



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.12.2006
KOM(2006) 840 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN

**om den forenklede persontransit mellem Kaliningrad-regionen og resten af
Den Russiske Føderation**

I INDLEDNING

Kaliningrad udgør en særlig del af Rusland, som er geografisk adskilt fra resten af landet og omgivet af EU. Der har i forbindelse med udvidelsen været øget opmærksomhed omkring regionen. De nye medlemsstaters gennemførelse af EU-lovgivningen havde indvirkning på tredjelande med hensyn til visumkrav og grænsekontrol. EU-lovgivningens anvendelse får ikke andre konsekvenser i Kaliningrad end i andre dele af Rusland eller andre tilgrænsende tredjelande, men det har vist sig, at konsekvenserne for befolkningen kan blive større her end andre steder i Rusland på grund af Kaliningrads geografiske placering.

Uden at foregribe tiltrædelsesforhandlingerne med Polen og Litauen blev det i en meddelelse fra Kommissionen til Rådet af 17.1.2001¹ foreslået, at "de praktiske foranstaltninger til at gennemføre en tidssvarende og effektiv grænsekontrol fortsættes, hvilket vil lette bevægeligheden for personer og varer over den fremtidige ydre grænse".

Det blev anbefalet at se på muligheden for at benytte sig af eventuelle særlige ordninger, som EU-lovgivningen muliggør, ved at anvende erfaringerne fra eksisterende ordninger, herunder i kandidatlandene. I meddelelsen anføres det også, at "omkostningerne ved pas (Ruslands ansvar) ... [også] .. kunne undersøges tillige med spørgsmålet om omkostningerne ved visa (de nuværende og kommende EU-landes ansvar) i en mere generel EU-politisk sammenhæng. Både de nuværende og de kommende EU-lande kunne overveje at åbne konsulater (eller dele faciliteter for at mindske omkostningerne) i Kaliningrad, så det bliver lettere at udstede visa og forvalte migrationsstrømmene effektivt".

I fælleserklæringen fra topmødet mellem EU og Rusland den 3. oktober 2001 blev der desuden opfordret til at se nærmere på Kaliningrads særlige situation i forbindelse med udvidelsen.

Efter diskussionen om Kaliningrad på topmødet mellem EU og Rusland i Moskva blev Kommissionen af Det Europæiske Råd i Sevilla den 21.-22. juni 2002 opfordret til "inden Det Europæiske Råds møde i Bruxelles at forelægge en supplerende undersøgelse af mulighederne for en effektiv og smidig løsning på spørgsmålet om person- og varetransit til og fra Kaliningrad-enklaven under overholdelse af gældende fællesskabsret, og i forståelse med de berørte kandidatlande". I meddelelsen fra Kommissionen til Rådet, "Kaliningrad: Transit"², af 18.9.2002 blev der foreslået flere måder til at opnå forenklet transit. En af forudsætningerne for at finde en løsning var imidlertid, at Litauens fulde deltagelse i Schengen-ordningen ikke blev bragt i fare. I forlængelse heraf indførtes et "forenklet transitdokument" (FTD) og et "forenklet jernbanetransitdokument" (FRTD).

I fælleserklæringen om transit fra topmødet mellem EU og Rusland den 11. november 2002 bemærkede Den Russiske Føderation sig, at Den Europæiske Union har til hensigt senest i 2005 at evaluere, hvordan FTD-ordningen fungerer. I artikel 13 i Rådets forordning (EF) nr. 693/2003 henvises der også til en rapport til Rådet og Europa-Parlamentet om, hvordan ordningen fungerer: "Kommissionen aflægger rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om, hvordan FTD/FRTD-ordningen fungerer, senest tre år efter at den første beslutning som omhandlet i artikel 12, stk. 1, er trådt i kraft." Litauen meddelte Rådet og Kommissionen sin

¹ MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET – "EU og Kaliningrad" KOM(2001) 26 endelig.

² MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET – "Kaliningrad: Transit", KOM(2002) 510 endelig.

beslutning om at anvende FTD/FRTD-ordningen fra 1. juli 2003. Kommissionen skal derfor fremlægge sin rapport senest 1. juli 2006.

Denne rapport er baseret på svar fra den Russiske Føderation og Litauen på spørgsmål i et spørgeskema, der er udarbejdet af Kommissionens tjenestegrene, som også foretog en undersøgelse på stedet af FTD/FRTD-ordningen fra den 22. til den 24. marts 2006.

II FTD/FRTD-ORDNINGEN SOM FASTSAT VED FORORDNINGEN OG DEN BILATERALE AFTALE MELLEM LITAUEN OG DEN RUSSISKE FØDERATION

Efter drøftelserne om Kaliningrad på topmødet mellem EU og Rusland³ i november 2002 på baggrund af Kommissionens meddelelse, "Kaliningrad: Transit" (KOM(2002) 510 endelig), vedtog Rådet følgende to forordninger den 14. april 2003:

- Rådets forordning (EF) nr. 693/2003 om indførelse af et særligt, forenklet transitdokument (FTD) og et forenklet jernbanetransitdokument (FRTD) samt om ændring af de fælles konsulære instrukser og Den Fælles Håndbog, og
- Rådets forordning (EF) nr. 694/2003 om ensartet udformning af forenklede transitdokumenter (FTD) og forenklede jernbanetransitdokumenter (FRTD).

Begge forordninger gælder ikke blot Kaliningrad og Litauen, men alle mulige tilfælde af "særlig transit", som vedrører medlemsstaterne. Medlemsstaterne kan vælge at anvende forordning (EF) nr. 693/2003 i sådanne tilfælde.

Væsentlige spørgsmål:

a) Hvordan fungerer FTD/FRTD-ordningen?

Forordning (EF) nr. 693/2003 fastsætter de grundlæggende principper for, hvordan FTD/FRTD-ordningen skal fungere. De praktiske detaljer er fastsat i en bilateral aftale af 20. juni 2003 mellem Den Russiske Føderation og Litauen om proceduren for udstedelse af FRTD'er og forordning N361, vedtaget af Den Russiske Føderation, om foranstaltninger til opfyldelse af de forpligtelser, Den Russiske Føderation har indgået i medfør af Den Russiske Føderations og EU's fælles erklæring om transit mellem Kaliningrad Oblast og resten af Den Russiske Føderations område.

FTD'et udstedes til russiske borgere, der hyppigt rejser over landjorden fra Kaliningrad-regionen til hovedlandet og omvendt. Det giver mulighed for transit med flere indrejser og kan være gyldigt i op til flere år. Ansøgningsproceduren på konsulatsrepræsentationen svarer til (er næsten identisk med) visumudstedelsesproceduren. FTD'et indsættes i de russiske statsborgeres pas. Prisen for et FTD er 5 EUR.

FRTD er indført for togpassagerer og er kun gyldigt ved direkte transit mellem Kaliningrad og det russiske hovedland for en enkelt returrejse (ind- og tilbagerejse). Udstedelsesproceduren er forenklet og dokumentet udstedes vederlagsfrit.

³ Den Europæiske Unions og Den Russiske Føderations fælles udtalelse om transit mellem Kaliningrad-regionen og den øvrige del af Den Russiske Føderation af 11. november 2002.

Til russiske borgere, der påtænker at foretage enkelte returrejser med tog gennem Republikken Litauens område, kan der udstedes et forenklet jernbanetransitdokument (FRTD) på grundlag af personlige oplysninger, der gives ved køb af billet. Disse oplysninger sendes elektronisk til Litauens myndigheder, som svarer inden for 24 timer. De russiske myndigheder udsteder ikke billetter til russiske borgere, hvis Republikken Litauen modsætter sig deres transit gennem litauisk område. I så tilfælde udsteder de litauiske konsulære myndigheder et FRTD til passageren ved eller før den litauiske grænse, når Republikken Litauen har kontrolleret, at den rejsedokumentation, som passageren har med sig, er i orden.

