

II

(Forberedende retsakter)

REGIONSUDVALGET

53. PLENARFORSAMLING AF 11. OG 12. FEBRUAR 2004

Regionsudvalgets udtalelse om »Forslag til Rådets forordning om indførelse af en ordning for mindre grænsetrafik ved medlemsstaternes ydre landgrænser« og »Forslag til Rådets forordning om indførelse af en ordning for mindre grænsetrafik ved de midlertidige ydre landgrænser mellem medlemsstaterne«

(2004/C 109/01)

REGIONSUDVALGET HAR -

under henvisning til »Forslag til Rådets forordning om indførelse af en ordning for mindre grænsetrafik ved medlemsstaternes ydre landgrænser« og »Forslag til Rådets forordning om indførelse af en ordning for mindre grænsetrafik ved de midlertidige ydre landgrænser mellem medlemsstaterne« (KOM(2003) 502 endelig - 2003/0193 (CNS); 2003/0194 (CNS)),

under henvisning til Rådets beslutning af 18. september 2003 om i henhold til EF-traktatens artikel 265, stk. 1, at anmode om Regionsudvalgets udtalelse herom,

under henvisning til præsidiets beslutning af 19 juni 2003 om at henvise det forberedende arbejde til Underudvalget for Forbindelser Udadtil,

under henvisning til EF-traktatens artikel 61 og 62 (⁽¹⁾),

under henvisning til protokollen til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab vedrørende integration af Schengen-reglerne i Den Europæiske Union,

under henvisning til protokollen til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab vedrørende medlemsstaternes forbindelser med tredjelande med hensyn til passage af de ydre grænser,

under henvisning til »Forslag til Rådets direktiv om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse som lønmodtagere og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed« (KOM(2001) 386 endelig af 11. juli 2001),

under henvisning til Kommissionens meddelelse »Følgerne af EU's udvidelse for de regioner, der grænser op til ansøgerlandene« (KOM(2001) 437 endelig af 25. juli 2001),

under henvisning til Kommissionens meddelelse »På vej mod en integreret forvaltning af de ydre grænser for medlemslandene af Den Europæiske Union« (KOM(2002) 233 endelig af 7. maj 2002),

under henvisning til Kommissionens meddelelse om videreudvikling af Schengen-reglerne om mindre grænsetrafik (SEK(2002) 947 af 9. september 2002),

under henvisning til Kommissionens meddelelse »Det bredere europæiske naboskab: en ny ramme for forbindelserne med vores naboer i øst og syd« (KOM(2003) 104 endelig af 11. marts 2003),

under henvisning til Kommissionens meddelelse »Bane vejen for et nyt instrument for nabolandene« (KOM(2003) 393 endelig af 1. juli 2003),

under henvisning til »Plan for forvaltning af EU-medlemsstaternes ydre grænser« (RIA-Rådet den 13. juni 2002),

(⁽¹⁾) EFT C 325 af 24.12.2002, s. 57

under henvisning til sin udtalelse af 13. marts 2002 om »Forslag til Rådets direktiv om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse som lønmodtagere og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed« (KOM(2001) 386 endelig - 2001/0154(CNS)) og »Forslag til Rådets direktiv om betingelserne for, at tredjelandsstatsborgere frit kan bevæge sig på medlemsstaternes område i højst tre måneder, indførelse af en særlig rejsetilladelse og fastsættelse af betingelserne for indrejse med henblik på at færdes på medlemsstaternes område i højst seks måneder« (KOM(2001) 388 endelig - 2001/0155(CNS), (CdR 386/2001 fin ⁽²⁾)),

