



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 18.9.2002  
COM(2002) 510 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD**

**KALININGRAD: DOORREIS**

# MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

## KALININGRAD: DOORREIS

### INLEIDING

1. Na de bespreking van de kwestie-Kaliningrad op de top EU–Rusland in Moskou verzocht de Europese Raad van Sevilla de Commissie „tijdig vóór zijn bijeenkomst in Brussel een aanvullende studie voor te leggen over de opties voor een doeltreffende, flexibele oplossing van de kwestie van de doorreis/doorvoer van personen/goederen vanuit en naar de oblast Kaliningrad met inachtneming van het acquis en in overeenstemming met de betrokken kandidaat-lidstaten.”
2. De Commissie is daarom uitgegaan van de veronderstelling dat de Raad alle mogelijkheden wenst te onderzoeken voor flexibiliteit binnen het acquis, zowel voor de doorreis van personen als voor de doorvoer van goederen tussen Kaliningrad en de rest van Rusland. Tegelijkertijd moeten de „doeltreffende, flexibele oplossingen” die de studie aandraagt, aanvaardbaar zijn voor de kandidaten. Ook is verondersteld dat de Raad in dit verband geen wijzigingen wenst aan te brengen in de gemeenschappelijke standpunten waarin de EU heeft uiteengezet hoe het acquis door de kandidaten moet worden toegepast. De gemeenschappelijke gedragslijn die door de Raad Algemene Zaken op 13 mei 2002 is goedgekeurd (document 8304/02) en waarin de basislijn van het Schengen-acquis wordt uiteengezet, is nog steeds geldig (zie bijlage III). Deze mededeling heeft geen betrekking op klein grensverkeer, omdat die kwestie niet specifiek is voor de situatie van Kaliningrad en dus op horizontale basis voor alle nieuwe grensregio’s van de uitgebreide Unie moet worden onderzocht. De Raad bespreekt het kleine grensverkeer afzonderlijk op basis van een werkdocument van de Commissie.
3. De studie neemt de wens van de Raad dat de oplossing in overeenstemming moet zijn met het acquis in acht, maar gaat niet uit van het standpunt dat het acquis zo rigide is dat het niet aan bijzondere omstandigheden kan worden aangepast. Het acquis is voortdurend in ontwikkeling, en er zijn nog geen specifieke bepalingen over de doorreis van personen via EU-grondgebied vanuit een derde land naar hetzelfde derde land. Dit betekent dat het standpunt van de EU, na onderzoek van een aantal opties, moet worden bepaald door zowel haar juridische verplichtingen als haar politieke belangen (en ook die van de kandidaat-lidstaten). Deze kunnen als volgt worden samengevat:
  - de EU en haar huidige en toekomstige lidstaten moeten hun soevereine vermogen behouden om de veiligheid van alle huidige en toekomstige EU-burgers te waarborgen, door controles aan hun grenzen en controle op het verkeer van personen en goederen op hun grondgebied;
  - er mogen geen stappen worden ondernomen die het welslagen van de uitbreiding kunnen verhinderen. Dit houdt in dat de integriteit van het acquis, dat de EU de kandidaat-lidstaten heeft laten invoeren, moet worden gewaarborgd, en dat een mogelijke oplossing voor de kwestie-Kaliningrad

geen hindernissen mag opwerpen voor het afschaffen van de controles aan de binnengrenzen;

- op de wensen van Rusland een antwoord moet worden gevonden dat past in het uitbreidingsproces en dat in overeenstemming is met het politieke doel van een strategisch partnerschap en een intensievere samenwerking, met name ook betreffende aangelegenheden op het gebied van het grensbeheer.

#### STANDPUNTEN VAN RUSLAND, POLEN EN LITOUWEN

4. **Rusland:** Naar aanleiding van een memorandum dat in april door minister-president Michail Kas'janov is gepresenteerd, heeft Dmitri Rogozin, de persoonlijke vertegenwoordiger van president Poetin met betrekking tot Kaliningrad, een ontwerp voor een memorandum van intentie laten circuleren met voorstellen van Rusland voor de doorreis van personen en de doorvoer van goederen tussen Kaliningrad en de rest van Rusland met een minimum aan bureaucratische obstakels. Hij stelt daarin voor dat de EU en Rusland zich er politiek toe verbinden te streven naar visumvrij verkeer. Als onderdeel van dit proces stelt hij voor in 2002 onderhandelingen te openen over overname, illegale migratie, rechtshandhaving en grenscontrole. Het memorandum bevat ook het voorstel om een gemengde werkcommissie ad hoc in te stellen, die elk kwartaal verslag zou moeten uitbrengen.
5. In afwachting van de invoering van een visumvrije toegangsregeling stelt Rusland als tussenoplossing voor een „vereenvoudigde procedure” in te stellen voor de doorreis van Russische staatsburgers van en naar Kaliningrad. Deze tussenoplossing houdt in dat treinen en bussen zonder tussenstop over het grondgebied van Litouwen rijden volgens vaste dienstregelingen en rijroutes. Rusland zou dan aan de Litouwse autoriteiten lijsten van Russische reizigers verstrekken. Aan Russische staatsburgers die in Litouwen misdrijven hebben gepleegd en van wie de namen op gezamenlijk op te stellen lijsten voorkomen, zouden geen vervoersbewijzen voor deze treinen en bussen worden verstrekt. Reizigers met een geldig internationaal paspoort zouden zonder verdere reisdocumenten kunnen reizen, hoewel hun paspoort zou worden afgestempeld, terwijl aan reizigers met slechts een binnenlands paspoort een Litouwse doorreisvergunning zou worden verstrekt. Op de treinen en bussen zouden door Litouwse functionarissen tijdens de reis controles worden uitgevoerd. Aan inzittenden van auto's zou een doorreisvisum worden afgegeven, indien nodig aan de grens.

Rusland en Litouwen zouden dan een overnameovereenkomst sluiten.

6. **Litouwen:** Geen corridors. Geen versoepeling van het acquis ten aanzien van de doorreis van personen. Wat ingezetenen van Kaliningrad betreft streeft Litouwen naar een soepele regeling binnen het acquis, mits deze regelingen door de EU niet worden gezien als een belemmering voor de geplande afschaffing van de controles aan de binnengrenzen. Litouwen is bereid tot praktische samenwerking met Rusland, mits dit in overeenstemming is met de verplichtingen van Litouwen op grond van het acquis. Litouwen zal alleen akkoord kunnen gaan met regelingen die verder gaan dan wat reeds in de toetredingsconferentie is overeengekomen, indien in het toetredingsverdrag de garantie wordt opgenomen dat dergelijke regelingen de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen niet in gevaar brengen. Voor maatregelen die verder gaan dan de gemeenschappelijke gedragslijn moeten

duidelijke garanties worden gegeven op politiek en juridisch gebied en wat de verdeling van de lasten betreft. Litouwen benadrukt met name dat besprekingen over de mogelijkheid om visumvrije treinen zonder tussenstop te laten rijden, op geen enkele wijze afbreuk mogen doen aan de politieke voorwaarden voor de ratificatie van het toetredingsverdrag in Litouwen en de lidstaten van de EU. Deze optie moet derhalve worden beoordeeld door de uitgebreide Unie nadat de toetreding van Litouwen een feit is geworden.

