



Bruxelas, 8.3.2024
COM(2024) 108 final

Recomendação de

DECISÃO DO CONSELHO

que autoriza a abertura de negociações tendo em vista a celebração de um acordo entre a União Europeia e o Principado de Andorra sobre vários aspetos no domínio da gestão das fronteiras

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Contexto

Com o presente ato, a Comissão recomenda ao Conselho que i) autorize a Comissão, enquanto negociador do acordo, a abrir e a conduzir as negociações com vista à celebração de um acordo entre a União e o Principado de Andorra, ii) estabeleça diretrizes para o negociador e iii) designe um comité especial, que deve ser consultado no decorrer das negociações.

O Principado de Andorra é um Estado soberano independente, que mantém relações específicas com os Estados-Membros vizinhos, a França e a Espanha, devido à sua situação geográfica, à sua pequena dimensão e número reduzido de habitantes, bem como ao seu sistema político. Em particular, Andorra é um país sem litoral, rodeado pelos territórios da França e da Espanha. Não existem aeroportos internacionais no seu território. Atualmente existe um heliporto em La Massana (Terra Guindaldes) e outro no Hospital Nostra Senyora de Meritxell. A menos que entrem no território de Andorra de helicóptero a partir do exterior do espaço Schengen, os nacionais de países terceiros têm de atravessar o espaço Schengen; são portanto submetidos a controlos de fronteira por um Estado Schengen e devem cumprir as obrigações de entrada no espaço Schengen previstas no acervo de Schengen. Em teoria, um helicóptero (com desempenho elevado) pode chegar a Andorra de um país que não faça parte do espaço Schengen, mas a transportadora tem a obrigação legal de declarar qualquer operação de entrada ou de saída, e a polícia andorrana efetua controlos dos passageiros para qualquer operação de entrada ou de saída. Além disso, no caso dos voos que chegam a Andorra provenientes da União Europeia ou de um país terceiro, as autoridades espanholas efetuem uma inspeção tanto da tripulação como dos passageiros num dos heliportos que dispõem de um posto de controlo Schengen, como Reus ou Girona. Esta situação geográfica especial e a relação particular com a França e a Espanha, que remonta ao período anterior à criação da União, são as razões que explicam a ausência *de facto* de controlos sistemáticos entre a França e Andorra, bem como entre a Espanha e Andorra, tal como normalmente exigidos nas fronteiras externas dos Estados Schengen¹. Atualmente, Andorra também não emite vistos a nacionais de países terceiros. Os viajantes sujeitos à obrigação de visto que atravessem o espaço Schengen para chegar a Andorra devem requerer um visto Schengen junto das autoridades competentes dos Estados Schengen.

• Razões e objetivos da proposta

O objetivo da recomendação é proporcionar uma base jurídica adequada para a ausência «de facto» de controlos na fronteira externa entre a França e Andorra, bem como entre a Espanha e Andorra, como medida compensatória, introduzir regras sobre os títulos de residência.

As futuras alterações relativas ao acervo de Schengen também exigem ajustamentos, em especial a futura entrada em funcionamento dos novos sistemas de informação da UE, incluindo o Sistema de Entrada/Saída (SES)² e o Sistema Europeu de Informação e

¹ Por exemplo, o Presidente da França é o Copríncipe de Andorra, conforme consagrado no artigo 43.º da Constituição de Andorra de 1993, [constitució anglès \(consellgeneral.ad\)](http://constitució.anglès.consellgeneral.ad).

² Regulamento (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017, que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (SES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos

Autorização de Viagem (ETIAS)³. Atualmente, os títulos de residência emitidos por Andorra a nacionais de países terceiros não permitem aos seus titulares viajar livremente no espaço Schengen. Enquanto os nacionais de Andorra estão isentos da obrigação de registo no SES e no ETIAS⁴, os nacionais de países terceiros titulares de um título de residência de Andorra que transitam pelos Estados-Membros para aceder ao seu local de residência em Andorra serão normalmente registados no SES à entrada no espaço Schengen (geralmente na França ou na Espanha). Uma vez que não seriam registados no SES ao sair do espaço Schengen e ao entrar em Andorra, seriam automaticamente registados no SES como «pessoas que ultrapassaram o período de estada autorizada» se a sua presença exceder a duração da estada autorizada no espaço Schengen. A ultrapassagem do período de estada autorizada teria repercussões negativas para esses nacionais de países terceiros de boa-fé, em especial no que diz respeito aos seus pedidos de visto Schengen, de autorização de viagem ETIAS, de visto de longa duração ou de título de residência.

