

II

(Förberedande rättsakter)

REGIONKOMMITTÉN

53:E PLENARSESSION, 11 OCH 12 FEBRUARI 2004

Yttrande från Regionkommittén om "förslag till rådets förordning om inrättande av en ordning för lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre landgränser" och "förslag till rådets förordning om inrättande av en ordning för lokal gränstrafik vid tillfälliga yttre landgränser mellan medlemsstaterna"

(2004/C 109/01)

REGIONKOMMITTÉN HAR AVGETT DETTA YTTRANDE

med beaktande av

Förslaget till rådets förordning om inrättande av en ordning för lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre landgränser och förslaget till rådets förordning om inrättande av en ordning för lokal gränstrafik vid tillfälliga yttre landgränser mellan medlemsstaterna KOM(2003) 502 slutlig 2003/0193 CNS 2003/0194 CNS),

rådets beslut av den 18 september 2003 att rådfråga kommittén i detta ärende i enlighet med EG-fördragets artikel 265 första stycket,

presidiets beslut av den 19 juni 2003 att ge utskottet för yttre förbindelser i uppdrag att utarbeta yttrandet i ärendet,

artiklarna 61 och 62 i EG-fördraget ⁽¹⁾,

det protokoll om införlivande av Schengenregelverket inom Europeiska unionens ramar, som fogas till Fördraget om Europeiska unionen och till Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, det protokoll om medlemsstaternas yttre förbindelser i fråga om passage av yttre gränser som fogas till Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

förslaget till rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare (KOM(2001) 386 slutlig av den 11 juli 2001),

kommissionens meddelande om utvidgningens följder för de regioner som gränsar till kandidatländerna (KOM(2001) 437 slutlig av den 25 juli 2001),

kommissionens meddelande "En framtida integrerad förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser" (KOM(2002) 233 slutlig av den 7 maj 2002),

kommissionens meddelande om vidareutveckling av regelverket för den lokala gränstrafiken (SEK(2002) 947 av den 9 september 2002),

kommissionens meddelande "Ett utvidgat europeiskt grannskap: En ny ram för förbindelserna med våra grannländer i öster och söder" (KOM(2003) 104 slutlig av den 11 mars 2003),

kommissionens meddelande "På väg mot ett nytt grannskapsinstrument" (KOM(2003) 393 slutlig av den 1 juli 2003), planen för integrerad förvaltning av Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser av den 13 juni 2002 (europeiska rådet RIF) av den 13 juni 2002,

⁽¹⁾ EGT C 325, 24.12.2002, s. 57–58.

Regionkommitténs yttrande av den 13 mars 2002 om "Förslag till rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare" (KOM(2001) 386 slutlig 2001/0154 CNS) och om "Förslag till rådets direktiv om villkor för att medborgare i tredje land skall ha frihet att resa inom medlemsstaternas territorium under en tid av högst tre månader samt om införande av ett särskilt resetillstånd och om fastställande av villkor för inresa i syfte att förflytta sig under en tid av högst sex månader" (KOM(2001) 388 slutlig 2001/0155 CNS), (CdR 386/2001 fin ⁽²⁾),

Regionkommitténs yttrande av den 16 maj 2002 om invandringspolitik: "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en gemensam politik om olaglig invandring" (KOM(2001) 672 slutlig), "Förslag till rådets beslut om antagande av ett handlingsprogram för administrativt samarbete när det gäller yttre gränser, visering, asyl och invandring (Argo)" (KOM(2001) 567 slutlig 2001/0230 CNS), "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en öppen samordningsmetod för gemenskapens invandringspolitik" (KOM(2001) 387 slutlig) och om asylpolitik: "Förslag till rådets direktiv om miniminormer för när medborgare i tredje land och statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning" (KOM(2001) 510 slutlig 2001/0207 CNS), "Kommissionens arbetsdokument

