



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 18.9.2002
KOM(2002) 510 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

KALININGRAD: TRANSIT

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

KALININGRAD: TRANSIT

Indledning

1. Efter drøftelserne om Kaliningrad på topmødet mellem EU og Rusland i Moskva opfordrede Det Europæiske Råd i Sevilla Kommissionen til "inden Det Europæiske Råds møde i Bruxelles at forelægge en supplerende undersøgelse af mulighederne for en effektiv og smidig løsning på spørgsmålet om person- og varetransit til og fra Kaliningrad-enklaven under overholdelse af gældende fællesskabsret, og i forståelse med de berørte kandidatlande".

2. Kommissionen har derfor arbejdet ud fra den antagelse, at Rådet ønsker at udforske alle de muligheder for fleksibilitet, der er inden for gældende fællesskabsret for såvel person- som godstrafik mellem Kaliningrad og resten af Rusland. Uanset hvilke "effektive og smidige løsninger" man finder frem til i forbindelse med undersøgelsen, skal de også være acceptable for kandidatlandene. Det antages også, at Rådet ikke som sådan ønsker at ændre de fælles holdninger, hvor EU har fastlagt sine krav til, hvordan kandidatlandene skal anvende fællesskabsretten. Den fælles linje, der blev vedtaget af Rådet (almindelige anliggender) den 13. maj 2002 (dok. 8304/02), og hvor grundholdningerne i Schengen-reglerne er fremdraget, gælder fortsat (bilag III). Denne meddelelse dækker ikke over mindre grænsetrafik, eftersom dette aspekt ikke er specifikt for situationen i Kaliningrad og derfor må tages op til overvejelse på et horisontalt grundlag for alle nye grænseregioner i det udvidede EU. Spørgsmålet om mindre grænsetrafik bliver behandlet særskilt i Rådet på grundlag af et arbejdsrapport fra Kommissionen.

3. Rådets ønske om, at løsningerne skal være i overensstemmelse med gældende fællesskabsret, bliver respekteret, men undersøgelsen går dog ikke ud fra, at fællesskabsretten er så ufleksibel, at den ikke kan tilgodese særlige omstændigheder. Den er nemlig hele tiden under udvikling, og der er endnu ingen specifikke bestemmelser om transit af personer gennem EU's område fra et tredjeland til det samme tredjeland. EU må derfor efter at have set på en række muligheder fastlægge sin holdning både ud fra sine lovmæssige forpligtelser og sine (og kandidatlandenes) politiske interesser. Disse kan sammenfattes således:

- det skal sikres, at EU og dens nuværende og kommende medlemsstater bibeholder deres suverænitet med hensyn til at varetage sikkerhed og tryghed for alle nuværende og kommende borgere i EU ved at kontrollere deres grænser og person- og godstrafikken på deres territorium
- det skal undgås at tage skridt, som kan forhindre, at udvidelsesprocessen bliver vellykket. Dette indebærer, at integriteten opretholdes i fællesskabsretten, som EU selv har krævet, at kandidatlandene skal vedtage, og det skal sikres, at uanset hvilken "løsning" der vælges for Kaliningrad, må den ikke være til hinder for ophævelsen af den indre grænsekontrol
- russiske synspunkter skal behandles på en måde, som er forenelig med udvidelsesprocessen og med det politiske mål at skabe et strategisk partnerskab og fremme samarbejdet, ikke mindst hvad angår spørgsmål, der har at gøre med grænseforvaltning.

Ruslands, Polens og Litauens holdninger

4. **Rusland:** Efter et memorandum, der blev præsenteret i april af P.M. Kasyanov, rundsendte præsident Putins personlige repræsentant for Kaliningrad, Rogozin, et udkast til en "hensigtsnote",

hvor der var angivet Ruslands forslag til, hvordan transit mellem Kaliningrad og hovedlandet Rusland kunne sikres med et minimum af bureaukratiske forhindringer. Han foreslår, at EU og Rusland vedtager et politisk tilsagn om at ville arbejde hen imod visumfri rejse. Som led i denne proces foreslår han, at der indledes forhandlinger i 2002 om tilbagetagelse, ulovlig migration, lov håndhævelse og grænsekontrol. I memorandummet foreslås det, at der nedsættes en blandet EU-russisk ad hoc-arbejdskommission, som skal aflægge rapport hvert kvartal.

5. Som en midlertidig løsning, indtil der bliver indført en visumfri rejseordning, foreslår Rusland en "forenklet procedure" for transit for russiske statsborgere, der rejser til og fra Kaliningrad. Nonstoptog og -busser kører gennem Litauen efter vedtagne køreplaner og ruter. Rusland sender lister over de russiske statsborgere, der rejser, til de litauiske myndigheder. Russiske statsborgere, der har begået lovovertrædelser i Litauen, og hvis navne bliver anført på godkendte lister, vil ikke få ret til at købe tog- og busbilletter. Dem, der har gyldige internationale pas, vil ikke blive afkrævet yderligere dokumentation, men passene vil blive stemplet, og dem, der har interne pas, vil få udstedt en litauisk transittilladelse. Der vil være litauiske embedsmænd med i tog og busser, og der kan gennemføres kontrol undervejs. Bilpassagerer vil få udstedt transitvisa, i givet fald ved grænsen.

Rusland og Litauen undertegner en tilbagetagelsesaftale.

6. **Litauen:** Ingen korridorer. Ingen lempelse i fællesskabsretten med hensyn til transit. Hvad angår borgerne i Kaliningrad er Litauen indstillet på at finde fleksible ordninger inden for fællesskabsretten, forudsat at EU ikke ser dem som en hæmsko for den planlagte ophævelse af den indre grænsekontrol, der er planlagt. Litauen er rede til at samarbejde med Rusland om praktiske spørgsmål, forudsat at dette er på linje med Litauens forpligtelser i henhold til fællesskabsretten. Litauen vil kun kunne acceptere en ordning, der går videre, end hvad der allerede er aftalt under tiltrædelseskonferencen, hvis der i tiltrædelsestraktaten bliver indført en sikkerhed for, at sådanne ordninger ikke på nogen måde vil være til skade for en ophævelse af den indre grænsekontrol. Ethvert løsningsforslag, der går videre end de foranstaltninger, der er omhandlet i den fælles linje, skal ledsages af klare politiske og juridiske garantier, også om byrdefordeling. Litauen understreger især, at drøftelserne om yderligere undersøgelser af visumfrie nonstoptog ikke på nogen måde må forstyrre de politiske betingelser for ratificeringen af tiltrædelsestraktaten i Litauen og EU-medlemsstaterne. Derfor skal en fremtidig evaluering af denne løsningsmulighed foretages af det udvidede EU, dvs. efter Litauens tiltrædelse.

