ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 9.2.2011
COM(2011) 47 τελικό

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Δεύτερη έκθεση σχετικά με την εφαρμογή και τη λειτουργία του καθεστώτος τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας που έχει καθιερωθεί με τον κανονισμό αριθ. 1931/2006

ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ
ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Δεύτερη έκθεση σχετικά με την εφαρμογή και τη λειτουργία του καθεστώτος τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας που έχει καθιερωθεί με τον κανονισμό αριθ. 1931/2006

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο κανονισμός του 2006 περί κανόνων σχετικά με την τοπική διασυνοριακή κυκλοφορία στα εξωτερικά χερσαία σύνορα των κρατών μελών[1] επιτρέπει παρεκκλίσεις, όσον αφορά πρόσωπα που ζουν σε παραμεθόριες περιοχές, από τους γενικούς κανόνες που διέπουν τους συνοριακούς ελέγχους οι οποίοι προβλέπονται από τον κώδικα συνόρων Σένγκεν. Στόχος είναι η αποτροπή της δημιουργίας εμποδίων στο εμπόριο, στις κοινωνικές και πολιτιστικές ανταλλαγές ή στην περιφερειακή συνεργασία με γειτονικές χώρες. Βάσει του κανονισμού, τα κράτη μέλη δύνανται να συνάπτουν διμερείς συμφωνίες με γειτονικές τρίτες χώρες, υπό την προϋπόθεση ότι οι συμφωνίες αυτές είναι πλήρως σύμφωνες με τις παραμέτρους που καθορίζονται στον κανονισμό.

Η Επιτροπή, στην πρώτη της έκθεση σχετικά με τη λειτουργία του καθεστώτος τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας («ΤΔΚ»)[2], ανέφερε ότι *«πιο περιεκτικές πληροφορίες θα διατίθενται σταδιακά καθώς όλο και περισσότερες συμφωνίες εφαρμόζονται στην πράξη. Η Επιτροπή είναι πρόθυμη να υποβάλει νέα έκθεση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή και τη λειτουργία του καθεστώτος τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας κατά το δεύτερο εξάμηνο του 2010.»*

Η Επιτροπή ζήτησε από τα κράτη μέλη πληροφορίες σχετικά με την εφαρμογή και τις συνέπειες του καθεστώτος τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας. Η παρούσα δεύτερη έκθεση εκπονήθηκε βάσει των απαντήσεων που παρασχέθηκαν από δεκαοκτώ κράτη μέλη. Έξι κράτη μέλη (NL, IT, CZ, EL, CY και BG) δεν απάντησαν. Ωστόσο, τα κράτη μέλη που δεν διαθέτουν εξωτερικά χερσαία σύνορα, ή που δεν προτίθενται να συνάψουν συμφωνίες σχετικά με την ΤΔΚ, δεν διατύπωσαν παρατηρήσεις γενικού χαρακτήρα σχετικά με την εφαρμογή και τη λειτουργία του καθεστώτος ΤΔΚ.

2. ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΕΙΣ ΒΑΣΕΙ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 13 ΤΟΥ ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΥ ΤΔΚ

Η παρούσα ενότητα περιέχει επικαιροποιημένη καταγραφή της κατάστασης όσον αφορά τη σύναψη διμερών συμφωνιών μετά την έκδοση της πρώτης έκθεσης, τον Ιούλιο του 2009.

2.1. Ισχύουσες συμφωνίες

Από τότε που εκδόθηκε ο κανονισμός, τέθηκαν σε ισχύ τέσσερις συμφωνίες ΤΔΚ: Ουγγαρίας-Ουκρανίας τον Ιανουάριο του 2008, Σλοβακίας-Ουκρανίας τον Σεπτέμβριο του 2008, Πολωνίας-Ουκρανίας τον Ιούλιο του 2009 και Ρουμανίας-Μολδαβίας τον Οκτώβριο του 2010. Μόνο η συμφωνία Ρουμανίας-Μολδαβίας συνάδει πλήρως με τις διατάξεις του κανονισμού ΤΔΚ. Οι υπόλοιπες συμφωνίες είτε προβλέπουν παραμεθόρια περιοχή πιο εκτενή από αυτήν που επιτρέπει ο κανονισμός (HU-UA· SK-UA, έστω και σε περιορισμένη

[1] Κανονισμός αριθ. 1931/2006, της 20ής Δεκεμβρίου 2006, ΕΕ L 29 της 3.2.2007, σ. 3.
[2] COM (2009) 383 τελικό, της 24ης Ιουλίου 2009.

περιοχή), είτε απαιτούν ταξιδιωτική ιατρική ασφάλιση κατά παράβαση του κανονισμού (PL-UA).

Εξάλλου, η Σλοβενία και η Κροατία συνδέονται με διμερή συμφωνία σχετικά με τη συνεργασία στον τομέα της διασυνοριακής κυκλοφορίας η οποία χρονολογείται από το 2001 και αντίκειται στις διατάξεις του κανονισμού ως προς πολλές και σημαντικές παραμέτρους[3]. Η Επιτροπή έχει ζητήσει επανειλημμένως από τη Σλοβενία να τροποποιήσει τη συμφωνία, ούτως ώστε οι διατάξεις της να συνάδουν με τον κανονισμό. Πλην όμως, η Επιτροπή δεν έχει ενημερωθεί προς το παρόν για καμία τέτοια τροποποίηση, ούτε της έχει υποβληθεί κάποιο χρονοδιάγραμμα σχεδιαζόμενης τροποποίησης.