under henvisning til sin udtalelse af 16. maj 2002 om indvandringspolitikken: »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om en fælles politik mod ulovlig indvandring« (KOM(2001) 672 endelig), »Forslag til Rådets beslutning om vedtagelse af et handlingsprogram for administrativt samarbejde på områderne ydre grænser, visum, asyl og indvandring (ARGO)« (KOM(2001) 567 endelig - 2001/0230(CNS)), »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om en åben metode til koordinering af Fællesskabets indvandringspolitik« (KOM(2001) 387 endelig), og om asylpolitikken: »Forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse« (KOM(2001) 510 endelig - 2001/0207(CNS)), »Kommissionens arbejdsrapport: Forholdet mellem beskyttelse af den indre sikkerhed og efterlevelse af internationale beskyttelsesforpligtelser og -instrumenter« (KOM(2001) 743 endelig), »Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om en fælles asylpolitik og indførelse af en åben koordinationsmetode« (KOM(2001) 710 endelig) (CdR 93/2002 fin) ⁽³⁾,

under henvisning til sin udtalelse af 13. februar 2003 om dokumentet »Mod et større Europa: strategipapir og rapport fra Europa-Kommissionen om de enkelte ansøgerlandes fremskridt i retning mod tiltrædelse« (KOM(2002) 700 endelig og SEK(2002) 1400-1412) samt »Rapport til Rådet fra Kommissionen - information om EU's udvidelse« (KOM(2002)281 endelig), (CdR 325/2002 fin), ⁽⁴⁾

under henvisning til sin udtalelse af 9. april 2003 om »Forslag til Rådets direktiv om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, faglig uddannelse eller volontørtjeneste« (KOM(2002) 548 endelig - 2002/0242 CNS)), (CdR 2/2003 fin) ⁽⁵⁾,

under henvisning til sin udtalelse af 13. marts 2002 om »Strategier til fremme af det grænseoverskridende og tværregionale samarbejde i et udvidet Europa - et grunddokument med retningslinjer for fremtiden« (CdR 181/2000 fin ⁽⁶⁾),

under henvisning til sin udtalelse om »Anden handlingsplan for den nordlige dimension (2004-2006)« (KOM(2003) 343 endelig) (CdR 102/2003 fin) ⁽⁷⁾,

under henvisning til artikel III-166 i udkastet til traktat om en forfatning for Europa, som konventet forelagde formanden for Det Europæiske Råd den 18. juni 2003 i Rom, (CONV850/03) ⁽⁸⁾,

under henvisning til sit forslag til udtalelse (CdR 277/2003 rev. 1), som blev vedtaget af Underudvalget for Forbindelser Udadtil den 27. november 2003 med Karsten Neumann, medlem af landdagen i Mecklenburg-Vorpommern (DE/PSE), som ordfører, og

ud fra følgende betragtninger:

»Forsoning på tværs af grænser lader sig ikke gøre i et murenes Europa, men er mulig på et kontinent, hvis grænser ikke længere fungerer som skillelinjer.«(Richard von Weizsäcker, tidligere forbundspræsident i Tyskland)

- 1) Regionsudvalget bifalder de foreslåede bestemmelser om indgåelse af bilaterale aftaler i hele Europa om mindre grænsetrafik i lyset af den forestående udvidelse, da grænsepassager mellem de nuværende og kommende medlemsstater på den ene side, og mellem de kommende medlemsstater og vores fremtidige naboer på den anden side, meget ofte er af betydning for regionerne.

⁽²⁾ EFT C 192 af 12.8.2002, s.20.

⁽³⁾ EFT C 278 af 14.8.2002, s. 44.

⁽⁴⁾ EUT C 128 af 29.5.2003, s. 56.

⁽⁵⁾ Bulletin 6 (2003), 1.4.7.

⁽⁶⁾ EFT C 192 af 12.8.2002, s. 37.

⁽⁷⁾ EUT C 23 af 27.1.2004, s. 27.

⁽⁸⁾ EFT C 169 af 18.7.2003, s. 58.

