



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 27.7.2011
KOM(2011) 461 endgültig

2011/0199 (COD)

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 bezüglich der Erweiterung des
Grenzgebiets auf das Gebiet von Kaliningrad und bestimmte polnische
Verwaltungsbezirke**

BEGRÜNDUNG

1. HINTERGRUND DES VORGESCHLAGENEN RECHTSAKTS

Es liegt im Interesse der erweiterten Europäischen Union sicherzustellen, dass die Grenzen mit ihren Nachbarländern kein Hemmnis für den Handel, den sozialen und kulturellen Austausch oder die regionale Zusammenarbeit mit den Nachbarländern sind. Daher nahmen der Rat und das Europäische Parlament im Jahr 2006 die Verordnung zur Festlegung von Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten¹ („Verordnung über den kleinen Grenzverkehr“) an, mit dem für Grenzbewohner Ausnahmen von den allgemeinen Vorschriften des Schengener Grenzkodex bezüglich Grenzüberschreitungen zugelassen werden. Die Verordnung gestattet es den Mitgliedstaaten, bilaterale Abkommen mit benachbarten Drittländern zu schließen, sofern diese Abkommen in vollem Umfang den Vorgaben der Verordnung entsprechen.

Im Februar 2011 kam die Kommission in ihrem zweiten Bericht² zu dem Ergebnis, dass der kleine Grenzverkehr den Menschen, die nahe der Außengrenzen leben, das Leben deutlich erleichtert und es kaum Anzeichen dafür gibt, dass die Regelung missbraucht wird.

Die Kommission stellte ferner fest, dass angesichts der besonderen Lage von Kaliningrad – diese Region der Russischen Föderation mit einer Bevölkerung von fast einer Million Menschen wurde nach der Erweiterung von 2004 zur einzigen EU-Enklave – eine Änderung der Verordnung über den kleinen Grenzverkehr gerechtfertigt sein könnte.

Die geographische Lage der Enklave Kaliningrad ist in der Tat außergewöhnlich, da es sich um ein relativ kleines Gebiet handelt, das von zwei Mitgliedstaaten der EU vollkommen umschlossen ist. Das gesamte Gebiet weist die Merkmale eines Grenzgebiets auf. In Europa findet sich keine andere Enklave mit ähnlicher geographischer Lage.

Um eine Isolierung Kaliningrads von den direkten Nachbarländern zu verhindern, muss den Einwohnern des Gebiets das Reisen erleichtert werden.

Zwar hat das seit 2007 geltende Visae erleichterungsabkommen zwischen der EU und der Russischen Föderation bereits erhebliche Verbesserungen für Reisende gebracht, doch sieht die Regelung über den kleinen Grenzverkehr zusätzliche Erleichterungen speziell für den regelmäßigen, darunter den täglichen Reisebedarf im Grenzbereich vor. So müssen Antragsteller im Rahmen dieser Regelung nicht nachweisen, über ausreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts zu verfügen, die Genehmigung wird kostenfrei erteilt und bestimmte Kontrollspuren und/oder Grenzübergangsstellen könnten dem kleinen Grenzverkehr vorbehalten werden bzw. es könnten getrennte Kontrollspuren und/oder Grenzübergangsstellen hierfür eingerichtet werden. Auch gelten diese Erleichterungen für alle Einwohner des Gebiets Kaliningrad, wohingegen die Erleichterungen des Visae erleichterungsabkommens zwischen der EU und der Russischen Föderation nur für bestimmte Personengruppen vorgesehen sind.

Auch um einer künstlichen Spaltung des Gebiets von Kaliningrad durch die Gewährung von Visae erleichterungen im kleinen Grenzverkehr an manche Einwohner, aber nicht an den Großteil der Bevölkerung (darunter die Einwohner der Stadt Kaliningrad) vorzubeugen, sollte

¹ Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 vom 20. Dezember 2006, ABl. L 405 vom 30.12.2006, S. 1.

² KOM(2011) 47 vom 9. Februar 2011.

in einem bilateralen Abkommen zwischen einem Mitgliedstaat und der Russischen Föderation festgelegt werden, dass das gesamte Gebiet von Kaliningrad als Grenzgebiet zu behandeln ist. Zu beachten ist, dass dieses Grenzgebiet nicht weiter ausgedehnt werden kann.

Damit die Verordnung in diesem Gebiet tatsächlich Wirkung zeigen und der wirtschaftliche und kulturelle Austausch zwischen dem Gebiet von Kaliningrad einerseits und größeren Bevölkerungszentren in Nordpolen andererseits erleichtert und gefördert werden kann, sollte in diesem Zusammenhang auch ein bestimmtes Gebiet auf polnischer Seite als Grenzgebiet behandelt werden.