Η συμφωνία ΤΔΚ μεταξύ Αυστρίας και Λιχτενστάιν θα παύσει να ισχύει, δεδομένου ότι επίκειται η προσχώρηση του Λιχτενστάιν στον χώρο Σένγκεν.

2.2. Συμφωνίες οι οποίες πρόκειται να τεθούν συντόμως σε ισχύ

- Πολωνία–Λευκορωσία

Ζητήθηκε η γνώμη της Επιτροπής σχετικά με σχέδιο συμφωνίας, και η Επιτροπή απεφάνθη ότι η υποχρεωτική ταξιδιωτική ιατρική ασφάλιση για τη διέλευση των συνόρων αντέβαινε στον κανονισμό. Δεν υποβλήθηκε χάρτης της παραμεθόριας περιοχής της Λευκορωσίας, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατό να εξακριβωθεί κατά πόσον η περιοχή αυτή συνάδει με τον κανονισμό. Το σχέδιο συμφωνίας δεν τροποποιήθηκε. Η Πολωνία και η Λευκορωσία υπέγραψαν τη συμφωνία στις 12 Φεβρουαρίου 2010. Οι διαδικασίες κύρωσης βρίσκονται σε εξέλιξη και στις δύο χώρες. Η συμφωνία αναμένεται να τεθεί σε ισχύ στις αρχές του 2011.

- Λετονία–Λευκορωσία

Τον Αύγουστο του 2009, σχέδιο συμφωνίας μεταξύ της Λετονίας και της Λευκορωσίας διαβιβάστηκε προς διαβούλευση. Η Επιτροπή κατέγραψε δύο στοιχεία τα οποία αντιβαίνουν στον κανονισμό: την απαίτηση κατοχής ταξιδιωτικής ιατρικής ασφάλισης και την απουσία της υποχρεωτικής προϋπόθεσης απόδειξης της διαμονής στην παραμεθόρια περιοχή και θεμιτών λόγων οι οποίοι υπαγορεύουν τη συχνή διέλευση των συνόρων. Τον Δεκέμβριο του 2010, η Λετονία ενημέρωσε την Επιτροπή ότι η συμφωνία υπεγράφη στις 23 Αυγούστου 2010 και ότι η Λετονία την κύρωσε τον Οκτώβριο του 2010. Το σχέδιο συμφωνίας δεν τροποποιήθηκε.

- Λιθουανία–Λευκορωσία

Ζητήθηκε η γνώμη της Επιτροπής σχετικά με σχέδιο συμφωνίας, και η Επιτροπή απεφάνθη ότι αυτό ήταν σύμφωνο με τον κανονισμό. Η Λιθουανία και η Λευκορωσία υπέγραψαν τη συμφωνία ΤΔΚ στις 20 Οκτωβρίου 2010. Οι διαδικασίες κύρωσης βρίσκονται σε εξέλιξη. Η συμφωνία αναμένεται να τεθεί σε ισχύ το 2011.

- Νορβηγία–Ρωσική Ομοσπονδία

Ζητήθηκε η γνώμη της Επιτροπής σχετικά με σχέδιο συμφωνίας, και η Επιτροπή απεφάνθη ότι αυτό ήταν σύμφωνο με τον κανονισμό. Η Νορβηγία και η Ρωσική Ομοσπονδία υπέγραψαν τη συμφωνία ΤΔΚ στις 2 Νοεμβρίου 2010. Οι διαδικασίες κύρωσης βρίσκονται σε εξέλιξη. Η συμφωνία αναμένεται να τεθεί σε ισχύ το 2011.

---

[3] Για λεπτομέρειες, βλ. πρώτη έκθεση ΤΔΚ, COM (2009) 383, σσ. 6-7.

2.3. Λοιπές διαβουλεύσεις

Έχει ζητηθεί η γνώμη της Επιτροπής σχετικά με τα σχέδια συμφωνιών μεταξύ Λετονίας και Ρωσικής Ομοσπονδίας, μεταξύ Λιθουανίας και Ρωσικής Ομοσπονδίας και μεταξύ Ρουμανίας και Ουκρανίας. Οι ανωτέρω συμφωνίες κρίθηκαν συμβατές με τον κανονισμό, αλλά δεν έχουν υπογραφεί ακόμη.

Τον Οκτώβριο του 2008, η Επιτροπή διατύπωσε παρατηρήσεις σχετικά με τα σχέδια συμφωνιών μεταξύ Βουλγαρίας και Σερβίας και μεταξύ Βουλγαρίας και FYROM, αλλά έκτοτε δεν κλήθηκε να ασχοληθεί περαιτέρω με τα εν λόγω σχέδια.

3. ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ ΤΔΚ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ

3.1. Μέτρα διευκόλυνσης που χρησιμοποιούνται από κράτη μέλη στο πλαίσιο διμερών συμφωνιών

Στην πρώτη της έκθεση, η Επιτροπή έκρινε ότι οι συμφωνίες ΤΔΚ προβλέπουν αυστηρότερες προϋποθέσεις από αυτές οι οποίες επιτρέπονται βάσει του κανονισμού ΤΔΚ. Επίσης διαπίστωνε ότι καμία από τις συμφωνίες που έχουν τεθεί σε ισχύ ή υπογραφεί δεν αξιοποιεί ολόκληρο το προβλεπόμενο φάσμα μέτρων διευκόλυνσης. Έκτοτε, δεν έχει επέλθει καμία μεταβολή η οποία να επιβάλλει την αναθεώρηση του παραπάνω συμπεράσματος.