- 2) Regionsudvalget understreger, at denne ledsageforanstaltning i forbindelse med den forestående udvidelse kan sikre, at de nye grænser, som er fremkommet og er ved at blive dannet mellem de nye medlemsstater og deres naboer, ikke udgør nogen overvældende stor hindring for handelen, den sociale og kulturelle udveksling eller det regionale samarbejde, navnlig ikke for indbyggere i grænseområderne.
- 3) Regionsudvalget fremhæver, at de regionale og lokale myndigheder i grænseområderne altid har været og altid vil være pionerer med hensyn til kommunikation og samarbejde på tværs af grænserne, da grænserelaterede problemer og risici i første række forekommer på det lokale plan og kan afhjælpes eller reduceres via et snævert kommunalt samarbejde. De regionale interesser og problemer i den forbindelse kan være meget forskelligartede. Problemerne kan ofte løses uden vanskeligheder på lokalt plan, men kan også have varige negative følger for forbindelserne mellem nabostaterne og være en hindring for et godt naboskab.
- 4) Regionsudvalget forholder sig optimistisk på grundlag af de mangeartede og gennemgående positive erfaringer, der er gjort med mindre grænsetrafik i de europæiske grænseområder, som allerede i årtier har haft succes med en delvis anvendelse af en sådan ordning.
- 5) Regionsudvalget bifalder den hidtidige inddragelse af tiltrædelseslandene i udarbejdelsen af Kommissionens forslag og understreger det nødvendige i at fortsætte dialogen med disse lande om reglerne for den grænseoverskridende trafik.
- 6) Det ville være hensigtsmæssigt at videreføre den europæiske integration under særlig hensyntagen til videreudviklingen af en sammenhængende strategi for grænseoverskridende samarbejde. De foreliggende forordningsforslag kunne give en vigtig impuls hertil, da reglerne anvendes i fuldt omfang af tiltrædelseslandene og de tilgrænsende medlemsstater, for så vidt de ikke allerede er dækket af bilaterale aftaler -

på sin 53. plenarforsamling af 11.-12. februar 2004 (mødet den 11. februar) enstemmigt VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

1. Regionsudvalgets synspunkter

Regionsudvalget

1.1 bifalder Kommissionens to forordningsforslag, som meget hensigtsmæssigt offentliggøres i ét dokument. Det foreslås at etablere en sammenhængende ramme for visaregler med henblik på at komplettere de foreslåede forenklinger for mindre grænsetrafik for indbyggerne i grænseområderne i den endnu ikke præcist fastlagte overgangsperiode indtil Schengen-reglerne anvendes fuldt ud i tiltrædelseslandene. Det er Kommissionens hensigt at gøre reglerne så fleksible som muligt i overgangsperioden med henblik på at muliggøre en trinvis tilpasning af reglerne alt efter, hvor langt medlemsstaterne er nået med gennemførelsen af Schengen-reglerne,

1.2 konstaterer med tilfredshed, at de forslag, der er genstand for denne udtalelse, indgår i en pakke af foranstaltninger, som i lyset af, at Schengen-reglerne med Amsterdam-traktaten integreres i EU's rammelovgivning, og at EU dermed i henhold til artikel 62, stk. 2, og artikel 61 har kompetence til at indføre »foranstaltninger vedrørende passage af medlemsstaternes ydre grænser«, hører til de tiltag, som i medfør af artikel 7 A vil blive iværksat inden for 5 år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden som ledsageforanstaltninger til sikring af den frie bevægelighed for personer,

1.3 henviser til sin udtalelse om »Udformningen af en fælles politik vedrørende ulovlig indvandring, menneskesmugling og -handel, de ydre grænser og tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold« (KOM(2003) 323 endelig, CdR 250/2003 fin) og understreger det vigtige i en velgennemtænkt visapolitik

med henblik på forebyggelse af ulovlig indvandring, bekæmpelse af menneskesmugling og -handel, navnlig den inhumane handel med kvinder, som kræver et effektivt informationssystem og en velfungerende integreret forvaltning af de ydre grænser,

1.4 deler den opfattelse, Kommissionen giver udtryk for i sin meddelelse »Bane vejen for et nyt instrument for nabolandene«, nemlig at effektiv grænsekontrol er en væsentlig forudsætning for at skabe velfærd og sikkerhed på begge sider af grænsen og for at fremme handelen og grænsetrafikken samtidig med, at grænserne sikres,

1.5 minder om, at de lokale og regionale myndigheder spiller en nøglerolle for stabiliteten og sikkerheden i grænseområderne,