7. Litouwen heeft een visumplicht voor alle inzittenden van auto's die uit continentaal Rusland komen. Deze visa worden gewoonlijk verstrekt door de consulaten op vertoon van een internationaal paspoort. Reizigers per spoor en vrachtwagenchauffeurs hebben geen visum nodig. Voor deze categorieën reizigers geldt vanaf 1 januari 2003 een visumplicht. Ingezetten van Kaliningrad kunnen tot 1 juli 2003 zonder visum reizen. Voor militairen worden groepsdoorreisvisa verstrekt op basis van een speciale vergunning van het Litouwse ministerie van Defensie. Afzonderlijke visa zijn dan niet vereist.
8. **Polen:** beschouwt zichzelf niet als doorreisland, omdat er voor het verkeer tussen de verschillende delen van Rusland geen economische of humanitaire redenen zijn om via het Poolse grondgebied te reizen. Er worden geen concessies gedaan met betrekking tot Kaliningrad die niet ook voor de andere grenzen gelden. Geen versoepeling van het acquis. Geen corridors. Polen is bereid samen te werken ten aanzien van alle praktische mogelijkheden binnen het acquis, op basis van flexibiliteit en wederkerigheid.

Polen laat momenteel geen Russische reizigers zonder internationaal paspoort toe. Voor deze reizigers geldt vanaf 1 juli 2003 een visumplicht.

#### **MOGELIJKHEDEN BINNEN HET ACQUIS TEN AANZIEN VAN HET VERKEER VAN PERSONEN**

9. De flexibiliteitsbepalingen van de gemeenschappelijke gedragslijn van de EU van 13 mei houden in:
  - afgifte van meervoudige visa, die een vrij lange geldigheidsduur kunnen hebben. Deze kunnen op individuele basis worden afgegeven, met een soepeler behandeling voor bepaalde beroepsgroepen, zoals vrachtwagenchauffeurs;
  - soepelheid ten aanzien van de visumkosten totdat de interne grenscontroles zijn afgeschaft;
  - vrijstelling van de visumplicht voor bepaalde categorieën personen (bijvoorbeeld houders van een diplomatiek paspoort of een dienstpaspoot, en leden van vliegtuig- of scheepsbemanningen).

Visa worden in de regel afgegeven door consulaire diensten<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Na de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen moet de gemeenschappelijke regel dat visa slechts in uitzonderingsgevallen aan de grens mogen worden verstrekt, echter volledig worden toegepast.

Dergelijke regelingen zijn doorgaans wederkerig. Momenteel is er geen sprake van wederkerigheid wat de visumkosten en de afgiftetermijnen betreft: Rusland werkt langzamer en is duurder dan de kandidaat-lidstaten.

10. Naast het Russische voorstel voor afgesloten treinen en bussen zonder tussenstop, dat later uitvoeriger wordt besproken, richt het onderzoek naar de mogelijkheden voor flexibiliteit zich vooral op drie gebieden: gebruik van de Russische interne identiteitsdocumenten en de mogelijkheden voor afgifte van speciale reisdocumenten die uitsluitend bedoeld zijn voor de doorreis van en naar Kaliningrad.

#### **Afgifte van reisdocumenten aan de grens**

11. Het is juridische mogelijk visa aan de grens af te geven. Over het algemeen is dit echter niet aan te bevelen, omdat de lange duur van de procedure een vlot verloop van het grensverkeer in de weg staat. Afgifte van visa aan de grenzen kan ook veiligheidsproblemen geven. Na de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen kan in uitzonderlijke gevallen een visum aan de grens worden afgegeven, indien een vreemdeling wegens tijdgebrek en om dringende redenen geen gelegenheid heeft gehad een visum aan te vragen (bijvoorbeeld in verband met plotselinge ernstige gebeurtenissen met naaste familieleden, spoedeisende medische behandeling, wijziging van vliegroutes, dringende zakelijke redenen); van de aan de grens afgegeven visa wordt bovendien een lijst bijgehouden. De gemeenschappelijke standpunten van de EU met betrekking tot de uiteindelijke volledige integratie van de kandidaat-lidstaten in het Schengen-systeem voorzien ook in deze bepalingen.

#### **Gebruik van Russische interne identiteitsdocumenten**

12. Volgens de huidige Litouwse wetgeving wordt voor het overschrijden van de grens uitsluitend een voor buitenlandse reizen geldig paspoort aanvaard, tenzij een internationale overeenkomst anders bepaalt. Momenteel kunnen ingezetenen van Kaliningrad (maar geen Russen die in de rest van Rusland woonachtig zijn, tenzij deze met de bestaande doorgaande trein reizen) voor het passeren van de grens hun interne paspoort gebruiken. Litouwen heeft de EU verzocht haar standpunt met betrekking tot geldige reisdocumenten te verduidelijken, met name gezien de mogelijkheid dat bij de toetreding niet alle Russen die van en naar Kaliningrad willen reizen in het bezit zullen zijn van een voor buitenlandse reizen geldig paspoort.
13. Het Russische interne paspoort voldoet niet aan de aanbevelingen van de ICAO: het is niet beveiligd, het is eenvoudig te vervalsen en de tekst is in het Cyrillisch schrift gesteld. Gebruik van dit document vertraagt daarom de controleprocedures aanzienlijk. Het document is niet veilig en wordt door geen van de huidige lidstaten als geldig reisdocument aanvaard.
14. Hoewel het gebruik van een paspoort dat geldig is voor buitenlandse reizen sterk wordt aanbevolen, bevat het acquis geen bepalingen die verhinderen dat Litouwen, tot de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen, het interne paspoort aanvaardt voor de doorreis door Litouws grondgebied (met een visum op een inlegvel, overeenkomstig Verordening 333/2002), indien dat noodzakelijk wordt geacht in gevallen dat Russen die nog niet in het bezit zijn van een voor buitenlandse reizen geldig paspoort van en naar Kaliningrad reizen. Aanvaarding van Russische interne paspoorten (in combinatie met een visum of een speciaal doorreisdocument)

kan slechts een tijdelijke maatregel zijn, die niet langer kan worden toegepast wanneer de controles aan de binnengrenzen zijn afgeschaft.