Além disso, o objetivo da recomendação é colmatar uma lacuna atual acordando as regras aplicáveis a Andorra para a emissão de títulos de residência a nacionais de países terceiros. Atualmente, os títulos de residência emitidos a nacionais de países terceiros não estão sujeitos a qualquer verificação por parte dos Estados-Membros, enquanto os seus titulares podem «*de facto*» aceder ao espaço Schengen e nele circular livremente sem disporem de um visto Schengen válido ou de uma autorização de viagem ETIAS.

O objetivo deste acordo seria suprimir os controlos de fronteira sobre as pessoas e fazer com que os títulos de residência emitidos por Andorra a nacionais de países terceiros sejam reconhecidos em todo o espaço Schengen.

Por conseguinte, o acordo deve prever que, quando um nacional de país terceiro pretender chegar diretamente a Andorra, este país assegure que seja submetido primeiro aos controlos de fronteira efetuados pela França ou pela Espanha.

Ao isentá-los da obrigação de registo no SES, impedir-se-ia que os nacionais de países terceiros de boa-fé titulares de títulos de residência emitidos por Andorra fossem registados no SES como «pessoas que ultrapassaram o período de estada autorizada». Os nacionais de países terceiros titulares de um título de residência emitido por Andorra poderiam aceder ao espaço Schengen com isenção de visto por um período com uma duração total não superior a 90 dias num período de 180 dias, em conformidade com as disposições aplicáveis do direito da União, e estariam isentos da obrigação de registo no SES e da obrigação de possuir um visto ou uma autorização de viagem ETIAS para entrar e permanecer no espaço Schengen.

Para que os títulos de residência emitidos ou renovados por Andorra sejam válidos em todo o espaço Schengen, é essencial garantir o elevado nível de segurança do espaço Schengen. Por conseguinte, o acordo prevê que Andorra se comprometa a garantir que a emissão, a renovação ou a retirada de títulos de residência de Andorra a nacionais de países terceiros sejam subordinadas a uma avaliação de segurança a realizar pela França ou pela Espanha. A França ou a Espanha – de acordo com uma chave de repartição predeterminada – realizariam

Estados-Membros, que determina as condições de acesso ao SES para efeitos de aplicação da lei, e que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos (CE) n.º 767/2008 e (UE) n.º 1077/2011 (JO L 327 de 9.12.2017, p. 20), artigo 2.º, n.º 3, alínea f) («Regulamento SES»).

³ Regulamento (UE) 2018/1240 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2018, que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e altera os Regulamentos (UE) n.º 1077/2011, (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226 (JO L 236 de 19.9.2018, p. 1), artigo 2.º, n.º 2, alínea d) («Regulamento ETIAS»).

⁴ Com base no artigo 2.º, n.º 3, alínea f), do Regulamento SES e no artigo 2.º, n.º 2, alínea g), do Regulamento ETIAS.

uma avaliação de segurança vinculativa antes de Andorra poder emitir ou renovar esses títulos de residência, em especial controlos nas bases de dados pertinentes da UE, nacionais e internacionais, incluindo controlos que garantam o respeito e a eficácia das medidas restritivas da UE. Na sequência de um parecer favorável emitido dentro de um prazo definido, Andorra emitiria ou renovaria esses títulos de residência segundo o modelo uniforme estabelecido pelo Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho, de 13 de junho de 2002, que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros⁵, e a França ou a Espanha efetuariam todas as operações necessárias no Sistema de Informação sobre Vistos⁶. Um parecer negativo emitido pela França ou pela Espanha resultaria no indeferimento ou na retirada por parte de Andorra do pedido de título de residência ou do pedido de renovação de um título de residência. A França ou a Espanha deveriam notificar, em conformidade com o Código das Fronteiras Schengen (artigo 39.º), os títulos de residência emitidos por Andorra a nacionais de países terceiros de modo que sejam válidos em todo o espaço Schengen.

O acordo previsto deve estabelecer regras que exijam que os títulos de residência já emitidos por Andorra a nacionais de países terceiros antes da entrada em vigor do acordo sejam substituídos por títulos de residência emitidos em conformidade com o acordo no prazo de dois anos a contar da sua entrada em vigor. O acordo deve prever que os títulos de residência em vigor emitidos por Andorra a nacionais de países terceiros sejam notificados à França ou à Espanha para que esses países efetuem controlos nas bases de dados pertinentes e, se necessário, solicitem a Andorra que retire os referidos títulos por razões de ordem pública ou de segurança interna.

