



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 27.7.2011
KOM(2011) 461 wersja ostateczna

2011/0199 (COD)

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 w odniesieniu do włączenia obwodu
kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za strefę
przygraniczną**

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

W interesie rozszerzonej Unii Europejskiej leży zapewnienie, aby granice z państwami sąsiadującymi nie stanowiły barier dla handlu, wymiany społecznej i kulturalnej ani współpracy regionalnej. Dlatego właśnie w 2006 r. Rada i Parlament Europejski przyjęły rozporządzenie ustanawiające przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich¹ (rozporządzenie w sprawie małego ruchu granicznego), które zezwala w przypadku osób zamieszkujących w strefie przygranicznej na odstępstwo od ogólnych przepisów regulujących odprawę graniczną, określonych w kodeksie granicznym Schengen. Rozporządzenie upoważnia państwa członkowskie do zawierania dwustronnych umów z państwami sąsiadującymi spoza UE, pod warunkiem, że umowy te spełniają wszystkie wymogi określone we wspomnianym rozporządzeniu.

W lutym 2011 r., w swoim drugim sprawozdaniu², Komisja stwierdziła, że przepisy dotyczące małego ruchu granicznego znacznie ułatwiają życie ludności zamieszkującej w pobliżu zewnętrznych granic lądowych, a przypadki nadużywania tych zasad są rzadkie.

Komisja stwierdziła również, że istnieją przesłanki do zmiany rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego ze względu na szczególną lokalizację Kaliningradu, bowiem obwód kaliningradzki należący do Federacji Rosyjskiej, którego populacja wynosi niemal milion, w konsekwencji rozszerzenia Unii w 2004 r. stał się jedyną enklawą na terytorium UE.

Położenie geograficzne enklawy kaliningradzkiej jest rzeczywiście wyjątkowe – jest to stosunkowo niewielki obszar, otoczony ze wszystkich stron dwoma państwami członkowskimi UE. Cały obwód ma charakter strefy przygranicznej. W Europie nie spotyka się innych obszarów o podobnej sytuacji geograficznej stanowiących enklawę.

Aby zapobiec izolacji Kaliningradu od jego bezpośrednich sąsiadów, należy ułatwić mieszkańcom obwodu podróżowanie.

O ile obowiązująca od 2007 r. umowa o ułatwieniach wizowych między UE a Federacją Rosyjską jest już istotnym krokiem na rzecz zwiększenia możliwości swobodnego poruszania się, to przepisy dotyczące małego ruchu granicznego zapewniają dodatkowe ułatwienia w szczególności w przypadku regularnego, a nawet codziennego podróżowania na obszarze lokalnym. Wnioskodawcy nie będą musieli na przykład udowadniać posiadania wystarczających środków utrzymania, zezwolenia będą mogły być wydawane bezpłatnie, a na potrzeby małego ruchu granicznego mogłyby zostać zarezerwowane lub utworzone odrębne pasy ruchu lub specjalne przejścia graniczne. Z ułatwień mogliby ponadto korzystać wszyscy mieszkańcy obszaru kaliningradzkiego, niektóre ułatwienia w ramach umowy o ułatwieniach wizowych między UE a Federacją Rosyjską przeznaczone są natomiast tylko dla niektórych kategorii osób.

Aby zapobiec sztucznemu podziałowi obwodu kaliningradzkiego, którego tylko niektórzy mieszkańcy korzystać mają z ułatwień w ramach małego ruchu granicznego podczas gdy większość (w tym mieszkańcy miasta Kaliningrad) nie miałaby takiej możliwości, należy

¹ Rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 z 20 grudnia 2006 r., Dz.U. L 405 z 30.12.2006, s. 1.

² COM(2011) 47 z dnia 9 lutego 2011 r.

umożliwić zakwalifikowanie całego obwodu kaliningradzkiego jako strefy przygranicznej w drodze dwustronnego porozumienia między państwem członkowskim a Federacją Rosyjską. Należy podkreślić, że przedmiotowy obszar uznawany za strefę przygraniczną nie będzie mógł zostać rozszerzony.

W związku z tym i aby zapewnić rzeczywiste skutki rozporządzenia w tym regionie, określona strefa przygraniczna po polskiej stronie powinna stanowić część przedmiotowego obszaru uznawanego za strefę przygraniczną, co pozwoli ułatwić i zintensyfikować wymianę gospodarczą i kulturalną między obwodem kaliningradzkim a głównymi ośrodkami północnej Polski.

