



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 27.7.2011  
COM(2011) 461 definitief

2011/0199 (COD)

Voorstel voor een

**VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1931/2006, teneinde de regio Kaliningrad en bepaalde Poolse administratieve districten tot het in aanmerking komende grensgebied te rekenen**

## TOELICHTING

### 1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

Het is in het belang van de uitgebreide Europese Unie dat de grenzen met haar burenen geen belemmering vormen voor het handelsverkeer, sociale en culturele uitwisseling of regionale samenwerking. Daarom hechtten de Raad en het Europees Parlement in 2006 hun goedkeuring aan een verordening tot vaststelling van regels inzake klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten<sup>1</sup> ("verordening inzake klein grensverkeer"), die bepaalt dat de lidstaten voor in een grensgebied wonende personen mogen afwijken van de algemene voorschriften inzake grenscontroles van de Schengengrenscodes. Op grond van de verordening mogen de lidstaten bilaterale overeenkomsten sluiten met buurlanden die niet tot de Europese Unie behoren, mits die overeenkomsten volledig in overeenstemming zijn met de voorwaarden van de verordening.

In februari 2011 concludeerde de Commissie in haar tweede verslag<sup>2</sup> dat de regeling inzake klein grensverkeer het leven van mensen die dichtbij de landbuitengrenzen wonen, aanzienlijk vergemakkelijkt en er weinig aanwijzingen zijn dat de regeling wordt misbruikt.

De Commissie verklaarde ook dat het, gelet op de specifieke situatie van Kaliningrad (deze regio van de Russische Federatie telt bijna een miljoen inwoners en is de enige enclave binnen de EU geworden als gevolg van de uitbreiding van de EU in 2004), verantwoord is om de verordening inzake klein grensverkeer te wijzigen.

De geografische positie van de enclave Kaliningrad is namelijk uitzonderlijk: het gaat om een betrekkelijk klein gebied dat volledig wordt omringd door twee EU-lidstaten. De hele oblast Kaliningrad heeft het karakter van een grensgebied. Er zijn geen andere gebieden in Europa met een vergelijkbare geografische positie die een enclave vormen.

Om te voorkomen dat Kaliningrad wordt geïsoleerd van zijn onmiddellijke buurlanden, moet het reizen worden vergemakkelijkt voor zijn inwoners.

Sinds 2007 is tussen de EU en de Russische Federatie een visumversoepelingsovereenkomst van kracht. Hoewel deze de mogelijkheden op het gebied van mobiliteit in belangrijke mate bevordert, biedt de regeling inzake klein grensverkeer aanvullende faciliteiten voor personen zich die regelmatig, of zelfs dagelijks, in het grensgebied moeten verplaatsen. Zo hoeven aanvragers niet aan te tonen dat zij over voldoende middelen van bestaan beschikken, kan de vergunning kosteloos worden afgegeven, en kunnen voor klein grensverkeer afzonderlijke rijstroken en/of specifieke grensdoorlaatposten worden aangewezen of ingericht. Ook zouden alle inwoners van de regio Kaliningrad van deze faciliteiten gebruik kunnen maken, terwijl een aantal van de faciliteiten van de tussen de EU en de Russische Federatie gesloten visumversoepelingsovereenkomst alleen voor bepaalde categorieën personen geldt.

Ter voorkoming van een artificiële opsplitsing van de oblast Kaliningrad, waardoor sommige inwoners wel, maar de meeste (waaronder de inwoners van de stad Kaliningrad) geen gebruik zouden kunnen maken van de soepelere regeling inzake klein grensverkeer, dient de hele regio Kaliningrad in een bilaterale overeenkomst tussen een lidstaat en de Russische Federatie

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 1931/2006 van 20 december 2006, PB L 405 van 30.12.2006, blz. 1.

<sup>2</sup> COM(2011) 47 definitief van 9 februari 2011.

als grensgebied te worden aangemerkt. Er zij op gewezen dat dit in aanmerking komende grensgebied niet verder kan worden uitgebreid.

Om ervoor te zorgen dat de toepassing van de verordening in die regio ook daadwerkelijk effect sorteert, dient ter vergemakkelijking en bevordering van economische en culturele uitwisseling tussen de oblast Kaliningrad enerzijds en belangrijke centra in Noord-Polen anderzijds ook een specifiek grensgebied aan de Poolse zijde tot het in aanmerking komende grensgebied te worden gerekend.