I henhold til forordning (EF) nr. 693/2003 skal en russisk borger, der ønsker at rejse med tog med et internationalt pas, kunne få indsat et FRTD i sit pas. For bærere af interne russiske pas anbringes FRTD'et imidlertid på et separat ark som fastsat i forordning (EF) nr. 333/2002. Fra 1.1.2005 skal russiske statsborgere have et internationalt pas, hvori der kan indsættes et FRTD. Bærere af et FRTD kan ikke stige af i Litauen, og hver enkelt transit er begrænset til 6 timer.

b) Finansiell støtte til FTD/FRTD-ordningen⁴

Det Europæiske Råd har inden for rammerne af de politiske prioriteter i forbindelse med Republikken Litauens tiltrædelse af Den Europæiske Union i 2004 fastslået, at det er meget vigtigt at støtte Litauens bestræbelser for at finde en transatløsning og indføre en forenklet ordning for udstedelse af visum ved rejse mellem det russiske hovedland og Kaliningrad-regionen. I protokol 5, "Kaliningrad", til tiltrædelsestraktaten fastsættes det derfor, at Litauen vil modtage finansiell støtte til dækning af de supplerende udgifter til FTD/FRTD-ordningen.

EU har iværksat to Kaliningrad-støtteprogrammer, hvorunder der ydes støtte til Litauens gennemførelse af FTD/FRTD-ordningen:

- Det første program blev gennemført under PHARE-programmet med en budgetramme på 12 mio. EUR for perioden december 2003 til april 2006.
- Med det andet program ydes der støtte på 40 mio. EUR for perioden maj 2004 til december 2006 til dækning af mistede (visum-) gebyrer og supplerende udgifter til investeringer, uddannelse og driftsomkostninger (f.eks. lønudgifter).
- Hvad angår de nye finansielle overslag for perioden 2007-2013, foreslog Kommissionen en separat mekanisme ("Kaliningrad-transitordningen") i artikel 6 i (udkastet til) Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om oprettelse af Fonden for De Ydre Grænser for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program for solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme. I artikel 15, stk. 9, foreslås der for perioden 2007-2013 afsat et maksimumbeløb på 108 mio. EUR til dækning af mistede gebyrer i forbindelse med transitvisaer og supplerende udgifter til gennemførelse af FTD/FRTD-ordningen. Beslutningen om det endelige beløb skal imidlertid nu træffes af Rådet og Parlamentet.

⁴

Dette punkt er kun til orientering, da det ikke er omfattet af evalueringen.

III GENNEMFØRELSE AF FTD/FRTD-ORDNINGEN

Gennemførelsen af FTD/FRTD-ordningen blev iværksat (på national basis) den 1. juli 2003 og i EU-regi den 1. maj 2004.

a) Statistikker

De mest populære transportmidler ved rejse fra Kaliningrad til det russiske hovedland er tog (70 %) efterfulgt af bil (20 %) og fly (10 %). Gennemsnitligt rejser 1,5 millioner personer årligt til/fra Kaliningrad med disse transportmidler, og det er et højt tal, når det tages i betragtning, at regionens befolkning er på omkring en million. Antallet af rejsende stiger i sommerperioden og falder mellem februar og marts. I de litauiske myndigheders svar gives der følgende oplysninger om antallet af rejsende.

