstater med hensyn til foranstaltninger, som træffes over for en af dem. For at sikre denne solidaritet og beskytte EU's interesser er det vigtigt, at der indføres en mekanisme, som giver Kommissionen et reelt og effektivt forhandlingsinstrument, der skal være i overensstemmelse med EU's generelle politik for forbindelserne med tredjelande.

På grundlag af ovennævnte betragtninger foreslår Kommissionen derfor en mekanisme, der mere effektivt skal kunne sikre overholdelsen af gensidighedsprincippet, som er af væsentlig betydning for den fælles visumpolitik.

**Bemærkninger til artiklerne:**

**Artikel 1:**

Bemærkninger til den forslåede udformning af artikel 1, stk. 4, i forordning (EF) nr. 539/2001:

Anvendelsen af udtrykket "indfører" angiver klart, at der er tale om en ny situation, som opstår, fordi et tredjeland, der er anført i bilag II, beslutter at indføre visumpligt for en eller flere medlemsstaters statsborgere, der tidligere var fritaget for denne pligt. For at gøre det klart, at mekanismen også skal anvendes på situationer, der er opstået før den nye forordnings ikrafttræden, og som opretholdes efter dette tidspunkt, er der indføjet en særlig bestemmelse i artikel 2.

- litra a):

Det er formålet at gøre oplysning om en situation, hvor der ensidigt indføres visumpligt, automatisk og gennemsigtig. Den pågældende medlemsstat har for fremtiden pligt til at give meddelelse om en sådan situation.

- litra b):

Den nuværende mekanisme, der i alt for vid udstrækning prioriterer repressalier ved at gøre dette til "det normale", som Rådet kan afvige fra, bør ophæves.

For at finde den bedste løsning på det problem, at der ensidigt indføres visumpligt, er det vigtigt, at Kommissionen tager kontakt til det pågældende tredjeland, for at få dette til igen at fritage den berørte medlemsstats statsborgere for visumpligt. Kommissionens rolle i denne forbindelse er i overensstemmelse med, at EU har enekompetence til at handle på eksternt plan, når det gælder visumpligt/-fritagelse. Kommissionen skal herefter forelægge Rådet en rapport om sine konklusioner. Rapporten skal aflægges hurtigst muligt afhængigt af, hvor meget sagen haster, men der må fastsættes en realistisk frist, så det er muligt at vurdere de faktiske forhold og tage diplomatiske skridt for at genetablere visumfritagelsen.

- litra c):

Den foreslåede udformning bygger på ønsket om, at gensidighedsmekanismen skal ligge tættere op ad de normale beslutninger på området. Kommissionen kan således sammen med sin rapport til Rådet fremsætte et forslag til midlertidig indførelse af visumpligt over for det pågældende tredjeland. Denne midlertidige indførelse af visumpligt, der under alle omstændigheder skal ophøre samtidig med, at det pågældende tredjeland ophæver sin foranstaltning, er en mulighed, der skal vedtages af Rådet med kvalificeret flertal. Fastsættelse af en kort frist for Rådets afgørelse skal sikre, at en foranstaltning, der i givet fald skal muliggøre en hurtig reaktion over for det pågældende tredjeland, er effektiv, idet der er tale om en midlertidig sikkerhedsforanstaltning.

- litra d):

Kommissionens mulighed for at foreslå den midlertidige foranstaltning må ikke gøres betinget af, at den på forhånd har forelagt Rådet en rapport. Det kan under visse omstændigheder være nødvendigt, at dette forslag til midlertidig foranstaltning fremsættes omgående. I begrundelsen til forslaget skal Kommissionen naturligvis gøre nærmere rede for de omstændigheder, der har fået den til at iværksætte denne procedure uden en forudgående rapport. Da Kommissionens indgreb er berettiget ud fra sagens hastende karakter, er det nødvendigt, at Rådet hurtigt tager stilling dertil.

- e):

Genindførelse af visumpligt efter de betingelser, der er fastsat i litra c) og d), er en specifik og midlertidig foranstaltning i forhold til at overføre det pågældende tredjeland fra positivlisten til negativlisten i forordning nr. 539/2001. For at sikre at der reageres effektivt over for det tredjeland, der ensidigt har indført visumpligt, er det vigtigt at understrege, at den midlertidige foranstaltning ikke påvirker muligheden for at foreslå en sådan overførsel. Det bør desuden fastsættes, at Kommissionen, hvis det pågældende tredjeland ikke reagerer på den

midlertidige foranstaltning, inden for en kort periode vil fremsætte forslag til overførsel af det pågældende tredjeland til bilag 1.

