

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 24.7.2009  
COM(2009) 383 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT  
EN DE RAAD**

**betreffende de uitvoering en de werking van de regeling inzake klein grensverkeer zoals  
ingesteld bij Verordening (EG) nr. 1931/2006 van het Europees Parlement en de Raad  
tot vaststelling van regels inzake klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de  
lidstaten**

# VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

## betreffende de uitvoering en de werking van de regeling inzake klein grensverkeer zoals ingesteld bij Verordening (EG) nr. 1931/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van regels inzake klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten

### 1. INLEIDING

Op 20 december 2006 hebben het Europees Parlement en de Raad hun goedkeuring gehecht aan Verordening (EG) nr. 1931/2006 tot vaststelling van regels inzake klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten (hierna “verordening inzake klein grensverkeer” genoemd)<sup>1</sup>. Op grond van deze verordening mogen de lidstaten voor in een grensgebied wonende personen afwijken van de algemene voorschriften voor grenscontroles van de Schengengrenscode<sup>2</sup>, teneinde het handelsverkeer, sociale en culturele uitwisselingen en regionale samenwerking niet te belemmeren. Bij de uitvoering van de regeling inzake klein grensverkeer mogen de lidstaten bilaterale overeenkomsten met buurlanden sluiten om in te spelen op specifieke behoeften in verband met hun buurlanden, aangezien deze behoeften afhankelijk zijn van de lokale geografische, sociale en economische situatie. Deze bilaterale overeenkomsten dienen volledig te voldoen aan de in de verordening inzake klein grensverkeer vastgestelde voorwaarden voor regelingen inzake klein grensverkeer. Deze voorwaarden, en in het bijzonder de definitie van “grensgebied”, zijn vastgesteld na moeizame onderhandelingen in de Raad. Zij gelden als uitdrukking van de delicate balans tussen de wens het leven van personen die in een grensgebied wonen en de grens vaak overschrijden, te vergemakkelijken, en de beveiligingseisen die voor het hele Schengengebied gelden.

Voordat zij met een aangrenzend derde land een bilaterale overeenkomst inzake klein grensverkeer sluiten, dienen de lidstaten overeenkomstig artikel 13 van de verordening inzake klein grensverkeer de Commissie te raadplegen, om na te gaan of de overeenkomst met die verordening verenigbaar is. Indien de Commissie de overeenkomst onverenigbaar acht, stelt zij de betrokken lidstaat daarvan in kennis. De lidstaat dient vervolgens al het nodige te doen om de ontwerpovereenkomst binnen een redelijke termijn zo te wijzigen dat de onverenigbare elementen worden aangepast. Dezelfde beginselen inzake raadpleging tussen de lidstaten en de Commissie gelden voor bilaterale overeenkomsten die van vóór de inwerkingtreding van de verordening inzake klein grensverkeer dateren. Die overeenkomsten moeten aan de verordening worden aangepast.

Er zij op gewezen dat wanneer de Gemeenschap eenmaal wetgeving heeft uitgevaardigd op een bepaald gebied, zij op dit gebied exclusieve externe bevoegdheid verkrijgt. De lidstaten verliezen dus de bevoegdheid om te onderhandelen over overeenkomsten met derde landen

---

<sup>1</sup> PB L 29 van 3.2.2007, blz. 3.

<sup>2</sup> Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode), PB L 105 van 13.4.2006, blz. 1.

met betrekking tot het gebied waarop deze wetgeving van toepassing is (AETR-doctrine). Van dit beginsel kan worden afgeweken als het communautaire rechtsinstrument waaraan de externe bevoegdheid wordt ontleend, de lidstaten uitdrukkelijk machtigt dergelijke overeenkomsten te sluiten. Een dergelijke machtiging houdt in dat bevoegdheden die in beginsel aan de Gemeenschap zijn overgedragen, weer aan de lidstaat worden gedelegeerd en derhalve restrictief moeten worden geïnterpreteerd.

Overeenkomstig artikel 18 van de verordening inzake klein grensverkeer is de Commissie verplicht binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de verordening een verslag in te dienen bij het Europees Parlement en de Raad betreffende de uitvoering en de werking van de regeling inzake klein grensverkeer. Die verplichting wordt met dit verslag vervuld.

