



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 23.2.2005  
COM(2005) 56 definitief

2005/0006 (COD)

Voorstel voor een

**VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**tot vaststelling van regels inzake klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten en tot wijziging van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en de Gemeenschappelijke Visuminstructies**

(door de Commissie ingediend)

## TOELICHTING

### 1. INLEIDING

In de mededeling van de Commissie, getiteld *Naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie* (COM (2002)233, 7.5.2002), is de ontwikkeling van het acquis inzake "klein grensverkeer", d.i. het regelmatig en frequent overschrijden van de grens door personen die verblijven in het grensgebied van een buurland, opgenomen als een van de kwesties die op korte termijn moeten worden geregeld om het rechtskader van de Gemeenschap over de buitengrenzen te voltooien en te verduidelijken. Momenteel bestaan er namelijk geen specifieke EU-bepalingen over klein grensverkeer<sup>1</sup>.

Het *Plan voor het beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie*, dat door de JBZ-Raad op 13 juni 2002 werd goedgekeurd en vervolgens door de Europese Raad van Sevilla van 21 en 22 juni werd onderschreven, bevestigde de noodzaak om maatregelen inzake klein grensverkeer te nemen, in het bijzonder met het oog op de uitbreiding.

Voorts wordt er in de mededeling van de Commissie inzake "De grotere Europese nabuurschap" (COM(2003)104 definitief, 11.3.2003) duidelijk de nadruk op gelegd dat de EU en haar buurlanden er beide belang bij hebben dat de nieuwe buitengrens geen belemmering vormt voor de commerciële, sociale en culturele uitwisseling noch voor de regionale samenwerking.

Reeds in augustus 2003 diende de Commissie twee voorstellen in naar aanleiding van het verzoek van de Raad<sup>2</sup>. Beide voorstellen werden gebaseerd op artikel 62, punt 2, van het EG-Verdrag (maatregelen inzake het overschrijden van de buitengrenzen van de lidstaten), dat zowel de "normen en procedures die de lidstaten bij de uitvoering van personencontroles aan die grenzen in acht moeten nemen" (artikel 62, punt 2, onder a)) bestrijkt als de "voorschriften inzake visa voor voorgenomen verblijven van ten hoogste drie maanden" (artikel 62, punt 2, onder b)), met inbegrip van de "voorschriften betreffende een uniform visum" (artikel 62, punt 2, onder b), iv)).

Aanvankelijk was de Commissie van mening dat het mogelijk zou zijn de voorstellen vóór 1 mei 2004 goed te keuren; de besprekingen over deze voorstellen in de Raad verliepen echter zeer moeilijk en de vooruitgang bleef bijgevolg zeer beperkt.

Vanaf 1 mei 2004 zullen maatregelen als bedoeld in artikel 62, punt 2, onder b), ii) en iv), door het Europees Parlement en de Raad worden aangenomen volgens de medebeslissingsprocedure (artikel 67, lid 4). Maatregelen als bedoeld in artikel 62,

---

<sup>1</sup> Sommige lidstaten hebben bilaterale overeenkomsten over klein grensverkeer gesloten met hun buurlanden. Het werkdocument van de Commissie over de ontwikkeling van het acquis inzake klein grensverkeer (SEC (2002)947 van 9.9.2002) bevat een overzicht van deze overeenkomsten.

<sup>2</sup> Voorstellen voor verordeningen COM(2003)502 – 2003/0193 (CNS) tot instelling van een regeling inzake klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten en COM(2003)502 – 2003/0194 (CNS) tot instelling van een regeling inzake klein grensverkeer aan de tijdelijke buitengrenzen tussen de lidstaten.

punt 2, onder a), zullen nog altijd met eenparigheid van stemmen door de Raad worden aangenomen na raadpleging van het Europees Parlement.

Aangezien deze beide procedures volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie<sup>3</sup> onverenigbaar zijn, was het niet langer mogelijk om binnen hetzelfde voorstel bepalingen te hebben over controles aan de buitengrenzen en over de invoering van een speciaal visum, dat aan grensbewoners moet worden afgegeven voor het klein grensverkeer.