Ειδικότερα, προβλέπονται περιορισμοί όσον αφορά την επιτρεπόμενη διάρκεια παραμονής ενός προσώπου στην ΕΕ. Ενώ ο κανονισμός ορίζει ότι ένα πρόσωπο επιτρέπεται να παραμείνει σε ένα κράτος μέλος επί τρεις μήνες κατ' ανώτατο όριο σε μια δεδομένη χρονική περίοδο, ορισμένες (υπό μορφή σχεδίου) συμφωνίες μειώνουν τη μέγιστη επιτρεπόμενη παραμονή σε 15 ημέρες σε μια δεδομένη χρονική περίοδο, ή σε 90 ημέρες εντός χρονικής περιόδου 180 ημερών. Τρεις συμφωνίες ορίζουν ότι ο ενδιαφερόμενος πρέπει υποχρεωτικά να έχει διαμείνει στην παραμεθόρια περιοχή επί τρία έτη· οι υπόλοιπες αξιώνουν μόνο ένα έτος διαμονής, όπως ακριβώς ορίζει ο κανονισμός. Τέλος, οι άδειες ΤΔΚ δεν χορηγούνται ατελώς, με βάση τη σχετική δυνατότητα που προβλέπει ο κανονισμός, αλλά προβλέπεται η καταβολή τέλους, το οποίο κυμαίνεται από 20 έως 35 ευρώ.

3.2. Αξιοποίηση των διμερών συμφωνιών από τους κατοίκους παραμεθόριων περιοχών

Προκειμένου για αποκτηθεί μια εικόνα για τον τρόπο με τον οποίον οι πολίτες αξιοποιούν τις συμφωνίες τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας, η Επιτροπή ζήτησε από τα κράτη μέλη να της διαβιβάσουν πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με τον αριθμό των εκδοθεισών αδειών σε σύγκριση με τον συνολικό επιλέξιμο πληθυσμό, τον αριθμό των αιτήσεων που έχουν απορριφθεί και τους σχετικούς λόγους, τη διάρκεια παραμονής και τον αριθμό καταχρήσεων/ανακλήσεων.

3.2.1. Αριθμός εκδοθεισών αδειών

	Αριθμός αδειών	*Χρονική περίοδος*[4]	*Συνολικός επιλέξιμος πληθυσμός*	*Εκδοθείσες άδειες σε σύγκριση με τον επιλέξιμο πληθυσμό*

[4] Οι χρονικές περίοδοι διαφέρουν λόγω της διαφορετικής ημερομηνίας έναρξης ισχύος των διαφόρων συμφωνιών.

Ουγγαρία	58 055	1/2008- 5/2010	400 000 – 450 000	περίπου 13%
Πολωνία	31 652	7/2009– 3/2010	1,2 εκατ.	περίπου 2,7%
Σλοβακία	1 106	9/2008 -6/2010	415 000	περίπου 0,3%
Ρουμανία	20.308	10/2010- 12/2010	1,2 εκατ.	περίπου 2%
Σλοβενία	15.623 έγκυρες άδειες διέλευσης των συνόρων επί του παρόντος		250 000	περίπου 6,2%

Υπάρχει μεγάλη ανταπόκριση από την πλευρά των κατοίκων περιοχών που συνορεύουν με τη Ρουμανία, λόγω των ισχυρών δεσμών μεταξύ Ρουμανίας και Μολδαβίας, καθώς και από την πλευρά των κατοίκων περιοχών που συνορεύουν με την Ουγγαρία, διότι ο πληθυσμός αυτός ανήκει κατά πλειοψηφία στην ουγγρική εθνοτική μειονότητα και διατηρεί στενούς δεσμούς με την Ουγγαρία. Οι άνθρωποι που κατοικούν κοντά στα σύνορα της Σλοβενίας και της Πολωνίας κάνουν σε μικρότερο βαθμό χρήση των αδειών ΤΔΚ, ενώ η μικρότερη χρήση μεταξύ όλων των χωρών καταγράφεται σε σχέση με τους ανθρώπους που κατοικούν κοντά στα σύνορα της Σλοβακίας.

3.2.2. Απορριφθείσες αιτήσεις

Η **Ουγγαρία** απέρριψε 838 αιτήσεις από τον Δεκέμβριο του 2007 έως τον Μάιο του 2010, αποκλειστικά με βάση καταχωρήσεις στο σύστημα SIS ή αποφάσεις που απαγορεύουν την είσοδο και παραμονή στη χώρα. Η **Πολωνία** απέρριψε 272 αιτήσεις από τον Ιούλιο του 2009 έως τον Μάρτιο του 2010, κυρίως με βάση καταχωρήσεις στο σύστημα SIS, αλλά και επειδή η τρέχουσα άδεια των ενδιαφερόμενων προσώπων εξακολουθούσε να ισχύει. Η **Σλοβακία** απέρριψε 169 αιτήσεις από τον Σεπτέμβριο του 2008 έως τον Ιούνιο του 2010, κυρίως επειδή οι αιτούντες δεν επικαλούνταν βάσιμο οικονομικό λόγο για τη συχνή διέλευση των συνόρων, όπως επιτάσσει η σχετική συμφωνία. Η **Ρουμανία** απέρριψε 972 αιτήσεις από τον Οκτώβριο μέχρι τον Δεκέμβριο του 2010, κυρίως επειδή οι αιτούντες δεν επικαλούνταν βάσιμο λόγο για τη συχνή διέλευση των συνόρων ή επειδή θεωρήθηκε ότι εγκυμονούσαν κινδύνους σε σχέση με τη λαθρομετανάστευση.

