COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 4.5.2016
COM(2016) 290 final

2016/0142 (COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se modifica el Reglamento (CE) n.°°539/2001 del Consejo por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación

(revisión del mecanismo de suspensión)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

• Motivación y objetivos de la propuesta

A raíz de las decisiones relativas a la liberalización del régimen de visados en favor de los países de los Balcanes Occidentales, la Comisión propuso en 2011 establecer una «cláusula de salvaguardia sobre visados» en el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo[1], que permitiera la suspensión temporal de la exención de visado para los nacionales de un tercer país por un breve período de tiempo, en situaciones de emergencia y con arreglo a criterios claramente definidos, a fin de solucionar los problemas a los que pudieran verse enfrentados uno o varios Estados miembros en caso de producirse un incremento súbito y sustancial de la migración irregular, de las solicitudes de asilo no fundamentadas o de las solicitudes de readmisión denegadas presentadas por un Estado miembro a un determinado tercer país[2].

El 11 de diciembre de 2013, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) n.º 1289/2013[3], que modificó el Reglamento (CE) n.º 539/2001 mediante la introducción del denominado «mecanismo de suspensión» y la modificación del mecanismo de reciprocidad en vigor.

Ese mecanismo de suspensión, que se establece en el artículo 1 *bis* del Reglamento (CE) n.º 539/2001, permite la suspensión temporal de la exención de visado con respecto a los nacionales de un tercer país en determinadas situaciones de emergencia y como último recurso. Dicho mecanismo puede ser activado por cualquier Estado miembro mediante notificación a la Comisión de que, a lo largo de un período de seis meses, en comparación con el mismo período del año anterior o con los últimos seis meses anteriores a la liberalización de la concesión de visados de ese país, se enfrenta a circunstancias que dan lugar a una situación de emergencia que dicho Estado miembro no puede resolver por sí solo.

Esas circunstancias son, en particular, un incremento súbito y sustancial del número de:

– nacionales de dicho tercer país con respecto a los cuales se compruebe que se encuentran ilegalmente en el territorio del Estado miembro en cuestión;

– solicitudes de asilo no fundamentadas de nacionales de ese tercer país, cuando dicho aumento dé lugar a presiones específicas sobre el sistema de asilo de ese Estado miembro;

– solicitudes de readmisión denegadas presentadas por el Estado miembro a dicho tercer país para sus propios nacionales.

En su notificación a la Comisión, el Estado miembro debe indicar los motivos que justifican la activación del mecanismo, facilitar los datos y estadísticas pertinentes, y describir las medidas preliminares que haya adoptado a fin de resolver la situación. A continuación, la Comisión informa al Consejo y al Parlamento Europeo al respecto, y examina la situación y el

---

1 Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DO L 81 de 21.3.2001, p. 1).

2 COM(2011) 290 final.

3 Reglamento (UE) n.º 1289/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DO L 347 de 20.12.2013, p. 74).

alcance del problema (número de Estados miembros afectados, impacto en la situación migratoria general en la Unión).

La Comisión puede decidir que se requiere una actuación, tras sopesar las consecuencias que la suspensión de la exención de visado puede acarrear de cara a las relaciones exteriores de la Unión y de sus Estados miembros con el tercer país de que se trate, colaborando al mismo tiempo estrechamente con ese tercer país para hallar soluciones alternativas a largo plazo. En ese caso, la Comisión dispone de tres meses a partir de la recepción de la notificación para adoptar un acto de ejecución por el que se suspenda temporalmente la exención de la obligación de visado para los nacionales del tercer país de que se trate, durante un período de seis meses.

Antes de que expire dicho período de seis meses, la Comisión debe presentar un informe al Parlamento Europeo y al Consejo. Dicho informe puede ir acompañado de una propuesta legislativa de modificación del Reglamento (CE) n.º 539/2001, a fin de transferir al tercer país en cuestión a la lista de países con obligación de visado (anexo I), y, por tanto, permitir que sus ciudadanos queden sujetos al requisito de visado con carácter permanente. En tal caso, la suspensión temporal de la exención de visado puede prorrogarse por un período máximo de 12 meses.

