



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 22 februari 2002 (26.02)
(OR. es)**

**5914/1/02
REV 1**

LIMITE

**VISA 17
NIS 25
ELARG 22
COMIX 75**

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	de Groep visa

nr. vorig doc.:	5914/02 VISA 17 NIS 25 ELARG 22 COMIX 75
	5413/02 VISA 8 NIS 17 ELARG 7 COMIX 38

Betreft:	Kaliningrad: Verkeer en doorreis van personen. Bijdrage van de Groep visa aan de algemene bestudering
----------	---

Kaliningrad is een deel van Rusland dat geografisch van de rest van het land verwijderd is en na de uitbreiding door EU-grondgebied omgeven zal zijn. De doorreis over land naar de rest van Rusland zal hoe dan ook via één van de volgende kandidaat-lidstaten moeten gebeuren: Polen, Litouwen of Letland.

De Europese Raad van Laken heeft in punt 52 uitdrukkelijk verwezen naar Kaliningrad. De Europese Raad memoreert dat de Top van Brussel van 3 oktober 2001 reeds belangrijke richtsnoeren heeft vastgesteld voor de concrete uitvoering van het Strategisch Partnerschap van de Unie en Rusland, waaronder "de specifieke situatie van Kaliningrad, in het bijzonder vraagstukken betreffende het verkeer en de doorreis van personen".

Uitgaande van punt 52 van de Europese Raad van Laken en, o.a. op basis van document 5413/02 VISA 8 COMIX 38 (werkdokument van de Commissiediensten over het verkeer van personen tussen de EU en Kaliningrad) en document SN 4989/01 (document van het voorzitterschap inzake de stand van zaken met het oog op het verkeer vanuit Kaliningrad in de verschillende stadia na de toetreding van Polen en de Baltische staten), heeft de Groep visa dit punt op 18 januari en 11 februari 2002 besproken.

De volgende gegevens zijn van bijzonder belang voor het verkeer en de doorreis: de enclave telt circa 1.000.000 inwoners. Polen en Litouwen hebben een consulaat in Kaliningrad. Polen geeft 50.000 visa af aan personen die niet van de visumplicht zijn vrijgesteld; hieraan moeten per jaar circa 1,2 miljoen overschrijdingen van de Russisch-Poolse grens worden toegevoegd (hetgeen eigenlijk overeenstemt met niet meer dan 20.000 à 25.000 personen) die onder de visum-vrijstellingsovereenkomst vallen die zal worden opgezegd. Volgens de beschikbare informatie zijn deze grensoverschrijdingen met een visum vrijwel geheel op rekening te schrijven van het handelsverkeer in verbruiksgoederen; sommige handelaren overschrijden meer dan eenmaal per dag de grens.

De Commissiediensten hebben voor Litouwen de volgende gegevens verstrekt over het aantal binnenkomsten voor kort verblijf of doorreis alsmede over de uitsplitsing van de statistieken inzake grensoverschrijding.

In 2001 hebben 2.967.568 (dus bijna 3 miljoen) personen de Litouws-Russische grens overschreden. Hiervan gingen er 1.525.352 naar Litouwen en 1.442.216 naar Rusland. Vergeleken met het voorgaande jaar, met 3.215.851 grensoverschrijdingen, was er in 2001 een daling van het personenverkeer met 7,7%. Deze cijfers betreffen personen die Litouwen zijn binnengekomen of hebben verlaten via de grensdoorlaatposten. Er zijn geen aparte cijfers beschikbaar over "het klein grensverkeer" van personen die in de nabijheid van de grens wonen en over doorreisverkeer; deze cijfers zijn verdisconteerd in het totale reizigersaantal.

1. Het voorzitterschap is van oordeel dat naar aanleiding van de vergadering van 18 januari 2002 de Groep visa zich bewust is van de alomvattende en politieke draagwijdte van het verkeer vanuit Kaliningrad, met name wat de doorreis naar en vanuit de rest van Rusland betreft.

