



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 16.11.2023  
COM(2023) 733 final

2023/0418 (COD)

Vorschlag für eine

**VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

**zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1806 in Bezug auf Inhaber serbischer  
Reisepässe, die von der serbischen Koordinationsdirektion (Kordinaciona uprava)  
ausgestellt wurden**

## BEGRÜNDUNG

### 1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

#### • Gründe und Ziele des Vorschlags

Mit der Verordnung (EG) Nr. 1244/2009 vom 30. November 2009<sup>1</sup> wurde die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind<sup>2</sup>, geändert. Die Änderung bestand in der Übertragung der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien (aktuell Nordmazedonien), Montenegros und Serbiens von Anhang I (Länder, deren Staatsangehörige im Besitz eines Visums sein müssen) in Anhang II (Länder, deren Staatsangehörige für Aufenthalte von bis zu 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen von dieser Visumpflicht befreit sind) der Verordnung (EG) Nr. 539/2001. Die Visumbefreiung galt (und gilt weiterhin) nur für Inhaber biometrischer Reisepässe.

Angesichts der damaligen Besorgnis über die Risiken irregulärer Migration aus dem Kosovo<sup>\*</sup> und der Tatsache, dass damals kein Dialog über die Visaliberalisierung mit dem Kosovo geführt wurde, wurde eine Kategorie von Inhabern serbischer Reisepässe von der Befreiung von der Visumpflicht ausgenommen, nämlich die Inhaber von Reisepässen, die von der serbischen Koordinationsdirektion in Belgrad ausgestellt wurden. Diese Direktion bearbeitet alle Reisepassanträge von Kosovo-Serben mit Wohnsitz im Kosovo und Angehörigen der kosovo-serbischen Diaspora, die außerhalb des Kosovos leben.

Die serbische Koordinationsdirektion wurde im Rahmen des Dialogs über die Visaliberalisierung mit Serbien eingerichtet. Ziel war es, die sieben über das serbische Hoheitsgebiet verteilten regionalen Polizeidirektionen zu ersetzen, die bis dahin für die Ausstellung von Reisepässen für Kosovo-Serben zuständig waren. Die von der serbischen Koordinationsdirektion ausgestellten Reisepässe sind biometrisch und werden seit der Einrichtung der Direktion von ihren Inhabern als Reisedokumente für Reisen in die EU verwendet.

2009 wurde das Kosovo in Anhang I Teil 2 der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 aufgenommen, was bedeutet, dass Inhaber von durch das Kosovo ausgestellten Reisepässen beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen. Seitdem hat sich die Situation geändert. Am 19. Januar 2012 nahm die Kommission mit dem Kosovo einen Dialog über die Visaliberalisierung auf. Sie legte den kosovarischen Behörden am 14. Juni 2012 einen Fahrplan mit den Rechtsvorschriften und den weiteren Maßnahmen vor, die das Kosovo erlassen und umsetzen muss, um auf dem Weg zur Visaliberalisierung weiter voranzukommen. Dieser Dialog wurde erfolgreich abgeschlossen,

---

<sup>1</sup> Verordnung (EG) Nr. 1244/2009 des Rates vom 30. November 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABl. L 336 vom 18.12.2009, S. 1).

<sup>2</sup> Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15. März 2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABl. L 81 vom 21.3.2001, S. 1).

<sup>\*</sup> *Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/1999 des VN-Sicherheitsrats und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.*

und auf dieser Grundlage legte die Kommission am 4. Mai 2016 einen Vorschlag<sup>3</sup> zur Überführung des Kosovos in Anhang II der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 vor.

Dieser Vorschlag wurde schließlich am 19. April 2023 angenommen. Mit der Verordnung (EU) 2023/850<sup>4</sup> wurde die Verordnung (EU) 2018/1806<sup>5</sup> (die inzwischen die Verordnung (EG) Nr. 539/2001 ersetzt hatte) dahingehend geändert, dass das Kosovo von Anhang I Teil 2 in Anhang II Teil 4 der genannten Verordnung überführt wurde. Wie bei allen zuvor erfolgreich abgeschlossenen Dialogen über die Visaliberalisierung wurde entschieden, dass die Befreiung von der Visumpflicht nur für Inhaber biometrischer Reisepässe gelten sollte. Darüber hinaus wurde beschlossen, dass diese Befreiung erst ab der Inbetriebnahme des mit der Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>6</sup> eingerichteten Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) gelten sollte oder ab dem 1. Januar 2024, je nachdem, welcher Zeitpunkt zuerst eintritt. Da das ETIAS nicht vor dem 1. Januar 2024 in Betrieb genommen wird, gilt die Befreiung von der Visumpflicht für Inhaber kosovarischer Reisepässe ab dem 1. Januar 2024.

Infolge der Annahme der Verordnung (EU) 2023/850 wären Inhaber serbischer Reisepässe, die von der serbischen Koordinationsdirektion ausgestellt wurden, die einzigen Bürger in der Westbalkanregion, die bei Reisen in die EU für Kurzaufenthalte im Besitz eines Visums sein müssen.