Επομένως, το ποσοστό απόρριψης αιτήσεων κυμαίνεται από 13 % (SK) έως 4,7% (RO), 1,4 % (HU) και 0,85 % (PL). Συνεπώς, το ποσοστό αυτό μπορεί να θεωρηθεί σχετικά υψηλό στη Σλοβακία, χαμηλό στη Ρουμανία και πολύ χαμηλό στα υπόλοιπα δύο κράτη μέλη. Οι κύριοι λόγοι απόρριψης είναι καταχωρήσεις στο σύστημα SIS ή το γεγονός ότι οι αιτούντες αδυνατούν να προβάλουν θεμιτούς λόγους για τη συχνή διέλευση των συνόρων.

Η **Σλοβενία** ενημέρωσε την Επιτροπή ότι δεν προβαίνει σε επίσημες απορρίψεις· αντ' αυτού, οι αιτούντες αποσύρουν την αίτησή τους αν τους γνωστοποιηθεί ότι δεν πληρούν τις αναγκαίες προϋποθέσεις.

3.2.3. Διάρκεια παραμονής και αριθμός διελεύσεων

Ο κανονισμός ΤΔΚ επιτρέπει αδιάλειπτη παραμονή τριών μηνών κατ' ανώτατο όριο. Επειδή η ρύθμιση αυτή αποτέλεσε αντικείμενο συζητήσεων κατά τις διαπραγματεύσεις που διεξήχθησαν το 2006, η Επιτροπή ενδιαφερόταν να λάβει πληροφοριακά στοιχεία σχετικά με τη διάρκεια παραμονής των κατόχων αδειών ΤΔΚ στην εκάστοτε χώρα. Δεδομένου ότι ο

κανονισμός ΤΔΚ προβλέπει επιπλέον εξαίρεση από τη σφράγιση των διαβατηρίων για τους κατόχους τέτοιων αδειών, ήταν, όπως είναι εύλογο, αδύνατο να συλλεχθούν τα σχετικά πληροφοριακά στοιχεία με τη σύγκριση των σφραγίδων εισόδου και εξόδου.

Προκειμένου να εξακριβώνεται κατά πόσον οι κάτοχοι αδειών ΤΔΚ συμμορφώνονται με τον κανόνα των τριών μηνών, η Ουγγαρία, η Πολωνία, η Σλοβακία και η Ρουμανία χρησιμοποιούν τα εθνικά τους συστήματα εισόδου-εξόδου, μέσω των οποίων είναι δυνατός ο υπολογισμός της διάρκειας παραμονής. Ως εκ τούτου, τα προαναφερθέντα κράτη μέλη μπόρεσαν να υποβάλουν χρήσιμα πληροφοριακά στοιχεία όσον αφορά τον αριθμό διελεύσεων και τη μέση διάρκεια παραμονής.

Η **Ουγγαρία** δεν διαθέτει λεπτομερή στοιχεία όσον αφορά τον αριθμό διελεύσεων, αλλά επεσήμανε ότι στην πράξη οι άδειες χρησιμοποιούνται καθημερινά ή ανά δύο ημέρες και ότι η μέση διάρκεια παραμονής είναι μία ημέρα. Κατά την περίοδο από τον Ιούλιο του 2009 έως τον Φεβρουάριο του 2010, υπήρξαν περίπου 1 550 000 διελεύσεις κατόχων αδειών ΤΔΚ. Σε ό,τι αφορά τη συνολική διάρκεια παραμονής σε ένα εξάμηνο από την πρώτη είσοδο, οι κάτοχοι των αδειών, σε όλες σχεδόν τις περιπτώσεις, παραμένουν επί το μέγιστο επιτρεπόμενο χρονικό διάστημα των τριών μηνών.

Η **Πολωνία** κατέγραψε 883 696 διελεύσεις ΤΔΚ κατά την περίοδο από τον Ιούλιο του 2009 έως τον Απρίλιο του 2010, με τάση αύξησης του αριθμού αυτού. Ο μέσος αριθμός επισκέψεων στην Πολωνία ανά άδεια ΤΔΚ είναι 20,4 επισκέψεις, η δε μέση διάρκεια παραμονής είναι έξι ώρες περίπου.

Η **Σλοβακία** ανέφερε ότι οι κάτοχοι αδειών ΤΔΚ παραμένουν συνήθως επί μία ή δύο ημέρες.

Η **Ρουμανία** δεν διαβίβασε στοιχεία σχετικά με τη διάρκεια παραμονής και τον αριθμό διελεύσεων στην πράξη.

Η **Σλοβενία** δεν διαθέτει ακριβή στοιχεία σχετικά με τη συχνότητα των διελεύσεων ΤΔΚ. Οι κάτοχοι αδειών ΤΔΚ έχουν το δικαίωμα να παραμείνουν επί επτά το πολύ διαδοχικές ημέρες στην προκαθορισμένη παραμεθόρια περιοχή, αλλά οι περισσότεροι επιστρέφουν αυθημερόν ή την επόμενη ημέρα.

Με βάση τα παραπάνω στοιχεία, είναι σαφές ότι κάτοχοι αδειών ΤΔΚ διασχίζουν τα εκάστοτε σύνορα πολύ τακτικά και ότι παραμένουν μόνο για λίγες ώρες ή για μία ή δύο ημέρες κάθε φορά. Επομένως, το καθεστώς ΤΔΚ, όπου εφαρμόζεται, εκπληρώνει τον σκοπό του, ο οποίος συνίσταται στην προώθηση των διασυνοριακών ανταλλαγών και της συνεργασίας, και διευκολύνει ουσιαστικά τη ζωή των ανθρώπων που κατοικούν σε παραμεθόριες περιοχές.