1.6 er enig med Kommissionen i, at det i betragtning af de sociale og kulturelle bånd, der har bestået gennem mange år på tværs af EU's ydre grænser, er vigtigt, at EU's nye ydre grænser ikke opfattes som en hæmsko for eksisterende kontakter og samarbejde på lokalt niveau, og betoner, at de nye grænser i stedet bør udnyttes til fremme af et fredeligt og godt naboskab mellem EU og dets nye naboer,

1.7 understreger den centrale betydning, som det regionale og grænseoverskridende samarbejde mellem lokale og regionale myndigheder spiller for håndteringen på længere sigt af disse komplekse udfordringer, også når der kræves handling på nationalt plan,

1.8 mener, at reelle fremskridt i det grænseoverskridende samarbejde kan opnås hurtigere, hvor vidtgående, men helt nødvendig finansiel støtte til grænseoverskridende samarbejde, f.eks. via Interreg III A, knyttes sammen med det snævre samarbejde mellem grænseregionernes lokale og regionale aktører, der eksisterer uafhængigt af støtten,

1.9 opfordrer på ny til, at der fortsat rettes særlig opmærksomhed mod grænseregionerne, som på baggrund af deres perifer beliggenhed fortsat bør forsynes med passende midler og instrumenter i overensstemmelse med strategien »Fællesskabsaktion for grænseregioner«,

1.10 er overbevist om, at den lettere passage i forbindelse med ordningen for mindre grænsetrafik har bidraget til og takket være forordningsforslagene fortsat vil bidrage til et gnidningsfrit samarbejde mellem de lokale aktører i grænseregionerne, hvad enten det drejer sig om forvaltninger eller organisationer,

1.11 opfordrer derfor til, at den vellykkede EuRegio-ordning videreføres ved EU's kommende ydergrænser, og at der både her og ved de foreløbige ydergrænser åbnes muligheder for mindre grænsetrafik, i hvert fald for indbyggerne i de lokalområder, som er dækket af EU's og medlemsstaternes særlige støtteforanstaltninger, med henblik på at styrke merværdien af de fællesskabsfinansierede projekter og fremme samarbejdet i de pågældende områder,

1.12 opfordrer derfor til at undersøge, om fastlæggelsen af et geografisk gyldighedsområde, selv om der kun er tale om at fastlægge en maksimal udstrækning, faktisk er nødvendig for gennemførelsen af målene, dvs. står i et rimeligt forhold til disse, eller om det ikke snarere i henhold til subsidiaritetsprincippet bør være medlemsstaterne, der på grundlag af deres kendskab til de konkrete lokale vilkår og de sammenflettede videnskabelige, sociale og kulturelle bånd træffer afgørelse om bilateral fastlæggelse af det geografiske gyldighedsområde, især da man ikke behøver at frygte, at andre medlemsstaters interesser hermed går for nær,

1.13 understreger, at den mindre grænsetrafik som alle andre foranstaltninger til fjernelse af de indre grænser mellem medlemsstaterne inden for rammerne af Schengen-gennemførelseskonventionen må udformes i overensstemmelse med den nationale lovgivning og under hensyntagen til alle parter interesser,

1.14 påpeger derfor, at der på trods af de foreslåede grænsepassagelettelser må sikres kontrol med enhver passage af grænsen, da den begrænsede territoriale og tidsmæssige gyldighed for visa ikke kan overvåges effektivt uden stempeling og kontrol ved grænsen,

1.15 understreger, at alle de sædvanlige betingelser for tildeling af visum for kortvarige ophold skal gælde ved indførelsen af det særlige korttidsvisum »L« – i modsætning til det korttidsvisum, som kun giver ret til ophold i grænseområdet,

1.16 beder Kommissionen undersøge, hvordan overholdelsen af de tidsmæssige bestemmelser i forslaget artikel 9 skal kontrolleres i forbindelse med det planlagte særlige visum og det i artikel 16 beskrevne afkald på ind- og udrejsestempler, og om det er nødvendigt og hensigtsmæssigt at indføre en sådan kontrol for at nå forordningsforslagets mål,

1.17 fastslår, at det lokale samarbejde, der foregår mellem konsulater i henhold til de fælles konsulære instrukser, samt visumpolitikken også skal bidrage til beskyttelse af de ydre grænser,