Sambandet mellan att garantera den interna säkerheten och att uppfylla internationella skyldigheter och instrument avseende skydd" (KOM(2001) 743 slutlig), "Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om en gemensam asylpolitik för Europeiska unionen och införandet av en öppen samordningsmetod" (KOM(2001) 710 slutlig) (CdR 93/2002 fin ⁽³⁾),

Regionkommitténs yttrande av den 13 februari 2003 om dokumentet "På väg mot en utvidgad union

Strategidokument och rapport från Europeiska kommissionen om de enskilda kandidatländernas framsteg på vägen mot anslutning" (KOM(2002) 700 slutlig och SEK(2002) 1400 1412) och "Rapport från kommissionen till rådet Informationen om EU:s utvidgning" (KOM(2002) 281 slutlig), (CdR 325/2002 fin ⁽⁴⁾),

Regionkommitténs yttrande av den 9 april 2003 om "Förslag till rådets direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, yrkesutbildning eller volontärarbete" (KOM(2002) 548 slutlig 2002/0242 CNS), (CdR 2/2003 fin. ⁽⁵⁾),

Regionkommitténs yttrande av den 13 mars 2002 om "Strategier för att främja samarbete över regions – och nationsgränser i en utvidgad union ett grundläggande dokument med riktlinjer inför framtiden", (CdR 181/2000 fin. ⁽⁶⁾),

Regionkommitténs yttrande om "Den andra handlingsplanen för en nordlig dimensionen 2004–2006" (KOM(2003) 343 slutlig) (CdR 102/2003 fin. ⁽⁷⁾),

Hänvisningen till artikel III-166 i utkastet till fördrag om upprättande av en konstitution för Europa, CONV850/03 ⁽⁸⁾ som konventet överlämnade till ordföranden för Europeiska rådet i Rom den 18 juni 2003,

det utkast till yttrande (CdR 277/2003 rév. 1) som antogs den 27 november 2003 av utskottet för yttre förbindelser (föredragande: Karsten Neuman, ledamot av Mecklenburg-Vorpommerns delstatsparlament (DE-PSE),

och av följande skäl:

"Ett Europa med murar kan aldrig leda till försoning, Europa skall vara en kontinent där gränserna utgör mötesplatser." (Richard von Weizsäcker, f.d. förbundsresident i Tyskland

- 1) Regionkommittén välkomnar de föreslagna bestämmelserna om att inleda Europaövergripande bilaterala avtal om den lokala gränstrafiken i Europa med anledning av den kommande utvidgningen eftersom rörelser över gränserna mellan de framtida medlemsstaterna, och också mellan de framtida medlemsstaterna och deras grannar, är både omfattande och viktiga i ett regionalt perspektiv.

⁽²⁾ EGT C 192 av den 12.8.2002, s. 20.

⁽³⁾ EGT C 278 av den 14.8.2002, s. 44.

⁽⁴⁾ EUT C 128 av den 29.5.2003, s. 56.

⁽⁵⁾ Bulletin 6 (2003) 1.4.7.

⁽⁶⁾ EGT C 192, 12.8.2002, s. 37.

⁽⁷⁾ EUT C 23, 27.1.2004, s. 27.

⁽⁸⁾ EUT C 169, 18.7.2003, s. 58.