7. Litauen kræver visa (normalt udstedt af konsulater på grundlag af internationale pas) for alle bilpassagerer, der kommer fra hovedlandet Rusland. Der kræves ikke visum for togpassagerer eller lastbilchauffører. Der vil blive krævet visa for disse kategorier fra den 1.1.2003. Borgerne i Kaliningrad vil være undtaget fra visumkravet indtil den 1.7.2003. For militærpersoner kræves der en speciel tilladelse fra det litauiske forsvarsministerium, inden der udstedes et transitvisum (gruppevis – ikke krav om individuelt visum).

8. **Polen:** Anser ikke sig selv for at være et transitland, eftersom der ikke er hverken økonomiske eller humanitære grunde til at benytte polsk territorium til trafik mellem forskellige dele af Rusland. Der gives ingen indrømmelser for Kaliningrad, som ikke også vil kunne anvendes for andre grænser. Ingen lempelse i fællesskabsretten. Ingen korridorer. Er klar til at samarbejde om alle praktiske muligheder inden for fællesskabsretten på grundlag af fleksibilitet og gensidighed.

For øjeblikket tillader Polen ikke, at russiske statsborgere rejser ind uden internationalt pas. Der vil blive krævet visum fra den 1.7.2003.

Persontrafik inden for gældende fællesskabsret

9. Den fleksibilitet, der er angivet i EU's fælles linje fra 13. maj, omfatter:

- visum til flere indrejser, som kan være gyldigt i en lang periode. Der kan være tale om positiv behandling af visse erhvervsgrupper som lastbilchauffører, og visaene kan udstedes ved individuel sagsbehandling
- indtil den indre grænsekontrol ophæves, fleksible visumgebyrer
- undtagelse fra visumkravet for visse personkategorier (f.eks. indehavere af diplomatpas og tjenestepas samt fly- og skibsbesætninger).

Det er normalt konsulater, der udsteder visa.¹

Normalt er sådanne ordninger gensidige. For øjeblikket er der ingen gensidighed med hensyn til gebyrer og heller ikke til leveringstider (Rusland er meget langsommere og dyrere end kandidatlandene).

10. Bortset fra det russiske forslag om afsondrede ("nonstop") tog og busser, som der ses nærmere på senere, er undersøgelsen af fleksibilitetsomfanget koncentreret om tre områder: udstedelse af rejsedokumenter ved grænsen, anvendelse af interne russiske identitetspapirer og mulighed for at udstede særlige rejsedokumenter udelukkende til transit til og fra Kaliningrad.

Udstedelse af rejsedokumenter ved grænsen

11. Det er juridisk muligt at udstede rejsedokumenter ved grænsen, men det anbefales normalt ikke, da det er en langvarig procedure, som vil gøre grænsepassage mere usmidig. Udstedelse af visa ved grænsen vil også kunne give sikkerhedsproblemer. Efter afskaffelsen af den indre grænsekontrol er det kun tilladt at udstede visa ved grænsen, "hvis det viser sig, at en udlænding på grund af tidnød og tvingende omstændigheder ikke har kunnet ansøge om visum (f.eks. alvorlige og uventede hændelser vedrørende familiemedlemmer, lægebehandling, ændret flykurs af tekniske eller meteorologiske grunde, tvingende erhvervsmæssige grunde); desuden skal der føres en liste over de visa, der udstedes ved grænsen". Dette afspejler sig i EU's fælles holdninger vedrørende fuldstændig integration af kandidatlandene i Schengen-systemet.

Anvendelse af interne russiske identitetspapirer

12. Ifølge gældende litauisk lovgivning er det kun pas, som er gyldige til international rejse, der kan accepteres ved grænsepassagen, medmindre der er en international aftale, som har fastsat noget andet. For øjeblikket kan borgerne i Kaliningrad (men ikke russere, der lever i hovedlandet, medmindre de benytter det eksisterende transittog) benytte interne pas ved grænsepassagen. Litauen har bedt EU om en afklaring af, hvad der menes med gyldige rejsedokumenter, især i lyset af den mulighed, at ikke alle russere, der måtte ønske at rejse til og fra Kaliningrad, har et pas, der er gyldigt til international rejse, når tiltrædelsen bliver en realitet.

13. Det russiske interne pas er ikke i overensstemmelse med henstillingerne fra ICAO (det er ikke sikret, det er let at forfalske, teksten er skrevet med kyrilliske bogstaver); det betyder, at kontrolprocedurerne vil være betydeligt langsommere. Det er ikke et sikkert dokument, og ingen af de nuværende medlemsstater accepterer det som et gyldigt rejsedokument.

14. Selv om det altså er klart, at det stærkt anbefales at benytte gyldige pas til international rejse, er der imidlertid intet i gældende fællesskabsret, der kan forhindre Litauen i at acceptere interne pas til at krydse landets territorium (med et visum vedlagt som et separat ark i henhold til forordning 333/2002) inden ophævelsen af den indre grænsekontrol, hvis det anses for nødvendigt i de tilfælde, hvor russere, der rejser til og fra Kaliningrad, endnu ikke har et gyldigt pas til international rejse.

¹ Under alle omstændigheder skal den almindelige regel om, at visa kun undtagelsesvis kan udstedes ved grænsen, anvendes fuldt ud.

Accept af russiske interne pas (ledsaget af et visum eller et særligt transiddokument) må kun være en midlertidig foranstaltning og må ikke fortsætte, efter at den indre grænsekontrol er blevet ophævet.