3.2.4. Περιπτώσεις κατάχρησης και ανακλήσεις αδειών

Η **Ουγγαρία** επέβαλε πρόστιμο σε 16 υπηκόους Ουκρανίας λόγω υπέρβασης του ορίου διάρκειας παραμονής κατά την περίοδο Ιανουάριος-Απρίλιος 2010, και απαγόρευσε την είσοδο σε 1231 περιπτώσεις για τον λόγο ότι οι ενδιαφερόμενοι είχαν ήδη συμπληρώσει τρεις μήνες παραμονής εντός εξαμήνου. Δύο άδειες ανακλήθηκαν το 2009 και τέσσερις κατά το πρώτο πεντάμηνο του 2010. Επιπλέον, 18 άδειες κρίθηκαν άκυρες, διότι είχε επιβληθεί στους κατόχους τους απαγόρευση εισόδου και παραμονής στην Ουγγαρία μετά την έκδοση των αδειών.

Η **Πολωνία** ανίχνευσε 15 περιπτώσεις κατάχρησης κατά την περίοδο από τον Ιούλιο του 2009 έως τον Απρίλιο του 2010. Οι περιπτώσεις αυτές αφορούσαν εννέα πρόσωπα που είχαν παραμείνει εκτός της περιοχής ΤΔΚ, πέντε πρόσωπα τα οποία δεν είχαν αναχωρήσει μετά την παρέλευση της επιτρεπόμενης διάρκειας παραμονής, καθώς και μία περίπτωση παράνομης άσκησης οικονομικών δραστηριοτήτων στην Πολωνία. Οι προαναφερθείσες περιπτώσεις

κατάχρησης οδήγησαν στην έκδοση αποφάσεων με τις οποίες οι ενδιαφερόμενοι διατάσσονταν να αναχωρήσουν από την Πολωνία και ανακαλούνταν οι άδειες ΤΔΚ που τους είχαν χορηγηθεί. Από τον Ιούλιο του 2009 έως τον Μάρτιο του 2010, εκδόθηκαν 39 αποφάσεις ανάκλησης αδειών ΤΔΚ, αριθμός που αντιστοιχεί στο 1% του συνολικού αριθμού αδειών οι οποίες εκδόθηκαν κατά το ίδιο χρονικό διάστημα.

Η **Σλοβακία** ανίχνευσε μία περίπτωση κατάχρησης κατά την περίοδο από τον Σεπτέμβριο του 2008 έως τον Ιούνιο του 2010. Ο ενδιαφερόμενος απελάθηκε. Κατά το ίδιο χρονικό διάστημα, ανακλήθηκαν 11 άδειες.

Η **Σλοβενία** ανίχνευσε 11 περιπτώσεις κατάχρησης του καθεστώτος ΤΔΚ το 2009, οι οποίες αφορούσαν λαθρεμπόριο, λαθρομετανάστευση και παραμονές εκτός της προκαθορισμένης παραμεθόριας περιοχής. Οι κυρώσεις επιβάλλονται βάσει της εθνικής νομοθεσίας και περιλαμβάνουν την προσωρινή κατάσχεση της άδειας.

Η **Αυστρία** ανέφερε την ανίχνευση μιας υπόθεσης κατάχρησης, η οποία αφορούσε μια άδεια ΤΔΚ που είχε χορηγηθεί από τη Σλοβακία σε έναν υπήκοο Ουκρανίας. Εξάλλου, αυστριακοί υπάλληλοι οι οποίοι μετείχαν σε κοινές επιχειρήσεις διαπίστωσαν αρκετές περιπτώσεις κατάχρησης (υπέρβασης του επιτρεπόμενου χρόνου παραμονής) οι οποίες αφορούσαν ουκρανούς κατόχους αδειών ΤΔΚ που είχε εκδώσει η Ουγγαρία. Τα υπόλοιπα κράτη μέλη[5] δεν έχουν διαπιστώσει περιπτώσεις κατάχρησης.

Η **Σλοβακία** αναφέρει επίσης ότι για ορισμένους υπηκόους Ουκρανίας διαπιστώθηκε ότι είχαν στην κατοχή τους άδειες ΤΔΚ από περισσότερα κράτη μέλη, τις οποίες χρησιμοποιούν για τη διέλευση συγκεκριμένων εσωτερικών συνόρων (HU-SK, PL-SK). Η Σλοβακία έλαβε μέτρα για τον κολασμό της πρακτικής αυτής. Η Επιτροπή θεωρεί ότι τέτοιου είδους εσωτερικές διελεύσεις δεν αντιβαίνουν στο καθεστώς ΤΔΚ, υπό την προϋπόθεση ότι οι ενδιαφερόμενοι παραμένουν εντός της αντίστοιχης παραμεθόριας περιοχής.

Η **Ρουμανία** ανίχνευσε 27 περιπτώσεις κατάχρησης μεταξύ Οκτωβρίου και Δεκεμβρίου του 2010. 22 άδειες ανακλήθηκαν και εκδόθηκαν πέντε αποφάσεις επιστροφής.

