

**DA**

**DA**

**DA**



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 24.7.2009  
KOM(2009) 383 endelig

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**om, hvordan ordningen for lokal grænsetrafik, der er indført ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1931/2006 om fastsættelse af regler for lokal grænsetrafik ved medlemsstaternes ydre landgrænser, gennemføres og fungerer**

## RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**om, hvordan ordningen for lokal grænsetrafik, der er indført ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1931/2006 om fastsættelse af regler for lokal grænsetrafik ved medlemsstaternes ydre landgrænser, gennemføres og fungerer**

### 1. INDLEDNING

Den 20. december 2006 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet forordning (EF) nr. 1931/2006 om fastsættelse af regler for lokal grænsetrafik ved medlemsstaternes ydre landgrænser (forordningen om lokal grænsetrafik)<sup>1</sup>. Denne forordning giver medlemsstaterne mulighed for at fravige de generelle regler om grænsekontrol, som er fastsat i Schengengrænsekodeksen<sup>2</sup>, for personer, der bor i et grænseområde, for at undgå, at der skabes hindringer for handel, social og kulturel udveksling eller regionalt samarbejde med nabolandene. Med henblik på gennemførelsen af ordningen for lokal grænsetrafik kan medlemsstaterne indgå bilaterale aftaler med nabolandene for at opfylde specifikke behov i forbindelse med deres respektive nabolande, da disse behov varierer på grund af de forskellige lokale, geografiske, sociale og økonomiske forhold. Disse bilaterale aftaler skal fuldt ud være i overensstemmelse med de parametre, som er fastsat for ordninger for lokal grænsetrafik i forordningen om lokal grænsetrafik. Parametrene og især definitionen af grænseområdet blev fastsat efter vanskelige forhandlinger i Rådet og anses for at være udtryk for en hårfin balance mellem ønsket om at lette grænsepassagen for personer, der bor i et grænseområde og har brug for hyppigt at passere grænsen, og sikkerhedskravene for hele Schengenområdet.

Ifølge artikel 13 i forordningen om lokal grænsetrafik skal medlemsstaterne rådføre sig med Kommissionen, før de indgår en bilateral aftale om lokal grænsetrafik, så det kan kontrolleres, om den er forenelig med forordningen. Hvis Kommissionen finder aftalen uforenelig med forordningen, underrettes den pågældende medlemsstat. Denne skal så træffe alle passende foranstaltninger til, at udkastet til aftalen inden for en rimelig frist ændres på en sådan måde, at de konstaterede uoverensstemmelser fjernes. De samme principper om, at medlemsstaterne skal rådføre sig med Kommissionen, gælder for bilaterale aftaler, som allerede eksisterede, inden forordningen om lokal grænsetrafik trådte i kraft, og som skal tilpasses til forordningen.

Det skal understreges, at når Fællesskabet har lovgivet på et bestemt område, får det eksklusiv ekstern kompetence på det område, som lovgivningen omfatter. Medlemsstaterne har således ikke længere beføjelser til at forhandle om aftaler med tredjelande på de områder, der er omfattet af den pågældende lovgivning (AETR-doktrinen). Dette princip kan fraviges, hvis det fællesskabsretlige instrument, som giver Fællesskabet ekstern kompetence, specifikt bemyndiger medlemsstaterne til at indgå sådanne aftaler. En sådan tilladelse fungerer som en omdelegering af beføjelser, som i princippet er tabt for Fællesskabet, og der må derfor anlægges en snæver fortolkning.

---

<sup>1</sup> EUT L 29 af 3.2.2007, s. 3.

<sup>2</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks), EUT L 105 af 13.4.2006, s. 1.

I henhold til artikel 18 i forordningen om lokal grænsetrafik er Kommissionen forpligtet til to år efter forordningens ikrafttræden at forelægge en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet om, hvordan ordningen for lokal grænsetrafik gennemføres og fungerer. Nærværende rapport opfylder denne forpligtelse.