15. Rusland heeft eerder beloofd dat de interne paspoorten eind 2003 zouden zijn afgeschaft. Deze termijn is blijkbaar opgeschoven naar 2006. In het memorandum doet Rusland geen toezeggingen ten aanzien van de interne paspoorten. Rusland wil dat het interne paspoort (plus een geboortebewijs voor minderjarigen) ook na de toetreding als geldig reisdocument kan worden gebruikt, ook door andere Russen dan ingezetenen van Kaliningrad. Bij een aantal eerdere gelegenheden heeft Rusland de Commissie echter medegedeeld dat circa 25% van de ingezetenen van Kaliningrad een voor buitenlandse reizen geldig paspoort heeft, en dat het drukken van dergelijke paspoorten voor deze categorie zou worden versneld. In de gemeenschappelijke gedragslijn van de EU van 13 mei is gesteld dat de EU van Rusland verwacht dat het paspoorten afgeeft die aan de ICAO-voorwaarden voldoen.
16. Litouwen heeft te kennen gegeven dat het na de toetreding om veiligheidsredenen en praktische redenen niet langer de interne paspoorten als geldige reisdocumenten wil aanvaarden. Litouwen geeft er waarschijnlijk de voorkeur aan dat het gebruik van deze paspoorten niet, zoals Rusland voorstelt, wordt uitgebreid.
17. Als de interne paspoorten al op tijdelijke basis door Litouwen na de toetreding worden aanvaard, moet het duidelijk zijn dat dit gebruik zo snel mogelijk moet worden beëindigd. Rusland zal dit moeten erkennen en aanvaarden.

#### **Mogelijkheid van afgifte van speciale (EU-)reisdocumenten**

18. De gemeenschappelijke visumvoorschriften omvatten een lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum. Verder omvatten deze voorschriften de procedures en voorwaarden voor de afgifte van visa, een uniform visummodel en voorschriften betreffende een uniform visum (artikel 62 EG-verdrag). De procedures en voorwaarden voor de afgifte van visa worden vastgesteld in de afgeleide wetgeving. Deze afgeleide wetgeving wordt voortdurend technisch en praktisch bijgesteld als gevolg van gewijzigde omstandigheden of naar aanleiding van nieuwe ontwikkelingen. Dit zou ook het geval zijn als de Raad zou besluiten speciaal voor de doorreis tussen Kaliningrad en de rest van Rusland een reisdocument op te stellen dat gelijkwaardig is met een doorreisvisum.
19. Belangrijk is dat in Rusland bekendheid wordt gegeven aan de nieuwe voorschriften. Anders bestaat het gevaar dat grote aantallen Russen zich zonder de noodzakelijke documenten aan de grens melden of de trein willen nemen.

#### **MOGELIJKHEDEN BINNEN HET ACQUIS TEN AANZIEN VAN HET VERKEER VAN GOEDEREN**

20. De internationale verdragen betreffende het vervoer van goederen over de weg (TIR) en per spoor (COTIF), waarbij de EG en de kandidaat-lidstaten partij zijn, bieden de mogelijkheid het internationale vervoer van goederen indien nodig verzegeld te laten plaatsvinden. Voor het TIR-verdrag biedt overlegging van het internationaal erkende document (het TIR-carnet) een waarborg voor alle rechten en heffingen die later verschuldigd zouden kunnen worden (bijvoorbeeld als de doorgevoerde goederen hun aangegeven bestemming niet bereiken). Vanwege het verhoogde frauderisico

zijn alcohol en tabaksproducten momenteel van het TIR-verdrag uitgesloten. Voor het railvervoer voorziet het COTIF in middelen ter versoepeling van bepaalde voorschriften inzake douanevervoer, zoals de noodzaak van zekerheidstelling. Hoewel Rusland geen partij is bij het COTIF (het heeft wel een andere internationale overeenkomst over het vrachtvervoer per spoor, de SMGS, ondertekend, net als Polen, Litouwen en de andere Baltische staten), kunnen de kandidaat-lidstaten, indien zij ervan verzekerd zijn dat de EG-regels zullen worden nageleefd, de Russische documenten aanvaarden. Documenten die op grond van de SMGS zijn afgegeven worden bijvoorbeeld reeds aanvaard door Duitsland (en Polen).

21. Alle alternatieven brengen aanzienlijke problemen met zich mee. Volgens het acquis moeten alle goederen die het douanegebied van de Gemeenschap binnenkomen onder een douaneprocedure worden geplaatst, tenzij zij reeds onder een douanevervoerprocedure vallen. Afschaffing van alle formaliteiten (ook als de Russen de EG inlichten als na de doorvoer goederen in de EG zijn achtergebleven, in plaats van hun aangegeven bestemming te bereiken) is in strijd met deze basiseis. De EU zou zich daarmee blootstellen aan fraude en ontduiking van rechten en heffingen en van niet-fiscale maatregelen. Bovendien zou voor Rusland dan een minder strikte regeling gelden dan de regeling voor het verkeer van niet-communautaire goederen tussen EG-lidstaten, die door de kandidaat-lidstaten moet worden toegepast. Ook zou, wanneer doorvoerformaliteiten geheel ontbreken, Rusland geen onderscheid kunnen maken tussen invoer- en doorvoergoederen, waarmee het de invordering van de eigen heffingen in gevaar zou brengen.
22. Het wegverkeer is moeilijk of onmogelijk te reguleren door middel van een corridor. Een dergelijke oplossing is eerder denkbaar voor het railverkeer, maar maatregelen om misbruik tegen te gaan zouden zeer kostbaar zijn, en het risico van verlegging of fraude zou hoog blijven. Zo'n systeem zou bovendien voor de kandidaat-lidstaten onaanvaardbaar zijn. Ook zou het in strijd zijn met de meer algemene politieke doelstelling om met Rusland een gemeenschappelijke economische ruimte te creëren, met als doel onder meer handelsfacilitering.
23. Rusland zou in theorie kunnen toetreden tot de EG/EVA-overeenkomst inzake gemeenschappelijk douanevervoer. Dit zou echter een zeer langdurig proces zijn, met name omdat Rusland om te mogen toetreden op zijn gehele grondgebied de volledig geautomatiseerde procedures moet kunnen toepassen. Op korte termijn is dat niet haalbaar, gezien Ruslands huidige administratieve capaciteit op douanegebied. Voor Rusland zou bovendien het enige voordeel boven de TIR-procedure zijn, dat de van de TIR-regeling uitgesloten alcohol en tabaksproducten wel via de procedure voor gemeenschappelijk douanevervoer kunnen worden vervoerd. Hiervoor gelden echter strikte procedures of moeten zeer hoge zekerheden worden gesteld.

## **BEOORDELING**

24. Het belangrijkste politieke vraagstuk is het **verkeer van personen**. Het acquis op dit gebied gaat uit van het beginsel dat de veiligheid van de EU het best kan worden beschermd door van personen die over het grondgebied van de lidstaten van de EU reizen adequate documenten te verlangen. De visumplicht voor Russen blijft van kracht zolang Rusland is opgenomen op de lijst van derde landen waarvan de

onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum.