15. Rusland har tidligere lovet at ville afskaffe de interne pas inden udgangen af 2003. Nu ser fristen ud til at være 2006. I memorandummet lover Rusland ikke noget for så vidt angår de interne pas. Rusland ønsker at kunne udlevere interne pas (+ fødselscertifikat for mindreårige) som gyldige rejsedokumenter også efter tiltrædelsen og også at kunne lade andre russere end dem fra Kaliningrad benytte dem. Rusland har ellers tidligere ved flere lejligheder meddelt Kommissionen, at omkring 25% af borgerne i Kaliningrad allerede har pas, der er gyldige til international rejse, og at trykningen af sådanne pas til denne kategori vil blive sat i vejret. Det blev anført i EU's fælles linje fra 13. maj, at EU forventer, at Rusland vil udstede pas, der opfylder kravene i ICAO's regler.

16. Litauen har anført, at man af sikkerhedsmæssige og praktiske årsager helst ikke vil fortsætte med at acceptere interne pas som gyldige rejsedokumenter efter tiltrædelsen. Litauen vil sandsynligvis foretrække, at anvendelsen af disse pas ikke bliver udbredt yderligere på den måde, som Rusland har foreslået.

17. Hvis de interne pas skal accepteres af Litauen midlertidigt efter tiltrædelsen, må det derfor stå helt klart, at anvendelsen af dem skal ophøre hurtigst muligt. Rusland bliver nødt til at acceptere og erkende dette.

Mulighed for at udlevere særlige (EU-) rejsedokumenter

18. De fælles visumregler indeholder en liste over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum, når de passerer de ydre grænser; procedurer og betingelser for udstedelse af visa; og en ensartet udformning af visa og regler om et ensartet visum (EF-traktatens artikel 62). Procedurer og betingelser for udstedelse af visa er indført ved afledt ret; tekniske og praktiske ændringer af afledt ret sker næsten løbende som følge af, at omstændighederne ændrer sig, eller for at imødekomme nye udfordringer. Det vil være tilfældet, hvis Rådet skulle beslutte at udvikle et rejsedokument, som skal have samme værdi som et transitvisum, specifikt for transit mellem Kaliningrad og hovedlandet Rusland.

19. Det er vigtigt, at der gøres opmærksom på de nye regler i Rusland. Ellers er der risiko for, at der kommer mange russere til grænsesteder eller med tog uden de fornødne dokumenter.

Godstrafik inden for gældende fællesskabsret

20. De internationale konventioner om godstransport ad landevej (TIR) og med jernbane (COTIF), som EF og kandidatlandene har tiltrådt, giver allerede mulighed for at lette afviklingen af international godstransport under toldlukke (hvor det kræves). For TIR er forelæggelsen af internationalt anerkendt dokumentation (TIR-carnet) en sikkerhed for, at told og afgifter, som senere måtte forfalde til betaling (dvs. hvis nogle af transitvarerne ikke når deres bestemmelsessted som angivet). På grund af den store risiko for svig er alkohol og tobaksvarer for øjeblikket udelukket fra TIR-konventionen. For jernbaneforsendelser giver kravene i COTIF mulighed for at lempe på visse toldkrav ved forsendelse, herunder kravet om sikkerhedsstillelse. Selvom Rusland ikke er med i COTIF-konventionen (landet har undertegnet en anden international jernbanaftale, SMGS, ligesom Polen, Litauen og andre Østersøstater), kan kandidatlandene, hvis de er overbeviste om, at EF-reglerne vil blive gennemført, acceptere russisk dokumentation; SMGS-baserede dokumenter bliver for eksempel allerede accepteret af Tyskland (og Polen).

21. Alle de alternative muligheder indebærer store vanskeligheder. Ifølge fællesskabsretten skal alle varer, der kommer ind i Fællesskabets toldområde, henføres under en toldprocedure, hvis de ikke allerede er dækket af en forsendelsesprocedure. En afskaffelse af alle formaliteter (og lade det være op til russerne, om de, når forsendelsen er afsluttet, vil underrette EF om at varen er blevet i EF i stedet for at være nået frem til det angivne bestemmelsessted) ville være i modstrid med dette grundlæggende krav. EU ville så kunne risikere svig/told- og afgiftsunddragelse og andre former for unddragelse. Denne mulighed ville desuden give Rusland en lempeligere ordning end den, der gælder for trafik af ikke-fællesskabsvarer mellem EU's medlemsstater, og som kandidatlandene vil skulle anvende. Hvis der slet ingen forsendelsesformaliteter er overhovedet, vil det desuden blive umuligt for Rusland at skelne mellem importvarer og sådanne transitvarer, og det ville kunne give dem problemer med opkrævning af egne afgifter.

22. Det vil være vanskeligt eller faktisk umuligt at afsondre vejtrafikken ved hjælp af en "korridor". Det er lettere at forestille sig sådan en løsning for jernbanetrafik, og det vil være dyrt at indføre sikkerhedsforanstaltninger for at undgå misbrug, og risikoen for omdirigering og svig vil fortsat være stor. Desuden vil sådan et system ikke være acceptabelt for de berørte kandidatlande, og det vil ikke være i overensstemmelse med det bredere politiske mål om at skabe et fælles økonomisk område med Rusland for blandt andet at lette handelen.

23. Rusland kunne teoretisk set tiltræde den fælles EF-EFTA-konvention om fælles forsendelse. Men det vil være en meget lang proces, især i betragtning af at en af forudsætningerne for tiltrædelse er, at Rusland skal kunne anvende et rent edb-baseret system over hele sit territorium, hvilket må anses for at være umuligt på kort sigt som følge af Ruslands nuværende administrative kapacitet på toldområdet. Endvidere ville den eneste fordel for Rusland ved at benytte TIR-proceduren være, at alkohol og tobaksvarer, der er udelukket fra TIR-ordningen, kunne forsendes under den fælles forsendelsesprocedure, men det på meget skrappe betingelser og mod meget høj sikkerhedsstillelse.

Vurdering

24. Hvad angår det vigtige politiske emne, **persontrafik**, er gældende fællesskabsret baseret på princippet om, at EU's sikkerhed bedst kan beskyttes, hvis personer, der rejser gennem EU-medlemsstaternes område har en passende dokumentation. Visumkravet vil fortsat eksistere for russiske statsborgere, så længe Rusland står anført på listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum, når de passerer de ydre grænser i medlemsstaterne i EU.