## **2. FORANSTALTNINGER TIL LETTELSE AF GRÆNSEPASSAGE, SOM ER FASTSAT I FORORDNINGEN OM LOKAL GRÆNSETRAFIK**

I forordningen om lokal grænsetrafik er der fastsat en række foranstaltninger, som skal lette grænsepassagen for indbyggerne i grænseområderne sammenlignet med de standardprocedurer og den standardkontrol, der finder anvendelse på passage af de ydre grænser i henhold til Schengengrænsekodeksen. Disse foranstaltninger omfatter:

- En fravigelse af indrejsebetingelserne i Schengengrænsekodeksen, herunder en fravigelse af visumpligten.

Indehavere af tilladelser til lokal grænsetrafik er fritaget for i) visumpligt (hvis en sådan pligt findes) og ii) kravet om, at de skal have tilstrækkelige midler til deres underhold, både under hele opholdets planlagte varighed og i forbindelse med tilbagerejsen. Ved grænseovergangsstedet kræves der ikke nødvendigvis dokumentation for formålet med opholdet.

- Et uafbrudt ophold på 90 dage.

Indehavere af tilladelser til lokal grænsetrafik kan opholde sig på det pågældende nabolands område uden tidsbegrænsninger på betingelse af, at hvert uafbrudt ophold ikke overstiger 90 dage. Dette er en fravigelse af standardreglen i Schengengrænsekodeksen, som begrænser korte ophold til højst 90 dage pr. 180 dage.

- Tilladelser til lokal grænsetrafik kan udstedes gebyrfrit.
- Tilladelserne kan udstedes med en gyldighedsperiode på mellem ét og fem år.
- Der kan oprettes særlige grænseovergangssteder for lokal grænsetrafik.
- Særlige baner kan forbeholdes indbyggerne i grænseområder ved de almindelige grænseovergangssteder.
- Der er mulighed for kun lejlighedsvis at kontrollere personer, som regelmæssigt passerer en ydre landgrænse, og som grænsevagterne kender godt på grund af deres hyppige passage af grænsen.
- Indehavere af tilladelser til lokal grænsetrafik er fritaget for pligten til at få et stempel i passet, når de passerer grænsen.
- For at kunne nyde godt af ordningen for lokal grænsetrafik skal indbyggerne i grænseområdet opfylde en række betingelser, herunder, at de:
  - har haft bopæl i grænseområdet i mindst et år
  - er i besiddelse af et gyldigt rejsedokument

- ikke er indberettet som uønskede i Schengeninformationssystemet
- fremlægger dokumentation for deres status som indbyggere i et grænseområde og grundene til de hyppige grænsepassager
- ikke udgør en trussel for nogen af medlemsstaternes offentlige orden, nationale sikkerhed, offentlige sundhed eller internationale forbindelser.

### **3. RÅDFØRING PÅ GRUNDLAG AF ARTIKEL 13 I FORORDNINGEN OM LOKAL GRÆNSETRAFIK - DEN NUVÆRENDE SITUATION**

Siden maj 2007 (hvor den første anmodning om rådføring blev indsendt) har Kommissionen deltaget i rådføring med en række medlemsstater. Disse rådføring indebærer udveksling af oplysninger og uformel rådgivning, ekspertmøder mellem embedsmænd fra medlemsstaterne og Kommissionen samt en formel brevveksling om, hvorvidt udkastene til bilaterale aftaler er forenelige med forordningen om lokal grænsetrafik. Der har været rådføring om følgende bilaterale aftaler:

- Ungarn – Ukraine

Ungarn indsendte i maj 2007 som den første medlemsstat et udkast til en aftale til Kommissionen med henblik på rådføring. Kommissionen anførte, at definitionen af grænseområdet i udkastet til aftalen var uforenelig med forordningen om lokal grænsetrafik (grænseområdet strakte sig over mere end 50 kilometer). Ungarn blev anmodet om at ændre udkastet. Ungarn meddelte Kommissionen, at aftalen var trådt i kraft den 11. januar 2008. Efter at aftalen var trådt i kraft, blev den endelige udgave sendt til Kommissionen, uden at de krævede ændringer var foretaget, og drøftelserne med Kommissionen fortsatte. I januar 2009 meddelte Ungarn Kommissionen, at de ungarske missioner i Ukraine har udstedt 34 000 tilladelser til lokal grænsetrafik siden aftalens anvendelsesdato, og at ordningen for lokal grænsetrafik har fungeret gnidningsløst. Ca. 80 % af ansøgerne om tilladelser til lokal grænsetrafik havde tidligere et ungarsk visum. Ifølge oplysninger fra den ungarske regering, som er baseret på en folketælling fra 2001, består det ungarske mindretal i Ukraine af 156 000 personer, som hovedsagelig er koncentreret i Zakarpatska Oblasthy ved grænsen til Ungarn og Rumænien. Denne situation skyldes historiske årsager, idet de ungarske grænser blev ændret i forrige århundrede. 84 % af dette ungarske mindretal er koncentreret i nærheden af grænsen mellem Ungarn og Ukraine og bor inden for 20 kilometer fra grænsen, mens 95 % af denne befolkning bor inden for 50 kilometer fra grænsen. De pågældende har fået kendskab til mulighederne i forbindelse med tilladelser til lokal grænsetrafik, og de bruger dem i vidt omfang til at gøre hverdagen lettere. De fleste af dem har familiemedlemmer, som bor i Ungarn, og har ofte brug for at rejse til Ungarn for at gøre forretninger i lille målestok eller for at tage en videregående uddannelse. Der er kun registreret ét tilfælde af misbrug af en tilladelse til lokal grænsetrafik.

- Polen – Ukraine

I januar 2008 indsendte Polen et første udkast til en bilateral aftale med henblik på rådføring. Under rådføringsprocessen viste det sig, at udkastet var uforeneligt med forordningen på to punkter, nemlig grænseområdets udstrækning (50 kilometer i stedet for 30 kilometer) og kravet om, at personer, der nyder godt af ordningen for lokal grænsetrafik, skal være i besiddelse af en rejseulykkesforsikring. Polen blev anmodet om at ændre de pågældende dele af

aftalen, inden den trådte i kraft. I februar 2009 informerede Polen Kommissionen om de ændringer, som var foretaget i aftalen. Med hensyn til grænseområdets udstrækning har Polen ændret aftalen i overensstemmelse med Kommissionens anmodning. Aftalen er imidlertid ikke blevet ændret med hensyn til kravet om besiddelse af en rejsesygeforsikring. I marts 2009 opfordrede Kommissionen de polske myndigheder til at ændre de pågældende dele af aftalen. Aftalen trådte i kraft den 1. juli 2009 uden den krævede ændring.

- Litauen – Belarus

I januar 2008 blev et udkast til en aftale mellem Litauen og Belarus sendt til Kommissionen med henblik på rådføring. Kommissionen konstaterede, at udkastet var uforeneligt med forordningen med hensyn til kravet om besiddelse af en rejsesygeforsikring (ligesom aftalen mellem Polen og Ukraine). Litauen er blevet anmodet om at ændre denne del af aftalen.

- Litauen – Den Russiske Føderation

I april 2009 blev et udkast til en aftale mellem Litauen og Den Russiske Føderation sendt til Kommissionen med henblik på rådføring. Der er kun blevet sendt forslag til mindre ændringer til Litauen for at sikre, at udkastet til aftalen er i fuld overensstemmelse med forordningen om lokal grænsetrafik. Efter en brevveksling om de praktiske aspekter af den fremtidige gennemførelse af udkastet til aftalen konkluderede Kommissionen, at udkastet til aftalen vil være i fuld overensstemmelse med forordningen om lokal grænsetrafik, hvis den gennemføres i overensstemmelse med de yderligere oplysninger, som de litauiske myndigheder har givet.