- 2) Regionkommittén understryker att dessa kompletterande åtgärder inför utvidgningen borgar för att man inte försvårar handeln, det sociala och kulturella utbytet eller det regionala samarbetet – framför allt för invånarna i gränsområdena vid både nya och ännu inte befintliga gränser mellan de nya medlemsländerna och deras grannar.
- 3) Kommunala, regionala och lokala myndigheter i gränsområdena är och förblir de som har mest kunskap om samarbete och utbyte över gränserna, eftersom de problem som hänger samman med gränser i första hand utgör ett lokalt problem som kan lösas helt eller åtminstone delvis genom ett nära lokalt samarbete. Regionala intressen och problem kan bero på många olika faktorer och kan ofta lösas enkelt på lokal nivå, men de kan på lång sikt även påverka förhållandet mellan grannländer negativt och utgöra ett hinder för ett gott grannskap.
- 4) Regionkommitténs positiva inställning grundar sig på de omfattande och genomgående positiva erfarenheterna av lokal gränstrafik. I vissa europeiska regioner har man under årtionden haft väl fungerande bestämmelser just för lokal gränstrafik.
- 5) Regionkommittén välkomnar kandidatländernas engagemang när det gäller att utarbeta kommissionsförslag, och understryker att det är nödvändigt att fortsätta dialogen med dessa länder när det gäller bestämmelser för trafik över gränserna.
- 6) Det är önskvärt att man även fortsättningsvis tar särskild hänsyn till utvidgningen i arbetet med en sammanhållen strategi för gränsöverskridande samarbete i den europeiska integrationen och därmed kan skapa ett viktigt stöd för de aktuella rekommendationerna till förordning, genom att bestämmelserna tillämpas fullt ut av kandidatländerna, och de medlemsstaterna som gränsar till dessa, i de fall detta inte redan skett genom bilaterala avtal.

Yttrandet antogs enhälligt vid Regionkommitténs 53:e plenarsession den 11–12 februari 2004 (sammanträdet den 11 februari).

1. Regionkommitténs ståndpunkt

Kommitténs bedömning

1.1 ReK välkomnar kommissionens förslag att i två förordningar, som av praktiska skäl behandlas gemensamt, komplettera med sammanhängande rambestämmelser om viseringar – inom ramen för den lokala gränstrafiken – gällande planerade förenklingar för gränsboende i de anslutande kandidatländer som för närvarande inte omfattas av någon exakt angiven övergångsperiod innan Schengenregelverket skall användas fullt ut. Syftet är också att möjliggöra att denna övergångsperiod utformas så flexibelt som möjligt och att bestämmelserna därmed anpassas stegvis och utifrån när Schengensamarbetet genomförs i medlemsstaterna.

1.2 ReK kan med tillfredsställelse konstatera att de dokument som detta yttrande baseras på hör till en uppsättning åtgärder, som på grund av att Schengenregelverket inom ramarna för Europeiska unionen införlivats med Amsterdamfördraget och de därmed konstituerade allmänna befogenheterna i fråga om "åtgärder som avser passage av medlemsstaternas yttre gränser" enligt artikel 62.2 och i enlighet med artikel 61 tillhör de åtgärder som vidtas som kompletterande åtgärder för att säkerställa den fria rörligheten i enlighet med artikel 7a inom en tidsrymd av 5 år efter det att Amsterdamfördraget trätt i kraft.

1.3 Kommittén hänvisar till sitt yttrande "Utvecklingen av en gemensam politik för olaglig invandring, människosmuggling och människohandel, yttre gränser och återvändande av personer som vistas olagligt i EU" (KOM(2003) 323 slutlig,

CdR 250/2003 fin), och understryker hur viktigt det är med en välgenomtänkt viseringspolitik för att förhindra olaglig invandring, bekämpa människosmuggling och människohandel och framför allt den ovärdiga handeln med kvinnor. Viseringspolitiken måste baseras på ett effektivt informationssystem och ett väl fungerande integrerat system för gränsskydd vid de yttre gränserna.

1.4 ReK instämmer i kommissionens uppfattning i dess meddelande "På väg mot ett nytt grannskapsinstrument", att en fungerande gränskontroll är en viktig förutsättning för välbefinnande och säkerhet på båda sidor och att handel och gränspassage underlättas samtidigt som gränserna säkras.

1.5 Kommittén erinrar om att det främst är lokala och regionala myndigheter som skall säkerställa stabilitet och säkerhet i gränsområdena.

1.6 ReK delar kommissionens inställning att det med tanke på de sociala och kulturella förbindelser som sedan länge funnits över unionens yttre gränser är viktigt att EU:s nya yttre gränser inte utgör hinder för redan befintliga kontakter och samsamarbetsformer på lokal nivå, och påpekar att dessa tvärtom kan användas för att skapa fredliga och goda grannkontakter mellan EU och dess nya grannar.