En el contexto de la actual situación migratoria en la Unión Europea y de la conclusión con éxito de varios diálogos de liberalización de visados con países vecinos (Georgia, Ucrania, Kosovo, Turquía), varios Estados miembros han manifestado sus dudas con respecto a que el actual mecanismo de suspensión de visados aporte la flexibilidad necesaria para actuar en determinadas situaciones de emergencia. En particular, sostienen que:

– los posibles motivos de suspensión son demasiado limitados y que, por ejemplo, entre ellos no se incluye la falta de cooperación de un tercer país a la hora de readmitir nacionales de terceros países que hayan transitado por ese tercer país, cuando exista un acuerdo de readmisión celebrado entre la Unión o uno de sus Estados miembros y el tercer país de que se trate que contemple tal obligación de readmisión;

– la iniciativa de activar el mecanismo de suspensión mediante notificación, que en el Reglamento recae exclusivamente en los Estados miembros, debe hacerse extensiva a la Comisión;

– los períodos de referencia y los plazos son demasiado largos, lo que impide una reacción rápida en situaciones de emergencia.

Teniendo en cuenta las recientes propuestas de la Comisión para la liberalización de visados en relación con Georgia[4], Ucrania[5], Turquía[6] y Kosovo[7] y las recientes discusiones con los Estados miembros, la Comisión ha decidido presentar una propuesta de modificación del Reglamento (CE) n.º 539/2001a fin de revisar el actual mecanismo de suspensión.

El principal objetivo es reforzar dicho mecanismo de suspensión facilitando la notificación por los Estados miembros de las circunstancias que conducen a una eventual suspensión y permitiendo a la Comisión poner en marcha el mecanismo por propia iniciativa. En particular, la utilización del mecanismo debe facilitarse abreviando los períodos de referencia y los plazos, lo que permitiría acelerar el procedimiento, y ampliando los posibles motivos de suspensión, que deben incluir un aumento sustancial del número de solicitudes de readmisión

[4] COM(2016) 142 final.
[5] COM(2016) 236 final.
[6] COM(2016) 279 final.
[7] COM(2016) 277 final.

denegadas en relación con nacionales de terceros países que hayan transitado por ese tercer país, cuando exista un acuerdo de readmisión celebrado por la Unión o por un Estado miembro y el tercer país de que se trate que contemple tal obligación de readmisión. La Comisión debe tener también la posibilidad de activar el mecanismo en caso de que el tercer país no coopere en materia de readmisión, en particular cuando se haya celebrado un acuerdo de readmisión entre ese país y la Unión.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

El Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación. El Reglamento (CE) n.º 539/2001 es aplicado por todos los Estados miembros, a excepción de Irlanda y el Reino Unido, y también por Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza. El Reglamento forma parte integrante de la política común de visados de la UE para estancias de corta duración de hasta 90 días dentro de cualquier período de 180 días.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

- **Base jurídica**

Dado que la propuesta modificará la política común de visados de la UE, la base jurídica de la propuesta es el artículo 77, apartado 2, letra a), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El Reglamento propuesto supone un desarrollo del acervo de Schengen.

- **Subsidiariedad, proporcionalidad y elección del instrumento**

El mecanismo de suspensión establecido en el Reglamento (CE) n.º 539/2001 forma parte integrante de la política común de visados de la UE. El objetivo de fortalecer este mecanismo con el fin de dotarlo de mayor eficacia, ampliando su ámbito de aplicación y autorizando a la Comisión a activarlo por iniciativa propia, solo puede lograrse mediante una acción a nivel de la Unión, en particular mediante una enmienda al Reglamento. Los Estados miembros no pueden actuar individualmente para lograr el objetivo político. No se contemplan otras opciones (no legislativas) para alcanzar el objetivo político.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES EX POST, LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones ex post y controles de aptitud de la legislación vigente**

El mecanismo de suspensión en vigor, introducido en diciembre de 2013, no se ha utilizado nunca; por tanto no se dispone de ninguna experiencia práctica al respecto. No obstante, varios Estados miembros han señalado que el motivo de que este mecanismo nunca se haya utilizado reside en que los obstáculos que hay que superar para activarlo son demasiado grandes y que los plazos fijados son demasiado largos.