Er zij op gewezen dat deze uitzonderlijke uitbreiding van het grensgebied in de regio Kaliningrad de algemene omschrijving van het in aanmerking komende grensgebied (het 30/50 km-gebied) onverlet laat. Alle bepalingen en voorwaarden van de verordening inzake klein grensverkeer die de veiligheid van het hele Schengengebied waarborgen, blijven van toepassing. Dit betekent met name dat de vergunningen voor klein grensverkeer ook in de toekomst moeten zijn voorzien van de in de verordening beschreven veiligheidskenmerken en alleen mogen worden afgegeven aan aanvragers die voldoen aan alle voorwaarden van de verordening. Ook zal Polen ervoor moeten zorgen dat misbruik van de regeling inzake klein grensverkeer aan doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties wordt onderworpen. Zo moet het onder meer mogelijk zijn vergunningen voor klein grensverkeer in te trekken. De Poolse autoriteiten hebben overigens al toegezegd gerichte voorlichtingscampagnes te zullen houden en het grensgebied duidelijk te zullen markeren.

Dit voorstel zal het strategische partnerschap tussen de EU en de Russische Federatie verder bevorderen, overeenkomstig de in de routekaart van de gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vastgestelde prioriteiten op het gebied van grensoverschrijdende samenwerking. Het dient dan ook te worden gezien in het kader van de algehele betrekkingen tussen de EU en de Russische Federatie.

## **2. RESULTATEN VAN DE RAADPLEGING VAN DE BETROKKEN PARTIJEN**

Op grond van het tweede verslag van de Commissie over de werking van de regeling inzake klein grensverkeer hebben de lidstaten in de desbetreffende fora besproken of er een specifieke oplossing voor de enclave Kaliningrad moest komen.

Een meerderheid van de lidstaten is voor een dergelijke oplossing, mits de algemene omschrijving van het grensgebied niet opnieuw ter discussie wordt gesteld en deze uitzondering een specifieke, op zichzelf staande oplossing vormt voor het bijzondere geval van de enclave Kaliningrad.

## **3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL**

Het voorstel is gebaseerd op artikel 77, lid 2, onder b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Het voorstel strekt tot wijziging van de verordening inzake klein grensverkeer, die berust op de overeenkomstige bepaling van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, nl. artikel 62, punt 2, onder a), (buitengrenzen).

#### **4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING**

De voorgestelde wijziging heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

Voorstel voor een

**VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1931/2006, teneinde de regio Kaliningrad en bepaalde Poolse administratieve districten tot het in aanmerking komende grensgebied te rekenen**

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 77, lid 2, onder b),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Dankzij de EU-regels inzake klein grensverkeer van Verordening (EG) nr. 1931/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 2006 tot vaststelling van regels inzake klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten en tot wijziging van de bepalingen van de Schengenuitvoeringsovereenkomst<sup>3</sup>, die van kracht is sinds 2007, is voorkomen dat er belemmeringen voor het handelsverkeer, sociale en culturele uitwisseling en regionale samenwerking met buurlanden zijn ontstaan en is de veiligheid van het gehele Schengengebied gewaarborgd.
- (2) De geografische positie van de oblast Kaliningrad is uitzonderlijk: het gaat om een betrekkelijk klein gebied dat volledig wordt omringd door twee EU-lidstaten en daardoor de enige enclave binnen de EU is. De vaste definitie van het begrip grensgebied zou de enclave door zijn vorm en bevolkingsspreiding op artificiële wijze opsplitsen, waardoor sommige inwoners wel, maar de meeste, waaronder de inwoners van de stad Kaliningrad, geen gebruik zouden kunnen maken van de soepelere regeling voor klein grensverkeer. Gelet op het homogene karakter van de oblast Kaliningrad, dient ter bevordering van het handelsverkeer, sociale en culturele uitwisseling en regionale samenwerking een specifieke uitzondering op Verordening (EG) nr. 1931/2006 te worden vastgesteld op grond waarvan de hele regio Kaliningrad als grensgebied kan worden aangemerkt.
- (3) Ook een specifiek grensgebied aan de Poolse zijde dient tot het in aanmerking komende grensgebied te worden gerekend, opdat de toepassing van Verordening (EG)

---

<sup>3</sup> PB L 405 van 30.12.2006, blz. 1.

nr. 1931/2006 in die regio daadwerkelijk effect sorteert en de mogelijkheden voor handelsverkeer, sociale en culturele uitwisseling of regionale samenwerking tussen enerzijds de oblast Kaliningrad en anderzijds de belangrijkste centra in Noord-Polen toenemen.