1.7 Kommittén understryker att det regionala och gränsöverskridande samarbetet mellan kommunala, lokala och regionala myndigheter för att långsiktigt kunna hantera dessa komplexa frågor är av avgörande betydelse även om de också måste behandlas på nationell nivå.

1.8 De faktiska framstegen i det gränsöverskridande samarbetet påskyndas om man främjar omfattande åtgärder – vilka absolut måste förlöpa även framöver – för det gränsöverskridande samarbetet. De kan exempelvis via Interreg III A knytas till det nära samarbetet mellan lokala och regionala aktörer i gränsområdena, eftersom dessa finns kvar även när arbetet med dessa åtgärder slutförts.

1.9 Gränsregionerna bör särskilt uppmärksammas och med tanke på sitt perifera läge förses med lämpliga medel och instrument i enlighet med strategin för "gemenskapsåtgärder för gränsregionerna".

1.10 Kommittén är övertygad om att det välfungerande samarbetet mellan de lokala aktörerna i gränsområdena, vare sig det rör sig om organisationer eller offentlig förvaltning, åtminstone delvis beror på de förenklade möjligheterna till gränspassage inom ramen för den lokala gränstrafiken, och att samarbetet kan vidareutvecklas utifrån förslagen till förordning.

1.11 Kommittén ser gärna att den framgångsrika modellen med euroregionen (Euroregion) även används för de framtida yttre gränserna och att det där, precis som vid de nuvarande yttre gränserna, kommer till stånd avtal som möjliggör viss gränstrafik åtminstone för dem som är bosatta i de områden som omfattas av Europeiska unionens och medlemsstaternas särskilda stödåtgärder, för att öka mervärdet av gemenskapsfinansierade projekt och underlätta samarbetet.

1.12 Det bör därför prövas om det enligt proportionalitetsprincipen är lämpligt att definiera ett geografiskt täckningsområde med hjälp av direktiv för att kunna uppfylla målsättningarna även om det bara gäller en maximal utsträckning, eller om det inte snarare borde vara medlemsstaternas beslut i och med deras kunskap om konkreta ortsförhållanden, att besluta om ekonomiska, sociala och kulturella överlappande områden inom ramen för subsidiaritetsprincipen, och att bilateralt fastställa det geografiska täckningsområdet, i synnerhet eftersom man inte behöver frukta att detta påverkar andra medlemsstaters intressen.

1.13 Den lokala gränstrafiken, liksom samtliga åtgärder för att avskaffa inre gränser mellan medlemsstater inom ramen för Schengenöverenskommelsen, måste utformas enligt nationell rätt och med hänsyn till samtliga avtalsslutande parter intresse.

1.14 Därför är det viktigt att trots de föreslagna lättnaderna av gränskontrollerna kunna säkerställa kontroll av gränspassagera, eftersom geografiskt och tidsmässigt begränsade visum som inte kompletteras med in- och utresestämpel inte kan övervakas effektivt utan gränskontroll.

1.15 Om det införs ett särskilt korttidsvisum, "L", måste samtliga villkor för att få visum för kortare uppehåll vara uppfyllda. Det som skiljer viseringarna åt är att det förra endast skall berättiga till vistelse i gränsområdet.

1.16 ReK uppmanar kommissionen att undersöka hur det planerade särskilda visumet och förslaget i artikel 16 att avstå

från att stämpla vid in- och utresa skall gå att kombinera med behovet att kontrollera att de tidsmässiga begränsningarna i förslaget artikel 9 följs, och i hur stor utsträckning en sådan kontroll krävs för att uppfylla målsättningarna i förordningen samt hur den skall utformas ändamålsenligt.

1.17 Det lokala konsulära samarbetet, som fastställs i den gemensamma konsulära instruktionen, och viseringspolitiken måste bidra till skyddet av EU-medlemsstaternas yttre gränser.

