



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 27.7.2011
COM(2011) 461 final

2011/0199 (COD)

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera o Regulamento (CE) n.º 1931/2006 para efeitos da inclusão da região de Kaliningrado e de certos distritos administrativos polacos na zona fronteiriça elegível

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

É do interesse da União Europeia alargada assegurar que as fronteiras com os seus vizinhos não constituam um obstáculo às trocas comerciais, ao intercâmbio social e cultural ou à cooperação regional com os países vizinhos. Por conseguinte, o Conselho e o Parlamento Europeu adoptaram em 2006 um regulamento que estabelece as regras para o pequeno tráfego fronteiriço nas fronteiras terrestres externas dos Estados-Membros¹ («Regulamento relativo ao pequeno tráfego fronteiriço») que autoriza uma derrogação às regras gerais sobre os controlos das fronteiras, estabelecidas no Código das Fronteiras de Schengen, em relação às pessoas que vivem numa zona fronteiriça. O regulamento autoriza os Estados-Membros a concluir acordos bilaterais com os países terceiros vizinhos, na condição de estes acordos respeitarem plenamente os parâmetros nele estabelecidos.

Em Fevereiro de 2011, a Comissão concluiu, no seu segundo relatório², que o regime aplicável ao pequeno tráfego fronteiriço facilitava significativamente a vida das pessoas que viviam na proximidade das fronteiras terrestres externas e que tinham sido detectados poucos casos de abuso do regime.

A Comissão acrescentou que, atendendo à situação específica de Kaliningrado (esta região da Federação da Rússia, com uma população de quase um milhão de habitantes, tornou-se o único enclave na UE na sequência do alargamento de 2004), se poderia justificar uma alteração do regulamento relativo ao pequeno tráfego fronteiriço.

Com efeito, o enclave de Kaliningrado apresenta uma situação geográfica excepcional enquanto região relativamente pequena, completamente circundada por dois Estados-Membros da UE; toda a região («oblast») assume a natureza de uma zona fronteiriça. Não existe qualquer outra região na Europa com uma situação geográfica semelhante, constituindo um enclave.

A fim de não isolar Kaliningrado dos seus vizinhos imediatos, é necessário facilitar a deslocação dos seus habitantes.

Muito embora o acordo concluído entre a UE e a Federação da Rússia sobre a facilitação da emissão de vistos, em vigor desde 2007, represente um avanço significativo para melhorar as oportunidades de mobilidade, o regime de pequeno tráfego fronteiriço proporciona maiores facilidades que respondem mais especificamente às necessidades de deslocação regulares ou mesmo quotidianas no âmbito da zona fronteiriça. Por exemplo, os requerentes não terão de provar que dispõem de meios de subsistência suficientes, a autorização pode ser emitida gratuitamente e poderão ser reservados corredores separados e/ou estabelecidos pontos especiais de passagem nas fronteiras para o pequeno tráfego fronteiriço. Além disso, todos os residentes da região de Kaliningrado beneficiarão destas facilidades, enquanto as previstas no acordo entre a UE e a Federação da Rússia relativo à facilitação da emissão de vistos são unicamente aplicáveis a certas categorias de pessoas.

¹ Regulamento (CE) n.º 1931/2006 do Conselho, de 20 de Dezembro de 2006, JO L 405 de 30.12.2006, p.1.

² COM(2011) 47 de 9 de Fevereiro de 2011.

Igualmente no intuito de impedir uma divisão artificial da região de Kaliningrado, mediante a qual somente alguns habitantes beneficiariam das facilidades relativas ao pequeno tráfego fronteiriço, enquanto a maioria (incluindo os habitantes da cidade de Kaliningrado) seria privada das mesmas, toda a região de Kaliningrado deve ser elegível enquanto zona fronteiriça no quadro de um acordo bilateral entre um Estado-Membro e a Federação da Rússia. É de observar que esta zona fronteiriça elegível não pode ser subsequentemente alargada.

Neste contexto, para conferir um verdadeiro efeito útil à aplicação do regulamento nesta região, deve ser incluída uma zona fronteiriça específica do lado polaco na zona fronteiriça elegível, no intuito de facilitar e reforçar o intercâmbio económico e cultural entre a região de Kaliningrado, por um lado, e os principais centros do norte da Polónia, por outro.