- **Consultas con las partes interesadas**

La necesidad de establecer salvaguardias adicionales a raíz de la liberalización de los visados respecto de los países vecinos de la Unión ha sido debatida con los Estados miembros en el COREPER y en el Grupo «Visados». A la hora de redactar la presente propuesta, se han tenido en cuenta las sugerencias informales de los Estados miembros de revisar el mecanismo de suspensión.

- **Evaluación de impacto**

La revisión del mecanismo de suspensión, en sí misma, no tiene ningún impacto económico directo ni de otro tipo. El impacto político y económico de la posible suspensión de la exención de la obligación de visado para los nacionales de un tercer país determinado deberá ser evaluado pormenorizadamente por la Comisión en cada caso individual cuando proceda al examen de la notificación de un Estado miembro y antes de decidir si es necesario emprender una actuación. Por lo tanto, no es necesaria ninguna evaluación de impacto de la presente propuesta.

- **Derechos fundamentales**

La presente propuesta carece de consecuencias negativas para la protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

No procede

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de aplicación y disposiciones sobre seguimiento, evaluación e información**

La Comisión intensificará su seguimiento de la situación migratoria y de seguridad resultante de las recientes decisiones sobre liberalización del régimen de visados, lo que le permitirá hacer pleno uso de las posibilidades que brinda el mecanismo de suspensión revisado, en caso necesario.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

La presente propuesta de revisión del mecanismo de suspensión que figura en el artículo 1 *bis* del Reglamento (CE) n.º 539/2001 incluirá los siguientes elementos:

– La definición de las circunstancias en que los Estados miembros pueden notificar a la Comisión se ha modificado para precisar que el mecanismo de suspensión no solo puede utilizarse en «situaciones de emergencia, como último recurso», sino, de forma más general, en caso de que la liberalización de visados dé lugar a un considerable aumento de la migración irregular, a solicitudes de asilo no fundamentadas o a solicitudes de readmisión denegadas.

– El período de referencia para comparar esta situación con la situación del año anterior o la existente antes de la liberalización de los visados, se ha reducido de seis a dos meses.

– Basta con que el aumento de la migración irregular, las solicitudes de asilo no fundamentadas o las solicitudes de readmisión denegadas sea «sustancial», mientras que actualmente el aumento debe ser «súbito y sustancial».

– Entre los motivos de la posible suspensión que pueden notificarse deben incluirse las solicitudes de readmisión denegadas para nacionales de otros terceros países que hayan transitado por el tercer país de que se trate, cuando un acuerdo de readmisión celebrado entre la Unión o un Estado miembro y dicho tercer país contemple tal obligación de readmisión.

– Se suprime la limitación en el tiempo (hasta siete años) de la posibilidad de comparar la situación actual con la situación anterior a la liberalización de visados.

– Se otorga a la Comisión la posibilidad de activar el mecanismo de suspensión por propia iniciativa si tiene información concreta y fiable de alguna de las circunstancias que los Estados miembros puedan notificar o de que el tercer país, de manera más general, no esté cooperando en la readmisión, en particular cuando se haya celebrado con dicho tercer país un acuerdo de readmisión a nivel de la UE. Esta falta de cooperación puede consistir, por ejemplo, en:

  – denegar o no responder a las solicitudes de readmisión;

  – no expedir documentos de viaje a efectos de retorno dentro de los plazos especificados en el acuerdo, o no aceptar los documentos de viaje europeos expedidos tras la expiración de los plazos especificados en el acuerdo;

  – poner fin o suspender el acuerdo.