## **2. FACILITERINGSMAATREGELEN IN DE VERORDENING INZAKE KLEIN GRENsverkeer**

Bij de verordening inzake klein grensverkeer worden ten behoeve van de bewoners van grensgebieden een aantal maatregelen vastgesteld die een vereenvoudiging inhouden ten opzichte van de in de Schengengrenscore vastgelegde standaardprocedures en -controles voor het overschrijden van de buitengrenzen. Deze faciliteringsmaatregelen houden in:

- afwijking van de voorwaarden voor binnenkomst van de Schengengrenscore, met inbegrip van een ontheffing van de visumplicht.

Houders van een vergunning voor klein grensverkeer zijn vrijgesteld van de verplichting i) in het bezit te zijn van een visum en ii) over voldoende middelen van bestaan te beschikken, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis. Bij de grensovergang mogen geen bewijsstukken worden gevraagd om het verblijfsdoel aan te tonen;

- drie maanden ononderbroken verblijf.

Houders van een vergunning voor klein grensverkeer mogen onbeperkt op het grondgebied van het betrokken buurland verblijven, mits elk ononderbroken verblijf niet langer dan drie maanden duurt. Dit is een afwijking van de standaardregel van de Schengengrenscore dat een kort verblijf niet langer dan drie maanden per periode van zes maanden mag duren;

- de vergunning voor klein grensverkeer kan kosteloos worden afgegeven;
- de vergunning kan worden afgegeven met een geldigheidsduur van één tot vijf jaar;
- er kunnen speciale grensdoorlaatposten voor klein grensverkeer worden gecreëerd;
- bij gewone grensdoorlaatposten kunnen speciale doorgangen worden gereserveerd voor klein grensverkeer;
- personen die frequent een landbuitengrens overschrijden en hierdoor bij de grenswachten bekend zijn, hoeven slechts steekproefsgewijs te worden gecontroleerd;
- houders van een vergunning voor klein grensverkeer zijn vrijgesteld van de verplichting hun paspoort te laten stempelen wanneer zij de grens overschrijden;

– om in aanmerking te komen voor de regeling inzake klein grensverkeer, moeten de bewoners van het grensgebied aan verschillende voorwaarden voldoen. Zo moeten zij:

- al ten minste één jaar in het grensgebied hebben gewoond;
- in het bezit zijn van een geldig reisdocument;
- niet in het Schengeninformatiesysteem gesignaleerd staan;
- hun status van grensbewoner en de redenen voor hun regelmatige grensoverschrijdingen kunnen staven met bewijzen;
- niet worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van een van de lidstaten.

### **3. RAADPLEGING OP BASIS VAN ARTIKEL 13 VAN DE VERORDENING INZAKE KLEIN GRENsverkeer: STAND VAN ZAKEN**

Sinds mei 2007 (toen het eerste raadplegingsverzoek werd ingediend) is de Commissie door een aantal lidstaten geraadpleegd. Deze raadplegingen omvatten de uitwisseling van informatie en informeel advies, bijeenkomsten van deskundigen van de lidstaten en de Commissie, alsook officiële briefwisseling over de vraag of ontwerpen van bilaterale overeenkomsten verenigbaar zijn met de verordening inzake klein grensverkeer. De Commissie is geraadpleegd over de volgende bilaterale overeenkomsten:

- Hongarije — Oekraïne

Hongarije zond de Commissie in mei 2007 als eerste lidstaat een ontwerpovereenkomst toe ter raadpleging. De Commissie verklaarde dat de definitie van het grensgebied in de ontwerpovereenkomst onverenigbaar was met de verordening inzake klein grensverkeer (het grensgebied strekte zich uit tot meer dan 50 kilometer van de grens). Hongarije werd verzocht het ontwerp te wijzigen. Hongarije deelde de Commissie mee dat de overeenkomst op 11 januari 2008 in werking was getreden. In de definitieve versie van de overeenkomst, die na de inwerkingtreding aan de Commissie werd toegezonden, waren de gevraagde wijzigingen niet aangebracht. De besprekingen met de Commissie werden voortgezet. In januari 2009 deelde Hongarije de Commissie mee dat de Hongaarse missies in Oekraïne 34 000 vergunningen voor klein grensverkeer hebben uitgegeven sinds de datum van inwerkingtreding van de overeenkomst en dat de regeling inzake klein grensverkeer goed werkt. Circa 80% van de aanvragers van een vergunning voor klein grensverkeer was al eerder in het bezit van een Hongaars visum. Volgens de informatie die de Hongaarse regering de Commissie heeft verstrekt en die gebaseerd is op een volkstelling van 2001, telt de Hongaarse minderheid in Oekraïne 156 600 personen, met name geconcentreerd in de Zakarpats'ka oblast' (Transkarpatië), die aan Hongarije en Roemenië grenst. Deze situatie is historisch gegroeid als gevolg van de wijziging van de Hongaarse grenzen in de loop van de twintigste eeuw. Van deze Hongaarse minderheid woont 95% op minder dan 50 km van de Hongaars-Oekraïense grens en 84% op minder dan 20 km van de grens. De betrokkenen hebben de mogelijkheden van de vergunning voor klein grensverkeer leren kennen en maken er op grote schaal gebruik van om hun dagelijks leven te vereenvoudigen. De meesten van hen hebben familie in Hongarije en moeten vaak naar Hongarije reizen om kleinschalige zakelijke activiteiten uit te

voeren of hoger onderwijs te volgen. Er is slechts één geval van misbruik van de vergunning voor klein grensverkeer geregistreerd.

- Polen — Oekraïne

In januari 2008 legde Polen een eerste ontwerp van bilaterale overeenkomst ter raadpleging voor aan de Commissie. Bij de raadpleging kwamen twee onverenigbare elementen aan het licht: de omvang van het grensgebied (50 in plaats van 30 kilometer) en het feit dat grensbewoners over een reisverzekering tot dekking van ziektekosten moeten beschikken om voor de regeling inzake klein grensverkeer in aanmerking te komen. Polen is verzocht om de betreffende delen van de overeenkomst te wijzigen voordat deze in werking treedt. In februari 2009 heeft Polen de Commissie geïnformeerd over de in de overeenkomst aangebrachte wijzigingen. Wat de omvang van het grensgebied betreft, heeft Polen de overeenkomst overeenkomstig het verzoek van de Commissie gewijzigd. De eis om over een reisverzekering tot dekking van ziektekosten te beschikken, is echter niet uit de overeenkomst geschrapt. In maart 2009 heeft de Commissie de Poolse autoriteiten verzocht de overeenkomst op deze punten te wijzigen. De overeenkomst is op 1 juli 2009 in werking getreden, echter zonder de gevraagde wijziging.

- Litouwen — Belarus

In januari 2008 is een ontwerpovereenkomst tussen Litouwen en Belarus ter raadpleging aan de Commissie voorgelegd. De Commissie heeft vastgesteld dat de vereiste over een reisverzekering tot dekking van ziektekosten te beschikken niet verenigbaar is met de verordening (net als bij de overeenkomst tussen Polen en Oekraïne). Litouwen is verzocht de overeenkomst op dit punt te wijzigen.

- Litouwen — Russische Federatie

In januari 2009 is een ontwerpovereenkomst tussen Litouwen en de Russische Federatie ter raadpleging aan de Commissie voorgelegd. Er zijn Litouwen slechts kleine suggesties gedaan om te waarborgen dat de ontwerpovereenkomst volledig in overeenstemming is met de verordening inzake klein grensverkeer. Na een uitwisseling over de praktische aspecten van de toekomstige tenuitvoerlegging van de ontwerpovereenkomst concludeerde de Commissie dat de ontwerpovereenkomst, mits ten uitvoer gelegd overeenkomstig de aanvullende informatie van de Litouwse autoriteiten, geheel verenigbaar zal zijn met de verordening.