25. Kommissionen noterer med tilfredshed det russiske forslag om at indlede drøftelser om betingelserne for en eventuel indførelse af en **visumfri rejseordning**. Kommissionen mener, at det russiske forslag indeholder nyttige elementer, som allerede indgår i drøftelser inden for partnerskabs- og samarbejdsaftalens regi. Allerede inden EU og Rusland får identificeret og indført de foranstaltninger, der er nødvendige og en forudsætning for at kunne afskaffe visumordningen, må samarbejdet om kriminalitet og ulovlig migration øjeblikkeligt intensiveres, hvilket også indebærer udarbejdelse af en tilbagetagelsesaftale. Det er endnu for tidligt at forslå en specifik tidsplan for afskaffelsen af visumkravet.

I den forbindelse er det vigtigt, at tidsplanen for ophævelse af den indre grænsekontrol for nye berørte medlemsstater fastlægges fuldstændigt uafhængigt af en eventuel indførelse af en visumfri ordning mellem EU og Den Russiske Føderation.

Det underudvalg, der tager sig af RIA-anliggender (nr. 6), kan benyttes som forum for sådanne drøftelser. Når som helst det måtte være relevant, især hvad angår grænseforvaltning og -kontrol, bør de berørte kandidatlande indbydes til at deltage.

26. Ud over den fleksibilitet, der omhandles i den fælles linje (billige visa eller visa til flere indrejser), kan der overvejes andre løsninger, der er baseret på nogle af eller alle følgende overgangsforanstaltninger (under forudsætning af at de tages op til revision efter en passende tid):

(i) Kommissionen mener, at udstedelse af et særligt transitdokument ("**Dokument for lettere Transit**") vil være en mulighed. Dokumentet vil blive anset for at svare til et visum til flere indrejser for personer i god tro, som er russiske statsborgere, der rejser ofte og direkte mellem Kaliningrad og det russiske hovedland. De russiske myndigheder kan på forhånd give en liste over personer, der ofte foretager denne rejse. Dokumentet kan så udstedes gratis eller mod et mindre gebyr af de berørte kandidatlandes konsulater. Yderligere detaljer om, hvordan sådan et system vil kunne fungere, er angivet i bilag I.

(ii) Kommissionen er parat til at undersøge yderligere, om der kan gennemføres en **undtagelse fra visumkravet for passagerer på nonstoptog** (det vil ikke være muligt at sikre en passende afsondring for bustransport). Af sikkerhedsmæssige hensyn vil disse tog skulle køre med tilstrækkelig høj fart og vognene være konstrueret således, at passagerer ikke kan forlade toget uden tilladelse fra de litauiske myndigheder. For øjeblikket findes der ikke sådanne tog. Det er klart, at det vil være nødvendigt med en omfattende forbedring af tog og spor; det vil tage tid at opnå den nødvendige investering, og især Litauen vil få brug for væsentlig støtte hertil. Som det fremgår af det russiske memorandum, skal de litauiske myndigheder fortsat have ret til at nægte indrejse og gennemføre kontrol under rejsen. Hvis denne mulighed vedtages, må det ikke føre til, at Rusland får ekstraterritoriale rettigheder svarende til "korridorprincippet". Hvis der skal træffes en afgørelse vedrørende denne mulighed, er det det udvidede EU, der skal gøre det på grundlag af en omhyggelig evaluering, og når alle tekniske forhindringer er overvundet. Efter Litauens tiltrædelse er EU parat til at undersøge den juridiske og tekniske gennemførlighed af visumfrie nonstoptog.

Denne mulighed bliver gennemgået nærmere i bilag II.

27. Indførelsen af det særlige transitdokumentet vil kræve udførligt samarbejde fra kandidatlandenes side og passende administrativ og finansiell støtte fra EU. Det vil også være nødvendigt med udførligt samarbejde fra Ruslands side, især med hensyn til etablering af nye konsulater, levering af lister over russiske statsborgere, der anses for at være berettigede til at opnå det særlige transitdokument, tilbagetagelse af personer, som ikke længere har gyldig opholdstilladelse, (ved indgåelse og gennemførelse af tilbagetagelsesaftaler) og ratificering af grænseaftaler med Litauen. Desuden forventes det, at Rusland vil fremskynde udstedelsen af internationale pas til sine statsborgere betydeligt inden for en nærmere fastsat tidsplan. I en kort overgangsperiode vil interne russiske pas kunne accepteres sammen med et visum eller det særlige transitdokument.

28. Gennemførelsen og forvaltningen af ordningen med det særlige transitdokument må overvåges, i givet fald ved møder, som indkaldes i forbindelse med partnerskabs- og samarbejdsaftaler og med deltagelse af alle berørte parter, herunder kandidatlandene².

29. EU bliver nødt til at garantere over for kandidatlandene, at de ikke med deres accept og gennemførelse af nævnte fleksibilitet risikerer, at der opstår en forsinkelse i ophævelsen af den indre grænsekontrol, dvs. fuld integration i Schengen-området.

30. Hvad angår **godstrafik** er Kommissionens vurdering, at den toldforsendelsesordning, der vil gælde efter udvidelsen, og som sikrer fri bevægelighed for varer mellem Rusland og Kaliningrad gennem Fællesskabet uden told eller andre afgifter, bortset fra afgifter til transport og

² Teknisk set mere avancerede løsninger som f.eks. elektroniske kort svarende til visa ville det kræve tid og mange penge at få indført, og det ville kræve et særligt tæt samarbejde med tredjelændene (dvs. Rusland og Belarus). Hvis der bliver behov for det, vil disse ideer kunne tages op på længere sigt.

administration (som det fremgår af partnerskabs- og samarbejdsaftalen), er velegnet, og at gældende konventioner/procedurer giver passende fleksibilitet for så vidt angår formaliteter.

31. En afgørelse om at fravige formaliteter for transitvarer gennem Fællesskabet vil ikke være i overensstemmelse med det grundlæggende krav, som gælder over hele verden, også i Rusland, at varer fra tredjelande, der befordres inden for et lands område, skal overvåges. Dette ville derfor være uforeneligt med gældende fællesskabsret. Endvidere ville transit af varer via udpegede korridorer give omfattende praktiske problemer. Det ville også være uacceptabelt for kandidatlandene.