– En caso de que la Comisión, después de haber examinado las circunstancias notificadas (o de las que haya recibido información concreta y fiable), decida que es necesario actuar, el plazo para la adopción del acto de ejecución por el que se suspenda temporalmente la exención de la obligación de visado para el tercer país de que se trate se reduce de tres meses a un mes.

2016/0142 (COD)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º°539/2001 del Consejo por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación

(revisión del mecanismo de suspensión)

EL PARLAMENTO EUROPEO Y EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 77, apartado 2, letra a),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión de la propuesta de acto legislativo a los Parlamentos nacionales,

De conformidad con el procedimiento legislativo ordinario,

Considerando lo siguiente:

(1) El Reglamento (CE) n.º 539/2001 del Consejo[8] establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.

(2) El mecanismo para la suspensión temporal de la exención de la obligación de visado para los nacionales de un tercer país incluido en la lista del anexo II de dicho Reglamento («mecanismo de suspensión») debe reforzarse, haciendo que sea más fácil para los Estados miembros notificar las circunstancias que llevaron a una posible suspensión y permitiendo a la Comisión poner en marcha el mecanismo por propia iniciativa.

(3) En particular, la utilización del mecanismo debe facilitarse acortando los períodos de referencia y los plazos, lo que permitirá un procedimiento más rápido, y ampliando los posibles motivos de suspensión, que deberán incluir un aumento sustancial del número de solicitudes de readmisión denegadas para los nacionales de terceros países que hayan transitado por el tercer país de que se trate, en caso de que un acuerdo de readmisión celebrado entre la Unión o un Estado miembro y dicho tercer país prevea tal obligación de readmisión. La Comisión también debe ser capaz de poner en marcha el mecanismo en caso de que el tercer país no coopere en materia de readmisión, en particular cuando se haya celebrado un acuerdo de readmisión entre la Unión y el tercer país de que se trate.

[8] Reglamento (CE) n.° 539/2001 del Consejo, de 15 de marzo de 2001, por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación (DO L 81 de 21.03.2001, p. 1).

(4) El presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en las que el Reino Unido no participa, de conformidad con la Decisión 2000/365/CE del Consejo[9]. Así pues, el Reino Unido no participa en la adopción del presente Reglamento y no está vinculado por él ni sujeto a su aplicación.

(5) El presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en las que Irlanda no participa, de conformidad con la Decisión 2002/192/CE del Consejo[10]. Así pues, Irlanda no participa en la adopción del presente Reglamento y no está vinculada por él ni sujeta a su aplicación.

(6) Por lo que se refiere a Islandia y Noruega, el presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, que entran en el ámbito mencionado en el punto B del artículo 1 de la Decisión 1999/437/CE del Consejo[11].

(7) Por lo que respecta a Suiza, el presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, que entran en el ámbito mencionado en el punto B del artículo 1 de la Decisión 1999/437/CE, leído en relación con el artículo 3 de la Decisión 2008/146/CE del Consejo[12].

(8) Por lo que se refiere a Liechtenstein, el presente Reglamento constituye un desarrollo de las disposiciones del acervo de Schengen en el sentido del Protocolo firmado entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, que entran en el ámbito mencionado en el punto B del artículo 1 de la Decisión 1999/437/CE, leído en relación con el artículo 3 de la Decisión 2011/350/UE del Consejo[13].

---

9 Decisión 2000/365/CE del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre la solicitud del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen (DO L 131 de 1.6.2000, p. 43).

10 Decisión 2002/192/CE del Consejo, de 28 de febrero de 2002, sobre la solicitud de Irlanda de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen (DO L 64 de 7.3.2002, p. 20).

11 Decisión 1999/437/CE del Consejo, de 17 de mayo de 1999, relativa a determinadas normas de desarrollo del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del Acervo de Schengen (DO L 176 de 10.7.1999, p. 31).

12 Decisión 2008/146/CE del Consejo, de 28 de enero de 2008, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen (DO L 53 de 27.2.2008, p. 1).