Om die reden werd besloten twee nieuwe voorstellen in te dienen, namelijk:

- 1) een eerste voorstel voor een Verordening van de Raad op grond van artikel 62, punt 2, onder a), (raadplegingsprocedure) tot vaststelling van algemene regels inzake klein grensverkeer, met uitzondering van de bepalingen tot invoering van een speciaal visum;
- 2) een tweede voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad op grond van artikel 62, punt 2, onder b), ii) en iv), (medebeslissingsprocedure) tot invoering van een speciaal "L"-visum voor klein grensverkeer.

Bij de aanneming van de nieuwe voorstellen zou de Commissie tegelijk de op 14.8.2003 aangenomen voorstellen intrekken.

Verwacht werd dat deze nieuwe voorstellen in december 2004 door het College zouden worden aangenomen.

Als gevolg van de goedkeuring van het "Haags Programma" door de Europese Raad van 4 en 5 november 2004 besloot de Raad echter de medebeslissingsprocedure uit te breiden tot sommige gebieden die onder titel IV van het EG-Verdrag vallen, inclusief tot maatregelen in verband met de buitengrenzen<sup>4</sup>.

Bijgevolg zullen zowel de aspecten die verband houden met de buitengrenzen als die in verband met visa, die thans door de twee voorstellen inzake klein grensverkeer worden bestreken, vanaf 1.1.2005 onder de medebeslissingsprocedure vallen.

Dat betekent dat het niet langer nodig is twee afzonderlijke voorstellen inzake klein grensverkeer te doen (een betreffende aspecten in verband met de grenzen en een tweede in verband met het speciale "L"-visum) en dat de beide voorstellen tot een voorstel kunnen worden samengevoegd.

Dit nieuwe "samengevoegde" voorstel vervangt het voorstel van 2003, dat door de Commissie tegelijk met de aanneming van het huidige voorstel zal worden ingetrokken.

---

<sup>3</sup> Zie bij voorbeeld het arrest van het Hof van 11 juni 1999 in zaak C-300/89 (Commissie/Raad).

<sup>4</sup> Besluit 2000/927/EG van de Raad van 22 december 2004 betreffende de toepassing van de procedure zoals vastgelegd in artikel 251 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op sommige gebieden die onder titel IV van het derde deel van dat Verdrag vallen (PB L 396 van 31.12.2004, blz. 45).

## 2. INHOUD VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel voor een verordening heeft ten doel gemeenschappelijke regels vast te stellen inzake de criteria en voorwaarden voor de instelling van een regeling inzake klein grensverkeer aan de “landbuitengrenzen” van de lidstaten, d.w.z. de gemeenschappelijke landgrens tussen:

- a) een lidstaat en een aangrenzend derde land (bijv. de grens tussen Polen en Oekraïne of tussen Slovenië en Kroatië);
- b) een lidstaat die het Schengenacquis volledig ten uitvoer legt en een lidstaat die dit acquis volledig moet toepassen, maar waarvoor het besluit van de Raad uit hoofde waarvan die staat wordt toegestaan dit acquis volledig toe te passen, nog niet in werking is getreden (bijv. de grens tussen Oostenrijk en Hongarije);
- c) twee lidstaten die het Schengenacquis volledig moeten toepassen, maar waarvoor het besluit van de Raad uit hoofde waarvan die staten wordt toegestaan dit acquis volledig toe te passen, nog niet in werking is getreden (bijv. de grens tussen Tsjechië en Polen).

De punten b) en c) zijn het gevolg van de zogenoemde “uitvoeringsprocedure van het Schengenacquis in twee fasen”, waardoor nieuwe lidstaten bij hun toetreding slechts een deel van het Schengenacquis toepassen (zie ook punt 5.2 hierna). Daartoe behoren de bepalingen inzake de controles aan de buitengrenzen (die aan alle grenzen moeten worden toegepast), maar logischerwijze niet die betreffende de opheffing van personencontroles aan de binnengrenzen. Om die reden heeft het voorstel voor een verordening ook betrekking op de instelling van een regeling inzake klein grensverkeer die erop is gericht de overschrijding van de “tijdelijke landbuitengrenzen” tussen de lidstaten te vergemakkelijken.