1.18 ReK hänvisar till att de förordningar, som bygger vidare på Schengenregelverket i den mening som avses i artikel 3.1 i anslutningsakten, utgör rättsakter och därmed måste övertas i sin helhet av samtliga kandidatländer, även så länge och i den utsträckning dessa inte omedelbart införlivas i systemet vid anslutningen till Europeiska unionen.

1.19 Kommittén understryker att införandet av bestämmelser för den lokala gränstrafiken till stor del också kommer att vara beroende av lokala förhållanden, varför det – trots den nationella befogenheten – är nödvändigt att i förväg samråda med lokala och regionala myndigheter i gränsområdet för att de planerade åtgärderna skall bli framgångsrika.

1.20 Det krävs en rad praktiska åtgärder parallellt med de föreslagna åtgärderna för att bygga ut gränsövergångar, göra gränspassagera vid de yttre gränserna effektivare och smidigare och därmed samtidigt kunna koncentrera insatserna på att garantera säkerheten vid de yttre gränserna.

1.21 Sådana åtgärder är inte överflödiga vid de "tillfälliga yttre gränserna" med tanke på att kontrollerna vid de inre gränserna försvinner. De är ett sätt att åtgärda brister i de regionala gränsöverskridande transportnäten vilket skapar goda förutsättningar för att kunna utnyttja de ekonomiska, politiska, sociala och kulturella möjligheter utvidgningen medför.

1.22 ReK välkomnar att dessa åtgärder kan tillämpas även för gränsen mot Kaliningradområdet och uppmuntrar till att så snart som möjligt inleda arbetet med en motsvarande bestämmelse som utgör ett välbehövligt tillägg till kompromissen om transitbestämmelserna mellan de anslutande länderna, EU och Ryssland.

1.23 Kommittén är positiv till en harmonisering av viseringsbestämmelserna för den lokala gränstrafiken med motsvarande tullbestämmelser, och ser särskilt att arbetet med befrielse från importtullar inleds så snart som möjligt.

1.24 Kommittén konstaterar att kommissionen, som ett resultat av den aviserade granskningen av meddelandet "En framtida integrerad förvaltning av EU-medlemsstaternas yttre gränser", har tagit avstånd från det angivna kravet att sluta avtal mellan gemenskapen och angränsande tredje länder, och att den nu tvärtom överlåter på grannländerna att sluta bilaterala avtal vilket möjliggör ökad hänsyn både till skiftande lokala och regionala intressen i gränsområdena och till medlemsstaternas intressen.

1.25 ReK skulle välkomna om de kommunala, regionala och lokala myndigheternas deltagande i arbetet med att säkerställa överenskommelser om dessa bilaterala avtal skulle vara lika självklart som när Regionkommittén engageras för att vidareutveckla det europeiska regelverket för gränsöverskridande samarbete.

2. Regionkommitténs rekommendationer

2.1 om RÅDETS FÖRORDNING om inrättande av en ordning för lokal gränstrafik vid medlemsstaternas yttre landgränser (2003/0193(CNS))

Rekommendation 1

om artikel 3 b

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
(b) "Gränsområde": Ett område som fågelvägen sträcker sig högst 50 kilometer från gränsen. Inom detta område kan de berörda staterna ytterligare specificera vilka lokala förvaltningsområden som skall utgöra en del av gränsområdet.	(b) "Gränsområde": Ett område som fågelvägen sträcker sig högst 50 kilometer från gränsen. Inom detta område kan de berörda staterna ytterligare specificera slå fast vilka lokala förvaltningsområden som skall utgöra en del av gränsområdet, där dessa åtminstone delvis normalt bör ligga inom ett område som sträcker sig högst 50 km från gränsen.