O acordo previsto deve incluir um mecanismo de avaliação. O acordo deve também definir as modalidades da cooperação entre a França, a Espanha e Andorra para a emissão ou a renovação de títulos de residência, bem como regras sobre os recursos contra decisões tomadas por Andorra com base num parecer negativo da França ou da Espanha.

O acordo previsto deve ainda estabelecer que a aquisição e a manutenção do direito de residir em Andorra sejam subordinadas à existência de uma ligação efetiva com Andorra, que deve ser determinada com base na presença física efetiva e regular durante um período de tempo adequado e noutros critérios objetivos e verificáveis, dos quais serão excluídos o investimento na economia ou no setor imobiliário de Andorra ou o pagamento de um montante predeterminado às autoridades andorranas.

O acordo previsto deve estabelecer regras sobre o intercâmbio de informações entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei de Andorra, França e Espanha, incluindo informações sobre registos criminais e informações sobre pessoas e objetos procurados e desaparecidos, tanto a pedido como espontaneamente, sempre que tal seja pertinente para a prevenção, deteção ou investigação de crimes em Andorra, na França ou na Espanha, bem como para a proteção contra ameaças à segurança pública e a respetiva prevenção.

Além disso, a fim de assegurar um elevado nível de segurança e confiança, o acordo previsto deve conter regras que prevejam a possibilidade de uma cooperação operacional transfronteiras, como a possibilidade de vigilância transfronteiriça, a perseguição transfronteiriça de suspeitos de crimes, a organização de patrulhas conjuntas e outras

⁵ Regulamento (CE) n.º 1030/2002 do Conselho, de 13 de junho de 2002, que estabelece um modelo uniforme de título de residência para os nacionais de países terceiros (*JO L 157 de 15.6.2002, p. 1*).

⁶ Regulamento (CE) n.º 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de julho de 2008, relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de dados entre os Estados-Membros sobre os vistos de curta duração, os vistos de longa duração e os títulos de residência (Regulamento VIS) (*JO L 218 de 13.8.2008, p. 60*).

operações conjuntas. Deve igualmente conter regras que permitam a realização de controlos policiais reforçados nas zonas próximas da fronteira terrestre entre o espaço Schengen e o território de Andorra, para efeitos de aplicação da lei e de controlo da migração.

No que diz respeito às pessoas erradamente registadas no SES como turistas que ultrapassam o período de estada autorizada, ou seja, nacionais de países terceiros, sujeitos à obrigação de visto ou isentos dessa obrigação e registados no SES à entrada no espaço Schengen, cuja estada no território de Andorra é automaticamente calculada como uma estada no espaço Schengen devido à ausência de controlos de fronteira, o acordo deve prever que, com exceção dos residentes em Andorra, o tempo passado em Andorra será contabilizado como tempo passado no espaço Schengen para efeitos do cálculo da estada autorizada.

Além disso, o acordo deve igualmente prever que, no caso de Andorra vir a emitir vistos de curta duração ou de longa duração a nacionais de países terceiros no futuro, o acordo deve ser revisto em conformidade.

O acordo previsto deve incluir um mecanismo que permita que os futuros desenvolvimentos do direito da União sejam refletidos no acordo, se necessário. O acordo deve igualmente incluir uma disposição que permita à União denunciá-lo caso a adaptação não seja efetuada.

Relação com os acordos em vigor ou futuros da União

Em dezembro de 2023, a UE e Andorra concluíram as negociações sobre um acordo de associação que resultará na aplicação por parte de Andorra da Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho⁷ aos cidadãos da União e aos membros das suas famílias, incluindo nacionais de países terceiros. No entanto, as questões suscetíveis de serem abrangidas pela presente recomendação não se inserem no âmbito das negociações sobre um acordo de associação.

A celebração do acordo de associação está agora sujeita aos procedimentos internos de ambas as Partes. Uma vez celebrado o acordo de associação e após a sua entrada em vigor, os nacionais de países terceiros que sejam membros da família de cidadãos da União a quem se aplica a Diretiva 2004/38/CE e que sejam titulares de um cartão de residência nos termos da Diretiva 2004/38/CE emitido por Andorra ficarão isentos da obrigação de serem registados no SES⁸ e no ETIAS⁹ e de serem titulares de um visto¹⁰. Consequentemente, as disposições do Regulamento SES relativas ao cálculo da duração da estada autorizada e à geração de indicações dirigidas aos Estados-Membros quando o período da estada autorizada tiver chegado ao termo não se aplicarão aos nacionais de países terceiros que sejam membros da família de um cidadão da União a quem se aplica a Diretiva 2004/38/CE e que não sejam titulares de um cartão de residência nos termos da Diretiva 2004/38/CE. Do mesmo modo, os membros da família de nacionais de Andorra a quem se aplicaria a Diretiva 2004/38/CE seriam abrangidos pelo âmbito de aplicação do acervo da UE pertinente relativo aos membros da família de um nacional de país terceiro que beneficia do direito de livre circulação equivalente ao dos cidadãos da União ao abrigo de um acordo entre a União e os seus Estados-Membros, por um lado, e um país terceiro, por outro.