25. De Commissie neemt met belangstelling kennis van het Russische voorstel voor besprekingen om vast te stellen aan welke voorwaarden moet zijn voldaan voor de totstandkoming van een visumvrije regeling. De Commissie vindt dat het voorstel een aantal nuttige elementen bevat, waarover reeds gesproken wordt in het kader van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst. Al voor de EU en Rusland maatregelen kunnen vaststellen en uitvoeren om de voorwaarden voor het afschaffen van de visumplicht te scheppen, moet de samenwerking op het gebied van de bestrijding van criminaliteit en illegale migratie met spoed worden geïntensiveerd. Dit houdt ook de formulering van een overnameovereenkomst in. Het is nu nog te vroeg om een specifiek tijdschema voor afschaffing van de visumplicht vast te stellen.

Het is in dit verband essentieel om het tijdschema voor de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen met de betrokken nieuwe lidstaten volledig gescheiden te houden van het tijdschema voor de uiteindelijke instelling van een visumvrije regeling tussen de EU en de Russische Federatie.

De besprekingen zouden kunnen worden gevoerd in het subcomité voor aangelegenheden met betrekking tot justitie en binnenlandse zaken (nr. 6). Betrokken kandidaat-lidstaten kunnen worden uitgenodigd deel te nemen wanneer dat relevant is, met name waar het gaat om grensbeheer en grenscontrole.

26. Naast de flexibiliteitsbepalingen die in de gemeenschappelijke gedragslijn zijn opgenomen (kosteloze of laaggeprijsde verstrekking van meervoudige visa) kan voor een oplossing naar de volgende overgangsmatregelen worden gekeken (die na enige tijd moeten worden geëvalueerd):

- i) de Commissie is van oordeel dat afgifte van een speciaal doorreisdocument (vereenvoudigd **doorreisdocument**) moet worden overwogen. Dit document zou gelijkwaardig zijn met een meervoudig doorreisvisum voor Russische staatsburgers die te goeder trouw zijn en frequent rechtstreeks tussen Kaliningrad en de rest van Rusland reizen. De Russische autoriteiten zouden van tevoren lijsten van frequente reizigers kunnen verstrekken. Het doorreisdocument zou kosteloos of tegen lage kosten worden verstrekt door de consulaten van de betrokken kandidaat-lidstaten. Nadere details over de werking van zo'n systeem zijn in bijlage I opgenomen.
- ii) de Commissie is bereid nader onderzoek te verrichten naar de haalbaarheid van **vrijstelling van de visumplicht voor reizigers in doorgaande treinen zonder tussenstop** (voor reizen per bus is adequate afscherming niet mogelijk). Ter beveiliging zouden deze treinen snel genoeg moeten rijden en zouden de rijtuigen zo moeten zijn geconstrueerd dat reizigers de trein niet zonder toestemming van de Litouwse autoriteiten kunnen verlaten. Dergelijke treinen bestaan momenteel nog niet. Het is duidelijk dat de treinen en het spoor aanzienlijk zouden moeten worden aangepast; voor de noodzakelijke investeringen is tijd nodig, en met name Litouwen zal hiervoor aanzienlijke steun moeten krijgen. Volgens het Russische memorandum moeten de Litouwse autoriteiten het recht behouden om de toegang te weigeren en tijdens de doorreis controles uit te voeren. Invoering van een dergelijke optie mag niet



inhouden dat Rusland extraterritoriale rechten krijgt, zoals in het geval van corridors. Een besluit over deze optie kan alleen worden genomen door de uitgebreide EU op basis van een grondige evaluatie, en wanneer de technische belemmeringen uit de weg zijn geruimd. De EU is bereid na de toetreding van Litouwen de juridische en technische haalbaarheid van visumvrije treinen zonder tussenstop te onderzoeken.

Nadere details over deze optie zijn in bijlage II opgenomen.

27. Invoering van het vereenvoudigde doorreisdocument vereist de volledige medewerking van de kandidaat-lidstaten en voldoende administratieve en financiële steun van EU-zijde. Ook Rusland zou volledige medewerking moeten verlenen, met name waar het gaat om opening van nieuwe consulaten, verstrekking van lijsten van Russische staatsburgers die voor het vereenvoudigde doorreisdocument in aanmerking komen, overname van illegalen door sluiting en uitvoering van een overnameovereenkomst en ratificatie van de grensovereenkomst met Litouwen. Bovendien moet Rusland de afgifte van internationale paspoorten voor zijn burgers aanzienlijk versnellen, volgens een vast tijdschema. Gedurende een korte overgangperiode kunnen interne Russische paspoorten worden aanvaard, in combinatie met een visum of een vereenvoudigd doorreisdocument.
28. Voor het toezicht op de tenuitvoerlegging en het beheer van de regeling die voor het vereenvoudigde doorreisdocument wordt voorgesteld, moeten waar nodig bijeenkomsten worden gehouden met alle betrokken partijen, ook de kandidaat-lidstaten, in het kader van de instellingen van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst<sup>2</sup>.
29. De EU zou de kandidaat-lidstaten moeten garanderen dat aanvaarding en uitvoering van de genoemde flexibiliteitsbepalingen op zich geen risicofactor vormt voor de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen, d.w.z. de volledige integratie in het Schengengebied.
30. Ten aanzien van het goederenverkeer is het oordeel van de Commissie dat de regeling voor douanevervoer die na de uitbreiding van toepassing zal zijn, en die het vrije verkeer van goederen tussen Rusland en Kaliningrad over EU-grondgebied zonder douanerechten of andere doorvoerheffingen dan kosten voor vervoer en administratie (zoals in de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst vastgesteld) mogelijk maakt, toereikend is en dat wat de formaliteiten betreft voldoende flexibiliteit wordt geboden door de bestaande verdragen en procedures.
31. Afschaffing van de formaliteiten voor goederen die over het grondgebied van de Gemeenschap worden doorgevoerd, zou in strijd zijn met de fundamentele regel die overal ter wereld geldt, en dus ook in Rusland, namelijk dat een land toezicht moet kunnen uitoefenen op het verkeer van goederen uit een ander land over zijn grondgebied. Afschaffing is dus in strijd met het acquis. Bovendien zou de doorvoer van goederen via daarvoor aangewezen corridors aanzienlijke praktische problemen met zich meebrengen. Het zou ook onaanvaardbaar zijn voor de kandidaat-lidstaten.

---

<sup>2</sup> Voor de invoering van technisch meer geavanceerde oplossingen, zoals met visa gelijk te stellen elektronische pasjes, is tijd en veel geld nodig, en zeer nauwe samenwerking met de betrokken landen (Rusland en Wit-Rusland). Mocht dat nodig blijken, dan kunnen deze mogelijkheden op de langere termijn worden onderzocht.