Het voorzitterschap is van oordeel dat het vraagstuk van het verkeer van/naar Kaliningrad in zijn geheel dient te worden besproken, rekening houdend met de gegevens over werkloosheid en criminaliteit, die noodzakelijkerwijze risico's op het gebied van illegale immigratie en veiligheid genereren.

De groepen die in de EU belast zijn met de beoordeling van de politieke, handels-, politieke, grens- en visumaspecten moeten derhalve, afzonderlijk of gezamenlijk, een en ander bestuderen.

2. De Groep visa is er bijna eenparig voorstander van de studie over het verkeer en de doorreis vanuit Kaliningrad nu reeds uit te voeren, daar zij zich ervan bewust is dat het door de omvang en de complexiteit van de enclave na de uitbreiding tijd zal vergen om over een volledig resultaat te beschikken.

De studie over de technische aspecten waarmee de Groep visa belast is, moet ook nu reeds worden aangevat, omdat het de EU is die van de kandidaat-lidstaten verlangt dat zij het acquis naleven en derhalve dat zij de visumvrijstellingen afschaffen en voorbereid zijn om als buitengrens te fungeren. Het is ook de EU die verlangt dat vanaf het tijdstip van de toetreding standaardprocedures worden gevolgd (zie het Protocol tot opnemings van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie).

3. Hoewel het in een eerste fase (vanaf de invoering van de visumplicht tot de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen) de aangrenzende kandidaat-lidstaten zijn die het meest betrokken lijken, zullen alle EG-lidstaten - ongeacht of zij de Schengenbepalingen toepassen - van bij het begin erbij betrokken zijn, daar de Russen van Kaliningrad ten minste nog een visum nodig zullen hebben om de lidstaten in te reizen, naast het doorreisvisum om zich naar Moskou te begeven, teneinde aldaar dat eerste visum aan te vragen. Verschillende delegaties zijn van oordeel dat reeds in een eerste fase het nut van een gemeenschappelijk visumkantoor moet worden bestudeerd.

Indien het doel van een gemeenschappelijke EU-visumstructuur in Kaliningrad wordt aanvaard, of indien een lidstaat een consulaire dienst in Kaliningrad opent en deze, via vertegenwoordiging of een onderling overeengekomen samenvoeging met andere consulaire diensten, kan bijdragen tot flexibeler en snellere procedures, zou van de EU een financiële bijdrage worden verwacht voor het vergemakkelijken van de vestiging, de opleiding, de technische werking, de informaticatoepassingen, enz.

3.1. De Commissie heeft in dit verband verklaard dat, indien de lidstaten een gemeenschappelijke structuur in Kaliningrad willen vestigen, de mogelijkheid van een communautaire financiering via het nog goed te keuren ARGOS-programma moet worden

bestudeerd. Zweden is voornemens eind 2002 een consulaire dienst in Kaliningrad te openen. Duitsland is deze mogelijkheid aan het bestuderen maar heeft nog geen besluit genomen.

3.2. Het is evident dat de financiële steun van de EU ook aan de consulaire diensten van de kandidaat-lidstaten in Kaliningrad moet worden verleend, en dat aandacht moet worden besteed aan de structuren en procedures voor grenscontrole.

Het is van uitzonderlijk belang de inspanningen van de Baltische staten te ondersteunen om een aanvang te maken met de consulaire samenwerking en om consulaire diensten in Kaliningrad te vestigen, waarbij gebruik kan worden gemaakt van het PHARE-programma. Litouwen heeft bijstand gevraagd voor de vestiging van consulaire diensten in Oekraïne en Wit-Rusland, o.a. om het reizen naar Kaliningrad te vergemakkelijken.

