



Bruxelles, den 19.2.2014
COM(2014) 74 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Rapport om hvordan Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1342/2011 om ændring af forordning (EF) nr. 1931/2006 med henblik på at inddrage Kaliningrad-enklaven og bestemte polske administrative distrikter i et område, der betragtes som grænseområde, og den bilaterale aftale, som er indgået på baggrund heraf, gennemføres og fungerer

1. INDLEDNING

Europa-Parlamentet og Rådet vedtog i 2006 en forordning om fastsættelse af regler for lokal grænsetrafik ved medlemsstaternes ydre landgrænser ("forordningen om lokal grænsetrafik")¹, som giver mulighed for at fravige de generelle regler om grænsekontrol, som er fastsat i Schengen-grænsekodeksen, for så vidt angår personer, der bor i et grænseområde. Forordningen giver medlemsstaterne adgang til at indgå bilaterale aftaler med nabolande uden for EU, forudsat at disse aftaler er fuldt ud i overensstemmelse med de parametre, som er fastsat i forordningen.

I februar 2011 konkluderede Kommissionen i sin anden rapport om, hvordan ordningen for lokal grænsetrafik gennemføres og fungerer², at den gør livet væsentlig lettere for de mennesker, der bor tæt ved de ydre landgrænser, samtidig med at den garanterer den interne sikkerhed i Schengen-området.

Kommissionen erklærede endvidere i rapporten, at en ændring af forordningen om lokal grænsetrafik er berettiget i betragtning af Kaliningrads særlige situation, for at undgå isolation fra de nærmeste naboer og for at gøre det nemmere for områdets indbyggere at rejse. Kaliningrad udgør en region i Den Russiske Føderation med en befolkning på næsten 1 million indbyggere, der som den eneste enklave i EU, blev omsluttet af to EU-medlemsstater som følge af EU-udvidelsen i 2004. En sådan ændring ville betyde at hele Kaliningrad-regionen ville kunne betragtes som et grænseområde i en bilateral aftale mellem en medlemsstat og Den Russiske Føderation.

Selv om aftalen mellem EU og Rusland om lettelse af visumudstedelse, der har været gældende siden 2007, allerede er et vigtigt skridt hen imod en forbedring af mobiliteten, bør ordningen om lokal grænsetrafik give mulighed for yderligere lettelser, specielt hvad angår det regelmæssige rejsebehov inden for lokalområdet. Indbyggere i grænseområder behøver ikke at dokumentere, at de er i besiddelse af tilstrækkelige subsistensmidler, tilladelser udstedes gebyrfrit, og der kan oprettes særskilte kørebaner og/eller særlige grænseovergange, som er forbeholdt den lokale grænsetrafik. Endvidere gælder disse lempelser alle beboerne i Kaliningrad-regionen, herunder indbyggerne i selve byen Kaliningrad, hvorimod nogle af lempelserne i aftalen mellem EU og Rusland om lettelse af visumudstedelse kun gælder for visse persongrupper.

I lyset af denne særlige situation, blev der indført en undtagelse fra artikel 3, stk. 2, i forordning (EF) nr. 1931/2006, således at hele Kaliningrad-regionen kunne betragtes som et grænseområde.

Et specifikt grænseområde på den polske side kom også til at indgå i grænseområdet for at fremme og øge samarbejdet mellem Kaliningrad-regionen på den ene side og de store befolkningscentre i det nordlige Polen på den anden side.

¹ Forordning nr. 1931/2006 af 20. december 2006, EUT L 405 af 30.12.2006, s. 1.

² KOM(2011) 47 endelig

Denne ekstraordinære udvidelse af grænseområdet i Kaliningrad-regionen har ikke indflydelse på den generelle definition af grænseområder (30/50 km-zonen) eller andre regler og betingelser, der er fastsat i forordningen om lokal grænsetrafik, der garanterer hele Schengen-områdets sikkerhed.

Rådets forordning 1342/2011/EU af 13. december 2011³ om ændring af forordning nr. 1931/2006/EF trådte i kraft i januar 2012. Den bilaterale aftale mellem Polen og Den Russiske Føderation trådte i kraft den 27. juli 2012.