- Letland – Den Russiske Føderation

I januar 2008 blev et udkast til en aftale mellem Letland og Den Russiske Føderation fremsendt med henblik på rådføring. Som følge heraf er Letland blevet anmodet om at forklare Den Russiske Føderations procedure for udstedelse af tilladelser til lokal grænsetrafik i form af visa. I juni 2009 indsendte Letland et revideret udkast, hvori der blev indført en særlig tilladelse til lokal grænsetrafik, som tog hensyn til de problemer, som var påpeget i forbindelse med udformningen af visummet. Det ændrede udkast indeholder imidlertid et krav om besiddelse af en rejsesygeforsikring. Desuden består grænseområdet af administrative enheder på russisk territorium, som har en større udstrækning end det lokale grænseområde. Letland er blevet anmodet om at ændre disse punkter.

- Slovakiet – Ukraine

I marts 2008 sendte Slovakiet Kommissionen det første udkast til en bilateral aftale med henblik på rådføring. Under denne proces konstaterede Kommissionen, at udkastet til aftalen ikke var foreneligt med forordningen om lokal grænsetrafik, da grænseområdet var større, end forordningen om lokal grænsetrafik tillader. Slovakiet ændrede aftalen, som trådte i kraft den 27. september 2008. I november 2008 sendte de slovakiske myndigheder Kommissionen et kort over grænseområdet. Selv om kortet klart viser, at grænseområdet er blevet ændret, er Kommissionens første vurdering, at de ændringer, de slovakiske myndigheder har foretaget i den endelige udgave af aftalen, muligvis stadig ikke er tilstrækkelige til, at denne bilaterale aftale er fuldt forenelig med forordningen om lokal grænsetrafik for så vidt angår grænseområdets udstrækning. Frem til juni 2009 var der udstedt 466 tilladelser til lokal grænsetrafik, mens der var givet afslag på 54 ansøgninger.

- Polen – Belarus

I april 2008 blev udkastet til en aftale mellem Polen og Belarus også sendt til Kommissionen med henblik på rådføring. Da denne aftale var næsten identisk med aftalen mellem Polen og Ukraine, var den også uforenelig med forordningen på de samme to punkter, nemlig grænseområdets udstrækning (50 kilometer i stedet for 30 kilometer) og kravet om, at personer, der nyder godt af ordningen for lokal grænsetrafik, skal være i besiddelse af en rejsesygeforsikring. Også i dette tilfælde er Polen blevet bedt om at ændre de pågældende dele af aftalen. I slutningen af april 2009 fremsendte Polen et ændret udkast til aftalen, som tog hensyn til bemærkningerne vedrørende grænseområdet, men fastholdt kravet om en rejsesygeforsikring. I slutningen af juni 2009 blev Polen anmodet om at ændre aftalen på dette punkt.

- Bulgarien – Serbien

I juli 2008 fik Kommissionen tilsendt et første udkast til aftalen mellem Bulgarien og Serbien. Kommissionen sendte Bulgarien et første sæt af kommentarer til flere forskellige aspekter, herunder definitionen af indbyggere i grænseområdet og EU-borgernes status i grænseområdet, indrejsebetingelserne for indbyggere i grænseområdet, udstrækningen af tilladelsen til lokal grænsetrafik, sikkerhedselementer og tekniske krav.

- Bulgarien – Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien

I juli 2008 fik Kommissionen tilsendt et første udkast til aftalen mellem Bulgarien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien. Kommissionen har sendt Bulgarien et første sæt af kommentarer vedrørende de samme aspekter, som blev behandlet i forbindelse med udkastet til aftalen mellem Bulgarien og Serbien.

- Rumænien – Ukraine

I august fik Kommissionen tilsendt et første udkast til aftalen mellem Rumænien og Ukraine. Kommissionen har sendt Rumænien et første sæt af kommentarer til flere forskellige aspekter, herunder Donaus status i forbindelse med ordningen om lokal grænsetrafik, afgrænsningen af grænseområdet og mulighederne for at tage gebyr for tilladelserne. I marts 2009 fremlagde Rumænien en ændret aftale, som Kommissionen anså for at være i overensstemmelse med forordningen om lokal grænsetrafik.