Με βάση τα προεκτεθέντα αριθμητικά στοιχεία, η Επιτροπή συμπεραίνει ότι, κατά την εφαρμογή των συμφωνιών ΤΔΚ στην πράξη, παρατηρούνται σχετικά λίγες καταχρήσεις. Ειδικότερα, δεν υπάρχουν στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι οι κάτοχοι αδειών ΤΔΚ ταξιδεύουν συστηματικά σε άλλα κράτη μέλη κατά παράβαση της νομοθεσίας.

4. ΕΙΔΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΣΕ ΣΥΝΕΧΕΙΑ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ

4.1. Ορισμός της παραμεθόριας ζώνης

4.1.1. Γενικά

Η Πολωνία[6] έχει ζητήσει να αλλάξει ο τρόπος με τον οποίον ο κανονισμός ορίζει την παραμεθόρια περιοχή[7]. Η Πολωνία θεωρεί ότι ο ισχύων ορισμός οδηγεί στη διαίρεση ενιαίων περιοχών και ότι αποκλείει τα πολιτικά και οικονομικά κέντρα.

---

5 BE, CH, DE, EE, ES, FR, LT, LV, MT, NO, PT και SE.

6 Προσφάτως (Σεπτέμβριος 2010) εστάλη σχετική επιστολή από τον υπουργό Εξωτερικών Σικόρσκι και τον υπουργό Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης Μίλερ προς τα κράτη μέλη και την Επιτροπή.

7 Το άρθρο 3 παράγραφος 2 του κανονισμού προβλέπει τα εξής: με τον όρο «παραμεθόρια περιοχή» νοείται η ζώνη 30 χιλιομέτρων από τα σύνορα. Οι τοπικές διοικητικές περιφέρειες οι οποίες πρέπει να λογίζονται ως παραμεθόρια περιοχή προσδιορίζονται από τα ενδιαφερόμενα κράτη με τις διμερείς συμφωνίες τους κατ' άρθρο 13. Εφόσον τμήμα τέτοιας περιοχής βρίσκεται σε απόσταση μεγαλύτερη

Ο ορισμός της επιλέξιμης παραμεθόριας περιοχής ήταν ένα από τα πιο δύσκολα ζητήματα κατά τη διάρκεια των διαβουλεύσεων που πραγματοποιήθηκαν το 2006 επί του σχεδίου κανονισμού σχετικά με την τοπική διασυνοριακή κυκλοφορία. Ναι μεν θεωρείτο σκόπιμη η διευκόλυνση της διασυνοριακής κυκλοφορίας, αλλά ήταν αναγκαίο να ληφθούν επίσης υπόψη οι απαιτήσεις ασφάλειας ολόκληρου του χώρου Σένγκεν, δεδομένου ότι το καθεστώς ΤΔΚ αποτελεί παρέκκλιση από τους γενικούς κανόνες περί διέλευσης των εξωτερικών συνόρων.

Η Επιτροπή επεσήμανε ότι ήταν διατεθειμένη να συζητήσει το κατά πόσον ο ορισμός της παραμεθόριας περιοχής ήταν αρκούντως ευέλικτος. Πλην όμως, δεν υπήρξε τέτοια συζήτηση, και κανένα άλλο κράτος μέλος πλην της Πολωνίας δεν ζήτησε να επέλθουν αλλαγές στον ορισμό της παραμεθόριας περιοχής στις απαντήσεις στο ερωτηματολόγιο που υποβλήθηκε ενόψει της κατάρτισης της παρούσας έκθεσης. Ειδικότερα, ένα κράτος μέλος είναι της γνώμης ότι ο ορισμός δεν πρέπει να τροποποιηθεί και ότι η Επιτροπή πρέπει να επαγρυπνεί για τη συμμόρφωση των διμερών συμφωνιών με τις διατάξεις του κανονισμού, ιδίως σε σχέση με τον προσδιορισμό της παραμεθόριας περιοχής.

Κατά συνέπεια, η Επιτροπή συμπεραίνει ότι ο τρέχων ορισμός της παραμεθόριας περιοχής (ζώνη 30 χιλιομέτρων, που μπορεί κατ' εξαίρεση να επεκταθεί σε βάθος 50 χιλιομέτρων) αποτελεί ακριβοδίκαιο συμβιβασμό.

4.1.2. Η περιοχή του Καλίνινγκραντ

Η περιοχή του Καλίνινγκραντ, η οποία αποτελεί τμήμα της Ρωσικής Ομοσπονδίας, μετετράπη σε θύλακα στο εσωτερικό της ΕΕ εξαιτίας της διεύρυνσης της ΕΕ το 2004. Ο πληθυσμός της ανέρχεται σε σχεδόν ένα εκατομμύριο κατοίκους, εκ των οποίων οι 430 000 περίπου κατοικούν στην πρωτεύουσα Καλίνινγκραντ.

Κατά τους τελευταίους μήνες, η Πολωνία[8] (όχι μόνο μονομερώς, αλλά και από κοινού με τη Ρωσική Ομοσπονδία[9]) έχει ζητήσει να επέλθουν τροποποιήσεις στον κανονισμό περί τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας «προκειμένου να ληφθούν υπόψη τα ιδιαίτερα δεδομένα της περιοχής του Καλίνινγκραντ».

Η Πολωνία υποστηρίζει ότι η αυστηρή εφαρμογή του κανονισμού συνεπάγεται την κατάτμηση της διοικητικής περιφέρειας του Καλίνινγκραντ σε τρεις ζώνες – μία η οποία καλύπτεται από τη συμφωνία τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας με την Πολωνία, μία που καλύπτεται από τη συμφωνία με τη Λιθουανία και μία που δεν υπάγεται σε καμία συμφωνία, καθώς βρίσκεται εκτός της παραμεθόριας περιοχής. Για τον λόγο αυτό, η Πολωνία ζητά να τροποποιηθεί ο κανονισμός, έτσι ώστε να είναι δυνατή η υπαγωγή ολόκληρης της περιοχής του Καλίνινγκραντ.