## CONCLUSIES

32. De Commissie meent dat enkele van de voorstellen van Rusland voor de doorreis van personen tussen Kaliningrad en de rest van Rusland serieuze overweging verdienen. Zij beveelt daarom aan dat het standpunt van de EU wordt gebaseerd op het volgende maatregelenpakket, ter aanvulling op de maatregelen waarin de gemeenschappelijke gedragslijn van 13 mei 2001 voorziet:

- a) de consulaire autoriteiten in de EU of de kandidaat-lidstaten zouden overeenkomstig de voorwaarden van bijlage I een „vereenvoudigd doorreisdocument” kunnen verstrekken aan Russische staatsburgers die over de weg of per spoor reizen, uitsluitend voor de rechtstreekse doorreis tussen Kaliningrad en de rest van Rusland. De werking van dit doorreisdocument zou regelmatig moeten worden geëvalueerd door middel van bijeenkomsten met alle betrokken partijen, ook de kandidaat-lidstaten, in het kader van de instellingen van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst.
- b) dit veronderstelt dat Rusland medewerking verleent door op korte termijn nieuwe consulaten te openen, overeenkomstig het verzoek van Litouwen.
- c) aan de grens zouden in gevallen van humanitaire noodzaak visa kunnen worden verstrekt, overeenkomstig het acquis. Het kan zijn dat op zeer korte termijn, voor de noodzakelijke consulaire faciliteiten zijn ingesteld, enige flexibiliteit moet worden betoond. Het vereenvoudigde doorreisdocument zal niet aan de grens worden afgegeven.
- d) gedurende twee jaar, tot einde 2004, mogen de Litouwse autoriteiten, ten behoeve van de afgifte van visa of vereenvoudigde doorreisdocumenten, interne Russische reisdocumenten aanvaarden. Rusland zal ermee moeten instemmen dat vanaf 2005 alleen internationaal erkende paspoorten worden aanvaard.
- e) de EU moet bereid zijn samen met Rusland en Litouwen de haalbaarheid te onderzoeken van visumvrij verkeer door middel van speciale treinen die zonder tussenstop reizen, zoals door Rusland voorgesteld. Met name moet worden gekeken naar de voorwaarden voor beveiligde doorreis. Een besluit over deze optie kan alleen worden genomen door de uitgebreide EU op basis van een grondige evaluatie, en wanneer de technische belemmeringen uit de weg zijn geruimd. De EU is bereid na de toetreding van Litouwen de juridische en technische haalbaarheid van visumvrije treinen zonder tussenstop te onderzoeken.

Het moet duidelijk zijn dat de Litouwse autoriteiten het recht moeten behouden om de toegang te weigeren en tijdens de doorreis controles uit te voeren. Invoering van een dergelijke optie mag niet inhouden dat Rusland extraterritoriale rechten krijgt, zoals in het geval van corridors.

- f) de EU moet het Russische voorstel bestuderen om besprekingen te openen teneinde vast te stellen aan welke voorwaarden moet zijn voldaan voor de uiteindelijke totstandkoming van een visumvrije regeling. De besprekingen in het kader van de instellingen van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomst, met name subcomité 6, moeten worden

geïntensiveerd. De kandidaat-lidstaten moeten hierbij worden betrokken. Dit subcomité bespreekt tevens de samenwerking op het gebied van grensbeheer, onder andere de bestrijding van grensoverschrijdende criminaliteit en illegale migratie, en moet een overnameovereenkomst opstellen. Vooruitgang ten aanzien van kwesties op het gebied van justitie en binnenlandse zaken is in dit verband ook van belang.

33. De EU zou Litouwen juridisch bindende garanties moeten geven dat:
  - aanvaarding van maatregelen die deel uitmaken van bovengenoemd pakket op generlei wijze afbreuk doet aan of een belemmering vormt voor de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen;
  - waar nodig bijstand zal worden verleend met het oog op de uitvoering van deze maatregelen.
34. De voor de invoering van het vereenvoudigde doorreisdocument benodigde technische aanpassingen van de geldende verordeningen moeten, zoals dat ook het geval is voor andere relevante afgeleide wetgeving, worden opgenomen in de lijsten die aan de kandidaat-lidstaten zullen worden verstrekt.
35. Wat het verkeer van goederen betreft biedt het internationale verdrag betreffende het vervoer van goederen over de weg (TIR) de mogelijkheid van doorvoer van goederen met betrekkelijk weinig formaliteiten. De EG-regels bieden de lidstaten de mogelijkheid om voor de doorvoer per spoor vereenvoudigde procedures in te stellen, zoals bijvoorbeeld aanvaarding van de bestaande Russische documenten (SMGS). De alternatieven (doorgang zonder formaliteiten, al dan niet met controle achteraf in Rusland) zijn ofwel onaanvaardbaar, of bieden geen procedurele voordelen (toetreding van Rusland tot de overeenkomst betreffende een gemeenschappelijke regeling inzake douanevervoer en de overeenkomst betreffende het enig document; op dit moment geen realistische optie).
36. De EU heeft Rusland via Tacis al bijstand aangeboden om het passeren van de grens en de afgifte van paspoorten die aan de ICAO-voorschriften voldoen, te versnellen, met name voor ingezetenen van Kaliningrad. Oplossingen voor de problemen in verband met het verkeer van personen en goederen moeten echter gepaard gaan met intensievere samenwerking inzake de toekomst van de regio Kaliningrad. De uitdagingen op het gebied van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, grensbeheer, milieu en volksgezondheid en economische ontwikkeling moeten gezamenlijk worden aangepakt, zoals Commissievoorzitter Prodi schrijft in zijn brief aan president Poetin van 23 mei.
37. Indien mogelijk moet bovenstaand maatregelenpakket worden gevoegd bij de gezamenlijke verklaring die op 11 november ter goedkeuring zal worden voorgelegd aan de topontmoeting EU–Rusland in Kopenhagen.

## BIJLAGE I

### **Werking van het vereenvoudigde doorreisdocument**

1. Alle Russische staatsburgers die frequent rechtstreeks tussen Kaliningrad en de rest van Rusland reizen zouden het recht moeten hebben een vereenvoudigd doorreisdocument aan te vragen. Om de afgifte van dit document te versnellen, zouden de Russische autoriteiten van tevoren lijsten van in aanmerking komende personen kunnen verstrekken. De doorreislanden behouden het recht bepaalde personen niet toe te laten, bijvoorbeeld wanneer er sprake is van misbruik van het systeem of om redenen van openbare veiligheid.
2. Het vereenvoudigde doorreisdocument kan worden uitgevoerd als een beveiligd boekje, waarvan de eerste bladzijde persoonsgegevens bevat, zoals in de aanbevelingen voor paspoorten van de ICAO. Daarop kan een beveiligde sticker worden aangebracht. De geldigheidsduur kan één of meer jaren bedragen.