### **Bilaterale aftaler, som allerede fandtes, inden forordningen om lokal grænsetrafik trådte i kraft**

- Slovenien – Kroatien

I december 2007 fremsendte Slovenien officielt den bilaterale aftale om samarbejde om grænsetrafik mellem Slovenien og Kroatien, som har været i kraft siden 2001. Under evalueringen konstaterede Kommissionen, at aftalen var uforenelig med forordningen på en række punkter, herunder at den er begrænset til de kontraherende parters statsborger og ikke gælder for andre EU-borgere og personer, der benytter sig af retten til fri bevægelighed i Fællesskabet, at der ikke er noget krav om, at de pågældende skal have haft bopæl i grænseområdet i en vis minimumsperiode, at der ikke er nogen relevante sikkerhedselementer, at gyldighedsperioden ikke er korrekt, at betingelserne for udstedelse af tilladelser er uklare, og at der ikke er et klart indrejseforbud for personer, der er indberettet som uønskede i databaserne. Det var også umuligt klart at fastslå grænseområdets udstrækning og at afgøre, om den er forenelig med forordningen om lokal grænsetrafik. I

marts 2008 blev Slovenien anmodet om at ændre denne aftale for at bringe den i overensstemmelse med forordningen om lokal grænsetrafik. I slutningen af november 2008 anerkendte Slovenien, at der ganske rigtigt var en række bestemmelser i dens bilaterale aftale, som skulle tilpasses. For så vidt angår grænseområdet forklarede Slovenien, at grænseområdet omfatter et område på ca. 10 kilometer fra selve grænsen. Efter at have analyseret de kort, som Slovenien havde indsendt, vurderede Kommissionen, at grænseområdet er i overensstemmelse med forordningen om lokal grænsetrafik.

Slovenien meddelte, at man havde taget kontakt med Kroatien vedrørende behovet for at tilpasse aftalen på et møde i december 2007. Der blev dog ikke givet nogen klare oplysninger om tidsplanen for de nødvendige tilpasninger. I april 2009 blev Slovenien derfor anmodet om at sende Kommissionen en tidsplan for gennemførelsen af ændringerne vedrørende de punkter, som stadig ikke er forenelige med forordningen om lokal grænsetrafik, såsom indførelsen af sikkerhedselementer i de udstedte tilladelser og indførelsen af en ret for andre statsborgere end kroater og slovenere til at få tilladelser til lokal grænsetrafik.

#### **4. DE FORANSTALTNINGER TIL LETTELSE AF GRÆNSEPASSAGE, SOM ANVENDES AF MEDLEMSSTATERNE**

Medlemsstaterne har anvendt de foranstaltninger til lettelse af grænsepassage, som er fastsat i forordningen om lokal grænsetrafik, i forskelligt omfang. Der er ingen af de bilaterale aftaler, som medlemsstaterne har rådført sig om, der har gjort brug af alle de forskellige foranstaltninger til lettelse af grænsepassage. De fleste medlemsstater anvender strengere krav end dem, som er fastsat i forordningen om lokal grænsetrafik. Nedenstående henviser til de aftaler, som er trådt i kraft, og til de udkast, som er nævnt i det foregående afsnit.

- Et uafbrudt ophold på 90 dage

Alle aftalerne undtagen én indeholder yderligere begrænsninger vedrørende opholdet i grænseområdet, dvs. 90 dage inden for 180 dage. I ét tilfælde nedsatte den pågældende medlemsstat også det uafbrudte ophold til 30 dage. Uanset omstændighederne er det dog ikke klart, hvordan disse medlemsstater rent faktisk kontrollerer opholdets varighed, da passene ikke stemples, når grænsen passerer.

- Perioden for bopæl i grænseområdet fastsat til ét år

I alle aftalerne er minimumsbopælsperioden længere end det år, som forordningen om lokal grænsetrafik kræver. I fem af aftalerne er minimumsbopælsperioden fastsat til tre år.