4. De groep is zich ervan bewust dat er drie groepen van staten zijn (lidstaten, aangrenzende kandidaat-lidstaten en Rusland) waarvan het standpunt en de belangen bekend moeten zijn en afzonderlijk moeten worden bestudeerd, wil men redelijke en praktische oplossingen kunnen vinden. Pas zodra de EU weet wat zij kan en wenst aan te bieden, zal contact worden opgenomen met Rusland. Anders is het gesteld met de eventuele maatregelen die de aanvaarding door en de toepassing in de kandidaat-lidstaten vereisen. In dit verband heeft de trojka reeds voorzien in een eerste contact met de kandidaat-lidstaten die het meest bij deze zaak betrokken zijn.
5. De Groep visa is van oordeel dat zij bij haar analyse dient uit te gaan van de naleving van het acquis, dat en voor de lidstaten en voor de kandidaat-lidstaten geldt, zowel in de eerste fase (toetreding) als in de tweede (afschaffing van de controles aan de binnengrenzen).

Het acquis bestaat er in hoofdlijnen in dat de Russen van Kaliningrad een visum nodig hebben om elk van hun twee landgrenzen te overschrijden (zie artikel 1 van Verordening nr. 539/2001). Er moet evenwel diepgaand worden bezien op welke wijze het acquis moet worden nageleefd en welke aanpassingen moeten worden aangebracht, o.a. op de volgende gebieden:

5.1. Aantal visa

Het acquis wordt nageleefd zodra er "een" visum bestaat. In theorie kunnen de betrokken kandidaat-lidstaten de wederzijdse erkenning overeenkomen van hun vigerende visa of elk ander visum dat in een lidstaat geldig is voor verblijf of doorreis. Daartoe zou een unilateraal besluit volstaan.

Het gaat er tenslotte om geen twee of drie visa te hebben. Eén geldig visum volstaat.

5.2. Uitzonderingen op het acquis

Het acquis wordt ook nageleefd wanneer een staat gebruik maakt van de mogelijke uitzonderingen bedoeld in artikel 4 van Verordening nr. 539/2001. Verwezen zij, onder andere, naar de houders van diplomatieke paspoorten, dienstpaspoorten en andere officiële paspoorten, de bemanningen van bepaalde vervoersmiddelen, scholieren, enz.

5.3. Visummodel

Het acquis (artikel 1 van Verordening nr. 1683/95) vereist het gebruik van een uniform visummodel. Voor het gebruik van elk ander model of het aanbrengen in het paspoort van een element dat dezelfde waarde heeft als een visum moet het acquis worden gewijzigd.

5.4. Plaats van afgifte

De afgifte van visa door consulaire diensten maakt niet rechtstreeks deel uit van het EU-acquis en afgifte aan de grens is slechts bij wijze van uitzondering mogelijk. De Groep visa zal de mogelijkheid en de opportuniteit van een ruimere visumafgifte aan de grens moeten uitdiepen voor de doorreis van Kaliningrad naar Rusland, in een eerste fase voor korte verblijven in het kader van het klein grensverkeer met Litouwen of Polen van Russen die in Kaliningrad wonen.

De groep kiest er uitdrukkelijk voor dat deze grotere flexibiliteit van visumafgifte aan de grens, zoals al aangestipt is voor de fase vóór de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen, wordt uitgebreid zodat na die afschaffing de uitzondering als gemeenschappelijke regel kan worden toegepast.

5.5. Soort visum en bijzondere leges

De Groep visa is van oordeel dat de afgifte van visa met territoriaal beperkte geldigheid voor meerdere binnenkomsten - waarvan de duur in het licht van de ervaring geleidelijk wordt verlengd - tegen bijzondere tarieven (in een eerste fase zelfs eventueel kosteloos), voor

Russen die in Kaliningrad wonen, een zeer flexibel instrument is. Na de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen kan ook voorzien worden in de vermindering of de afschaffing van de leges, ter uitvoering van een van de regels van bijlage 12.