Het boekje zou gelijkwaardig zijn met een meervoudig visum, maar uitsluitend geldig zijn voor de reis tussen twee gebieden die tot dezelfde staat behoren, maar gescheiden zijn door het grondgebied van een of meer lidstaten.

Het document moet kunnen worden verlengd.

3. Andere technische en praktische punten kunnen in afgeleide wetgeving worden geregeld, zoals het afstempelen van het vereenvoudigde doorreisdocument bij binnenkomst in en verlaten van het land om de duur van het verblijf te controleren, de kosten van afgifte, de plaats van afgifte en andere.
4. Het vereenvoudigde doorreisdocument zou kunnen worden afgegeven door een consulaat van de betrokken kandidaat-lidstaat. Daarbij is geen sprake van automatisme, en er wordt dus geen inbreuk gemaakt op de soevereiniteit. De kandidaat-lidstaten moeten overwegen hun netwerk van consulaten uit te breiden.

Zij zouden ook kunnen overwegen alle soorten visa, met inbegrip van het vereenvoudigde doorreisdocument, wederzijds te erkennen, zodat Russen die door twee of drie verschillende landen reizen, geen twee of drie visa hoeven aan te vragen. Op die wijze zou de wederzijdse erkenning van visa, die volgens de bepalingen van Schengen vereist is, vervroegd worden toegepast.

5. Bovendien is het zo dat:
  - dit vraagstuk dan niet in de toetredingsonderhandelingen over hoofdstuk 24 aan de orde hoeft te komen, omdat een basisprincipe van het acquis, namelijk de visumplicht voor Rusland, dan al is uitgevoerd. De technische aanpassingen zouden dan, zoals dat ook het geval is voor andere afgeleide wetgeving, worden opgenomen in de lijsten die aan de kandidaat-lidstaten zullen worden verstrekt;
  - de verordening inzake het vereenvoudigde doorreisdocument voor alle lidstaten zou gelden. Het speciale systeem kan dan op zich geen belemmering vormen voor de opheffing van de controles aan de binnengrenzen door de toekomstige lidstaten.

6. Door middel van een EG-verordening kunnen de noodzakelijke wettelijke bepalingen worden vastgesteld:
- tot vaststelling van een nieuwe vorm van doorreis, namelijk van een deel van een derde land naar een ander deel van hetzelfde land via het grondgebied van een of meer lidstaten van de EU. Het acquis voorziet momenteel nog niet in een dergelijke definitie;
  - ter bevestiging van het feit dat het vereenvoudigde doorreisdocument als gelijkwaardig met een visum geldt;
  - om meervoudige doorreis tussen verschillende delen van eenzelfde derde land mogelijk te maken en de geldigheidsduur vast te stellen op een aanzienlijke tijdsduur (in voorkomend geval enkele jaren);
  - om de maximale tijdsduur van de doorreis vast te stellen, bijvoorbeeld op 24/36 uur in plaats van de voor doorreis gebruikelijke vijf dagen;
  - om sancties vast te stellen op misbruik, bijvoorbeeld financiële sancties of uiteindelijk intrekking van het document;
  - om passende beveiligingsmaatregelen vast te stellen volgens de procedure van Verordening nr. 334/2002.

## BIJLAGE II

### Vrijstelling van de visumplicht voor reizigers op vervoermiddelen zonder tussenstop

#### 1. BEPALINGEN VAN HET ACQUIS

Het acquis op dit gebied is een combinatie van het oude Schengen-acquis (dat nu in het EG/EU-acquis is opgenomen) en de visumverordening, waarin is bepaald dat Rusland tot de landen behoort waarvan de staatsburgers alleen op vertoon van een visum tot het grondgebied van de EU kunnen worden toegelaten.

Volgens artikel 5 van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst kan aan onderdanen van derde landen toegang worden verleend voor een verblijf van ten hoogste drie maanden, indien zij aan de volgende voorwaarden voldoen:

1. Zij zijn in het bezit van een geldig reisdocument en indien vereist een visum.
2. Zij kunnen documenten overleggen ter staving van het doel en de omstandigheden van het voorgenomen verblijf en aantonen dat zij over voldoende middelen van bestaan beschikken voor de duur van het voorgenomen verblijf en voor de terugreis, dan wel in staat zijn deze middelen rechtmatig te verwerven.
3. Zij zijn niet geregistreerd als personen aan wie de toegang moet worden geweigerd.
4. Zij worden niet beschouwd als een gevaar voor de openbare orde, de nationale veiligheid of de internationale betrekkingen van de lidstaten.

De *eerste voorwaarde*, waar het in dit verband om gaat, is in de context van de doorreis van en naar Kaliningrad uitvoering besproken. Het probleem van de interne paspoorten komt hierna aan de orde.

De *tweede voorwaarde* is voor de doorreis van en naar Kaliningrad niet rechtstreeks relevant. Het is zeer onwaarschijnlijk dat de betrokken lidstaten (voornamelijk Litouwen) voorwaarden zullen stellen met betrekking tot bijvoorbeeld voldoende middelen van bestaan voor de duur van het voorgenomen verblijf. Geen van de kandidaat-lidstaten heeft dit punt aan de orde gesteld.

De *derde voorwaarde*, die betrekking heeft op het gebruik van het Schengen-informatiesysteem en artikel 96 van de Schengen-uitvoeringsovereenkomst, kan volledig worden toegepast zodra de controles aan de binnengrenzen zijn afgeschaft. Tot dat moment kan gebruik worden gemaakt van de *nationale* registers om na te gaan of een persoon ongewenst is en deze persoon de toegang moet worden geweigerd. Later zal daarvoor het Schengen-informatiesysteem worden gebruikt. De lidstaten zijn verplicht het gemeenschappelijke register van het Schengen-informatiesysteem van gegevens als bedoeld in artikel 96 te gebruiken, omdat de controles aan de binnengrenzen zijn opgeheven.

De lidstaten wisselen ook (buiten het Schengen-informatiesysteem om) gegevens uit met betrekking tot de *vierde voorwaarde*.

Onderdanen van bepaalde derde landen, waaronder Rusland, moeten in het bezit zijn van een visum om de buitengrenzen van de lidstaten te mogen overschrijden (artikel 1, lid 1, van de visumverordening). Het Hof heeft aangegeven dat het, gezien het bepaalde in artikel 3, onder

d), van het EG-verdrag, mogelijk is dat geen visum is vereist wanneer de overschrijding van de buitengrenzen niet is bedoeld voor de binnenkomst en het verkeer op het grondgebied van de Gemeenschap (zaak C-170/96, punt 22). Het kan dus zijn dat reizigers op een doorgaande trein die het grondgebied van de Gemeenschap doorkruist, in bepaalde gevallen niet onder de visumplicht vallen. Het Hof heeft dit echter alleen toegepast op luchthaventransit, en de Raad heeft naar aanleiding van deze jurisprudentie artikel 2, tweede streepje, van de visumverordening zodanig geformuleerd dat een doorreisvisum niet vereist is voor luchthaventransit door het grondgebied van een lidstaat. Het is echter op basis van de uitspraak van het Hof niet uitgesloten dat deze uitzonderingsbepaling wordt verruimd en het acquis op dit punt aangepast.