- Tilladelser til lokal grænsetrafik udstedt gebyrfrit

Kun i én aftale er det fastsat, at alle tilladelser til lokal grænsetrafik udstedes gebyrfrit, sådan som forordningen om lokal grænsetrafik giver mulighed for. I de andre aftaler varierer gebyret for udstedelse af tilladelser mellem 20 og 35 EUR.

- Tilladelserne til lokal grænsetrafik kan udstedes med en gyldighedsperiode på op til fem år.

Med én undtagelse giver alle aftalerne mulighed for at udstede tilladelserne for op til fem år.



## 5. VANSKELIGHEDER I FORBINDELSE MED ANALYSEN AF UDKASTENE TIL BILATERALE AFTALER

Under rådføringen med medlemsstaterne blev det konstateret, at der især var to store problemer med fortolkningen af forordningen om lokal grænsetrafik:

- Definition af grænseområdet

I artikel 3, stk. 2, i forordningen om lokal grænsetrafik hedder det:

*""grænseområde": et område, som ikke strækker sig over mere end 30 kilometer regnet fra grænsen. De kommuner, der betragtes som grænseområdet, skal præciseres af de pågældende stater i de i artikel 13 omhandlede bilaterale aftaler. Hvis en del af sådanne kommuner er beliggende mere end 30 kilometer fra grænsen, men ikke over 50 kilometer, skal området ikke desto mindre betragtes som en del af grænseområdet."*

I visse aftaler (som anført i afsnit 3) er grænseområdet beskrevet på en sådan måde, at det i praksis er fastsat til 50 kilometer fra grænsen (og ikke de 30 kilometer, som forordningen om lokal grænsetrafik kræver). De pågældende medlemsstater fremfører, at det i hvert fald i den engelske tekst til forordningen om lokal grænsetrafik er uklart, om ordet "it" henviser til den valgte kommune eller til den del af kommunen, som ligger inden for grænsen på 50 kilometer. Hvis det betyder den valgte kommune, kan man hævde, at hvis mindst en del af kommunen ligger i området mellem 30 og 50 kilometer fra grænsen, kan hele området op til 50 kilometer behandles som en del af grænseområdet.

Kommissionen støtter dog ikke denne fortolkning. For det første fremgår det klart af den franske udgave – *"toute partie d'une de ces communes située à plus de 30 mais à moins de 50 kilomètres de la ligne frontalière est néanmoins considérée comme appartenant à la zone frontalière"* – at kun den del af kommunen, som ligger inden for 50 kilometer fra grænsen, kan betragtes som en del af grænseområdet.

For det andet viser en samlet læsning af artikel 3, stk. 2, at lovgiverens hensigt i princippet var at begrænse grænseområdet til 30 kilometer. I princippet skal de administrative enheder, som skal indgå i ordningen for lokal grænsetrafik, have en lokal administrativ struktur, som ligger inden for området på 30 kilometer, og ikke en regional, subnational struktur som "départements", "provinces" eller "województwa", der (i sagens natur) strækker sig langt uden for de 50 kilometer og dermed i alle tilfælde ville gøre det muligt at medregne hele området på 50 kilometer langs hele grænsen. Dette ville klart være uforeneligt med det kompromis, som man nåede frem til i Europa-Parlamentet og Rådet, og som begrænsede området til 30 kilometer.

Formålet med undtagelsen i sidste sætning – som omfatter dele af de kommuner, der ligger mellem 30 og 50 kilometer fra grænsen – er at undgå, at der opstår en situation, hvor en del af en kommune ligger delvis inden for og delvis uden for dette grænseområde.

Grænseområdet kan derfor udvides lokalt, når grænsen på 30 kilometer går tværs igennem den pågældende kommune, hvilket medfører, at kommunen delvis ligger inden for området på 30 kilometer og delvis ligger i området mellem 30 og 50 kilometer fra grænsen.