Er zij evenwel op gewezen dat de personele werkingssfeer van de ontwerpverordening alleen betrekking heeft op onderdanen van derde landen (op enkele uitzonderingen na – zie hierna) die sinds minstens één jaar legaal in het grensgebied van een buurland verblijven (“grensbewoners” in de zin van artikel 3, onder e)). EU-burgers alsmede onderdanen van derde landen die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer vallen (in de zin van artikel 3, onder d)), zijn uitdrukkelijk van de werkingssfeer uitgesloten, omdat het Gemeenschapsrecht op het gebied van het vrije verkeer hun reeds specifieke rechten toekent die over het algemeen verder gaan dan hetgeen in het onderhavige voorstel wordt vastgesteld (bijvoorbeeld wat de verblijfsduur en de voorwaarden voor binnenkomst betreft). Communautaire regels inzake klein grensverkeer kunnen uiteraard geen afbreuk doen aan dergelijke rechten.

Wanneer de versoepeling van de grensoverschrijding die in het kader van een regeling inzake klein grensverkeer aan grensbewoners wordt toegestaan echter verder gaat dan het recht van vrij verkeer (bijvoorbeeld omdat de mogelijkheid wordt geboden om de grens te overschrijden via speciale grensdoorlaatposten voor grensbewoners waar de controle minder systematisch is, of buiten de toegestane grensdoorlaatposten en vastgestelde openingstijden), moet deze faciliteit automatisch worden uitgebreid tot in het grensgebied wonende burgers van de Unie en onderdanen van derde landen die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer vallen (artikel 17, lid 2)).

Behalve de in artikel 17 bedoelde praktische manieren om de overschrijding van de grenzen te vergemakkelijken, worden in de ontwerp-verordening de specifieke voorwaarden en documenten vastgelegd die vereist zijn om de grens in het kader van het klein grensverkeer te overschrijden (artikel 4 en 5).

Voorts wordt voor grensbewoners die zijn onderworpen aan de visumplicht een speciaal visum (“L” voor lokaal) ingevoerd. Het “L”-visum is een meervoudig visum dat voor ten minste één en ten hoogste vijf jaar wordt afgegeven en de houder ervan het recht geeft ten hoogste zeven opeenvolgende dagen en in ieder geval ten hoogste drie maanden per half jaar in het grensgebied van de afgevende lidstaat te verblijven.

De procedures en criteria voor de afgifte van dergelijke visa moeten voor de lidstaten die het Schengenacquis volledig ten uitvoer leggen, in overeenstemming zijn met de bepalingen van de Gemeenschappelijke Visuminstructies (GVI)<sup>5</sup>. Lidstaten die het Schengenacquis niet volledig ten uitvoer leggen, moeten – tot de Raad hen toestaat dit acquis volledig toe te passen – hun nationale wetgeving toepassen, die niettemin in overeenstemming moet zijn met de in deze verordening vastgestelde regels.

Hoewel bij deze verordening een communautaire regeling inzake klein grensverkeer wordt ingesteld waardoor de Gemeenschap externe bevoegdheid op dit gebied wordt toegekend, wordt het wenselijk geacht om – rekening houdend met de specifieke aard van een regeling inzake klein grensverkeer waarvan de instelling in ruime mate afhankelijk is van plaatselijke geografische, sociaal-economische en andere overwegingen – aan de lidstaten de bevoegdheid te geven om een dergelijke regeling via bilaterale overeenkomsten uit te voeren. Deze verordening staat de lidstaten dan ook toe om, zo nodig, bilateraal met hun burens te onderhandelen over specifieke regelingen die van toepassing zijn op klein grensverkeer aan hun gemeenschappelijke landgrens, op voorwaarde dat dergelijke regelingen overeenstemmen met het bepaalde in deze verordening en hieraan geen afbreuk doen (zie artikel 14).

Wanneer de mogelijkheid van een regeling inzake klein grensverkeer met aangrenzende derde landen in overweging wordt genomen, moet erop worden toegezien dat deze derde landen een ten minste equivalente behandeling toekennen aan EU-burgers en onderdanen van derde landen die legaal in het grensgebied van een lidstaat verblijven, de grens van een aangrenzend derde land willen overschrijden en in het kader van het klein grensverkeer in zijn grensgebied willen verblijven (zie artikel 15).