- Letland — Russische Federatie

In januari 2008 is een ontwerpovereenkomst tussen Letland en de Russische Federatie ter raadpleging aan de Commissie voorgelegd. Letland is verzocht uit te leggen hoe de afgifte van vergunningen voor klein grensverkeer door de Russische Federatie in de vorm van visa in zijn werk gaat. In juni 2009 heeft Letland een herzien ontwerp ingediend waarin een specifieke vergunning voor klein grensverkeer wordt ingevoerd. Daarin is rekening gehouden met de reserves die werden geuit ten aanzien van het visumformaat. Het gewijzigde ontwerp bevat echter nog steeds de eis dat betrokkenen over een reisverzekering tot dekking van ziektekosten beschikken. Bovendien omvat het grensgebied administratieve eenheden op Russisch grondgebied die zich uitstrekken buiten de gestelde maximumomvang van het grensgebied. Letland is verzocht de tekst op deze punten te wijzigen.

- Slowakije — Oekraïne

In maart 2008 legde Slowakije een eerste ontwerp van bilaterale overeenkomst ter raadpleging voor aan de Commissie. De Commissie kwam daarbij tot het oordeel dat de ontwerpovereenkomst onverenigbaar was met de verordening inzake klein grensverkeer, omdat het grensgebied groter was dan de verordening toestaat. Slowakije heeft de overeenkomst gewijzigd en deze is op 27 september 2008 in werking getreden. Daarop hebben de Slowaakse autoriteiten de Commissie in november 2008 een kaart van het grensgebied verstrekt. Hoewel op die kaart duidelijk te zien is dat het grensgebied is gewijzigd, is het eerste oordeel van de Commissie dat de wijzigingen die de Slowaakse autoriteiten hebben aangebracht nog niet voldoende zijn om de bilaterale overeenkomst volledig verenigbaar te maken met de verordening inzake klein grensverkeer wat de omvang van het grensgebied betreft. Tot juni 2009 zijn 466 vergunningen voor klein grensverkeer afgegeven, terwijl 54 aanvragen zijn geweigerd.

- Polen — Belarus

In januari 2008 is de ontwerpovereenkomst tussen Litouwen en Belarus ter raadpleging aan de Commissie voorgelegd. Aangezien deze overeenkomst vrijwel identiek was aan die tussen Polen en Oekraïne, werden dezelfde twee onverenigbare elementen geconstateerd: de omvang van het grensgebied was te groot (50 in plaats van 30 kilometer) en grensbewoners moesten beschikken over een reisverzekering tot dekking van ziektekosten om voor de regeling inzake klein grensverkeer in aanmerking te komen. Ook in dit geval is Polen derhalve verzocht de overeenkomst op deze punten te wijzigen. Eind april 2009 heeft Polen een gewijzigd ontwerp ingediend. Daarin is rekening gehouden met de opmerkingen over de omvang van het grensgebied, maar de eis om over een reisverzekering tot dekking van ziektekosten te beschikken, is gehandhaafd. Eind juni 2009 is Polen verzocht de overeenkomst op dit punt te wijzigen.

- Bulgarije — Servië

In juli 2008 is een eerste ontwerp van de overeenkomst tussen Bulgarije en Servië aan de Commissie voorgelegd. De Commissie heeft Bulgarije haar eerste opmerkingen verstrekt over een aantal aspecten, zoals: de definitie van grensbewoners en de status van EU-burgers in het grensgebied, de voorwaarden voor binnenkomst voor grensbewoners, de reikwijdte van de vergunning voor klein grensverkeer, veiligheidsaspecten en technische vereisten.

- Bulgarije — Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië

In juli 2008 is een eerste ontwerp van de overeenkomst tussen Bulgarije en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië aan de Commissie voorgelegd. De Commissie heeft Bulgarije haar eerste opmerkingen verstrekt over dezelfde aspecten als met betrekking tot de ontwerpovereenkomst met Servië.

- Roemenië — Oekraïne

In augustus 2008 is een eerste ontwerp van de overeenkomst tussen Roemenië en Oekraïne aan de Commissie voorgelegd. De Commissie heeft Roemenië haar eerste opmerkingen verstrekt over een aantal aspecten, zoals: de status van de Donau in het kader van de regelingen voor klein grensverkeer, de afbakening van het grensgebied, de mogelijkheid om voor de vergunningen leges in rekening te brengen enz. In maart 2009 heeft Roemenië een

gewijzigde overeenkomst aan de Commissie voorgelegd, die deze met de verordening inzake klein grensverkeer verenigbaar acht.