- (4) Deze verordening doet geen afbreuk aan de algemene definitie van het grensgebied en de regels en voorwaarden van Verordening (EG) nr. 1931/2006, waaronder die betreffende de sancties die de lidstaten grensbewoners bij misbruik van de regeling inzake klein grensverkeer moeten opleggen.
- (5) Deze verordening zal het strategische partnerschap tussen de Europese Unie en de Russische Federatie verder bevorderen, overeenkomstig de in de routekaart van de gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vastgestelde prioriteiten en rekening houdend met de algehele betrekkingen tussen de Europese Unie en de Russische Federatie.
- (6) Aangezien het doel van deze verordening, namelijk het wijzigen van de bestaande EU-regels inzake klein grensverkeer, niet op toereikende wijze door de lidstaten kan worden verwezenlijkt en beter op het niveau van de Unie kan worden verwezenlijkt, kan de Europese Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstelling te verwezenlijken.
- (7) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het Protocol (nr. 22) betreffende de positie van Denemarken dat aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is gehecht, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze verordening, die niet bindend voor, noch van toepassing in deze lidstaat is. Aangezien deze verordening voortbouwt op het Schengenacquis, dient Denemarken overeenkomstig artikel 4 van genoemd protocol binnen zes maanden nadat de Raad een besluit heeft genomen over deze verordening te beslissen of het dit instrument in zijn nationale wetgeving zal omzetten.
- (8) Deze verordening houdt een ontwikkeling in van bepalingen van het Schengenacquis, waaraan het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt, overeenkomstig Besluit 2000/365/EG van de Raad van 29 mei 2000 betreffende het verzoek van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland deel te mogen nemen aan enkele van de bepalingen van het Schengenacquis<sup>4</sup>; het Verenigd Koninkrijk neemt derhalve niet deel aan de aanneming van dit besluit en is niet gebonden, noch onderworpen aan de toepassing ervan.
- (9) Deze verordening houdt een ontwikkeling in van bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan bepalingen van het Schengenacquis, niet deelneemt<sup>5</sup>. Ierland neemt derhalve niet deel aan de aanneming van deze verordening en deze is niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat,

---

<sup>4</sup> PB L 131 van 1.6.2000, blz. 43.

<sup>5</sup> PB L 64 van 7.3.2002, blz. 20.

- (10) Wat IJsland en Noorwegen betreft, houdt deze verordening een ontwikkeling in van de bepalingen van het Schengenacquis als bedoeld in de door de Raad van de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten overeenkomst inzake de wijze waarop deze IJsland en Noorwegen worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis<sup>6</sup>, die vallen onder artikel 1, punt A, van Besluit 1999/437/EG van de Raad inzake bepaalde toepassingsbepalingen van die overeenkomst<sup>7</sup>.
- (11) Wat Zwitserland betreft, houdt deze verordening een ontwikkeling in van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop de Zwitserse Bondsstaat wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis<sup>8</sup>, die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punt A, van Besluit 1999/437/EG, gelezen in samenhang met artikel 3 van Besluit 2008/146/EG van de Raad<sup>9</sup>.
- (12) Wat Liechtenstein betreft, houdt deze verordening een ontwikkeling in van de bepalingen van het Schengenacquis, als bedoeld in het Protocol tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 1, punt A, van Besluit 1999/437/EG van de Raad van 17 mei 1999, gelezen in samenhang met artikel 3 van Besluit 2011/350/EU van de Raad<sup>10</sup>.

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD :

#### *Artikel 1*

Verordening (EG) nr. 1931/2006 wordt als volgt gewijzigd:

- (1) In artikel 3, punt 2, wordt aan het eind de volgende tekst toegevoegd:

"De in de bijlage bij deze verordening vermelde gebieden worden als grensgebied beschouwd."

- (2) De bijlage bij deze verordening wordt als bijlage toegevoegd.

#### *Artikel 2*

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

---

<sup>6</sup> PB L 176 van 10.7.1999, blz. 36.

<sup>7</sup> PB L 176 van 10.7.1999, blz. 31.

<sup>8</sup> PB L 53 van 27.2.2008, blz. 52.

<sup>9</sup> PB L 53 van 27.2.2008, blz. 52.

<sup>10</sup> PB L 160 van 18.6.2011, blz. 19.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Brussel, op

*Voor het Europees Parlement  
De voorzitter*

*Voor de Raad  
De voorzitter*



## **BIJLAGE**

‘Bijlage:

1. Kaliningrad Oblast
2. De Poolse administratieve districten (powiaty) van województwo pomorskie: pucki, m. Gdynia, m. Sopot, m. Gdańsk, gdański, nowodworski, malborski
3. De Poolse administratieve districten (powiaty) van województwo warmińsko-mazurskie: m. Elbląg, elbląski, braniewski, lidzbarski, bartoszycki, m. Olsztyn, olsztyński, kętrzyński, mrągowski, węgorzewski, giżycki, gołdapski, olecki.’