Konklusioner

32. Kommissionen er af den opfattelse, at hvad angår transit for personer mellem Kaliningrad og hovedlandet Rusland er der en række forslag fra Rusland, som fortjener alvorlig overvejelse. Det anbefales derfor, at EU's holdning baseres på følgende pakke af foranstaltninger ud over, hvad der allerede er angivet i den fælles linje fra 13. maj 2001:

- (a) Det særlige transitdokument udstedes af konsulære myndigheder i EU eller kandidatlandene til russiske statsborgere, der rejser ad landevej eller med tog, under de betingelser, der er anført i bilag I, udelukkende for direkte transit mellem Kaliningrad og hovedlandet Rusland. Hvordan dokumentet fungerer tages regelmæssigt op på møder i forbindelse med partnerskabs- og samarbejdsinstitutionerne, hvor alle berørte parter, herunder de relevante kandidatlande, deltager.
- (b) Dette forudsætter, at Rusland samarbejder og hurtig godkender, at der oprettes nye konsulater, som Litauen har bedt om.
- (c) Transitvisa erhverves ved grænsen i humanitære tilfælde, sådan som det er fastsat i gældende fællesskabsret. På meget kort sigt, inden åbningen af de vigtigste konsulære faciliteter, kan det være nødvendigt med et vist spillerum. Det særlige transitdokument udstedes ikke ved grænsen.
- (d) For en periode på to år indtil udgangen af 2004 indvilger de litauiske myndigheder i at acceptere russisk intern rejsedokumentation til udstedelse af visum eller det særlige transitdokument. Som en følge heraf forventes det, at Rusland vil acceptere, at der i 2005 kun vil blive accepteret internationalt anerkendte pas.
- (e) EU bør være åben for sammen med Rusland og Litauen at undersøge muligheden af at tillade visumfritagelse ved rejse med specifikke nonstoptog, sådan som det foreslås af Rusland, og især betingelserne for sikker transit. En afgørelse herom vil kun kunne blive truffet af det udvidede EU på grundlag af en omhyggelig evaluering, når de tekniske forhindringer er overvundet. Efter Litauens tiltrædelse er EU parat til at undersøge den juridiske og tekniske gennemførlighed af visumfrie nonstoptog.

Det må stå helt klart, at de litauiske myndigheder fortsat skal have ret til at nægte indrejse og udføre kontrol under transitten. Hvis denne mulighed bliver vedtaget, må det ikke indebære, at Rusland opnår ekstraterritoriale rettigheder svarende til "korridorprincippet".

- (f) EU bør se på det russiske forslag og indlede drøftelser med henblik på at få defineret de nødvendige betingelser for eventuel indførelse af en visumfri rejseordning. Der bør ske en intensivering af drøftelserne i partnerskabs- og samarbejdsinstitutionerne, især underudvalg 6, og kandidatlandene bør inddrages heri. Dette underudvalg drøfter også samarbejde om grænseforvaltning, herunder bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet og ulovlig migration, og det skal forberede en tilbagetagelsesaftale. Det er vigtigt, at der gøres fremskridt i RIA-anliggender generelt, set i videre perspektiv.

33. EU må give juridisk bindende garantier til Litauen om, at:
- en accept af en hvilken som helst af foranstaltningerne i ovenstående pakke vil på ingen måde skade eller udgøre en hindring for ophævelsen af den indre grænsekontrol
 - der i givet fald vil blive ydet bistand til gennemførelsen af disse foranstaltninger.
34. Hvad angår indførelse af det særlige transitdokument vil det være nødvendigt at foretage tekniske ændringer til gældende regler, ligesom også i anden afledt ret, i de lister, der skal forelægges kandidatlandene.
35. Med hensyn til godstrafik tillader den eksisterende internationale konvention om vejtransport (TIR) forsendelse af varer med relativt lidt bureaukrati, og for forsendelse med jernbane tillader EU-reglerne, at medlemsstaterne vedtager forenklede procedurer, f.eks. at acceptere eksisterende russisk dokumentation (SMGS). De alternative muligheder (passage uden formaliteter, med eller uden efterfølgende kontrol foretaget i Rusland) er enten uacceptable eller giver ingen proceduremæssig fordel (russisk tiltrædelse af konventionerne om henholdsvis fælles forsendelse og det administrative enhedsdokument, hvilket under alle omstændigheder er urealistisk for øjeblikket).
36. EU har allerede tilbudt Rusland bistand gennem Tacis, for at opnå en hurtigere ekspedition ved grænsepassage og udlevering af ICAO-kompatible pas, især til borgerne i Kaliningrad. En løsning på problemet med person- og godstrafik bør imidlertid sættes i sammenhæng med et bredere samarbejde om Kaliningrad-regionens fremtid og dække såvel de fælles udfordringer på områderne organiseret kriminalitet, grænsekontrol, miljø og menneskers sundhed som økonomisk udvikling, sådan som det fremgår af et brev af 23. maj fra Kommissionens formand Romano Prodi til præsident Vladimir Putin.
37. Hvis det er muligt, bør ovenstående "pakke" af foranstaltninger vedlægges den fælleserklæring, der vil blive fremlagt til godkendelse på topmødet mellem EU og Rusland i København den 11. november.

“DOKUMENT FOR LETTERE TRANSIT”

1. Alle russiske statsborgere, som rejser hyppigt og direkte mellem Kaliningrad og det russiske hovedland, skal have ret til at anmode om det særlige transitdokument. De russiske myndigheder kan i forvejen sende lister med forslag til, hvem der kan være berettigede hertil, for at fremskynde udstedelsen af dokumentet. Transitlandene vil fortsat have ret til at afvise personer, for eksempel i tilfælde af åbenlyst misbrug af systemet eller af hensyn til offentlig sikkerhed i transitlandet.

2. Dokumentet vil kunne have form af et lille hefte, der er sikret mod forfalskning, og hvor der på første side er anført personoplysninger svarende til dem, der fremgår af ICAO-henstillingerne om pas. Herpå kan der sættes et mærkat, som er sikret mod forfalskning. Gyldigheden kan være for et år eller mere.