### **Bilaterale overeenkomsten die van vóór de inwerkingtreding van de verordening inzake klein grensverkeer dateren**

- Slovenië — Kroatië

In december 2007 heeft Slovenië de bilaterale overeenkomst inzake samenwerking op het gebied van het grensverkeer tussen Slovenië en Kroatië, die sinds 2001 van kracht is, officieel aan de Commissie voorgelegd. Bij de evaluatie constateerde de Commissie een aantal met de verordening onverenigbare elementen, waaronder: voor een vergunning komen slechts de burgers van de partijen in aanmerking en geen andere EU-burgers en personen die in de Gemeenschap het recht van vrij verkeer genieten; er wordt niet geëist dat betrokkenen ten minste één jaar in het grensgebied hebben gewoond; de vergunningen zijn niet voorzien van de vereiste beveiligingskenmerken; de geldigheidsduur is niet in overeenstemming met de verordening; de voorwaarden voor de afgifte van een vergunning zijn onduidelijk; de toelating van personen die in de databases gesignaleerd staan, is niet ondubbelzinnig verboden. Ook was het niet mogelijk duidelijk vast te stellen wat de omvang van het grensgebied is en of deze verenigbaar is met de verordening. Slovenië werd in maart 2008 verzocht de overeenkomst in overeenstemming te brengen met de verordening inzake klein grensverkeer. Eind november 2008 erkende Slovenië dat sommige bepalingen van de bilaterale overeenkomst inderdaad moesten worden aangepast. Slovenië verklaarde dat het grensgebied zich tot circa 10 km van de grens uitstrekt. Na onderzoek van de door Slovenië ter beschikking gestelde kaarten, kwam de Commissie tot het oordeel dat het grensgebied in overeenstemming lijkt te zijn met de verordening inzake klein grensverkeer.

Slovenië heeft Kroatië op een vergadering in december 2007 meegedeeld dat de overeenkomst moest worden aangepast. De Commissie heeft echter geen duidelijke informatie ontvangen over het tijdschema voor de aanpassingen. In april 2009 verzocht zij Slovenië dan ook een tijdschema in te dienen voor de uitvoering van de aanpassingen met het oog op de verenigbaarheid met de verordening, zoals de invoering van beveiligingskenmerken op de afgegeven vergunningen en het toekennen van het recht op een vergunning voor klein grensverkeer aan onderdanen van andere landen dan Kroatië en Slovenië.

#### **4. DOOR DE LIDSTATEN TOEGEPASTE FACILITERINGSMAATREGELEN**

De lidstaten hebben de bij de verordening inzake klein grensverkeer vastgestelde faciliteringsmaatregelen in uiteenlopende mate toegepast. In geen van de voor raadpleging voorgelegde bilaterale overeenkomsten zijn alle faciliteringsmaatregelen opgenomen. De meeste lidstaten hanteren strengere eisen dan de verordening inzake klein grensverkeer voorschrijft. Het onderstaande heeft betrekking op reeds in werking getreden overeenkomsten en de in het voorgaande hoofdstuk genoemde ontwerpen.

- Drie maanden ononderbroken verblijf

Met één uitzondering worden in alle overeenkomsten stringenter beperkingen opgelegd aan de verblijfsduur in het grensgebied (volgens de verordening maximaal drie maanden per periode van zes maanden). In één geval verminderde de betrokken lidstaat ook de duur van het ononderbroken verblijf tot 30 dagen. Ongeacht de omstandigheden is het echter ook niet



duidelijk hoe deze lidstaten de duur van het verblijf eigenlijk vaststellen, aangezien het paspoort bij de grensoverschrijding niet wordt afgestempeld.

- Ten minste een jaar verblijf in het grensgebied

In alle overeenkomsten wordt een langere minimale verblijfsduur in het grensgebied vereist dan in de verordening. In vijf van de overeenkomsten is de minimale verblijfsduur in het grensgebied drie jaar.