- litra f):

Denne bestemmelse vedrører de procedurer, der skal anvendes, når det pågældende tredjeland beslutter at ophæve visumpligten. Indholdet er overtaget fra litra e) og f) i den gældende forordning. Den midlertidigt indførte visumpligt ophører på nøjagtig samme tidspunkt, som det pågældende tredjeland ophæver sin visumpligt.

**Artikel 2:**

Artikel 2 tager sigte på klart at fastslå, at mekanismen også skal gælde for den foreliggende situation på det tidspunkt, hvor forordningen om, at medlemsstaterne skal anmelde enhver indførelse af visumpligt fra et tredjelands side, træder i kraft, dvs. det tilfælde, hvor en eller flere tredjelande, der er anført i bilag II, opretholder visumpligten for en medlemsstats statsborgere på dette tidspunkt. Som det er tilfældet ved indførelse af visumpligt, fastsættes der er en streng frist for den pågældende medlemsstats meddelelse derom. Mekanismens forskellige aspekter gælder både for opretholdelse og for indførelse af visumpligt.

Den situation, hvor visumpligten opretholdes, er ikke behandlet i artikel 1, fordi der er tale om en speciel situation, der gør sig gældende ved nærværende forordnings ikrafttræden. Det drejer sig om en overgangsforanstaltning, der kun gælder ved overgangen fra de nuværende regler, der overlader det til medlemsstaten at vælge, om gensidighedsmekanismen skal iværksættes, til det nye system, der forpligter hver medlemsstat til at give meddelelse om, at et tredjeland indfører visumpligt. Der er derfor ikke grund til at lade opretholdelse af visumpligt være omfattet af den dispositive del i forordning nr. 539/2001, som blot dækker den fremtidige indførelse af visumpligt fra et tredjelands side.

2004/0141 (CNS)

**RÅDETS FORORDNING**

**om ændring af forordning (EF) nr. 539/2001 med hensyn til gensidighedsmekanismen**

RÅDET FOR DEN EURPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 62, nr. 2, litra b), nr. i),

under henvisning til forslag fra Kommissionen[2],

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet[3], og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Den mekanisme, der er fastsat i artikel 1, stk. 4, i Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15. marts 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[4], har vist sig at være uegnet i situationer, hvor et tredjeland, der er opført på listen i bilag II til ovennævnte forordning, dvs. et tredjeland, hvis statsborgere er fritaget for visumkravet, ensidigt opretholder eller indfører visumpligt for statsborgere fra en eller flere medlemsstater. Af hensyn til solidariteten med de medlemsstater, der udsættes for ensidig indførelse af visumpligt, må den eksisterende mekanisme ændres, så den gøres effektiv.

(2) Da ensidig indførelse af visumpligt er en alvorlig situation, er det vigtigt, at den eller de berørte medlemsstater får pligt til at give Kommissionen meddelelse derom. For at sikre at det pågældende tredjeland på ny fritager statsborgere fra de pågældende medlemsstater for visumpligt, bør der indføres en mekanisme, der kombinerer foranstaltninger på forskelligt niveau og af forskellig intensitet, som kan iværksættes hurtigt. Kommissionen bør således omgående henvende sig til det pågældende tredjeland, aflægge rapport til Rådet og have mulighed for på et hvilket som helst tidspunkt at foreslå Rådet at træffe en midlertidig afgørelse om indførelse af visumpligt for statsborgere fra det pågældende tredjeland. Vedtagelsen af en sådan midlertidig afgørelse må ikke være til hinder for, at det pågældende tredjeland kan overføres til bilag I i forordning (EF) nr. 539/2001. Den midlertidige foranstaltnings ikrafttræden og et eventuelt forslag om overførsel af landet til bilag I bør desuden knyttes tidsmæssigt sammen.