Heftet vil svare til et visum til flere indrejser, som udelukkende er gyldigt for transit mellem to territorier, der tilhører samme land, men som er adskilt af en eller flere medlemsstaters territorium.

Dokumentet vil kunne fornys.

3. Der må indføres andre tekniske og praktiske punkter i den afledte ret, som f.eks. stempling af dokumentet ved indrejse og udrejse for at kontrollere længden af opholdet, omkostninger i forbindelse med udstedelse, udstedelsessted osv.

4. Dokumentet vil blive udstedt af et konsulat fra et relevant kandidatland. Der vil ikke være nogen automatik og derfor ingen krænkelse af suverænitet. Kandidatlandene bør overveje at udvide deres net af konsulater.

De kan også overveje en gensidig anerkendelse af alle visumformer, herunder dette transitdokument, for at undgå, at russiske statsborgere, der rejser gennem to eller tre forskellige lande, bliver nødt til at anmode om to eller tre visa; på den måde vil de kunne foregribe den gensidige anerkendelse af visa, der kræves i henhold til Schengen-reglerne.

5. Endvidere:

- Spørgsmålet behøver ikke at blive taget op under tiltrædelsesforhandlingerne om kapitel 24, da grundprincippet i gældende fællesskabsret, i dette tilfælde visumkravet for Rusland, stadig er til stede. De tekniske ændringer vil blive indføjet sammen med anden afledt ret i de lister, som skal forelægges for kandidatlandene.

- Den forordning, der vedrører dette transitdokument, vil være bindende for alle medlemsstater. Derfor vil et specielt system af den art ikke i sig selv være en hindring for at ophæve den indre grænsekontrol for de kommende medlemsstater.

6. Med en EF-forordning vil der kunne fastlægges nødvendige retmæssige betingelser vedrørende

- definition af en ny form for transit fra en del af et tredjeland til en anden del af samme tredjeland via en eller flere EU-medlemsstaters territorium. En sådan definition findes ikke for øjeblikket i gældende fællesskabsret
- en bekræftelse af, at et transitdokument af den art vil blive anset for at svare til et visum
- tilladelse til flere indrejser mellem forskellige dele af samme tredjeland og længere gyldighed (flere år i givet fald)

- begrænsning af transittiden, f.eks. til 24/36 timer fremfor 5 dage som ved normal transit
- sanktioner i tilfælde af misbrug, f.eks. finansielle sanktioner eller i sidste instans tilbagekaldelse af dokumentet
- fastlæggelse af passende sikkerhedsbestemmelser under anvendelse af proceduren i forordning nr. 334/2002.

VISUMFRITAGELSE FOR PASSAGERER I NONSTOPTRANSPORT**1. KRAVENE I GÆLDENDE FÆLLESSKABSRET**

Den del af fællesskabsretten, der er relevant i denne sammenhæng, er en kombination af arven fra Schengen (nu EF/EU-ret) og visumforordningen, hvor Rusland er opført på listen over lande, for hvis statsborgere der er krav om visum for at kunne rejse ind i EU's territorium.

Ifølge artikel 5 i Schengen-konventionen kan statsborgere fra tredjelande få tilladelse til at indrejse i og opholde sig på de kontraherende parter område i indtil tre måneder, hvis den pågældende opfylder følgende betingelser:

1. Den pågældende skal være i besiddelse af gyldigt rejsedokument og visum, hvis dette kræves.
2. Om nødvendigt skal den pågældende forelægge dokumentation for opholdets formål og nærmere omstændigheder og have de nødvendige midler til sit underhold både med hensyn til hele det påtænkte ophold og til hjemrejsen til hjemlandet eller være i stand til på lovlig vis at erhverve sig disse midler.
3. Den pågældende må ikke være indberettet som uønsket.
4. Den pågældende må ikke udgøre en trussel for medlemsstaternes offentlige orden, nationale sikkerhed eller internationale forbindelser.

Den første betingelse er den vigtigste og er blevet drøftet indgående i forbindelse med Kaliningrad-transit. Spørgsmålet om interne pas behandles nedenfor.

Den anden betingelse er ikke direkte relevant for transit til og fra Kaliningrad. Det er temmelig usandsynligt, at de berørte medlemsstater (hovedsageligt Litauen) for transit til og fra Kaliningrad vil stille betingelser om f.eks. nødvendige midler til underhold under det påtænkte ophold. Ingen af kandidatlandene har rejst dette spørgsmål.

Den tredje betingelse, som indebærer anvendelse af SIS og artikel 96 i Schengen-konventionen, kan anvendes fuldt ud efter ophævelsen af den indre grænsekontrol. Indtil da må de nye medlemsstater anvende nationale registre for at tjekke uønskede personer og nægte dem indrejse. Senere vil SIS blive anvendt til at tjekke, om indrejse skal nægtes. Medlemsstaterne skal anvende det fælles register over de i artikel 96 omhandlede oplysninger i SIS til at nægte indrejse, fordi den indre grænsekontrol er blevet ophævet.

Medlemsstaterne udveksler også oplysninger (uden for SIS) om den fjerde betingelse.

For statsborgere fra visse tredjelande, herunder Rusland, er der krav om, at de skal være i besiddelse af et visum, når de passerer medlemsstaternes ydre grænser (artikel 1, stk. 1, i forordningen om visumlisten). Domstolen har anført, at i lyset af EF-traktatens artikel 3, litra d), kan kravet om visum fraviges, hvis denne passage af de ydre grænser ikke sker med henblik på indrejse og færden i Fællesskabets område (Sag C-170/96, præmis 22). Derfor er passagerer på et gennemgående tog gennem Fællesskabets område under visse omstændigheder ikke pålagt kravet om at skulle være i besiddelse af et visum. Men Domstolen har kun anvendt denne fremgangsmåde på transit i en lufthavn, og Rådet har efter

denne retspraksis formuleret artikel 2, andet led, i visumforordningen, således at undtagelsen fra kravet om transitvisum til transit gennem medlemsstaternes område kun gælder for transit i lufthavne. En udvidelse af denne undtagelse er dog ikke udelukket på grundlag af Domstolens dom, og der vil være mulighed for en tilpasning af fællesskabsretten på dette punkt.