I forbindelse med vedtagelsen af forordningen har Rådet og Kommissionen udsendt en fælles erklæring, der lyder (uddrag):

"(...) Der vil blive lagt særlig vægt på sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med den praktiske gennemførelse af den ændrede forordning på Republikken Polens område. De relevante polske myndigheder vil sikre anvendelsen af sikkerhedsforanstaltninger i overensstemmelse med de standarder, der er fastsat i forordningen. Kommissionen vil hvert andet år og første gang et år efter denne forordning er trådt i kraft sende en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om hvordan denne ændring gennemføres og fungerer og om den bilaterale aftale, der er indgået i overensstemmelse hermed, navnlig for at vurdere deres virkninger på områderne sikkerhed og indvandring (...)."

2. HVORDAN ORDNINGEN FOR LOKAL GRÆNSETRAFIK FUNGERER

Rapporten er udarbejdet på grundlag af de oplysninger, Polen har fremlagt og på resultaterne fra den fælles EU-russiske delegations besøg ved grænseovergangsstederne Mamonovo II (Rusland) og Grzechotki (Polen) i juli 2013.

Ifølge Polen fungerer gennemførelsen af aftalen med Den Russiske Føderation om lokal grænsetrafik fint, et år efter at den er trådt i kraft, og der har ikke været meldinger om nogen alvorlige overtrædelser.

Før den nye ordning trådte i kraft blev der gennemført en omfattende oplysningskampagne. Kampagnen bidrog med oplysninger om lokal grænsetrafik til indbyggere i regionen særligt via transportvirksomhedernes sammenslutninger og turist- og rejsearrangører. Derudover blev en informationsbrochure på polsk og russisk omdelt og udsendt elektronisk til alle kommunale organer, som er omfattet af aftalen om lokal grænsetrafik. Informationsskilte med de vigtigste oplysninger om ordningen for lokal grænsetrafik blev fremstillet og opstillet på passende steder såsom ved grænseovergangssteder og langs nationale og regionale veje.

Der er blevet vedtaget en række foranstaltninger for at sikre, at de rettigheder, der følger af aftalen om lokal grænsetrafik, overholdes. Herunder et særligt modul for lokal grænsetrafik, der er direkte knyttet til databasen for lokal grænsetrafik hos udlændingestyrelsen, der er den centrale myndighed med dette ansvarsområde i Polen. Systemet giver mulighed for, at grænsevagter kan foretage en kontrol, når indehavere af tilladelser til lokal grænsetrafik passerer grænsen og kontrollere varigheden af deres ophold, og at registrere sager om

³ EUT L 347 af 30.12.2011, s. 41.

manglende overholdelse af bestemmelserne i aftalen eller af beslutninger eller foranstaltninger, der er truffet i forbindelse med den.

Grænsepassager inden for rammerne af ordningen for lokal grænsetrafik registreres systematisk af både Polen (bortset fra landets egne borgere) og Rusland i deres respektive ind- og udrejsesystemer.

2.1. Foranstaltninger til lettelse af grænsepassage, som anvendes af medlemsstaten

2.1.1. Antal udstedte tilladelser

Den 31. januar 2013 havde det polske generalkonsulat i Kaliningrad modtaget 29 000 ansøgninger og udstedt næsten 19 000 tilladelser til at passere grænsen under aftalen om lokal grænsetrafik. I løbet af 2013 kunne der konstateres en kraftig stigning i disse tal idet statistikker viste, at der den 31. oktober i alt var indkommet 160 000 ansøgninger og udstedt mere end 140 000 tilladelser, siden aftalen trådte i kraft.

Den primære begrundelse, der bliver givet for ansøgninger om tilladelse, er ønsket om at benytte tjenesteydelser, turisme og besøg hos venner og familie.

Begge parter gør effektivt brug af udlicitering i behandlingen af hovedparten af ansøgningerne om tilladelse til lokal grænsetrafik.

En ekstern enhed, der er udvalgt via en udbudsprocedure, har etableret ansøgningscentre i Kaliningrad, Chernyakhovsk og Sovetsk. Ansøgningscentrene modtager ca. 90 % af ansøgningerne, mens resten modtages direkte af konsulatet. Rusland har etableret udliciterede ansøgningscentre i Olsztyn og Gdansk, som modtager to tredjedele af alle ansøgninger om lokal grænsetrafik i Polen. Ventetiden for indgivelse af ansøgninger er ca. to uger.