Należy podkreślić, że to nadzwyczajne rozszerzenie strefy przygranicznej w regionie Kaliningradu nie wpływa na ogólną definicję obszaru uznawanego za strefę przygraniczną (30/50 km). Poza tym nadal stosuje się wszystkie zasady i warunki rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego, które gwarantują bezpieczeństwo całego obszaru Schengen. W szczególności zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego będą w dalszym ciągu wyposażone w zabezpieczenia określone w rozporządzeniu i będą wydawane jedynie osobom, które spełniają warunki określone w rozporządzeniu. Strona polska zobowiązana jest zapewnić także, aby wszelkie przypadki nadużycia zasad małego ruchu granicznego podlegały skutecznym, proporcjonalnym i odstraszającym sankcjom, w tym ewentualnemu unieważnieniu i cofnięciu zezwolenia na przekraczanie granicy w ramach małego ruchu granicznego. W tym kontekście władze polskie zobowiązały się już do przeprowadzenia ukierunkowanych kampanii informacyjnych i do wyraźnego oznaczenia obszaru małego ruchu granicznego.

Niniejszy wniosek przyczyni się do rozwoju partnerstwa strategicznego między UE a Federacją Rosyjską, zgodnie z priorytetowymi celami określonymi w planie działania dotyczącym wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w zakresie współpracy transgranicznej; wpisuje się on także w ogólne stosunki między UE a Federacją Rosyjską.

2. WYNIKI KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI

Na podstawie drugiego sprawozdania Komisji z funkcjonowania zasad dotyczących małego ruchu granicznego państwa członkowskie przedyskutowały na odpowiednich forach możliwość rozwiązania kwestii enklawy kaliningradzkiej.

Większość państw członkowskich opowiedziało się za takim właśnie rozwiązaniem, pod warunkiem, że ogólna definicja strefy przygranicznej nie będzie podlegać dalszym dyskusjom, oraz że ten wyjątek stanowić będzie szczególne i wyjątkowe rozwiązanie wyłącznie na potrzeby enklawy kaliningradzkiej.

3. ASPEKTY PRAWNE WNIOSKU

Podstawą wniosku jest art. 77 ust. 2 lit. b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Wniosek wprowadza zmiany do rozporządzenia w sprawie małego ruchu granicznego, którego podstawą było analogiczne postanowienie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską tj. art. 62 ust. 2 lit. a) (granice zewnętrzne).

4. WPLYW NA BUDŻET

Wnioskowana zmiana nie ma wpływu finansowego na budżet UE.

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1931/2006 w odniesieniu do włączenia obwodu kaliningradzkiego i niektórych powiatów polskich do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 77 ust. 2 lit. b),

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Dzięki unijnym przepisom dotyczącym małego ruchu granicznego, wprowadzonym rozporządzeniem (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającym przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniającym postanowienia Konwencji z Schengen³, obowiązującym od 2007 r., uniknięto stwarzania barier dla handlu, wymiany społecznej i kulturalnej oraz współpracy regionalnej z państwami sąsiadującymi, zapewniając przy tym bezpieczeństwo całej strefy Schengen.
- (2) Położenie geograficzne obwodu kaliningradzkiego jest wyjątkowe – jest to stosunkowo niewielki obszar, otoczony ze wszystkich stron dwoma państwami członkowskimi, stanowiący jedyną enklawę w UE; kształt obwodu i rozmieszczenie populacji sprawiają, że stosowanie standardowych zasad dotyczących definicji strefy przygranicznej spowodowałoby sztuczny podział enklawy, której tylko niektórzy mieszkańcy korzystaliby z ułatwień w ramach małego ruchu granicznego podczas gdy większość, w tym mieszkańcy miasta Kaliningrad, nie miałaby takiej możliwości. Ze względu na jednorodny charakter obwodu kaliningradzkiego oraz aby zintensyfikować handel, wymianę społeczną i kulturalną oraz współpracę regionalną, należy wprowadzić szczególne odstępstwo od przepisów rozporządzenia (WE) nr 1931/2006, umożliwiające uznanie całego obwodu kaliningradzkiego za strefę przygraniczną.

³ Dz.U. L 405 z 30.12.2006, s. 1.