Denne regel betyder så igen, at en medlemsstat, der ønsker at indgå en bilateral aftale, skal vælge kommuner, som i hvert fald delvis ligger inden for området på 30 kilometer og ikke

strækker sig uden for området på 50 kilometer, så det sikres, at hele kommunen indgår i grænseområdet.

Det betyder, at en administrativ enhed, som begynder ved grænsen, men strækker sig længere end 50 kilometer fra grænsen, automatisk er udelukket.

Det er også vigtigt at bemærke, at i forhold til visse tredjelande, nemlig Den Russiske Føderation og Ukraine, findes der også et andet instrument, der skal anvendes i forbindelse med mennesker, som har behov for hyppigt at passere grænsen, og som bor uden for grænseområdet. Dette instrument, nemlig aftalen om lettelse af udstedelsen af visa, gør det muligt for visse kategorier af personer gebyr frit at få udstedt et visum til flere indrejser, som er gyldigt i op til fem år.

- **Kravet om rejsesygeforsikring**

Visse medlemsstater har (som anført i afsnit 3) indsat en bestemmelse om, at indehavere af tilladelser til lokal grænsetrafik ved passage af grænsen skal fremlægge dokumentation for, at de har en rejsesygeforsikring. De pågældende medlemsstater fremfører, at en sådan forsikring er nødvendig for at beskytte de offentlige sundhedsinstitutioner (især sygehuse) i grænseområdet mod en eventuel stigning i udgifterne til lægehjælp til de tredjelandstatsborgere, som nyder godt af ordningen for lokal grænsetrafik.

Det er muligt, at der kan opstå en økonomisk byrde i grænseområdet, når statsborgere fra det tilgrænsende tredjeland har brug for akut lægehjælp og derefter rejser uden at betale (dette problem findes ikke for "almindelig" lægehjælp, fordi en sådan hjælp kun ydes, hvis der er garanti for betalingen via en sygeforsikring eller på anden måde). Dette problem kan imidlertid løses på andre måder, f.eks. via en aftale mellem sundhedsmyndighederne i de pågældende lande, som det er tilfældet mellem Ungarn og Ukraine.

Indførelsen af et krav om rejsesygeforsikring som en betingelse for udstedelse af en tilladelse til lokal grænsetrafik er problematisk af følgende årsag: Artikel 13 i forordningen om lokal grænsetrafik bemyndiger medlemsstaterne til at indgå bilaterale aftaler. Denne bemyndigelse kan kun fortolkes som en tilladelse til at indgå en aftale, som nøje overholder forordningens krav. Hverken artikel 4 eller artikel 9, som sigter mod at gøre det lettere at rejse ved at forenkle indrejsebetingelserne og betingelserne for udstedelse af tilladelser til lokal grænsetrafik og specielt udelukker, at der kan kræves dokumentation for, at de pågældende råder over tilstrækkelige midler til deres underhold, nævner muligheden for at kræve en rejsesygeforsikring. Det vil således være i strid med forordningen om lokal grænsetrafik, hvis der indføres et sådant krav i den pågældende bilaterale aftale. Desuden er indehavere af tilladelser til lokal grænsetrafik udtrykkeligt fritaget for visumpligt, og i de fælles konsulære instrukser fastsættes det, at denne kategori af tredjelandstatsborgere ikke kan pålægges en pligt til at have en rejsesygeforsikring.

## **6. KONKLUSIONER**

På grundlag af de foreliggende oplysninger og ovenstående analyse drager Kommissionen følgende konklusioner:

- Forordningens nuværende tekst er resultatet af intense forhandlinger mellem institutionerne og anses for at være udtryk for en hårfin balance mellem ønsket om at lette

de personlige kontakter i grænseområdet og behovet for at opretholde et højt sikkerhedsniveau.