1.18 henviser til, at forordningerne bygger på Schengen-reglerne i henhold til tiltrædelsesaktens artikel 3, stk. 1, og derfor skal gennemføres fuldt ud i alle tiltrædelseslande, også hvis disse ikke integreres i systemet umiddelbart i forbindelse med tiltrædelsen,

1.19 understreger, at indførelsen af en ordning for mindre grænsetrafik i stor udstrækning også vil være afhængig af lokale forhold, og at det derfor, selv om kompetencen ligger på det statslige niveau, er nødvendigt at høre de lokale og regionale myndigheder i grænseområderne, hvis de planlagte tiltag skal krones med held,

1.20 betoner, at det parallelt med de foreslåede tiltag er nødvendigt med en række praktiske foranstaltninger til udbygning af grænseovergangsstederne for at gøre passagen ved de ydre grænser mere effektiv og gnidningsløs og dermed samtidig kunne koncentrere indsatsen om sikkerheden ved de ydre grænser,

1.21 gør opmærksom på, at man i lyset af bortfaldet af kontrollen ved de indre grænser heller ikke kommer uden om sådanne forholdsregler ved de »foreløbige ydre grænser«, men at man herved tværtimod udfylder et hul i det regionale grænseoverskridende transportnet og således kan skabe gode betingelser for udnyttelsen af de økonomiske, politiske, sociale og kulturelle muligheder, der ligger i EU's udvidelse,

1.22 bifalder, at foranstaltningerne også finder anvendelse ved grænsen til Kaliningrad, og opfordrer til, at der snarest muligt indføres en tilsvarende ordning som et velkomment supplement til transitordningerne mellem tiltrædelseslandene, EU og Rusland i tråd med de kompromiser, der er indgået,

1.23 opfordrer til, at visabestemmelserne for mindre grænsetrafik snarest muligt harmoniseres med de tilsvarende toldbestemmelser, herunder navnlig fritagelse for importafgifter,

1.24 konstaterer, at Kommissionen som følge af den annoncerede undersøgelse af de krav, den fremfører i meddelelsen »På vej mod en integreret forvaltning af de ydre grænser for medlemslandene af Den Europæiske Union«, tager afstand fra, at der indgås aftaler mellem Fællesskabet og de tilgrænsende tredjelande, og i stedet vil overlade indgåelsen af bilaterale aftaler til nabostaterne, hvorved der kan tages hensyn til grænseregionernes mange forskellige lokale og regionale interesser samtidig med, at alle medlemsstaternes interesser kan holdes for øje,

1.25 ville hilse det velkommen, om inddragelsen af de lokale og regionale myndigheder i forhandlingerne om disse bilaterale aftaler var ligeså selvfølgelig som Regionsudvalgets deltagelse i videreudviklingen af EU-bestemmelserne om grænseoverskridende samarbejde.

2. Regionsudvalgets henstillinger

2.1 *vedrørende Rådets forordning om indførelse af en ordning for mindre grænsetrafik ved medlemsstaternes ydre landgrænser (2003/0193(CNS)).*

Henstilling 1

artikel 3 b)

Kommissionens tekst	Ændringsforslag
b) »grænseområde«: et område, som i fugleflugtslinje ikke strækker sig over mere end 50 kilometer regnet fra grænsen. Inden for dette område kan de kommuner, der betragtes som en del af grænseområdet, yderligere præciseres af de pågældende stater.	b) »grænseområde«: et område, som i fugleflugtslinje ikke strækker sig over mere end 50 kilometer regnet fra grænsen. Inden for dette område kan <u>de pågældende stater nærmere fastlægge, hvilke kommuner, der betragtes som en del af grænseområdet, yderligere præciseres af de pågældende stater.</u> Grænseområdet er i den forbindelse i reglen et område, som i fugleflugtslinje <u>ikke strækker sig over mere end 50 kilometer regnet fra grænsen.</u>