Η Επιτροπή υπενθυμίζει στα κράτη μέλη ότι, κατά τα τελευταία έτη, η ΕΕ ανέλαβε μια σειρά συγκεκριμένων πρωτοβουλιών, οι οποίες καταδεικνύουν την προθυμία της να διευκολύνει τις μετακινήσεις των κατοίκων του Καλίνινγκραντ. Οι πρωτοβουλίες αυτές περιλαμβάνουν την καθιέρωση ειδικού εγγράφου διευκόλυνσης της διέλευσης (FTD) και εγγράφου διευκόλυνσης

των 30 και μικρότερη των 50 χιλιομέτρων από τη συνοριακή γραμμή, θεωρείται ότι ανήκει στην παραμεθόρια περιοχή.

8 Επιστολή που εστάλη από τον υπουργό Εξωτερικών Σικόρσκι και τον υπουργό Εσωτερικών και Δημόσιας Διοίκησης Μίλερ προς τα κράτη μέλη και την Επιτροπή τον Σεπτέμβριο του 2010.

9 Δήλωση των υπουργών Εξωτερικών της Πολωνίας και της Ρωσικής Ομοσπονδίας, Σικόρσκι και Λαβρόφ, αντιστοίχως, «σχετικά με τη λειτουργία των κανόνων περί τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας σε σχέση με την περιοχή του Καλίνινγκραντ της Ρωσικής Ομοσπονδίας και τα παρακείμενα εδάφη της Δημοκρατίας της Πολωνίας», της 6ης Απριλίου 2010.

της σιδηροδρομικής διέλευσης (FRTD)[10], τα οποία έχουν απλουστεύσει τις μετακινήσεις μεταξύ του Καλίνινγκραντ και της ρωσικής ενδοχώρας, καθώς επίσης τη συμφωνία του 2007 για τη διευκόλυνση της έκδοσης θεωρήσεων μεταξύ ΕΕ και Ρωσίας[11], η οποία διευκολύνει την έκδοση θεωρήσεων βραχείας διαμονής για όλους τους ρώσους υπηκόους οι οποίοι επιθυμούν να μεταβούν σε χώρες Σένγκεν. Η Επιτροπή έχει εισηγηθεί την αναδιαπραγμάτευση της συμφωνίας για τη διευκόλυνση της έκδοσης θεωρήσεων, με σκοπό να βελτιωθεί ο τρόπος λειτουργίας της και να θεσπισθούν πρόσθετες διευκολύνσεις για όλους τους πολίτες, περιλαμβανομένων των κατοίκων του Καλίνινγκραντ.

Παρόλα αυτά, λόγω της ιδιάζουσας θέσης του Καλίνινγκραντ, η Επιτροπή θεωρεί ότι θα ήταν ενδεχομένως δικαιολογημένη μια τροποποίηση του κανονισμού ΤΔΚ, κατά τρόπον ώστε να μπορεί να αντιμετωπισθεί ως παραμεθόρια περιοχή ολόκληρη η διοικητική περιφέρεια του Καλίνινγκραντ. Με τον τρόπο αυτό θα αποτρεπόταν η τεχνητή κατάτμηση της περιοχής αυτής, η οποία έχει ως συνέπεια ένα μέρος του πληθυσμού της να μην απολαμβάνει διευκολύνσεις σε σχέση με την τοπική διασυνοριακή κυκλοφορία. Επίσης θα επέτρεπε την αναβάθμιση της περιφερειακής συνεργασίας. Συνεπώς, η Επιτροπή είναι διατεθειμένη να διεξαγάγει διαβουλεύσεις με τα κράτη μέλη και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με αντικείμενο μια τέτοια τροποποίηση.

Εν τω μεταξύ, η Επιτροπή ενθαρρύνει την Πολωνία και τη Ρωσική Ομοσπονδία, καθώς και τη Λιθουανία και τη Ρωσική Ομοσπονδία, να συνάψουν διμερείς συμφωνίες με βάση τις διατάξεις του ισχύοντος κανονισμού, οι οποίες να διευκολύνουν με άμεση ισχύ τις μετακινήσεις των κατοίκων του Καλίνινγκραντ. Η Επιτροπή τάσσεται κατηγορηματικά κατά της σύναψης συμφωνιών οι οποίες δεν συνάδουν με τις διατάξεις του κανονισμού.

4.2. Ταξιδιωτική ιατρική ασφάλιση

Από το 2008, η Πολωνία ζητά επίσης μια τροποποίηση η οποία θα θεσπίζει την υποχρέωση των κατόχων αδειών ΤΔΚ να διαθέτουν ταξιδιωτική ιατρική ασφάλιση. Είναι γεγονός ότι όλες οι συμφωνίες τις οποίες έχει διαπραγματευθεί η Πολωνία περιλαμβάνουν ήδη την απαίτηση αυτή. Διατυπώνεται η ανησυχία ότι, ελλείψει ταξιδιωτικής ιατρικής ασφάλισης, οι κάτοχοι αδειών ΤΔΚ θα διασχίζουν τα σύνορα με αποκλειστικό σκοπό να λάβουν επείγουσα ιατροφαρμακευτική περίθαλψη.