Motivering

Fastställandet av en högsta gräns för att målen i förordningen skall uppnås förefaller inte vara nödvändigt, och överensstämmer inte med proportionalitetsprincipen. Man bör inom ramen för subsidiaritetsprincipen överlåta åt medlemsstaterna, som känner till de konkreta, lokala förhållandena och de ekonomiska, sociala och kulturella nätverken, att på bilateral basis fastställa det geografiska täckningsområdet, i synnerhet som det inte finns anledning att befara att detta inverkar på de övriga medlemsstaternas intressen. För att förordningens mål skall uppnås torde det vara tillräckligt att man fastställer regler i den form som rekommenderas. Detta kan framför allt vara meningsfullt i perifera områden där större kommuner kan ligga på ett avstånd av 50 km eller mer från landgränsen, men trots detta ha starka ekonomiska band till det närbelägna gränsområdet och till exempel via en euroregion stödjas av kommissionen som gränsområde. Detta gäller exempelvis ön Rügen i euroregionen Pomerania i Tyskland, och Stettinområdet i Polen, som ligger ca 200 km från varandra. Man måste åtminstone ta hänsyn till områden med ökaraktär när avståndet till landsgränserna skall beräknas, i de fall definitionen "50 km fågelvägen från gränsen" knyts till närmaste landgräns.

Rekommendation 2

om artikel 18 c

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
c) ge de gränsboende tillstånd att passera gränsen på andra platser än vid de tillåtna gränsövergångarna och på andra tider än de fastställda.	c) ge de gränsboende tillstånd att passera gränsen på andra platser än vid de tillåtna gränsövergångarna och på andra tider än de fastställda.

Motivering

Förslaget ger intryck av att det blir möjligt att passera en yttre gräns utan kontroll av att det finns ett särskilt tillstånd för detta. Det kan i princip vara lämpligt att införa detta förfarande vid inre gränser som inte är utsatta för något större "kriminellt tryck". Visserligen föreligger det risk för missbruk av bestämmelserna om det inte finns någon gränskontroll och om kontroller inne i landet inte kan säkerställa de rimliga och tidsmässiga begränsningar som uppehållstillståndet medger. Denna risk kan inte undanröjas genom större krav vid visumtilldelningen, framför allt med tanke på att man medvetet önskar bevilja ett stort antal visum inom ramen för den lokala gränstrafiken. Genom lättnader i enlighet med punkt a och b kan gränspassagen redan nu underlättas i den utsträckning som detta överensstämmer med kraven på att bekämpa gränsöverskridande kriminalitet och illegal invandring.

I den mån kommissionen motiverar detta med att denna möjlighet anges såväl i artikel 3.1. i Schengenkonventionen som i punkt 1.3 del I i den gemensamma handboken, avstår den från att hänvisa till att delar av ordningen stryks genom rådets beslut 2002/352/EG av den 9 maj 2002, vilket innebär att denna möjlighet sedan den 1 juni 2002 endast finns för "personer för vilka sådana tillstånd föreskrivs i bilaterala avtal om lokal gränstrafik – som i Italien kallas lokal gränstrafik eller utflyktstrafik" – och för "sjömän som går i land, i enlighet med punkt 6.5.2". Dessutom har den verkställande kommittén av goda skäl **inte utnyttjat** denna frivilliga bestämmelse, varför det inte på något sätt går att motivera den planerade användningen av bemyndigandet.

2.2. Rådets förordning om inrättande av en ordning för lokal gränstrafik vid tillfälliga yttre landgränser mellan medlemsstaterna (2003/0194 CNS)

Rekommendation 3
om artikel 5.2 c

Kommissionens textförslag	ReK:s ändringsförslag
c) ge de gränsboende tillstånd att passera gränsen på andra platser än vid de tillåtna gränsövergångarna och på andra tider än de fastställda.	c) ge de gränsboende tillstånd att passera gränsen på andra platser än vid de tillåtna gränsövergångarna och på andra tider än de fastställda.

Motivering

Se motiveringen till rekommendation 2

Innan den andra fasen av Schengensystemet genomförs gäller även här den motivering som finns under rekommendation 2.

Bryssel den 11 februari 2004

Regionkommitténs
ordförande
Peter STRAUB