⁷ Diretiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

⁸ Artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento SES.

⁹ Artigo 2.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento SES.

¹⁰ Artigo 5.º, n.º 2, da Diretiva 2004/38/CE.

Tendo em conta o que precede, quando o acordo de associação tiver entrado em vigor, os membros da família de cidadãos da União a quem se aplica a Diretiva 2004/38/CE não devem ser abrangidos pelas disposições do acordo previsto aplicáveis à emissão de títulos de residência por Andorra a nacionais de países terceiros.

Por outro lado, se o acordo previsto na presente recomendação entrar em vigor antes do acordo de associação, será aplicável aos membros da família do cidadão da União que sejam nacionais de países terceiros até que o acordo de associação comece a aplicar-se.

2. BASE JURÍDICA E PROPORCIONALIDADE

A base jurídica da presente recomendação é o artigo 218.º, n.ºs 3 e 4, do TFUE.

A base jurídica material definitiva para a assinatura e a celebração do novo acordo só pode ser determinada no final das negociações, à luz do seu conteúdo.

A União tem competência para celebrar este acordo internacional com Andorra sobre os aspetos da gestão das fronteiras abrangidos pela presente recomendação, nomeadamente fazer com que os títulos de residência emitidos por Andorra a nacionais de países terceiros sejam válidos em todo o território Schengen.

O acordo previsto é necessário para resolver o problema da falsamente presumida ultrapassagem do período de estada autorizada e para colmatar as lacunas de segurança identificadas. O acordo previsto não excede o necessário para alcançar os objetivos em causa, uma vez que estes não podem ser alcançados pelos Estados-Membros isoladamente.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

Dado que se trata de um novo acordo, não pôde ser efetuada qualquer avaliação ou controlo da adequação dos instrumentos existentes. Não é necessária uma avaliação de impacto para a negociação deste acordo.

4. PLANOS DE EXECUÇÃO E ACOMPANHAMENTO, AVALIAÇÃO E PRESTAÇÃO DE INFORMAÇÕES

A Comissão assegurará um acompanhamento adequado da aplicação do acordo.

Recomendação de

DECISÃO DO CONSELHO

que autoriza a abertura de negociações tendo em vista a celebração de um acordo entre a União Europeia e o Principado de Andorra sobre vários aspetos no domínio da gestão das fronteiras

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 218.º, n.ºs 3 e 4,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) Considera-se que é necessário um acordo para proporcionar a base jurídica para a ausência de controlos de fronteira entre a França e Andorra, bem como entre a Espanha e Andorra.
- (2) A celebração de tal acordo afigura-se vantajosa, tendo em conta a proximidade geográfica de Andorra e a sua interdependência económica com a União.
- (3) O acordo é necessário para assegurar um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que possuem de títulos de residência emitidos por Andorra nas fronteiras externas da União.
- (4) A emissão desses títulos de residência por Andorra deve estar subordinada a um parecer vinculativo da França ou da Espanha com base numa avaliação de segurança realizada por estes dois Estados-Membros de acordo com uma chave de repartição predeterminada.
- (5) O acordo deve permitir a celebração de convénios administrativos de aplicação de natureza operacional entre a França, a Espanha e Andorra relativos a matérias abrangidas por este acordo, desde que as suas disposições sejam compatíveis com as do acordo e com o direito da União.
- (6) Por conseguinte, devem ser encetadas negociações tendo em vista a celebração de um acordo entre a União Europeia, por um lado, e Andorra, por outro. A Comissão deve ser designada negociador da União,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A Comissão é autorizada a negociar, em nome da União, um acordo com o Principado de Andorra sobre vários aspetos no domínio da gestão das fronteiras.

Artigo 2.º

As diretrizes de negociação figuram no anexo.

Artigo 3.º

As negociações são conduzidas em consulta com o [nome do comité especial a inserir pelo Conselho].

Artigo 4.º

A destinatária da presente decisão é a Comissão.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*