Begrundelse

Det forekommer ikke påkrævet at fastlægge en »højeste afstand« for at nå forordningens mål, og tiltaget er derfor ikke proportionalt med målet. Det bør i henhold til subsidiaritetsprincippet være medlemsstaterne, der på grundlag af deres kendskab til de konkrete lokale vilkår og de sammenflettede videnskabelige, sociale og kulturelle bånd træffer afgørelse om bilateral fastlæggelse af det geografiske gyldighedsområde, især da man ikke behøver at frygte, at andre medlemsstaters interesser hermed går for nær. For at opfylde forordningens mål skulle en fastlæggelse af reglerne i den anbefalede form være tilstrækkelig. Dette ville især give god mening i randområder, hvor større kommuner ligger mere end 50 km fra landgrænsen, men alligevel har en tæt økonomisk tilknytning til nabogrænseområdet og f.eks. støttes af Kommissionen som grænseregion via Euregio, som det bl.a. er tilfældet med øen Rügen (DE) og bykoncentrationen Stettin (PL), der ligger ca. 200 km derfra, i Euroregionen Pommern. Der bør i det mindste tages hensyn til øernes særlige geografiske beliggenhed, hvis formuleringen »50 km i fugleflugtslinje fra grænsen« i artikel 1 refererer til den nærmeste landgrænse.

Henstilling 2

Artikel 18 c)

Kommissionens tekst	Ændringsforslag
c) tillader indbyggerne i grænseområderne at passere deres grænse på andre steder end de godkendte grænseovergangssteder og uden for åbningstiden.	e) tillader indbyggerne i grænseområderne at passere deres grænse på andre steder end de godkendte grænseovergangssteder og uden for åbningstiden.

Begrundelse

Forslaget efterlader det indtryk, at det skal være muligt at passere de ydre grænser uden kontrol af den særlige berettigelse. Principielt kan indførelse af en sådan fremgangsmåde ved de indre grænser være fornuftig, uden at det fører til nævneværdig belastning i form af kriminalitet. Der er dog fare for misbrug af ordningen, hvis der ikke er sikret grænsekontrol, og hvis kontrol inde i landet ikke kan sikre overholdelse af opholdstilladelsens begrænsninger i tid og sted. Denne fare kan ikke imødegås, end ikke gennem større krav til visumudstedelse med henblik på det forventede store antal af visumudstedelser i forbindelse med mindre grænsetrafik. Grænsepassagen lettes allerede i en vis grad af lettelserne i litra a) og b), hvilket er i overensstemmelse med kravene om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet og ulovlig indvandring.

Kommissionen anfører som begrundelse, at denne mulighed allerede er omhandlet i artikel 3, stk. 1, i Schengen-gennemførelseskonventionen, og i del I, punkt 1.3, i Den Fælles Håndbog, men undlader at gøre opmærksom på, at dele af bestemmelserne udgår med Rådets beslutning 2002/352/EF af 9. maj 2002. Som følge af denne beslutning har muligheden siden den 1. juni 2002 kun eksisteret for personer, »som ifølge bilaterale aftaler om mindre grænsetrafik - i Italien kaldet »mindre grænsetrafik« eller »udflugtstrafik« - har sådanne tilladelser« og for »sømænd, der går i land«. Hertil kommer, at eksekutivkomitéen med god grund ikke har gjort brug af denne mulighed, og der er derfor ingen grund til at gøre brug af den nu.

2.2 vedrørende Rådets forordning om indførelse af en ordning for mindre grænsetrafik ved de midlertidige ydre landgrænser mellem medlemsstaterne (2003/0194 (CNS)).

Henstilling 3

Artikel 5, stk. 2, litra c)

Kommissionens tekst	Ændringsforslag
c) tillader indbyggerne i grænseområderne at passere deres grænse på andre steder end de godkendte grænseovergangssteder og uden for åbningstiden.	e) tillader indbyggerne i grænseområderne at passere deres grænse på andre steder end de godkendte grænseovergangssteder og uden for åbningstiden.

Begrundelse

se begrundelsen til henstilling 2

Indtil anden fase af Schengen-ordningen er gennemført, gælder det, der er anført i begrundelsen til henstilling 2, også her.

Bruxelles, den 11. februar 2004

Peter STRAUB

Formand for

Regionsudvalget