Dit soort visum zou, zelfs in de eerste fase, door het land waar de persoon op doorreis naar de rest van het Russische grondgebied binnenkomt, kunnen worden afgegeven aan bepaalde categorieën van personen die geen risico's voor illegale immigratie of veiligheid opleveren. Bij het bestuderen van de vraag aan welke ruime bevolkingscategorieën deze visa ook kunnen worden afgegeven, moet worden uitgegaan van het evenwicht tussen de volgende twee doelstellingen: a) de handhaving van het EU-acquis mag geen grotere moeilijkheden opleveren voor een gecontroleerd maar vlot verkeer via flexibele maatregelen en b) er dient een redelijke waarborg te bestaan dat de risico's qua illegale immigratie of veiligheid, criminaliteit, bestuursrechtelijke inbreuken, enz. op passende wijze worden beperkt of gecompenseerd.

In dit verband moeten bepaalde beroepscategorieën, zoals vrachtwagenchauffeurs, bemanningsleden van vervoersmiddelen en grensarbeiders, een gunstige behandeling kunnen krijgen.

5.6. Definitie van het doorreisvisum

De geografische ligging van de enclave Kaliningrad zal nopen tot een wijziging van de definitie van het "doorreisvisum" in punt I.2.1.2. van de Gemeenschappelijke Visuminstructie.

Wellicht zal ook artikel 11, lid 1, onder b, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst moeten worden aangepast.

Wat de GVI betreft kan aan de eerste alinea van het punt 2.1.2. de volgende zin worden toegevoegd: "Het doorreisvisum is ook het visum dat aan een vreemdeling wordt afgegeven om over het grondgebied van de Overeenkomstsluitende Partijen te reizen, op doorreis tussen delen van het grondgebied van eenzelfde derde staat, wanneer het gebiedsdeel van vertrek en dat van bestemming van de reis niet aan elkaar grenzen".

Indien overeenstemming bestaat over de noodzaak van de aanpassing en de draagwijdte daarvan (al dan niet van toepassing op artikel 11 van de Overeenkomst) zal het voorstel formeel worden ingediend.

6. Het wordt dienstig geacht dat:

- a) de mogelijke versoepelende maatregelen uitsluitend betrekking hebben op de doorreis vanuit Kaliningrad, teneinde het aanzuigeffect met als gevolg een abnormale stijging van het aantal ingezetenen in de enclave te vermijden;
- b) het niet opportuun is om vanwege de omstandigheden in het gebied en de bijzonderheden van het frequenter verkeer bij bedoelde grenzen een beroep te doen op akkoorden voor klein grensverkeer.

De delegaties blijven de risico's van dit soort grensverkeer onderstrepen. De Commissie is een werkdocument aan het opstellen over het klein grensverkeer, dat als horizontaal vraagstuk betrekking heeft op alle buitengrenzen van de EU. Daarbij zal de rol van deze akkoorden voor het specifieke geval van Kaliningrad worden gezien.

- c) een overname-overeenkomst EU-Rusland als begeleidende maatregel wordt verlangd.

7. Het vereiste reisdocument - hetzij een gewoon paspoort hetzij een ander, speciaal paspoort dat Rusland kan afgeven aan Russen die in Kaliningrad wonen - dient te voldoen aan de voorwaarden die normaal door de ICAO-regelgeving aan paspoorten worden gesteld, nl. dat er visa en grensoverschrijdingsstempels in kunnen worden aangebracht, dat de nationaliteit van de houder ermee kan worden vastgesteld, dat het zijn terugkeer mogelijk maakt, dat het ook een transliteratie kan bevatten in Latijns schrift, enz.

Er moet hoe dan ook verlangd worden dat het paspoort de gebruikelijke veiligheidskenmerken van paspoorten bezit. Volgens een delegatie zou het paspoort dat de Dienst interne zaken in Kaliningrad afgeeft aan Russische ingezetenen reeds aan deze vereiste kunnen voldoen.