## **2. VOORSTELLEN BETREFFENDE DOORREIS**

Door per vliegtuig te reizen of van de geplande veerdienst gebruik te maken, kunnen Russen van en naar Kaliningrad reizen zonder visum, met gebruikmaking van hun interne paspoort. De voorwaarden van het acquis spelen een rol waar het gaat om de reis over land. Het is duidelijk (en dat wordt ook toegegeven in het memorandum van Rusland) dat voor reizigers per auto de normale regels van het acquis moeten gelden (met betrekking tot visum, reisdocumenten, grenscontrole), met inbegrip van de mogelijkheden die het acquis biedt om de doorreis te vereenvoudigen (meervoudig visum, visumkosten). Dit is sinds 1995 al het geval voor de doorreis van en naar Kaliningrad per auto.

Het Russische memorandum stelt voor een visumvrije doorreisregeling in te stellen voor reizigers per trein of per bus. Daarnaast vraagt Rusland om vereenvoudigde afgifte van visa aan de grens voor autoreizigers. Deze voorstellen zijn uiteraard zeer relevant voor het verzoek van de Europese Raad van Sevilla aan de Commissie om de mogelijkheid voort flexibiliteit binnen het acquis te onderzoeken.

### **Drie methoden voor het reizen over land**

#### *1.1 Trein*

Het systeem van doorreis per trein kan alleen in overeenstemming zijn met het acquis, als aan een fundamentele eis wordt voldaan: *het moet voor de reizigers onmogelijk zijn tijdens de doorreis over het grondgebied van Litouwen de trein te verlaten*. Als dit kan worden gegarandeerd, is het niet nodig de genoemde regels van het acquis, met name de visumplicht, toe te passen. Duidelijk is echter dat deze vorm van beveiligde doorreis alleen mogelijk is, als Litouwen de volledige controle kan hebben over de trein en de passagiers – het memorandum van Rusland lijkt dit toe te geven.

Met andere woorden, de doorreis per trein is na de toetreding alleen een haalbare optie als *Litouwen ermee instemt en als de beveiliging van de doorreis zodanig is dat alle personen die de buitengrenzen overschrijden kunnen worden geïdentificeerd vóór de trein Litouwen binnenkomt*, en erop wordt toegezien dat niemand na de controles de trein binnenkomt of verlaat. Indien deze optie wordt beoordeeld als in overeenstemming met Schengen, gelden dezelfde regels na de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen, zodat er geen belemmeringen zijn voor de volledige toepassing van het Schengen-acquis door Litouwen.

In de praktijk houdt dit in dat Litouwen in staat moet zijn:

1. de reisdocumenten te verifiëren, teneinde de identiteit van de reizigers vast te stellen en te controleren wie zich in de trein bevindt (dit betekent ook dat ongewenste personen de toegang moet kunnen worden geweigerd);
2. de *fysieke beveiliging van de trein* te waarborgen, zodanig dat het betreden van Litouws grondgebied niet mogelijk is.

De trein zou zonder tussenstops moeten rijden en tijdens de doorreis door Litouwen geheel moeten worden bewaakt. Uitsluitend om technische redenen zou mogen worden gestopt. Een hogesnelheidstrein zou het beste zijn. Hoge snelheid betekent in dit verband alleen dat de snelheid van de trein steeds voldoende hoog moet zijn om te verhinderen dat personen uit de trein springen. Het is essentieel dat kan worden gegarandeerd dat aan deze voorwaarde wordt of zal worden voldaan.

Litouwen heeft tot dusver duidelijk gemaakt dat de beveiliging van de huidige doorreis niet afdoende is: er zijn mensen die van de trein springen omdat deze langzaam rijdt, op Litouws grondgebied diverse malen stopt en gedurende de reis niet voldoende wordt bewaakt. Deze optie behoeft daarom nader onderzoek.

Ook Rusland heeft een aantal voorstellen gedaan die moeten bijdragen tot de veiligheid van het systeem.

De EU moet het Russische voorstel voor doorreis per trein welwillend bekijken, zodat zij een goed gefundeerd besluit kan nemen over de verenigbaarheid van dat voorstel met het Schengen-acquis en de gevolgen ervan voor de volledige toepassing van Schengen door Litouwen. Betreffende het functioneren van het systeem moeten nog enkele nadere vragen aan Rusland worden gesteld. Mede aan de hand daarvan kan worden bepaald of de EU Litouwen de garantie kan geven dat deze regeling de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen met betrekking tot Litouwen niet belemmert of vertraagt.

## 1.2 Bus

Dezelfde fundamentele eis geldt voor het Russische voorstel over doorreis per bus: dat systeem kan alleen in overeenstemming zijn met het acquis, als *het voor reizigers onmogelijk is tijdens de doorreis over het grondgebied van Litouwen de bus te verlaten*. In het geval van doorreis per bus kan in de noodzakelijke beveiliging echter niet op aanvaardbare wijze worden voorzien. Aan de eerste voorwaarde kan worden voldaan: het controleren van iedereen die de Litouwse grens overschrijdt. De tweede voorwaarde, de beveiliging van de doorreis, is niet gemakkelijk te verwezenlijken en kan mensen eigenlijk niet worden aangedaan. In de praktijk zal het voor de passagiers nodig zijn dat de bus stopt, en dat zou neerkomen op visumvrije toegang tot Litouwen. De beveiliging van deze vorm van doorreis zou voor de Litouwse autoriteiten een onevenredige belasting zijn, omdat zij alle bussen gedurende de doorreis zouden moeten begeleiden.

Doorreis per bus is derhalve niet te verwezenlijken op een manier die in overeenstemming is met het acquis. Het idee van doorreis per bus zou bovendien voor Litouwen wel eens politiek en praktisch moeilijk te aanvaarden kunnen zijn.



### 1.3 *Auto*

Rusland dringt niet langer aan op visumvrije doorreis voor particuliere personenauto's, maar wel op vereenvoudigde afgifte van visa aan de grens in dergelijke gevallen.