É de sublinhar que este alargamento excepcional da zona fronteiriça à região de Kaliningrado não afecta a definição geral da zona fronteiriça elegível (zona de 30/50 km). De igual forma, continuam a ser aplicáveis todas as regras e condições enunciadas no Regulamento relativo ao pequeno tráfego fronteiriço que garantem a segurança do espaço de Schengen no seu conjunto. Em particular, as autorizações de pequeno tráfego fronteiriço continuarão a comportar os elementos de segurança estabelecidos no regulamento e apenas poderão ser emitidos aos requerentes que preencham todas as condições nele fixadas. De igual modo, a Polónia é obrigada a garantir que qualquer utilização abusiva do regime relativo ao pequeno tráfego fronteiriço seja objecto de sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas, as quais incluirão a possibilidade de cancelar e revogar as autorizações emitidas. Neste contexto, as autoridades polacas já se comprometeram a lançar campanhas de informação específicas e a delimitar claramente a zona de pequeno tráfego fronteiriço.

A presente proposta contribuirá para promover em maior medida a parceria estratégica entre a UE e a Federação da Rússia, em conformidade com as prioridades fixadas no que respeita à cooperação transfronteiras no roteiro para o espaço comum de liberdade, segurança e justiça e será tida em conta no quadro das relações globais entre a UE e a Federação da Rússia.

2. RESULTADOS DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS

Com base no segundo relatório da Comissão sobre a aplicação e o funcionamento do regime de pequeno tráfego fronteiriço, os Estados-Membros debateram, nas instâncias competentes, a oportunidade de adoptar uma solução específica para o problema do enclave de Kaliningrado.

A maioria dos Estados-Membros é favorável a tal solução, desde que não seja rediscutida a definição geral de zona fronteiriça e que esta excepção constitua uma solução específica e única para o caso singular do enclave de Kaliningrado.

3. ELEMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSTA

A proposta baseia-se no artigo 77.º, n.º 2, alínea b), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

A proposta altera o regulamento relativo ao pequeno tráfego fronteiriço, que se baseia na disposição equivalente do Tratado que institui a Comunidade Europeia, ou seja, o artigo 62.º, ponto 2, alínea a) (fronteiras externas).

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A alteração proposta não tem qualquer incidência no orçamento da UE.

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera o Regulamento (CE) n.º 1931/2006 para efeitos da inclusão da região de Kaliningrado e de certos distritos administrativos polacos na zona fronteiriça elegível

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 77.º, n.º 2, alínea b),

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projecto de acto legislativo aos parlamentos nacionais,

Deliberando nos termos do processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- (1) As regras da União que regem o pequeno tráfego fronteiriço, fixadas pelo Regulamento (CE) n.º 1931/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 2006, que estabelece as regras para o pequeno tráfego fronteiriço nas fronteiras terrestres externas dos Estados-Membros e que altera o disposto na Convenção de Schengen³, em vigor desde 2007, têm evitado a criação de barreiras ao comércio, aos intercâmbios sociais e culturais ou à cooperação regional com os países vizinhos, preservando simultaneamente a segurança de todo o espaço Schengen
- (2) A *oblast* de Kaliningrado apresenta uma situação geográfica excepcional: enquanto área relativamente pequena, completamente circundada por dois Estados-Membros, constitui o único enclave na UE; a sua configuração e a repartição da sua população fazem com que a aplicação das regras normais de definição de zona fronteiriça resultaria numa divisão artificial do enclave, mediante a qual somente alguns habitantes beneficiariam das facilidades relativas ao pequeno tráfego fronteiriço, ao passo que a maioria, incluindo os habitantes da cidade de Kaliningrado, seriam privadas das mesmas. À luz da natureza homogénea da *oblast* de Kaliningrado e a fim de reforçar as trocas comerciais e os intercâmbios sociais e culturais, bem como a cooperação regional, deve ser introduzida uma excepção específica ao Regulamento (CE) n.º 1931/2006 no intuito de toda a região poder ser considerada como uma zona fronteiriça.
- (3) Uma zona fronteiriça específica do lado polaco deve ser igualmente reconhecida como zona fronteiriça elegível, a fim de conferir um verdadeiro efeito útil à aplicação do

³ JO L 405 de 30.12.2006, p. 1.

Regulamento (CE) n.º 1931/2006 nessa região, favorecendo as trocas comerciais e os intercâmbios sociais e culturais, bem como a cooperação regional entre a *oblast* de Kaliningrado, por um lado, e os principais centros do norte da Polónia, por outro.