- Kosteloze afgifte van vergunningen voor klein grensverkeer

In slechts één overeenkomst wordt bepaald dat alle vergunningen voor klein grensverkeer kosteloos worden afgegeven, zoals de verordening inzake klein grensverkeer toelaat. In de andere overeenkomsten variëren de leges van 20 tot 25 euro.

- Vergunningen voor klein grensverkeer mogen worden afgegeven voor maximaal vijf jaar

Met één uitzondering voorzien alle overeenkomsten in de mogelijkheid vergunningen af te geven met een geldigheidsduur tot vijf jaar.

## **5. GECONSTATEERDE PROBLEMEN BIJ DE ANALYSE VAN DE ONTWERPEN VAN BILATERALE OVEREENKOMSTEN**

Bij de raadpleging door de lidstaten zijn twee belangrijke problemen geconstateerd ten aanzien van de interpretatie van de verordening inzake klein grensverkeer:

- de afbakening van het grensgebied

In artikel 3, lid 2, van de verordening inzake klein grensverkeer wordt bepaald:

*“[onder] “grensgebied” [wordt verstaan]: een gebied dat niet verder gaat dan 30 kilometer vanaf de grenslijn. De plaatselijke administratieve districten die moeten worden beschouwd als grensgebied, worden door de betrokken staten in hun bilaterale overeenkomsten, als bedoeld in artikel 13, gespecificeerd. Indien een deel van een dergelijk district zich verder dan 30, maar niet meer dan 50 kilometer van de grenslijn bevindt, wordt het niettemin beschouwd als een deel van het grensgebied”.*

In sommige overeenkomsten (zie hoofdstuk 3) is het grensgebied zodanig omschreven dat het in feite een gebied tot 50 km van de grenslijn bestrijkt, in plaats van 30 km zoals de verordening voorschrijft. Volgens de betrokken lidstaten is dit het gevolg van een dubbelzinnige formulering die in de Engelse (en de Nederlandse) tekst van de verordening inzake klein grensverkeer voorkomt: het woord “het” kan zowel verwijzen naar het betrokken “district” als naar het “deel” van het district dat tussen 30 en 50 km van de grenslijn ligt. Als het slaat op het gekozen district, zou kunnen worden beweerd dat, indien ten minste een deel van het district in de strook tussen 30 en 50 km van de grens ligt, de gehele strook tot 50 km als deel van het grensgebied geldt.

De Commissie steunt deze interpretatie echter niet. Ten eerste is het uit de Franse tekst — *“toute partie d’une de ces communes située à plus de 30 mais à moins de 50 kilomètres de la ligne frontalière est néanmoins considérée comme appartenant à la zone frontalière”* —

duidelijk dat slechts het gedeelte van het district dat binnen 50 km van de grens ligt tot het grensgebied mag worden gerekend.

Ten tweede blijkt, wanneer men artikel 3, lid 2, in zijn geheel leest, dat de wetgever de bedoeling had het grensgebied in beginsel te beperken tot een strook die zich tot 30 km van de grenslijn uitstrekt. De administratieve eenheden die voor de regeling voor klein grensverkeer in aanmerking komen, moeten derhalve in beginsel plaatselijke administratieve structuren zijn die binnen de 30 km-zone liggen, en geen regionale, subnationale structuren zoals “départements”, “provincies” of “województwa”, die naar hun aard veel verder reiken dan 50 km en het dus mogelijk zouden maken de gehele strook van 50 km binnen het grensgebied te doen vallen. Dit zou duidelijk in strijd zijn met het door het Europees Parlement en de Raad bereikte compromis dat het grensgebied tot 30 km beperkte.

Het doel van de uitzonderingsbepaling in de laatste zin — die betrekking heeft op delen van plaatselijke administratieve districten die tussen 30 en 50 km van de grens zijn gelegen — is te voorkomen dat een administratief district voor een deel binnen en voor een deel buiten het grensgebied valt.

Het grensgebied kan derhalve plaatselijk worden uitgebreid als het betrokken district de 30 km-lijn overschrijdt, zodanig dat het district voor een deel binnen de 30 km-strook en voor een deel in de strook tussen 30 en 50 km van de grens ligt.