---

2 EUT C af , s. .
3 EUT C af , s. .
4 EFT L 81 af 21.3.2001, s. 1.

(3) Et tredjelands beslutning om at indføre eller genindføre visumfritagelse for en eller flere medlemsstaters statsborgere bør automatisk ophæve den midlertidigt indførte visumpligt, som Rådet måtte have truffet afgørelse om.

(4) Forordning (EF) nr. 539/2001 bør derfor ændres.

(5) Der bør indføres en overgangsordning for de tilfælde, hvor medlemsstater på det tidspunkt, hvor nærværende forordning træder i kraft, er undergivet visumpligt i tredjelande, som er opført i bilag II til forordning (EF) nr. 539/2001. For Islands og Norges vedkommende er nærværende forordning en videreudvikling af Schengen-reglerne på det område, der er omhandlet i artikel 1, litra a), i afgørelse 1999/437/EF af 17. maj 1999 om visse gennemførelsesbestemmelser til den aftale, som Rådet for Den Europæiske Union har indgået med Republikken Island og Kongeriget Norge om disse to staters associering i gennemførelsen, anvendelsen og den videre udvikling af Schengen-reglerne.

(6) Det Forenede Kongerige og Irland er ikke bundet af forordning (EF) nr. 539/2001. De medvirker derfor ikke i vedtagelsen af nærværende forordning og er ikke bundet af dens anvendelse eller forpligtet til at anvende den.

(7) Nærværende forordning er en retsakt, der bygger på Schengen-reglerne eller på anden måde har tilknytning dertil, jf. tiltrædelsesaktens artikel 3, stk. 1 -

UDSTEDT FØLGENDE FORORDNNG:

*Artikel 1*

Artikel 1, stk. 4, i forordning (EF) nr. 539/2001 affattes således:

"4. Hvis et tredjeland, der er opført på listen i bilag II, indfører visumpligt for en medlemsstats statsborgere, anvendes følgende bestemmelser:

a) senest ti dage efter, at det pågældende tredjeland har indført visumpligt eller har givet meddelelse om indførelse af visumpligt, giver den berørte medlemsstat Kommissionen skriftlig meddelelse derom; denne meddelelse offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende, C-udgaven

b) Kommissionen tager omgående kontakt til det pågældende tredjelands myndigheder for at få visumpligten ophævet og aflægger rapport til Rådet derom senest seks måneder efter offentliggørelsen af meddelelsen

c) På baggrund af konklusionerne i rapporten kan Kommissionen forelægge Rådet et forslag til midlertidig indførelse af visumpligt for det pågældende tredjelands statsborgere. Rådet træffer afgørelse om forslaget med kvalificeret flertal inden tre måneder.

d) Hvis Kommissionen finder det berettiget, kan den fremsætte det i litra c) omhandlede forslag uden at have aflagt rapport på forhånd. Proceduren efter litra c) finder anvendelse på dette forslag.

e) Proceduren efter litra c) og d) påvirker ikke Kommissionens beføjelser til at fremsætte et forslag til ændring af nærværende forordning med henblik på at overføre det pågældende tredjeland til bilag I. Under alle omstændigheder skal Kommissionen i de tilfælde, hvor der vedtages en midlertidig foranstaltning som omhandlet i litra c) og d), fremsætte forslag til ændring af denne forordning senest seks måneder efter den midlertidige foranstaltnings ikrafttræden.

f) hvis det pågældende tredjeland ophæver visumpligten, giver medlemsstaten Kommissionen meddelelse derom. Denne meddelelse offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende, C-udgaven. Hvis der midlertidigt er indført visumpligt i henhold til litra c), ophæves denne automatisk på det tidspunkt, hvor det pågældende tredjelands ophævelse af visumpligten træder i kraft

*Artikel 2*

Medlemsstater, hvis statsborgere på det tidspunkt, hvor nærværende forordning træder i kraft, er undergivet visumpligt i et tredjeland, der er opført i bilag II til forordning (EF) nr. 539/2001, giver skriftligt Kommissionen meddelelse derom senest ti dage efter forordningens ikrafttrædelse. Meddelelsen offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende, C-udgaven.

Artikel 1, stk. 4, litra b)-f), i forordning (EF) nr. 539/2001, som ændret ved nærværende forordning, finder anvendelse.

*Artikel 3*

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 traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

Udfærdiget i Bruxelles, den

*På Rådets vegne*
*Formand*