Η Επιτροπή, στην πρώτη της έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού, ανέφερε ότι η απαίτηση ταξιδιωτικής ιατρικής ασφάλισης στο πλαίσιο διμερούς συμφωνίας θα προσέκρουε στον κανονισμό ΤΔΚ. Ούτε το άρθρο 4 ούτε το άρθρο 9 κάνουν λόγο για τη δυνατότητα απαίτησης ταξιδιωτικής ιατρικής ασφάλισης. Σκοπός των εν λόγω άρθρων είναι η διευκόλυνση των μετακινήσεων με την απλούστευση των προϋποθέσεων εισόδου και των προϋποθέσεων έκδοσης αδειών τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας. Τα υπόψη άρθρα αποκλείουν, ειδικότερα, την απαίτηση από τους αιτούντες να αποδεικνύουν ότι διαθέτουν πόρους διαβίωσης. Πέραν αυτού, ο κώδικας θεωρήσεων υποχρεώνει όσους υποβάλλουν αίτηση χορήγησης θεώρησης να διαθέτουν ταξιδιωτική ιατρική ασφάλιση, αλλά οι κάτοχοι αδειών τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας εξαιρούνται ρητώς από την υποχρέωση θεώρησης. Τέλος, τα κράτη μέλη των οποίων οι συμφωνίες ΤΔΚ (σε συμμόρφωση με τον κανονισμό) δεν απαιτούν ταξιδιωτική ιατρική ασφάλιση δεν έχουν αναφέρει περιπτώσεις κατόχων αδειών ΤΔΚ οι οποίοι δεν διέθεταν ιατρική ασφάλιση και έκαναν χρήση των υπηρεσιών επείγουσας ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης κατά τη διάρκεια παραμονής στο έδαφός τους.

---

[10] Κανονισμός αριθ. 693/2003, της 14ης Απριλίου 2003, ΕΕ L 99 της 17.04.2003, σ. 8.

[11] ΕΕ L 129 της 17.5.2007, σ. 27.

Με γνώμονα τα προεκτεθέντα, η Επιτροπή εμμένει στην άποψή της ότι θα πρέπει να εξετασθούν άλλου είδους λύσεις, όπως η σύναψη διμερούς συμφωνίας μεταξύ των κρατών μελών και της οικείας τρίτης χώρας σχετικά με την επιστροφή των ιατρικών εξόδων που ανακύπτουν.

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Το καθεστώς τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας βρίσκεται σε ισχύ εδώ και μία τετραετία, και επί του παρόντος οι συμφωνίες ΤΔΚ που αποτέλεσαν αντικείμενο διαπραγμάτευσης βάσει του κανονισμού και έχουν τεθεί σε ισχύ εξακολουθούν να μην ξεπερνούν τις τέσσερις. Ωστόσο, τρεις επιπλέον συμφωνίες – Πολωνίας-Λευκορωσίας, Λιθουανίας-Λευκορωσίας και Νορβηγίας-Ρωσίας – αναμένεται να τεθούν σε ισχύ κατά τους προσεχείς μήνες. Το στοιχείο αυτό καταδεικνύει ότι οι οικείες χώρες θεωρούν το καθεστώς χρήσιμο για την τόνωση του διασυνοριακού εμπορίου, των κοινωνικών και πολιτιστικών ανταλλαγών και της περιφερειακής συνεργασίας.

Με βάση τα σχετικά περιορισμένα στοιχεία που είναι διαθέσιμα, η Επιτροπή συμπεραίνει ότι η λειτουργία του καθεστώτος ΤΔΚ στην πράξη είναι ικανοποιητική, δεδομένου ότι διευκολύνει σημαντικά τη ζωή των ανθρώπων που κατοικούν κοντά στα εξωτερικά χερσαία σύνορα, ενώ οι αποδείξεις σχετικά με κατάχρηση του καθεστώτος είναι λιγοστές.

Κατά συνέπεια, η Επιτροπή θεωρεί ότι ο κανονισμός ΤΔΚ επιτυγχάνει τη σωστή ισορροπία μεταξύ διευκολύνσεων και μέριμνας για την ασφάλεια στο σύνολο του χώρου Σένγκεν. Επομένως, η Επιτροπή δεν εξετάζει την πιθανότητα τροποποίησης του κανονισμού ΤΔΚ, ούτε με σκοπό τον επανακαθορισμό της παραμεθόριας περιοχής ούτε με σκοπό την καθιέρωση υποχρεωτικής ταξιδιωτικής ιατρικής ασφάλισης. Η Επιτροπή καλεί, λοιπόν, τα κράτη μέλη τα οποία έχουν συνάψει συμφωνίες που δεν συνάδουν με τον κανονισμό να τις τροποποιήσουν, σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 13 του κανονισμού. Σε περίπτωση που δεν τροποποιηθούν οι συμφωνίες αυτές, η Επιτροπή θα υποχρεωθεί να κάνει χρήση των εξουσιών που διαθέτει δυνάμει της συνθήκης, προκειμένου να διασφαλίσει τη συνεπή και προσήκουσα εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ.

Στην ειδική περίπτωση του Καλίνινγκραντ, η Επιτροπή τάσσεται υπέρ της τροποποίησης του κανονισμού τοπικής διασυνοριακής κυκλοφορίας, κατά τρόπον ώστε να καλύπτει τη διοικητική περιφέρεια του Καλίνινγκραντ στο σύνολό της, υπό την επιφύλαξη της θετικής έκβασης των σχετικών διαβουλεύσεων μεταξύ των κρατών μελών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.