- (4) O presente regulamento não prejudica a definição geral de zona fronteiriça, nem o pleno respeito das regras e condições enunciadas no Regulamento (CE) n.º 1931/2006, nomeadamente as sanções a serem impostas pelos Estados-Membros aos residentes fronteiriços em caso de utilização abusiva do regime relativo ao pequeno tráfego fronteiriço.
- (5) O presente regulamento contribuirá para promover em maior medida a parceria estratégica entre a União Europeia e a Federação da Rússia, em conformidade com as prioridades fixadas no que respeita à cooperação transfronteiras no roteiro para o espaço comum de liberdade, segurança e justiça e tem em conta as relações globais entre a União Europeia e a Federação da Rússia.
- (6) Uma vez que o objectivo do presente regulamento, a saber, alterar as regras em vigor na União relativas ao pequeno tráfego fronteiriço, não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros e pode ser melhor alcançado ao nível da União, esta pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, consagrado no mesmo artigo, o presente regulamento não excede o necessário para atingir esse objectivo.
- (7) Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo (n.º 22) relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca não participa na adopção do presente regulamento e não fica por ele vinculada, nem sujeita à sua aplicação. Uma vez que o presente regulamento se baseia no acervo de Schengen, a Dinamarca deve decidir, nos termos do artigo 4.º do Protocolo acima referido e no prazo de seis meses a contar da data de adopção do presente regulamento pelo Conselho, se procede à respectiva transposição para o seu direito interno.
- (8) O presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen em que o Reino Unido não participa, nos termos da Decisão 2000/365/CE do Conselho, de 29 de Maio de 2000, sobre o pedido do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen⁴, pelo que o Reino Unido não participa na sua adopção, não ficando por ele vinculado, nem sujeito à sua aplicação.
- (9) O presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen em que a Irlanda não participa, nos termos da Decisão 2002/192/CE do Conselho, de 28 de Fevereiro de 2002, sobre o pedido da Irlanda para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen⁵, pelo que a Irlanda não participa na sua adopção, não ficando por ele vinculada, nem sujeita à sua aplicação.
- (10) No que diz respeito à Islândia e à Noruega, o presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen na acepção do Acordo

⁴ JO L 131 de 1.6.2000, p. 43.

⁵ JO L 64 de 7.3.2002, p. 20.

concluído entre o Conselho da União Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à associação destes Estados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do referido acervo⁶, que se insere no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto A, da Decisão 1999/437/CE do Conselho, relativa a determinadas regras de aplicação do referido Acordo⁷.

- (11) Em relação à Suíça, o presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen⁸, que se insere no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto A, da Decisão 1999/437/CE, em articulação com o artigo 3.º da Decisão 2008/146/CE do Conselho⁹.
- (12) No que diz respeito ao Liechtenstein, o presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Protocolo concluído entre a União Europeia, a Comunidade Europeia, a Confederação Suíça e o Principado do Liechtenstein relativo à adesão do Principado do Liechtenstein ao Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, que se insere no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto A, da Decisão 1999/437/CE do Conselho, de 17 de Maio de 1999, em articulação com o artigo 3.º da Decisão 2011/350/UE do Conselho¹⁰.

ADOPTARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

Artigo 1.º

O Regulamento (CE) n.º 1931/2006 é alterado do seguinte modo:

- (1) No final do artigo 3.º, ponto 2, é aditado o seguinte :

«são consideradas zonas fronteiriças as zonas enumeradas no anexo do presente regulamento».

- (2) É aditado um anexo correspondente ao anexo do presente regulamento.

Artigo 2.º

O presente regulamento entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

⁶ JO L 176 de 10.7.1999, p. 36.

⁷ JO L 176 de 10.7.1999, p. 31.

⁸ JO L 53 de 27.2.2008, p. 52.

⁹ JO L 53 de 27.2.2008, p. 52.

¹⁰ JO L 160 de 18.6.2011, p. 19.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável nos Estados-Membros em conformidade com os Tratados.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente

Pelo Conselho
O Presidente

ANEXO

«Anexo:

1. *Oblast* de Kaliningrado
2. Distritos administrativos polacos (powiaty) de województwo pomorskie: pucki, m. Gdynia, m. Sopot, m. Gdańsk, gdański, nowodworski, malborski.
3. Distritos administrativos polacos (powiaty) de województwo warmińsko-mazurskie: m. Elbląg, elbląski, braniewski, lidzbarski, bartoszycki, m. Olsztyn, olsztyński, kętrzyński, mrągowski, węgorzewski, giżycki, gołdapski, olecki.»