2. FORSLAG VEDRØRENDE TRANSIT

Ved at flyve eller benytte den planlagte færgeforbindelse kan russere rejse til og fra Kaliningrad uden visum, hvis de har et internt pas. Fællesskabsrettens krav gør sig kun gældende i forbindelse med rejse over land. Det er klart (og det indrømmer det russiske memorandum), at passagerer, der rejser med bil, bliver nødt til at være underlagt normale fællesskabsretlige krav (visum, rejsedokument, grænsekontrol), herunder mulighederne inden for fællesskabsretten for at lette transitten (visum til flere indrejser, visumgebyrer). Dette gælder allerede for biltransit fra hovedlandet Rusland (og har gjort det siden 1995).

Det russiske memorandum foreslår en visumfri transitordning for passagerer, der rejser med tog og busser. Endvidere har Rusland bedt om en "forenklet procedure for udstedelse af visum" ved grænsen for bilpassagerer. Disse forslag er helt klart meget relevante set i forhold til opfordringen fra Det Europæiske Råd i Sevilla til Kommissionen om at undersøge muligheden for fleksibilitet "under overholdelse af gældende fællesskabsret".

Tre måder at rejse over land på

1.1. Tog

For at togtransitsystemet kan være i overensstemmelse med gældende fællesskabsret, må et grundkrav efterleves: ingen rejsende må kunne forlade toget, mens det kører gennem litauisk område. Hvis dette kan garanteres, behøver de tidligere nævnte krav i fællesskabsretten, især visumkravet, ikke gøres gældende. Men det er klart, at hvis denne form for sikret transit skal være mulig, må Litauen kunne udøve fuld kontrol over toget og dets passagerer - hvilket også det russiske memorandum synes at være klar over.

Med andre ord kan muligheden for transittog kun anvendes efter tiltrædelsen, hvis den accepteres af Litauen, og hvis sikkerheden med hensyn til transitten kan garanteres, således at alle personer, der passerer de ydre grænser bliver identificeret, inden toget kører ind i Litauen, og ingen kan komme ind i eller ud af toget, efter at der er foretaget kontrol. Hvis det anerkendes, at disse regler er forenelige med Schengen-konventionen, vil de også kunne anvendes efter ophævelsen af den indre grænsekontrol, og der vil ikke på grund af dem være nogen hindring for, at Litauen kan anvende Schengen-reglerne fuldt ud.

I praksis betyder det, at Litauen skal kunne

1. tjekke rejsedokumenter for at verificere identitet og kontrollere, hvem der er med i toget (herunder mulighed for at nægte indrejse for uønskede personer)
2. sørge for sikkerheden i forbindelse med transitten rent fysisk, hvilket betyder, at der ikke er mulighed for at komme af på litauisk område.

Toget skal være et nonstoptog, som bliver fuldt overvåget under transitten gennem Litauen. Der vil kun være mulighed for tekniske stop. Det ville være ideelt, om transittoget var et højhastighedstog. "Højhastighedstog" betyder i den forbindelse blot, at et sådant nonstoptog

hele tiden skal køre så hurtigt, at det forhindrer folk i at springe af toget. Det vil være af væsentlig betydning at kunne garantere, at denne betingelse er eller kan blive opfyldt.

Litauen har gjort det helt klart, at for øjeblikket er sikkerheden i forbindelse med transitten ikke tilstrækkeligt acceptabel: såkaldte togafhoppere benytter sig af, at toget kører langsomt, stopper adskillige gange undervejs gennem Litauen og ikke bliver overvåget godt nok under transitten. Denne mulighed må derfor undersøges langt mere indgående.

Rusland har for sit vedkommende fremsat en række forslag, som kan bidrage til gøre systemet mere sikkert.

EU bør se positivt på det russiske forslag om transittog, således at der kan træffes en velbegrundet afgørelse om, hvorvidt det er foreneligt med Schengen-reglerne, og om dets konsekvenser for Litauens fulde anvendelse af disse regler. Der bør stilles nogle flere spørgsmål til Rusland om systemet i praksis. På baggrund heraf vil det kunne fastslås, om EU kan garantere over for Litauen, at denne ordning ikke vil hindre/forsinke ophævelse af den indre grænsekontrol for Litauen.

1.2. Busser

Det samme grundkrav gælder for det russiske forslag vedrørende transitbusser: For at transitsystemet kan være i overensstemmelse med gældende fællesskabsret, må rejsende ikke kunne forlade bussen, mens det kører gennem litauisk område. Men for bussers vedkommende kan sikkerheden i forbindelse med transitten ikke garanteres på acceptabel måde. Den første betingelse kan opfyldes: alle, der passerer den litauiske grænse vil blive kontrolleret. Den anden betingelse, sikkerheden i forbindelse med transitten, vil det ikke være let at sørge for, og det er oven i købet umuligt at kræve af mennesker. I praksis kan folk forventes at være nødt til at stoppe under transitten, hvilket vil svare til at rejse ind i Litauen uden visum. Endvidere vil en sikring af transitten lægge en uforholdsmæssig stor byrde på de litauiske myndigheder, da de vil skulle ledsage alle busser under transitten.

Det kan derfor konkluderes at transittrafik med busser overhovedet ikke kan tilrettelægges på en sådan måde, at det vil være i overensstemmelse med gældende fællesskabsret. Litauen må under alle omstændigheder finde ideen om transitbusser svær af acceptere politisk og praktisk set.

1.3. Biler

Rusland insisterer ikke længere på visumfri transit for private køretøjer, men insisterer på forenklet udstedelse af visum ved grænsen i disse tilfælde.