Dit betekent weer dat een lidstaat die een bilaterale overeenkomst wenst te sluiten, administratieve districten moet kiezen die ten minste voor een deel binnen de 30 km-strook liggen, en geen delen omvatten die verder dan 50 km van de grens liggen, zodat het gehele district als grensgebied kan worden aangewezen.

De uitzonderingsbepaling is dus niet bedoeld voor administratieve eenheden die bij de grens beginnen maar zich verder uitstrekken dan 50 km van de grens.

Een ander belangrijk punt is dat er voor bepaalde landen, namelijk de Russische Federatie en Oekraïne, nog een ander instrument bestaat, dat van toepassing is op personen die vaak de grens oversteken, maar buiten het grensgebied wonen. Dit instrument, de overeenkomst inzake de versoepeling van de afgifte van visa, maakt het mogelijk aan bepaalde categorieën personen kosteloos visa af te geven met een geldigheidsduur tot vijf jaar.

- Vereiste reisverzekering tot dekking van ziektekosten

Sommige lidstaten (zie hoofdstuk 3) hebben in overeenkomsten een bepaling opgenomen die houders van een vergunning voor klein grensverkeer verplicht om bij het oversteken van de grens aan te tonen dat zij over een reisverzekering tot dekking van ziektekosten beschikken. De betrokken lidstaten voeren aan dat een dergelijke verzekering nodig is om openbare zorginstellingen in het grensgebied te beschermen tegen een potentiële toename van de kosten van medische zorg aan onderdanen van derde landen die gebruik maken van de regeling voor klein grensverkeer.

Het is mogelijk dat in het grensgebied financiële problemen ontstaan wanneer onderdanen uit het aangrenzende derde land eerste hulp nodig hebben en dan zonder te betalen vertrekken (er is geen probleem waar het gaat om “gewone” medische zorg, aangezien die slechts wordt verstrekt wanneer de betaling gegarandeerd wordt door middel van een ziektekostenverzekering of anderszins). Dit probleem kan echter op andere wijze worden

opgelost, bijvoorbeeld door een overeenkomst tussen de gezondheidsautoriteiten van de betrokken landen, zoals in het geval van Hongarije en Oekraïne.

Invoering van de verplichting om over reisverzekering tot dekking van ziektekosten te beschikken als voorwaarde voor de afgifte van een vergunning voor klein grensverkeer, geeft om de volgende reden aanleiding tot bezorgdheid: artikel 13 van de verordening inzake klein grensverkeer staat de lidstaten toe bilaterale overeenkomsten te sluiten. Dit kan slechts worden geïnterpreteerd als een toelating om een overeenkomst te sluiten die strikt in overeenstemming is met wat de verordening uitdrukkelijk toestaat. Noch in artikel 4, noch in artikel 9, die gericht zijn op vergemakkelijking van het verkeer door vereenvoudiging van de voorwaarden voor binnenkomst en de voorwaarden voor de afgifte van de vergunning voor klein grensverkeer en die met name geen melding maken van de noodzaak om het bewijs te leveren van voldoende middelen van bestaan, wordt de mogelijkheid genoemd om overlegging van een reisverzekering tot dekking van medische kosten te verlangen. Opneming van een dergelijke voorwaarde in de bilaterale overeenkomst is dus in strijd met de verordening inzake klein grensverkeer. Bovendien zijn houders van een vergunning voor klein grensverkeer uitdrukkelijk vrijgesteld van de visumplicht en bepalen de gemeenschappelijke visuminstructies dat aan deze categorie onderdanen van derde landen niet de verplichting mag worden opgelegd over een reisverzekering tot dekking van ziektekosten te beschikken.