Es ist hervorzuheben, dass die besondere Ausnahme der Erweiterung des Grenzgebiets in der Region Kaliningrad die allgemeine Definition des Grenzgebiets (die 30-/50-km-Zone) unberührt lässt. Außerdem gelten weiterhin die Vorschriften und Bedingungen der Verordnung über den kleinen Grenzverkehr, die die Sicherheit des gesamten Schengen-Raums gewährleisten. Insbesondere werden die Genehmigungen für den kleinen Grenzverkehr weiterhin mit den in der Verordnung vorgesehenen Sicherheitsmerkmalen versehen und nur erteilt, wenn der Antragsteller die Bedingungen der Verordnung erfüllt. Außerdem ist Polen verpflichtet sicherzustellen, dass ein Missbrauch der Regelung für den kleinen Grenzverkehr mit wirksamen, verhältnismäßigen und abschreckenden Strafen geahndet wird, beispielsweise mit Entzug oder Widerruf von Genehmigungen. In diesem Zusammenhang haben die polnischen Behörden bereits zugesagt, gezielte Informationskampagnen durchzuführen und das Gebiet des kleinen Grenzverkehrs deutlich zu kennzeichnen.

Dieser Vorschlag ist ein Beitrag zur weiteren Förderung der strategischen Partnerschaft zwischen der EU und der Russischen Föderation entsprechend den Prioritäten des Fahrplans für den gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und findet im Rahmen der Beziehungen der EU zu der Russischen Föderation Beachtung.

2. ERGEBNISSE DER ANHÖRUNG INTERESSIERTER KREISE

Auf der Grundlage des zweiten Berichts über die Durchführung und das Funktionieren der Regelung für den kleinen Grenzverkehr haben die Mitgliedstaaten in den einschlägigen Foren erörtert, ob eine spezifische Lösung für die Enklave von Kaliningrad angebracht ist.

Die meisten Mitgliedstaaten begrüßen eine solche Lösung, sofern sichergestellt ist, dass die allgemeine Definition des Grenzgebiets nicht zur Diskussion steht und diese Ausnahme eine spezifische, einzigartige Lösung für den besonderen Fall der Enklave von Kaliningrad darstellt.

3. RECHTLICHE ASPEKTE DES VORSCHLAGS

Der Vorschlag beruht auf Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

Mit dem Vorschlag wird die Verordnung über den kleinen Grenzverkehr geändert, die auf der entsprechenden Bestimmung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, also Artikel 61 Absatz 2 Buchstabe a (Außengrenzen), beruht.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die vorgeschlagene Änderung hat keine Auswirkungen auf den Haushalt der Europäischen Union.

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 bezüglich der Erweiterung des
Grenzgebiets auf das Gebiet von Kaliningrad und bestimmte polnische
Verwaltungsbezirke**

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe b,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die geltenden EU-Vorschriften zum kleinen Grenzverkehr, die in der seit 2007 geltenden Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 zur Festlegung von Vorschriften über den kleinen Grenzverkehr an den Landaußengrenzen der Mitgliedstaaten sowie zur Änderung der Bestimmungen des Übereinkommens von Schengen³ niedergelegt sind, haben verhindert, dass durch die Grenzen Hemmnisse für den Handel, den sozialen und kulturellen Austausch oder die regionale Zusammenarbeit mit den Nachbarländern entstehen, gewährleisten aber zugleich die Sicherheit des gesamten Schengen-Raums.
- (2) Das Gebiet von Kaliningrad hat eine außergewöhnliche geographische Lage: Als relativ kleines Gebiet, das von zwei Mitgliedstaaten vollkommen umschlossen ist, ist es die einzige Enklave in der EU. Wegen seiner Dimensionen und Bevölkerungsverteilung würde die Standarddefinition des Begriffs Grenzgebiet die Enklave künstlich teilen, da manchen Einwohnern, aber nicht dem Großteil der Bevölkerung, darunter den Einwohnern der Stadt Kaliningrad, Visaerleichterungen im kleinen Grenzverkehr gewährt würden. Angesichts der Homogenität des Gebiets von Kaliningrad sollte zur Förderung des Handels, des sozialen und kulturellen Austauschs und der regionalen Zusammenarbeit eine Ausnahme von der Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 eingeführt werden, damit das gesamte Gebiet von Kaliningrad als Grenzgebiet behandelt werden kann.

³ ABl. L 405 vom 30.12.2006, S. 1.