Mit dem Inkrafttreten der Befreiung von der Visumpflicht für Inhaber kosovarischer Reisepässe ist die Kommission der Auffassung, dass die Gründe für den Ausschluss von der Befreiung von der Visumpflicht für Inhaber serbischer Reisepässe, die von der serbischen Koordinationsdirektion ausgestellt wurden, nicht mehr bestehen und dass alle Bürger der Westbalkanregion von der Visumpflicht befreit werden sollten. Die Kommission schlägt daher vor, die Verordnung (EU) 2018/1806 zu ändern, damit Inhaber serbischer Reisepässe, die von der serbischen Koordinationsdirektion ausgestellt wurden, für einen Aufenthalt, der 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen nicht überschreitet, von der Pflicht, beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums zu sein, befreit werden.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Politikbereich**

In der Verordnung (EU) 2018/1806 sind die Drittländer aufgeführt, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen, sowie die Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind. Die Verordnung (EU) 2018/1806 wird von allen Mitgliedstaaten mit Ausnahme Irlands

---

<sup>3</sup> COM(2016) 277 final.

<sup>4</sup> Verordnung (EU) 2023/850 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1806 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (Kosovo (Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/1999 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.)). (ABl. L 110 vom 25.4.2023, S. 1).

<sup>5</sup> Verordnung (EU) 2018/1806 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 39).

<sup>6</sup> Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und -genehmigungssystems (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226 (ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1).

angewendet. Sie wird auch von Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz angewendet. Die Verordnung ist Teil der gemeinsamen Visumpolitik der EU für Kurzaufenthalte von bis zu 90 Tagen je Zeitraum von 180 Tagen.

Seit der Aufnahme der ersten Dialoge über die Visaliberalisierung im Jahr 2008 wurde das übergeordnete Ziel verfolgt, der gesamten Westbalkanregion visumfreien Zugang zum Schengen-Raum zu gewähren. Die Visumpflicht für Montenegro, Nordmazedonien und Serbien wurde 2009 abgeschafft, für Albanien sowie Bosnien und Herzegowina im Jahr 2010 und für das Kosovo 2023. In diesem Zusammenhang würde die Aufhebung des Ausschlusses von der Befreiung von der Visumpflicht für Inhaber serbischer Reisepässe, die von der serbischen Koordinationsdirektion ausgestellt wurden, sicherstellen, dass für die gesamte Westbalkanregion dieselbe Visumregelung gilt.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Die vorgeschlagene Einbeziehung der Inhaber serbischer Reisepässe, die von der serbischen Koordinationsdirektion ausgestellt wurden, in die Befreiung von der Visumpflicht für Serbien steht im Einklang mit den Bemühungen der EU, die Integration der Westbalkanregion in die EU zu beschleunigen.

## **2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT**

- **Rechtsgrundlage**

Rechtsgrundlage dieses Vorschlags ist Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe a des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Die vorgeschlagene Verordnung stellt eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands dar.

- **Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und Wahl des Instruments**

Die erforderliche Änderung der Verordnung (EU) 2018/1806 ist im Wege einer Verordnung vorzunehmen. Die Mitgliedstaaten können nicht einzeln handeln, um das politische Ziel zu erreichen. Es stehen keine anderen (nicht-legislativen) Optionen zur Erreichung des politischen Ziels zur Verfügung.

## **3. ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

- **Konsultation der Interessenträger**

Die derzeitige Situation, in der Kosovo-Serben von der Regelung für visumfreies Reisen ausgeschlossen sind, wurde mit Serbien und dem Kosovo erörtert.

- **Folgenabschätzung**

Für diesen Vorschlag wurde eine Folgenabschätzung nicht für erforderlich erachtet.

- **Grundrechte**

Dieser Vorschlag hat keine negativen Auswirkungen auf den Schutz der Grundrechte in der Europäischen Union.

## **4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT**

Der Vorschlag hat keine Auswirkungen auf den Haushalt.

## 5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Die geänderte Verordnung ist ab dem Tag ihres Inkrafttretens unmittelbar anwendbar und von den Mitgliedstaaten unverzüglich umzusetzen. Ein Durchführungsplan ist nicht erforderlich.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Anhang II der Verordnung (EU) 2018/1806 wird geändert, indem die Inhaber serbischer Reisepässe, die von der serbischen Koordinationsdirektion (auf Serbisch: Koordinaciona uprava) ausgestellt wurden, in den Verweis auf Serbien aufgenommen werden.