Afgifte van visa aan de grens is juridisch mogelijk tot de opheffing van de controles aan de binnengrenzen, maar het is niet in het belang van de EU om aan te bevelen dat het gebruik van deze mogelijkheid wordt verruimd ten opzichte van wat het Schengen-acquis toelaat (d.w.z. uitzonderingsgevallen). Het is een tijdrovende methode, en het is bovendien moeilijk om voor de afgifte van het visum de desbetreffende nationale registers behoorlijk te raadplegen. Bovendien kost het tijd om het visumaanvraagformulier in te vullen en de moderne visumsticker af te drukken (Verordeningen 1683/95 en 334/2002), wat nog tot een extra hindernis voor het vlotte passeren van de grens leidt, terwijl dat nu al zo moeizaam en traag verloopt. De grensposten zouden moeten worden uitgerust met de geavanceerde, dure apparatuur die voor het vervaardigen van de visumstickers noodzakelijk is. Litouwen heeft te kennen gegeven dat het van deze mogelijkheid geen ruimer gebruik wil maken dan in het Schengen-acquis is bepaald. Er moet worden voorzien in voldoende consulaire faciliteiten om visa efficiënt en nauwgezet te kunnen afgeven. Het is een geheel andere zaak om te erkennen dat de kandidaat-lidstaten wellicht aan de grens visa moeten afgeven, dan dit vast te leggen in een overeenkomst met Rusland.

Vestiging van consulaire faciliteiten in de nabijheid van de grens zou de gang van zaken sterk vergemakkelijken, aangezien de Commissie zal aanbevelen dat afgifte van visa aan de grens in de besprekingen met Rusland niet moet worden aanvaard. Litouwen is bereid consulaten te openen aan de grens in de oblast Kaliningrad (Sovetsk) en in Wit-Rusland (Grodno/Hrodna). Er moet nog worden bekeken of aanvullende financiële steun van de Gemeenschap nodig is.

## BIJLAGE III

### **Gemeenschappelijke gedragslijn van 13 mei 2002**

#### **Kaliningrad: verkeer en doorreis van personen**

Gezien de inspanningen die worden geleverd om na te gaan welke mogelijkheden binnen het acquis bestaan en de lange lijst van de dit voorjaar geplande bijeenkomsten EU–Rusland is het duidelijk dat de EU aan het vraagstuk Kaliningrad een zeer hoge prioriteit toekent. De eindverantwoordelijkheid voor Kaliningrad blijft evenwel bij Rusland liggen. Geen andere actor kan meer doen om de situatie van Kaliningrad te verbeteren dan Rusland zelf.

#### *Het EU-acquis en de gevolgen daarvan voor Kaliningrad*

Deze informele nota heeft betrekking op het tijdvak tussen de toetreding tot de EU en de afschaffing van interne grenscontroles ten opzichte van de nieuwe lidstaten. Na die tijd zal het Schengenacquis volledig worden toegepast.

Het geldende acquis vereist dat onderdanen van de in bijlage I van Verordening nr. 539/2001, als gewijzigd bij Verordening nr. 2414/2001, genoemde derde landen in het bezit zijn van een op een geldig reisdocument aangebracht visum wanneer zij de buitengrens van de lidstaten overschrijden. Deze eis geldt voor doorreizen en voor korte verblijven tot maximaal drie maanden. De door de nieuwe lidstaten afgegeven visa zullen nationale visa zijn die worden afgegeven conform de nationale wetgeving en op basis van de beginselen inzake visumafgifte in het acquis.

De EU heeft met de betrokken kandidaat-lidstaten overleg gepleegd; het is duidelijk dat maatregelen vóór de toetreding onder hun soevereine nationale beslissingsbevoegdheid ressorteren. Er mogen evenwel geen maatregelen worden overwogen die een volledige toepassing van Schengen in gevaar kunnen brengen, en van de kandidaat-lidstaten mag worden verwacht dat zij geen maatregelen nemen die in strijd zijn met de elementaire beginselen van het acquis.

Tegen deze achtergrond zijn de voornaamste mogelijkheden binnen het acquis de volgende:

- meervoudige visa voor kort verblijf die worden afgegeven op individuele basis, met inbegrip van een gunstige behandeling van bepaalde beroepsgroepen zoals vrachtwagenchauffeurs en boordpersoneel van vervoermiddelen die regelmatig de grens moeten passeren,
- soepelheid ten aanzien van de visumkosten totdat de interne grenscontroles worden afgeschaft,
- vrijstellingen van de visumplicht voor bepaalde categorieën als bedoeld in Verordening nr. 539/2001,
- in de regel worden visa door consulaire diensten afgegeven.

Bij de toepassing van de mogelijkheden binnen het acquis zullen de kandidaat-lidstaten normaliter verwachten dat wederkerigheid wordt toegepast.

Het is van belang erop te wijzen dat dankzij het acquis in het belang van beide zijden van de grens de grensoverschrijding gecontroleerd en veilig kan plaatsvinden, zonder dat het verkeer van personen onnodig wordt belemmerd.

#### *Voortzetting van de werkzaamheden*

Thans wordt in PSO-verband nog een aantal andere initiatieven besproken die de situatie van Kaliningrad zouden verbeteren. Steun, bijvoorbeeld voor de ontwikkeling van infrastructuur aan grensdoorlaatposten, modernisering van grensprocedures en opleiding ter vergemakkelijking van het verkeer van personen en goederen en de samenwerking met Rusland bij de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en corruptie, wordt verleend en kan worden verleend door externe hulpprogramma's van de EU. De taskforce inzake georganiseerde misdaad in het Oostzeegebied voert thans nuttige gezamenlijke operaties op het gebied van wetshandhaving uit.

Steun van andere communautaire programma's wordt gebruikt en kan, waar van toepassing, worden gebruikt voor soortgelijke activiteiten, ook voor consulaire voorzieningen.

Als onderdeel van de samenwerking die gericht is op vergemakkelijking van de afgifte van visa en grensoverschrijding verwacht de EU dat Rusland zijn aandeel levert om de samenwerking tussen de Russische en de EU-autoriteiten op het gebied van douane, grensbeheer en immigratie te bevorderen, zoals voorzien in het protocol bij de PSO. Een dergelijke samenwerking moet algemener zijn dan de louter met Kaliningrad verband houdende aspecten en dient het volgende te behelzen: sluiting van een overnameovereenkomst en passende regelingen in dit verband, facilitering van de opening en van het functioneren van consulaten op het grondgebied van de regio Kaliningrad en de rest van Rusland, grensbeheer ondersteund door op geratificeerde overeenkomsten gebaseerde gedemarqueerde grenzen, afgifte in Kaliningrad van paspoorten die voldoen aan de in de ICAO-voorschriften gestelde voorwaarden en andere relevant geachte JBZ-problemen.

## **BIJLAGE IV**

### **Voorlopig tijdschema voor de volgende stappen**

12–14 september:	Informeel bijeenkomst van de ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken
18 september:	Bespreking van de mededeling in de Commissie
25 september:	Eerste bespreking Coreper
30 september:	Eerste bespreking Raad Algemene Zaken
24–25 oktober:	Goedkeuring door de Raad van het EU-standpunt voor de top EU–Rusland
25 oktober – 10 november:	Contacten met de Russische regering
5 november:	Trojka justitie en binnenlandse zaken EU–Rusland gepland
11 november:	Top EU–Rusland in Kopenhagen (gezamenlijke verklaring)