At udstede visa ved grænsen er juridisk muligt indtil ophævelsen af den indre grænsekontrol, men det er ikke i EU's interesse at anbefale, at denne mulighed anvendes i videre omfang, end det fremgår af Schengen-reglerne (dvs. i ekstraordinære tilfælde). Det er tidskrævende og også vanskeligt at tjekke de relevante nationale registre ordentligt ved grænsen, inden der udstedes et visum. Desuden tager det tid at udfylde og trykke visumansøgningen og det nye visummærkat (forordning 1683/1995 og 334/2002), og det kan gøre grænsepassagen endnu vanskeligere og langsommere, end den er for øjeblikket. Grænseovergangsstederne vil også skulle udstyres på passende måde med sofistikeret og dyrt udstyr, som er nødvendigt for at kunne fremstille visummærkater. Litauen har erklæret, at man ikke ønsker at bruge denne mulighed i videre betydning, end det er fastsat i Schengen-reglerne. Det er vigtigt at sørge for, at der er tilstrækkeligt med konsulære faciliteter, således at visumudstedelsen kan være

effektiv og præcis. At anerkende, at kandidatlandene måske kan blive nødt til at udstede visa ved grænsen, er ikke det samme som at lade dette indgå i en aftale med Rusland.

Hvis der kan etableres konsulære faciliteter nær grænsen, vil det i høj grad gøre tingene lettere, eftersom Kommissionen vil anbefale, at princippet om visumudstedelse ved grænsen ikke bør indgå i drøftelserne med Rusland. Litauen er rede til at åbne konsulater ved grænserne i Kaliningrad (Sovetsk) og Belarus (Grodno). Det må undersøges, om det er nødvendigt med ekstra midler fra EU.

FÆLLES LINJE AF 13. MAJ 2002

KALININGRAD: PERSONTRAFIK OG -TRANSIT

Det fremgår af den indsats der er gjort for at undersøge mulighederne i gældende fællesskabsret og de mange møder, der er planlagt i dette forår mellem EU og Rusland, at spørgsmålet om Kaliningrad har en meget høj prioritet i EU. Det er imidlertid Rusland, der bærer det endelige ansvar for Kaliningrad. Der er ikke andre aktører end Rusland selv, der kan gøre mere for at forbedre situationen omkring Kaliningrad.

Gældende fællesskabsret og de deraf følgende konsekvenser for Kaliningrad

Dette uformelle dokument vedrører perioden mellem tiltrædelsen af EU og ophævelsen af den indre grænsekontrol over for nye medlemsstater. Efter den periode vil Schengen-reglerne være fuldstændig gennemført.

Ifølge de gældende regler skal statsborgere fra tredjelande, der er opført på listen i bilag I til forordning nr. 539/2001 som ændret ved forordning nr. 2414/2001, være i besiddelse af et visum, der er knyttet til et gyldigt rejsedokument, når de passerer medlemsstaternes ydre grænser. Dette krav gælder både for transit og kortvarige ophold på indtil tre måneder. Visa udstedt af de nye medlemsstater skal være nationale visa udstedt i henhold til national lovgivning efter de gældende reglers princip om udstedelse af visum.

EU har hørt de berørte kandidatlande, idet det står klart, at før-tiltrædelsesforanstaltninger træffes som en suveræn national afgørelse. Kandidatlandene bør dog ikke overveje at indføre foranstaltninger, der kan bringe en fuldstændig gennemførelse af Schengen-aftalen i fare, og det forventes af disse, at de ikke indfører foranstaltninger, der er i modstrid med de grundlæggende principper i de gældende regler.

På den baggrund giver de gældende regler følgende hovedmuligheder:

- visum til flere indrejser, der udstedes ved individuel sagsbehandling, herunder med positiv behandling af visse erhvervsgrupper såsom lastbilchauffører og besætninger på transportmidler, der har behov for at passere grænsen ofte
- fleksible visumgebyrer, indtil den indre grænsekontrol ophæves
- undtagelse fra visumkravet for visse personkategorier, jf. forordning nr. 539/2001
- det er normalt konsulaterne, der skal udstede visa.

Når kandidatlandene anvender mulighederne i de gældende regler, vil de normalt forvente gensidighed.

Det er vigtigt at notere, at gældende fællesskabsret sikrer, at grænsetrafikken i begge parter interesse kan afvikles på en kontrolleret og sikker måde uden unødvendige hindringer for persontrafikken.

Vejen frem

Yderligere muligheder, der kan forbedre Kaliningrads situation, drøftes inden for rammerne af partnerskabs- og samarbejdsaftalen. Der ydes - og kan ydes - støtte fra EU's programmer for bistand til tredjelande, dvs. udvikling af infrastrukturer ved grænseovergangssteder, modernisering af grænseprocedurer og uddannelse for at lette person- og godstrafikken samt samarbejdet med Rusland om bekæmpelse af organiseret kriminalitet og korruption. I den forbindelse iværksætter Taskforce vedrørende Organiseret Kriminalitet i Østersøområdet nyttige fælles retshåndhævelsesaktioner.

I det omfang det er nødvendigt gives der og kan der gives støtte fra andre fællesskabsprogrammer til lignende aktiviteter, herunder til konsulære faciliteter.

Som led i samarbejdet med henblik på at lette visumudstedelsen og grænsetrafikken forventer EU, at Rusland gør sit for at lette samarbejdet mellem Ruslands og EU's told-, grænseforvaltnings- og immigrationsmyndigheder, som omhandlet i protokollen til partnerskabs- og samarbejdsaftalen. Et sådant samarbejde skal ikke blot omfatte Kaliningrad-relaterede aspekter, men også: indgåelse af en tilbagetagelsesaftale og passende ordninger i denne forbindelse, lettelse af oprettelsen og driften af konsulater på Kaliningrad-enklavens område og i selve Rusland, grænseforvaltning støttet af klare grænsedragninger, som bygger på ratificerede aftaler, udstedelse i Kaliningrad af pas, der opfylder kravene i ICAO's regler, og andre RIA-problemer, der forekommer relevante.

FORELØBIG TIDSPLAN FOR DE NÆSTE ETAPER

- 12.-14. september: Uformelt RIA-ministerrådsmøde
- 18. september: Meddelelse til drøftelse i Kommissionen
- 25. september: Første drøftelse i COREPER
- 30. september: Første drøftelse i Rådet (almindelige anliggender)
- 24.-25. oktober: Det Europæiske Råd forventes at godkende EU's holdning til topmødet mellem EU og Rusland
- 25. oktober - 10. november: Kontakter med den russiske regering
- 5. november: Planlagt trojkamøde mellem EU og Rusland om RIA
- 11. november: Topmøde mellem EU og Rusland i København (fælleserklæring)