Ved udgangen af januar 2013 havde det russiske generalkonsulat i Gdansk modtaget 15 500 ansøgninger og udstedt 14 500 tilladelser til polske borgere. I august 2013 lå det samlede antal tilladelser, der blev udstedt af de russiske myndigheder, på 22 589.

Polske tilladelser til lokal grænsetrafik udstedes i ID 1 format og har på nuværende tidspunkt ingen chip. Kommissionen er ved at vurdere, om alle de eksisterende aftaler om lokal grænsetrafik opfylder kravene i Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 af 13. juni 2002⁴ om ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere, herunder brug af biometri. I overensstemmelse med den nye polske udlændingelov fra den 12. december 2013 vil der blive indført biometri i de nye tilladelser til lokal grænsetrafik fra og med den 1. maj 2014.

2.2. Beboerne i grænseområdernes anvendelse af den bilaterale aftale

Siden parterne begyndte at udstede tilladelser til lokal grænsetrafik, er der konstateret en konstant stigning i antallet af personer, der passerer grænsen med disse tilladelser. I 2012 nåede den samlede mængde trafik af personer der passerede den polske grænse fra

⁴ EFT L 157 af 15.6.2002, s. 1.

Kaliningrad-regionen det samme niveau, som før Polen tiltrådte Schengen-området, hvilket også opfattes som et resultat af gennemførelsen af aftalen om lokal grænsetrafik.

2.2.1. Antal passager

Fra juli 2012 til januar 2013 passerede mere end 1,2 millioner ikke-polske borgere den polsk-russiske grænse til Polen, heraf passerede 43 653 personer (ca. 3,6 %) grænsen med en tilladelse til lokal grænsetrafik. I december 2012 steg antallet af disse personer med næsten 100 % i forhold til den foregående måned. I januar 2013 tegnede ikke-polske borgere, der passerede grænsen med tilladelse til lokal grænsetrafik, sig for ca. 8 % af det samlede antal ikke-polske rejsende i området. Disse tal er steget markant i løbet af 2013, hvor flere end 400 000 ikke-polske borgere med tilladelse til lokal grænsetrafik rejste ind i Polen indtil oktober, hvilket svarer til 31 % af den samlede trafik til Polen ved landegrænsen med Rusland. Fra november 2012 til udgangen af januar 2013 var der over 150 000 passager af polske borgere med tilladelse til lokal grænsetrafik, hvilket udgør ca. 31,2 % af den samlede trafik af polske borgere. Antallet af disse grænsepassager var allerede over 350 000 ved udgangen af oktober 2013.

2.2.2. Sager, hvor tilladelser er blevet misbrugt eller inddraget

Hverken Rusland eller Polen har indtil videre rapporteret om alvorlige overtrædelser af reglerne for lokal grænsetrafik i grænseområderne, herunder sager hvor opholdets tilladte varighed er blevet overskredet, eller hvor borgere er registreret som gerningsmænd eller ofre for strafbare handlinger. Samlet set har der kun været 25 sager om nægtelse af indrejse fra Polens side.⁵

Ifølge de foreliggende oplysninger er der kun dukket 14 sager op, siden aftalen trådte i kraft. Ni sager angik russiske borgere, der blev fundet uden for grænseområdet, og de øvrige fem sager angik personer, hvis ophold har strukket sig ud over den tilladte periode. Disse udenlandske statsborgere fik deres tilladelser inddraget, blev pålagt en bøde, blev beordret til at forlade Polens territorium og fik forbud mod at rejse ind i Polen igen i en periode på seks måneder. Inden aftalen om lokal grænsetrafik trådte i kraft, var områderne omkring grænseovergangsstederne (på den russiske side) præget af hændelser med personer, der ventede på indrejse, noget som ikke længere forekommer.

Kommissionen har ikke modtaget nogen rapport fra medlemsstaterne eller klage fra andre aktører om muligt misbrug af ordningen.

Den tilgængelige information indikerer, at den polsk-russiske aftale om lokal grænsetrafik nedbringer antallet af ulovlige grænsepassager eller forsøg på ulovlig grænsepassage ved den polsk-russiske grænse.

⁵ 7 sager: mistede eller forfalskede tilladelser til lokal grænsetrafik
8 sager: indberettet i Schengeninformationssystemet som nægtelse af indrejse
10 sager: overskridelse af den maksimale opholdsperiode.