	2003 (1.7.-31.12.)	2004	2005
Antal passagerer; 1 078 459 af disse anvender FRTD	293 719	613 101	412 711
Antal udstedte FTD'er	1 836	3 095	3 149

FTD'erne anvendes hovedsagelig af russiske statsborgere fra det russiske hovedland. De fleste af Kaliningrads russiske borgere rejser med FRTD'er. Det er imidlertid nemmere for dem at få et litauisk visum, som giver dem mulighed for ikke kun at foretage transitrejser, men også at besøge Litauen. Procedurerne for udstedelse af disse visaer og FTD'erne ligner hinanden meget, men FTD'erne koster 5 EUR, mens de litauiske visaer til indbyggere i Kaliningrad er vederlagsfri. Det forklarer, hvorfor antallet af litauiske visaer udstedt til indbyggere i Kaliningrad er to til tre gange højere end FTD'erne. På den anden side blev der i april 2005 indført et krav om, at man skal have en obligatorisk sundhedsforsikring for at kunne få udstedt et litauisk visum (det er ikke nødvendigt til udstedelse af et FTD), og det vil bidrage til at øge efterspørgslen efter FTD'er.

b) FTD/FRTD-ordningen i praksis

Som nævnt ovenfor indledtes gennemførelsen af FTD/FRTD-ordningen (på nationalt plan) den 1. juli 2003 og i EU-regi den 1. maj 2004.

Allerede under det første besøg inden for rammerne af Kaliningrad-faciliteten i juni 2004 og under det andet besøg i marts 2006 fremgik det, at systemet fungerer godt, og at der ikke havde været større problemer. Det blev konstateret, at FRTD'erne ikke indsættes i de russiske pas, men altid anbringes på et separat ark. Med denne procedure kan FRTD'erne smides væk og erstattes flere gange, uden at passet fyldes op. Det er imidlertid en ulempe, at det gør det sværere at identificere personer, der rejser meget, og for hvem et FTD ville være mere velegnet. Det kan ske tit, da det er vederlagsfrit og nemmere at få et FRDT (på stationen),

mens FTD er beregnet til flere rejser og udstedes af konsulære repræsentationer mod et vederlag på 5 EUR. Det forklarer også, hvorfor antallet af udstedte FTD'er er så lavt.

De litauiske myndigheder fremførte, at det i et kørende tog er vanskeligt at indsætte FRTD'erne i passene. De forbereder derfor arkene i forvejen og udleverer dem kun, når de kontrollerer passagerlisten og passene.

Det andet, mere detaljeret besøg blev gennemført i dagene 22.-24. marts 2006. Formålet hermed var at gennemføre en kontrol i marken i samarbejde med de litauiske og russiske myndigheder.

Som forberedelse hertil havde Kommissionen sendt breve til de litauiske og russiske myndigheder med et spørgeskema om forskellige aspekter vedrørende gennemførelsen af transitordningen. De modtagne svar var meget positive med hensyn til FTD/FRTD-ordningen. De afspejlede, hvad der tidligere var blevet givet udtryk for, nemlig at transitordningen fungerede godt, og at der ikke var behov for at indføre større ændringer. Der blev også fremlagt nogle statistikker.

IV GENERELLE BEMÆRKNINGER:

Kommissionens eksperter besøgte allerede i juni 2004 Litauen og blev informeret om de procedurer, som kunne iagttages i togene. Tilsyneladende fungerer ordningen godt, og der har kun været én negativ episode i et tog, som ikke havde direkte tilknytning til FRTD-ordningen.

Under begge besøg gav de litauiske og de russiske repræsentanter udtryk for, at den forenklet transitordning fungerede godt, og de var tilfredse med den indsats, der er gjort af de respektive myndigheder med gennemførelsen. Der blev ikke påpeget større problemer, og der havde heller ikke været problemer med udstedelsen af FRTD'er og FTD'er. Rusland gjorde opmærksom på, at (i) den forenklet transitordning og (ii) den visumordning, der var fastsat i aftalen af 30. december 2002 mellem Litauen og Rusland om persontrafikken mellem de to lande skulle videreføres, efter at Litauen er blevet en del af Schengen-området med fri bevægelighed uden indre grænser. Der er efter alt at dømme tale om reelt samarbejde og et gensidigt ønske hos de berørte tjenestegrene i både Litauen og Rusland med hensyn til gennemførelsen af transitordningen.