Vorschlag für eine

## **VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES**

### **zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1806 in Bezug auf Inhaber serbischer Reisepässe, die von der serbischen Koordinationsdirektion (Koodinaciona uprava) ausgestellt wurden**

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —  
gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe a,  
auf Vorschlag der Europäischen Kommission,  
nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,  
gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,  
in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Mit der Verordnung (EU) 2018/1806 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>7</sup> wird die Liste der Drittländer aufgestellt, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen, sowie die Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige für einen Aufenthalt, der 90 Tage je Zeitraum von 180 Tagen nicht überschreitet, von dieser Visumpflicht befreit sind.
- (2) Serbien wurde mit der Verordnung (EG) Nr. 1244/2009 des Rates<sup>8</sup> in die Liste der Länder aufgenommen, deren Staatsangehörige von der Visumpflicht befreit sind. Diese Verordnung enthielt einen Ausschluss von der Befreiung von der Visumpflicht für Kosovo-Serben, die Inhaber serbischer Reisepässe sind, die von der serbischen Koordinationsdirektion (auf Serbisch: Koodinaciona uprava) ausgestellt wurden.
- (3) Infolge der Annahme der Verordnung (EU) 2023/850 des Europäischen Parlaments und des Rates<sup>9</sup> zur Übertragung des Kosovos in Anhang II Teil 4 der Verordnung (EU) 2018/1806 wären Inhaber serbischer Reisepässe, die von der serbischen Koordinationsdirektion ausgestellt wurden, die einzigen Bürger der Westbalkanregion,

---

<sup>7</sup> Verordnung (EU) 2018/1806 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. November 2018 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABl. L 303 vom 28.11.2018, S. 39).

<sup>8</sup> Verordnung (EG) Nr. 1244/2009 des Rates vom 30. November 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (ABl. L 336 vom 18.12.2009, S. 1)

<sup>9</sup> Verordnung (EU) 2023/850 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1806 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind (Kosovo (Diese Bezeichnung berührt nicht die Standpunkte zum Status und steht im Einklang mit der Resolution 1244/1999 des VN-Sicherheitsrates und dem Gutachten des Internationalen Gerichtshofs zur Unabhängigkeitserklärung des Kosovos.)) (ABl. L 110 vom 25.4.2023, S. 1).

die für das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten im Besitz eines Visums sein müssen.

- (4) Um sicherzustellen, dass die gesamte Westbalkanregion derselben Visumregelung unterliegt, sollten Inhaber serbischer Reisepässe, die von der serbischen Koordinationsdirektion ausgestellt wurden, daher in den Verweis auf Serbien in Anhang II der Verordnung (EU) 2018/1806 aufgenommen werden.
- (5) Für Island und Norwegen stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstabe B des Beschlusses 1999/437/EG des Rates<sup>10</sup> genannten Bereich gehören.
- (6) Für die Schweiz stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands<sup>11</sup> dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstaben B und C des Beschlusses 1999/437/EG in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2008/146/EG des Rates<sup>12</sup> genannten Bereich gehören.
- (7) Für Liechtenstein stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands<sup>13</sup> dar, die zu dem in Artikel 1 Buchstaben B und C des Beschlusses 1999/437/EG in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2011/350/EU des Rates<sup>14</sup> genannten Bereich gehören.

---

<sup>10</sup> Beschluss 1999/437/EG des Rates vom 17. Mai 1999 zum Erlass bestimmter Durchführungsvorschriften zu dem Übereinkommen zwischen dem Rat der Europäischen Union und der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung dieser beiden Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 31).

<sup>11</sup> ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 52.

<sup>12</sup> Beschluss 2008/146/EG des Rates vom 28. Januar 2008 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Gemeinschaft — des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands (ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 1).

<sup>13</sup> ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 21.

<sup>14</sup> Beschluss 2011/350/EU des Rates vom 7. März 2011 über den Abschluss — im Namen der Europäischen Union — des Protokolls zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zum Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands in Bezug auf die Abschaffung der Kontrollen an den Binnengrenzen und den freien Personenverkehr (ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 19).

- (8) Diese Verordnung stellt eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, an denen sich Irland gemäß dem Beschluss 2002/192/EG des Rates<sup>15</sup> nicht beteiligt; Irland beteiligt sich daher nicht an der Annahme dieser Verordnung und ist weder durch diese Verordnung gebunden noch zu ihrer Anwendung verpflichtet.
- (9) Für Zypern sowie für Bulgarien und Rumänien stellt diese Verordnung einen auf dem Schengen-Besitzstand aufbauenden oder anderweitig damit zusammenhängenden Rechtsakt im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 der Beitrittsakte von 2003 beziehungsweise des Artikels 4 Absatz 1 der Beitrittsakte von 2005 dar —

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

#### *Artikel 1*

In Anhang II Teil 1 der Verordnung (EU) 2018/1806 erhält der Abschnitt:

„Serbien (ausgenommen Inhaber serbischer Reisepässe, die von der serbischen Koordinationsdirektion (auf Serbisch: Koordinaciona uprava) ausgestellt wurden) (7)“

folgende Fassung:

„Serbien (einschließlich Inhaber serbischer Reisepässe, die von der serbischen Koordinationsdirektion (auf Serbisch: Koordinaciona uprava) ausgestellt wurden) (\*)“

(\*) Die Visumbefreiung gilt ausschließlich für Inhaber biometrischer Reisepässe, die im Einklang mit den Normen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) ausgestellt wurden.

#### *Artikel 2*

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt gemäß den Verträgen unmittelbar in den Mitgliedstaaten.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Europäischen Parlaments*      *Im Namen des Rates*  
*Die Präsidentin*                                      *Der Präsident*

---

<sup>15</sup> Beschluss 2002/192/EG des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf Irland (ABl. L 64 vom 7.3.2002, S. 20).