13 Decisión 2011/350/UE del Consejo, de 7 de marzo de 2011, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, sobre la supresión de controles en las fronteras internas y la circulación de personas (DO L 160 de 18.6.2011, p. 19).

HAN ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

El artículo 1 *bis* del Reglamento (CE) n.° 539/2001 queda modificado como sigue:

1) En el apartado 1, se suprime el fragmento siguiente:

«en situaciones de emergencia y como último recurso,».

2) El apartado 2 se sustituye por el texto siguiente:

«2. Un Estado miembro podrá notificar a la Comisión cuando se enfrente, en un período de dos meses, en comparación con el mismo período del año anterior o con los últimos dos meses anteriores a la aplicación de la exención de la obligación de visado para los nacionales de un tercer país incluido en la lista del anexo II, a una o más de las circunstancias indicadas a continuación que no pueda resolver por sí solo, esto es, a:

a) un incremento sustancial del número de nacionales de ese tercer país que se compruebe permanecen en el territorio del Estado miembro sin derecho a hacerlo;

b) un incremento sustancial del número de solicitudes de asilo de los nacionales de ese tercer país cuyo porcentaje de reconocimiento sea reducido;

c) un incremento sustancial del número de solicitudes de readmisión denegadas presentadas por el Estado miembro a ese tercer país para sus propios nacionales o, cuando un acuerdo de readmisión celebrado entre la Unión o ese Estado miembro y ese tercer país establezca tal obligación, para los nacionales de terceros países que hayan pasado por ese tercer país.

La notificación a que se refiere el párrafo primero indicará los motivos en que se basa e incluirá los datos y estadísticas pertinentes, así como una explicación detallada de las medidas preliminares que haya adoptado el Estado miembro interesado con vistas a remediar la situación. La Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo inmediatamente después de haber recibido tal notificación.».

3) Se inserta el apartado siguiente:

«2 *bis*. Cuando la Comisión tenga información fiable y concreta de alguna de las circunstancias mencionadas en el apartado 2, letras a), b) o c), o de que el tercer país no está cooperando en materia de readmisión, en particular cuando se haya celebrado un acuerdo de readmisión entre ese tercer país y la Unión, por ejemplo:

- al rechazar o no responder a las solicitudes de readmisión,
- al no expedir documentos de viaje a efectos de retorno dentro de los plazos especificados en el acuerdo o no aceptar los documentos de viaje europeos expedidos tras la expiración de los plazos especificados en el acuerdo,
- o al denunciar o suspender el acuerdo,

la Comisión podrá, por propia iniciativa, informar al Parlamento Europeo y al Consejo. Esta información será equivalente a una notificación efectuada con arreglo al apartado 2.».

4) El apartado 3 se sustituye por el texto siguiente:

«3. La Comisión examinará toda notificación efectuada a tenor del artículo 2, atendiendo a lo siguiente:

a) si se da alguna de las situaciones descritas en los apartados 2 y 2 *bis*;

b) el número de Estados miembros afectados por cualquiera de las situaciones descritas en los apartados 2 y 2 *bis*;

c) la repercusión global de los incrementos mencionados en el apartado 2 sobre la situación migratoria en la Unión, según se desprenda de los datos facilitados por los Estados miembros o de que pueda disponer la Comisión;

d) los informes elaborados por la [Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea], la Oficina Europea de Apoyo al Asilo o la Oficina Europea de Policía (Europol), si así lo exigen las circunstancias en el caso concreto;

e) la cuestión general del orden público y la seguridad interior, previa consulta al Estado miembro interesado.

La Comisión informará al Parlamento Europeo y al Consejo de los resultados del examen.».

5) En el apartado 4, «tres meses contados» se sustituye por «un mes contado».

Artículo 2

El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro de conformidad con los Tratados.

Hecho en Bruselas, el

Por el Parlamento Europeo	*Por el Consejo*
El Presidente	*El Presidente*