- (3) Zudem sollte ein bestimmtes grenznahes Gebiet auf polnischer Seite als Grenzgebiet anerkannt werden, so dass die Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 auch auf dieses Gebiet wirksam angewandt werden und den Handel, den sozialen und kulturellen Austausch und die regionale Zusammenarbeit zwischen dem Gebiet von Kaliningrad einerseits und größeren Bevölkerungszentren in Nordpolen andererseits fördern kann.
- (4) Diese Verordnung ergeht unbeschadet der allgemeinen Definition des Begriffs Grenzgebiet und unter Beachtung sämtlicher Vorschriften und Bedingungen der Verordnung (EG) Nr. 1931/2006, darunter der Bestimmungen über Sanktionen, die die Mitgliedstaaten bei Missbrauch der Regelung für den kleinen Grenzverkehr gegen Einwohner verhängen sollen.
- (5) Diese Verordnung ist ein Beitrag zur weiteren Förderung der strategischen Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und der Russischen Föderation entsprechend den Prioritäten des Fahrplans für den gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und trägt den Beziehungen der Europäischen Union zur Russischen Föderation Rechnung.
- (6) Da das Ziel dieser Verordnung, nämlich eine Änderung der geltenden EU-Vorschriften zum kleinen Grenzverkehr, auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden kann und sich auf Unionsebene besser erreichen lässt, kann die Europäische Union im Einklang mit dem in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union niedergelegten Subsidiaritätsprinzip tätig werden. Entsprechend dem in demselben Artikel genannten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit geht diese Verordnung nicht über das zur Erreichung dieses Ziels erforderliche Maß hinaus.
- (7) Gemäß den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls (Nr. 22) über die Position des Dänemarks beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieser Verordnung, die daher für Dänemark weder bindend noch diesem Staat gegenüber anwendbar ist. Da diese Verordnung den Schengen-Besitzstand ergänzt, beschließt Dänemark gemäß Artikel 4 des genannten Protokolls innerhalb von sechs Monaten nach dem Tag, an dem der Rat über diese Verordnung beschlossen hat, ob es sie in nationales Recht umsetzt.
- (8) Diese Verordnung stellt eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, an denen sich das Vereinigte Königreich nach dem Beschluss 2000/365/EG des Rates vom 29. Mai 2000 zum Antrag des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland, einzelne Bestimmungen des Schengen-Besitzstands auf sie anzuwenden,⁴ nicht beteiligt. Das Vereinigte Königreich beteiligt sich daher nicht an ihrer Annahme, die somit für das Vereinigte Königreich weder bindend noch auf diesen Staat anwendbar ist.
- (9) Diese Verordnung stellt eine Weiterentwicklung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, die auf Irland entsprechend dem Beschluss 2002/192/EG des Rates vom 28. Februar 2002 zum Antrag Irlands auf Anwendung einzelner Bestimmungen des Schengen-Besitzstands⁵ auf Irland keine Anwendung finden. Irland beteiligt sich

⁴ ABl. L 131 vom 1.6.2000, S. 43.

⁵ ABl. L 64 vom 7.3.2002, S. 20.

daher nicht an ihrer Annahme, die somit für Irland weder bindend noch auf Irland anwendbar ist.

- (10) Für Island und Norwegen stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Übereinkommens zwischen dem Rat der Europäischen Union sowie der Republik Island und dem Königreich Norwegen über die Assoziierung der beiden letztgenannten Staaten bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands⁶ dar, die in den in Artikel 1 Buchstabe A des Beschlusses 1999/437/EG des Rates zum Erlass bestimmter Durchführungsvorschriften zu jenem Übereinkommen⁷ genannten Bereich fallen.
- (11) Für die Schweiz stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des Abkommens zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands⁸ dar, die in den in Artikel 1 Buchstabe A des Beschlusses 1999/437/EG in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses 2008/146/EG⁹ des Rates genannten Bereich fallen.
- (12) Für Liechtenstein stellt diese Verordnung eine Weiterentwicklung von Bestimmungen des Schengen-Besitzstands im Sinne des zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft, der Schweizerischen Eidgenossenschaft und dem Fürstentum Liechtenstein unterzeichneten Protokolls über den Beitritt des Fürstentums Liechtenstein zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft über die Assoziierung der Schweizerischen Eidgenossenschaft bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands dar, die in den in Artikel 1 Buchstabe A des Ratsbeschlusses 1999/437/EG vom 17. Mai 1999 in Verbindung mit Artikel 3 des Beschlusses des Rates 2011/350/EU¹⁰ genannten Bereich fallen –

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Verordnung (EG) Nr. 1931/2006 wird wie folgt geändert:

- (1) Artikel 3 Nummer 2 wird wie folgt ergänzt:

„Die im Anhang zu dieser Verordnung genannten Gebiete werden als Grenzgebiete behandelt.“

- (2) Der Verordnung wird der Anhang zu der vorliegenden Verordnung angefügt.

⁶ ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 36.

⁷ ABl. L 176 vom 10.7.1999, S. 31.

⁸ ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 52.

⁹ ABl. L 53 vom 27.2.2008, S. 52.

¹⁰ ABl. L 160 vom 18.6.2011, S. 19.

Artikel 2

Diese Verordnung tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt gemäß den Verträgen unmittelbar in den Mitgliedstaaten.

Geschehen zu

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident

ANHANG

„Anhang:

1. Gebiet von Kaliningrad
2. Polnische Verwaltungsbezirke (powiaty) der Woiwodschaft Pomorskie: Pucki, m. Gdynia, m. Sopot, m. Gdańsk, Gdański, Nowodworski, Malborski
3. Polnische Verwaltungsbezirke (powiaty) der Woiwodschaft Warmińsko-Mazurskie: m. Elbląg, Elbląski, Braniewski, Lidzbarski, Bartoszycki, m. Olsztyn, Olstyński, Kętrzyński, Mrągowski, Węgorzewski, Giżycki Gołdapski, Olecki.“