- (3) Do obszaru uznawanego za strefę przygraniczną należy także włączyć określoną strefę przygraniczną po polskiej stronie, aby stosowanie rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 przyniosło w tym regionie rzeczywiste skutki w postaci zwiększonych możliwości handlu, wymiany społecznej i kulturalnej oraz współpracy regionalnej między obwodem kaliningradzkim a głównymi ośrodkami północnej Polski.
- (4) Niniejsze rozporządzenie pozostaje bez uszczerbku dla ogólnej definicji strefy przygranicznej i w pełni respektuje zasady i warunki określone w rozporządzeniu (WE) nr 1931/2006, w tym w zakresie sankcji, jakie państwa członkowskie zobowiązane są nakładać na mieszkańców strefy przygranicznej, którzy nadużywają zasad małego ruchu granicznego.
- (5) Niniejszy wniosek przyczynia się do rozwoju partnerstwa strategicznego między UE a Federacją Rosyjską, zgodnie z priorytetowymi celami określonymi w planie działania dotyczącym wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości i wpisuje się w ogólne stosunki między UE a Federacją Rosyjską.
- (6) Ze względu na fakt, że cel niniejszego rozporządzenia, tj. wprowadzenie zmian w istniejących unijnych przepisach dotyczących małego ruchu granicznego, nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, a możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie Unii, Unia może podjąć środki zgodnie z zasadą pomocniczości ustanowioną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, także określoną w tym artykule, niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest niezbędne dla osiągnięcia tego celu.
- (7) Zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu (nr 22) w sprawie stanowiska Danii załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dania nie uczestniczy w przyjęciu niniejszego rozporządzenia, nie jest nim związana, ani go nie stosuje. Biorąc pod uwagę, że niniejsze rozporządzenie stanowi rozwinięcie dorobku Schengen, Dania, zgodnie z art. 4 tego protokołu, w terminie sześciu miesięcy od dnia przyjęcia przez Radę niniejszego rozporządzenia, podejmuje decyzję o jego ewentualnej transpozycji do swojego prawa krajowego.
- (8) Niniejsze rozporządzenie stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, w którym Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy, zgodnie z decyzją Rady 2000/365/WE z dnia 29 maja 2000 r. dotyczącą wniosku Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej o zastosowanie wobec niego niektórych przepisów dorobku Schengen⁴; dlatego też Zjednoczone Królestwo nie uczestniczy w przyjęciu niniejszego rozporządzenia, nie jest nim związane ani go nie stosuje.
- (9) Niniejsze rozporządzenie stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, w którym Irlandia nie uczestniczy, zgodnie z decyzją Rady 2002/192/WE z dnia 28 lutego 2002 r. dotyczącą wniosku Irlandii o zastosowanie wobec niej niektórych przepisów dorobku Schengen⁵; Irlandia nie uczestniczy zatem w jego przyjęciu, nie jest nim związana ani go nie stosuje.
- (10) W odniesieniu do Islandii i Norwegii niniejsze rozporządzenie stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen w rozumieniu Umowy zawartej przez Radę Unii

⁴ Dz.U. L 131 z 1.6.2000, s. 43.

⁵ Dz.U. L 64 z 7.3.2002, s. 20.

Europejskiej i Republikę Islandii oraz Królestwo Norwegii dotyczącą włączenia tych dwóch państw we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen⁶, które wchodzi w zakres obszaru, o którym mowa w art. 1 pkt A decyzji Rady 1999/437/WE w sprawie niektórych warunków stosowania tej umowy⁷.

- (11) W odniesieniu do Szwajcarii niniejsze rozporządzenie stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen w rozumieniu Umowy między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską i Konfederacją Szwajcarską dotyczącą włączenia Konfederacji Szwajcarskiej we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen⁸, które wchodzi w zakres obszaru, o którym mowa w art. 1 pkt A decyzji 1999/437/WE w związku z art. 3 decyzji Rady 2008/146/WE⁹.
- (12) W odniesieniu do Liechtensteinu niniejsze rozporządzenie stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen w rozumieniu Protokołu zawartego między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską, Konfederacją Szwajcarską i Księstwem Liechtensteinu o przystąpieniu Księstwa Liechtensteinu do Umowy zawartej między Unią Europejską, Wspólnotą Europejską i Konfederacją Szwajcarską dotyczącej włączenia Konfederacji Szwajcarskiej we wprowadzanie w życie, stosowanie i rozwój dorobku Schengen, które wchodzi w zakres obszaru, o którym mowa w art. 1 pkt A decyzji Rady 1999/437/WE z dnia 17 maja 1999 r. w związku z art. 3 decyzji Rady 2011/350/UE¹⁰,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

Artykuł 1

W rozporządzeniu (WE) nr 1931/2006 wprowadza się następujące zmiany:

- 1) Na końcu art. 3 pkt 2 dodaje się, co następuje:

„Obszary wymienione w załączniku do niniejszego rozporządzenia uznawane są za strefę przygraniczną.”.

- 2) Dodaje się załącznik zgodnie z załącznikiem do niniejszego rozporządzenia.

Artykuł 2

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

⁶ Dz.U. L 176 z 10.7.1999, s. 36.

⁷ Dz.U. L 176 z 10.7.1999, s. 31.

⁸ Dz.U. L 53 z 27.2.2008, s. 52.

⁹ Dz.U. L 53 z 27.2.2008, s. 52.

¹⁰ Dz.U. L 160 z 18.6.2011, s. 19.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich zgodnie z Traktatami.

Sporządzono w Brukseli dnia ... r.

*W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodniczący*

*W imieniu Rady
Przewodniczący*

ZAŁĄCZNIK

„Załącznik:

1. Obwód kaliningradzki;
2. powiaty województwa pomorskiego: pucki, miasto Gdynia, miasto Sopot, miasto Gdańsk, gdański, nowodworski, malborski;
3. powiaty województwa warmińsko-mazurskiego: miasto Elbląg, elbląski, braniewski, lidzbarski, bartoszycki, miasto Olsztyn, olsztyński, kętrzyński, mrągowski, węgorzewski, giżycki, gołdapski, olecki.”