Rusland gjorde imidlertid opmærksom på, at landet siden den forenklet transitordning trådte i kraft havde konstateret et fald i passagertallet på ca. 30 % og et deraf følgende tab på 122 mio. rubler for det nationale togselskab. Hverken de litauiske eller russiske myndigheder har klart redegjort for årsagerne til denne nedgang i antallet af togpassagerer. Den kan eventuelt hænge sammen med det øgede antal flypassagerer (lufttransporten er subsidieret). Det krav om et internationalt pas, der blev indført den 1. januar 2005, kunne eventuelt også være årsag til et signifikant fald i antallet af passagerer, eftersom det militære personale, der er udstationeret i Kaliningrad, ikke har mulighed for at få denne type pas og derfor er nødt til at rejse med fly. Den situation kan kun Rusland ændre, da der er tale om et nationalt anliggende.

V EVALUERING

Transitordningen er en integrerende del af Schengen-reglerne og derfor i fuld overensstemmelse med Schengen. Der er principielt ingen væsentlige grunde til at ændre FRTD/FRTD-ordningen.

Der var behov for at afklare visse spørgsmål:

- Der syntes at foreligge misforståelser med hensyn til gebyrerne, som vil blive hævet for Schengen-visa, men ikke for FRTD/FTD-dokumenterne, da de ikke betragtes som visa.
- Det blev afklaret, at forordningen ikke kræver personligt fremmøde på togstationen, således at f.eks. en gruppe af børn ikke behøver at møde op på togstationen, hvis deres pas fremvises ved køb af billet.

Andre spørgsmål blev taget op med begge parter:

- Den mulige indføjelser af et foto i FRTD/FTD-dokumenterne for at bringe dem i overensstemmelse med de andre harmoniserede formater (visaer og opholdstilladelser) af sikkerhedshensyn: for russernes vedkommende er det ikke muligt at indføje et foto i FRTD-dokumenterne, fordi det ville nødvendiggøre en tilpasning af hele "Express"-computersystemet, hvilket slet ikke ville stå i forhold til sikkerhedsgevinsten. Indtil nu er der ikke fundet forfalskede FRTD'er. I den treårsperiode, der omhandles i denne rapport, var der kun en passager, der forsøgte at stå af toget i Litauen. Kommissionen vil derfor ikke insistere på, at der indføjes fotoer i FRTD'erne, da behovet ikke er stort nok. For FTD'et ville det imidlertid være muligt, da det udstedes af den konsulære repræsentation, som allerede råder over det nødvendige udstyr.
- Udfyldning af FRTD-formularerne med personoplysninger i toget for de passagerer, som af tekniske årsager ikke står på passagerlisten. Ved købet af billet er der i "Express"-systemet kun en kapacitet på 64 karakterer til transmission af personoplysninger til de litauiske myndigheder. Formularen er derfor taget i brug for at give Litauen flere oplysninger til brug for en detaljeret søgning i særlige tilfælde. Det ville ikke være hensigtsmæssigt at afskaffe denne formular, da den ved underskriften også bekræfter, at passageren har bemærket sig alle transitbetingelser.
- Mulighed for at reducere længden af proceduren for udstedelse af FRTD'er: nedbringelse af den tid, der bruges til behandling af ansøgninger i Litauen, fra 24 timer til ca. 10 eller 15 timer. De litauiske myndigheder har understreget, at det generelt ikke er muligt. Svarene sendes imidlertid så hurtigt som muligt, således at 24 timer ikke er den tid, der almindeligvis anvendes til behandling, men den maksimale behandlingstid som fastsat i forordningen.
- Som det kunne ses igen i Litauens konsulære repræsentation og i toget, anbringes FRTD'erne nu på en separat formular (i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 333/2002). FRTD'erne trykkes i den konsulære repræsentation på grundlag af oplysninger sendt via det russiske "Express"-system og anbringes på et separat ark, eftersom Litauen mener, at det er for vanskeligt at anbringe FRTD'et i russiske statsborgeres pas i et kørende tog. Passet ville også hurtigt blive fyldt op med FRTD'er, da det ikke kun anvendes af rejsende ved enkelte returrejser, men også af russiske borgere, der rejser hyppigt med tog mellem Kaliningrad og det russiske hovedland. Efter