2.3. Passagerstrømme ved grænsen

Der er ingen særlige kørebaner, som udelukkende er forbeholdt brugerne af ordningen for lokal grænsetrafik, ved de polske grænseovergangssteder langs grænsen til Rusland.

Ifølge Polen er køerne ved grænseovergangsstederne midlertidige og forbundet med propper af persontrafik på visse tidspunkter i løbet af dagen eller ugen. På trods af en stigning på 80 % i år i antallet af køretøjer, der fik tilladelse til at køre ind i Polen, er der ingen køer ved 95 % af toldkontrollerne og grænsekontroller varer i gennemsnit ikke over en time i alt. Ved myldretid kan en kontrol tage ca. to timer. Den generelle tendens er, at grænsetrafikken er stigende, samtidig med at den gennemsnitlige tid, det tager at foretage kontrol ved grænseovergangsstederne er faldende.

Polen har tilrettelagt uddannelsesaktiviteter om rettigheder og ansvar inden for rammerne af reglerne om lokal grænsetrafik for de enkelte institutioner, organer og tjenestegrene, som er involveret. Det er sket i form af kurser for politifolk fra alle distrikterne i området, tjenestemænd ved vejtransportdirektoratet for Warmińsko-Mazurskie og politibetjente ved jernbanen. Det polske generalkonsulat i Kaliningrad organiserede uddannelsesaktiviteter for VFS Global, den virksomhed som vandt kontrakten om at modtage ansøgninger og udstede tilladelser til lokal grænsetrafik.

Aftalen om lokal grænsetrafik med Den Russiske Føderation indgår tillige som en fast del af det uddannelsesforløb, som det polske udenrigsministerium sender de konsulære medarbejdere på.

3. Beregning af varigheden af ophold i grænseområdet

Ifølge den dom der blev afsagt af Den Europæiske Unions Domstol i sag C-254/11 (*Shomodi*), betyder artikel 5 i forordningen om lokal grænsetrafik, at indehaveren af en tilladelse til lokal grænsetrafik er berettiget til, for hver indrejse, at opholde sig i grænseområdet i en uafbrudt periode på op til tre måneder. Derudover har den pågældende person på ny ret til ophold i samme periode på op til tre måneder hver gang hans/hendes ophold blev afbrudt. I henhold til artikel 4 i den polsk/russiske aftale om lokal grænsetrafik har en person ret til ophold i den anden kontraherende parts grænseområde i op til 30 dage ad gangen, "men ikke længere end i alt 90 dage i løbet af hver periode på 6 måneder fra datoen for den første passage af grænsen." Den er derfor mere restriktiv over for indehavere af tilladelser til lokal grænsetrafik, end hvad forordningen tillader.

Der pågår drøftelser mellem Kommissionen og Polen for at sikre, at aftalen anvendes i overensstemmelse med dommen.

4. KONKLUSION

På grund af den korte tid der er hengået siden aftalens ikrafttrædelse, kan der på nuværende tidspunkt kun foretages en begrænset vurdering af aftalens gennemførelse og funktion.

I mangel af rapporter om misbrug og ud fra de foreliggende oplysninger synes ordningen for lokal grænsetrafik, i Kaliningrads tilfælde, at fungere godt og medvirker til at øge antallet af grænsepassager for personer, der bor i grænseområdet.

Ifølge de regionale og lokale myndigheder i Polen har gennemførelsen af aftalen ført til en stigning i antallet af personer, der kommer til Polen for at handle, som turister, eller for at modtage lægebehandling og pleje, og det har haft en positiv indvirkning på økonomien i disse områder.

Begge parter deler den positive vurdering af hvordan aftalen fungerer, som det blev bekræftet ved den polsk-russiske tværministerielle evaluering i Gdansk den 29. november 2012, og som det blev erklæret ved det fælles besøg i juli 2013.

Kommissionen vil fortsat følge aftalens gennemførelse og funktion nøje. I dette øjemed opfordrer den til at medlemsstaterne samarbejder og minder om behovet for, at misbrug indberettes omgående.

Kommissionen opfordrer samtidig Polen og Den Russiske Føderation til at fortsætte deres bestræbelser på at nedbringe ventetiden ved grænserne og samtidig sikre, at de garantier, der er indeholdt i ordningen, opfyldes.