- Medlemsstaterne bør tilskyndes til fuldt ud at udnytte andre instrumenter til at lette kontakterne på tværs af grænserne. For eksempel findes der en aftale mellem Ukraine og Den Russiske Føderation om lettelse af udstedelsen af visa, som gør det muligt for visse kategorier af personer, der har behov for at rejse hyppigt, at få visa til flere indrejser, der er gyldige i op til fem år.
- Rådføringmekanismen er blevet indført for at sikre, at de bilaterale aftaler om lokal grænsetrafik fuldt ud er i overensstemmelse med de parametre, der er fastsat i forordningen om lokal grænsetrafik. Rådføringerne med medlemsstaterne har været relativt intensive. Resultaterne af disse rådføringer er imidlertid ikke altid tilfredsstillende, da visse medlemsstater ser bort fra den sidste fase af denne procedure, nemlig "korrektion", inden de bilaterale aftaler underskrives, for så vidt angår de bestemmelser, som er uforenelige med forordningen om lokal grænsetrafik.
- Der er kun tre bilaterale aftaler om lokal grænsetrafik, som er trådt i kraft, siden forordningen om lokal grænsetrafik blev vedtaget, nemlig en aftale mellem Ungarn og Ukraine (11. januar 2008), en aftale mellem Slovakiet og Ukraine (27. september 2008) og en aftale mellem Polen og Ukraine (1. juli 2009). Det er derfor vanskeligt at drage praktiske konklusioner ud fra disse begrænsede erfaringer, navnlig vedrørende det samlede antal personer, som nyder godt af ordningen, og hvorvidt de relevante foranstaltninger til lettelse af grænsepassage eller de forenklede betingelser har voldt problemer. Der er dog ingen indberetninger fra medlemsstaterne om, at ordningen i større omfang er blevet misbrugt af indehaverne af tilladelser til lokal grænsetrafik, eller at aftalerne har givet anledning til sikkerhedsrisici for Schengenområdet.
- I princippet mener Kommissionen, at denne rapport kommer for tidligt til, at man kan tage forordning nr. 1931/2006 op til fornyet overvejelse, hvad angår parametrene for de bilaterale aftaler.
  - Med hensyn til rejsesygeforsikring er det muligt, at der kan opstå en økonomisk byrde i grænseområdet, når statsborgere fra det tilgrænsende tredjeland har brug for akut lægehjælp og derefter rejser uden at betale (dette problem findes ikke for "almindelig" lægehjælp, fordi en sådan hjælp kun ydes, hvis der er garanti for betalingen via en sygeforsikring eller på anden måde). Dette problem kan imidlertid løses på andre måder (f.eks. via en aftale mellem sundhedsmyndighederne i de pågældende lande). Yderligere erfaring med gennemførelsen af aftalerne på grundlag af den nuværende forordning om lokal grænsetrafik vil gøre det lettere at vurdere, hvor stort problemet i givet fald er.
  - Med hensyn til grænseområdet er Kommissionen på nuværende tidspunkt villig til at overveje at tillade en vis fleksibilitet i forbindelse med afgrænsningen af grænseområdet i en bilateral aftale, hvis definitionen i forordningen om lokal grænsetrafik i konkrete tilfælde fører til situationer, der strider mod ånden i forordningen, som tillader, at grænseområdet i undtagelsestilfælde udvides for ikke kunstigt at dele et lokalsamfund. Desuden vil Kommissionen, når den kontrollerer gennemførelsen af forordningen om lokal grænsetrafik, være særlig opmærksom på parametrene for afgrænsning af grænseområdet. Kommissionen vil derfor gerne have en diskussion med medlemsstaterne om, hvorvidt

forordningen anses for at være tilstrækkeligt fleksibel til at tage højde for særlige situationer, som opstår i forbindelse med specifikke grænseregioner, og den er villig til at overveje, om der er behov for at foreslå ændringer af forordningen i lyset af diskussionen.

- Der vil gradvis komme til at foreligge mere fyldestgørende oplysninger, efterhånden som flere og flere aftaler gennemføres i praksis. Kommissionen er villig til at forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en ny rapport om, hvordan ordningen for lokal grænsetrafik gennemføres og fungerer, i andet halvår af 2010.