Kommissionens opfattelse bør man imidlertid anvende FTD'erne til personer, der ofte rejser, og der bør drages fordel af det forhold, at FRTD'et er vederlagsfrit. Indsættelse af FRTD'erne i pas – i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 693/2003 – gør det mere synligt, hvis en person rejser hyppigt.

Visse spørgsmål angående forbedringer falder ikke ind under forordning (EF) nr. 693/2003:

- For at reducere den tid, der er nødvendig til grænsekontrolformaliteter, og dermed reducere den tid, togene stopper ved den russisk-litauiske grænse og den litauisk-belarussiske grænse eller mindst en af disse grænser (på nuværende tidspunkt er der fire grænsekontroller, to på hver side af grænserne, som varer 50 minutter på den russiske side og 40 minutter på den litauiske side, dvs. i alt ca. 2 timer og 45 minutter ud af en togrejse på i alt ca. 22 timer fra Kaliningrad til Moskva). Denne rejsetid kunne reduceres betydeligt ved at foretage grænsekontrol undervejs, og inden toget standser ved grænseovergangssteder. En anden mulighed kunne være, at begge landes grænsepoliti gennemfører deres respektive kontrol i forbindelse med et stop ved hver grænse. Det er imidlertid et emne, der skal afgøres af de litauiske, russiske og belarussiske myndigheder på bilateralt plan.

VI KONKLUSIONER

Kommissionen ser med tilfredshed på, at den forenklede transitordning tre år efter indførelsen fungerer godt, og at begge partnere er tilfredse med dens gennemførelse. Som det blev konstateret under kontrolbesøgene, kan der foretages forbedringer på visse områder af mindre betydning, som dog hovedsagelig vedrører bilaterale spørgsmål mellem Litauen og Rusland. FTD/FRTD-ordningen synes altså at opfylde Schengen-reglerne, eftersom der ikke er konstateret illegal indvandring under ordningen.

Kommissionen ser derfor ingen grund til at ændre ordningen. På lang sigt vil den forenklede transitordning afhænge af den fremtidige udvikling inden for EU's og Ruslands visumforanstaltninger.

Kommissionen vil fortsat yde finansiel støtte til transitordningen via Fonden for De Ydre Grænser.

Der er to spørgsmål, som det er nødvendigt at se nærmere på, men de vedrører imidlertid ikke FTD/FRTD-ordningens effektivitet som redskab til forvaltning af Kaliningrad-transitten.

- (1) FRTD'erne anbringes på en separat formular og indsættes ikke i de rejsendes pas som krævet i forordning (EF) nr. 693/2003. Det kan derfor ikke konstateres, om FRTD'erne anvendes til enkelte returrejser eller hyppige rejser. En korrekt anvendelse ville også øge antallet af anmodninger om FTD'er, fordi de kan fås til flere rejser for 5 EUR (hyppigt rejsende).
- (2) Spørgsmålet om begrænsning af grænsekontrolformaliteterne kan drøftes yderligere på bilateralt plan, hvis de litauiske, russiske og belarussiske myndigheder ønsker det. Det ville være muligt uden at genoptage drøftelserne om transitordningen eller ændringer af forordningen. Der er to mulige løsninger: (i) i stedet for to stop (et på hver side af grænsen) kunne der være et stop ved hver grænse. Begge landes grænsemyndigheder

kunne gennemføre deres kontroller samtidigt, eller (ii) der kunne aftales en ordning, hvor begge parter gennemfører kontroller under togrejsen.