## 6. CONCLUSIES

Op basis van de beschikbare informatie en de bovenstaande analyse komt de Commissie tot de volgende conclusies:

- de huidige tekst van de verordening is het resultaat van intensieve besprekingen binnen de instellingen en tussen de instellingen onderling, en wordt beschouwd als een delicate, passende balans tussen de vergemakkelijking van persoonlijke contacten in het grensgebied en de handhaving van een hoog veiligheidsniveau;
- de lidstaten dienen te worden aangemoedigd ten volle gebruik te maken van andere hun ter beschikking staande middelen ter vergemakkelijking van grensoverschrijdende contacten. Met Oekraïne en de Russische Federatie is bijvoorbeeld een overeenkomst inzake de versoepeling van de afgifte van visa gesloten, op grond waarvan aan bepaalde categorieën frequente reizigers een meervoudig visum kan worden afgegeven met een geldigheidsduur tot vijf jaar;
- de raadplegingsprocedure is ingesteld om ervoor te zorgen dat de bilaterale overeenkomsten inzake klein grensverkeer volledig in overeenstemming zijn met de voorwaarden van de verordening. De raadpleging door de lidstaten is een vrij intensief proces. De procedure functioneert echter niet altijd even goed: sommige lidstaten laten de laatste fase achterwege, namelijk het corrigeren van bepalingen die in strijd zijn met de verordening, alvorens de bilaterale overeenkomst te ondertekenen;
- sinds de goedkeuring van de verordening inzake klein grensverkeer zijn slechts drie bilaterale overeenkomsten inzake klein grensverkeer in werking getreden: tussen Hongarije en Oekraïne op 11 januari 2008, tussen Slowakije en Oekraïne op 27 september 2008 en tussen Polen en Oekraïne op 1 juli 2009. Aan de hand van deze beperkte gegevens kunnen derhalve moeilijk praktische conclusies worden getrokken, met name inzake het totale

aantal personen dat van de regeling gebruik maakt en eventuele problemen met de betrokken faciliteringsmaatregelen of -voorwaarden. Er zijn echter geen meldingen van de lidstaten dat misbruik door houders van een vergunning voor klein grensverkeer wijdverbreid zou zijn, of dat de overeenkomsten veiligheidsrisico's voor het Schengengebied zouden inhouden;

- in principe is de Commissie van oordeel dat dit verslag te vroeg komt om Verordening (EG) nr. 1931/2006 te heroverwegen wat betreft de voorwaarden voor bilaterale overeenkomsten.
  - Wat reisverzekeringen tot dekking van ziektekosten betreft, is het mogelijk dat in het grensgebied financiële problemen ontstaan wanneer onderdanen uit het aangrenzende derde land eerste hulp nodig hebben en dan zonder te betalen vertrekken (er is geen probleem waar het gaat om “gewone” medische zorg, aangezien die slechts wordt verstrekt wanneer de betaling gegarandeerd wordt door middel van een ziektekostenverzekering of anderszins). Dit probleem kan echter op een andere wijze worden opgelost, bijvoorbeeld door een overeenkomst tussen de gezondheidsautoriteiten van de betrokken landen. Wanneer meer ervaring is opgedaan met de uitvoering van de overeenkomsten die op de huidige verordening zijn gebaseerd, kan de potentiële omvang van het probleem mogelijk beter worden beoordeeld.
  - Wat het grensgebied betreft, is de Commissie in dit stadium bereid te overwegen enige flexibiliteit toe te staan ten aanzien van de afbakening van het grensgebied in een bilaterale overeenkomst, mocht de definitie in de verordening inzake klein grensverkeer in afzonderlijke gevallen leiden tot situaties die tegen de geest van de verordening ingaan; bij wijze van uitzondering zou het grensgebied kunnen worden uitgebreid om een kunstmatige scheidslijn in een gemeenschap te voorkomen. Bij het toezicht op de toepassing van de verordening zal de Commissie bovendien bijzondere aandacht schenken aan de voorwaarden voor de afbakening van het grensgebied. De Commissie is dan ook voorstandster van een discussie met de lidstaten over de vraag of de verordening voldoende flexibiliteit biedt om regelingen te treffen voor bijzondere situaties die zich in specifieke grensgebieden voordoen. In het licht van de resultaten van die discussie is zij bereid te overwegen of wellicht voorstellen moeten worden gedaan tot wijziging van de verordening.
  - Mettertijd zal vollediger informatie beschikbaar komen, naarmate steeds meer overeenkomsten in de praktijk worden toegepast. De Commissie is bereid in de tweede helft van 2010 bij het Europees Parlement en de Raad een nieuw verslag in te dienen over de uitvoering en de werking van de regeling inzake klein grensverkeer.