Lidstaten kunnen ook onderling overeenkomsten op het gebied van klein grensverkeer sluiten of handhaven op voorwaarde dat dergelijke overeenkomsten verenigbaar zijn met deze verordening (artikel 16). Deze overeenkomsten hebben uiteraard geen reden van bestaan meer zodra de controles aan de “tijdelijke buitengrenzen” zijn opgeheven.

---

<sup>5</sup> PB C 313 van 16.12.2002, blz. 1.

### 3. KEUZE VAN DE RECHTSGROND

Gelet op de inhoud ervan, is deze verordening gebaseerd op zowel artikel 62, punt 2, onder a), (voorschriften inzake “normen en procedures die de lidstaten bij de uitvoering van personencontroles aan [de *buiten*]grenzen in acht moeten nemen” als op artikel 62, punt 2, onder b), ii) en iv), betreffende voorschriften inzake “de procedures en voorwaarden voor de afgifte van visa door de lidstaten” respectievelijk “een uniform visum”.

Na de inwerkingtreding, op 1 januari 2005, van Besluit 2004/927/EG van de Raad betreffende de toepassing van de procedure zoals vastgelegd in artikel 251 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op sommige gebieden die onder titel IV van het derde deel van dat Verdrag vallen, wordt dit voorstel volgens de medebeslissingprocedure behandeld.

### 4. SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

De huidige communautaire bepalingen betreffende de overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten alsmede die betreffende de voorschriften voor de afgifte van het uniforme visum vormen een onderdeel van het in het kader van de Europese Unie opgenomen Schengenacquis. Dit acquis dient echter te worden ontwikkeld en aangevuld. Het bestaande acquis inzake de buitengrenzen kan vanwege de schaal en de effecten van de actie enkel worden ontwikkeld door de goedkeuring van communautaire maatregelen die op het Schengenacquis zijn gebaseerd. De voorschriften betreffende het uniforme visum, inclusief de procedures en voorwaarden voor de afgifte van dergelijke visa, vallen onder de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap.

Uiteraard kan een regeling inzake klein grensverkeer enkel worden uitgevoerd op initiatief van de betrokken lidstaten die derhalve de toestemming krijgen om, indien zij zulks nodig achten, met aangrenzende derde landen bilaterale overeenkomsten te sluiten om een regeling inzake klein grensverkeer in te stellen, waarbij uiteraard de in het Gemeenschapsrecht vastgestelde voorwaarden en criteria in acht moeten worden genomen.

In artikel 5 van het EG-Verdrag wordt bepaald dat "het optreden van de Gemeenschap niet verder gaat dan wat nodig is om de doelstellingen van dit Verdrag te verwezenlijken". De vorm die voor dit communautaire optreden is gekozen, zal het mogelijk maken het beoogde doel te bereiken en het voorstel zo doeltreffend mogelijk ten uitvoer te leggen.

In die geest is het rechtsinstrument dat voor de vaststelling van algemene regels inzake klein grensverkeer is gekozen een tot de lidstaten gerichte verordening waarin de regels zijn vastgelegd die door de lidstaten in acht moeten worden genomen bij de instelling van een regeling inzake klein grensverkeer met naburige landen. Aangezien het voorgestelde initiatief een ontwikkeling vormt van het Schengenacquis, werd voor een verordening gekozen om een geharmoniseerde toepassing te garanderen in alle lidstaten die het Schengenacquis uitvoeren.

## **5. TOEPASSING VAN HET VOORSTEL OP DE VERSCHILLENDE LIDSTATEN EN DERDE LANDEN DIE BETROKKEN ZIJN BIJ DE ONTWIKKELING VAN HET SCHENGENACQUIS**

### **5.1. Gevolgen met betrekking tot de verschillende aan de Verdragen gehechte protocollen**

De rechtsgrondslag voor voorstellen inzake maatregelen betreffende de overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten en de voorschriften inzake het uniforme visum valt onder titel IV van het EG-Verdrag en betreft dus de variabele toestand die voortvloeit uit de protocollen betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken. Dit voorstel is een verdere uitwerking van het Schengenacquis. In dit verband wordt ook de situatie van Noorwegen, IJsland en Zwitserland, die betrokken zijn bij de ontwikkeling van dit acquis, in aanmerking genomen. Derhalve moeten de hierna uiteengezette gevolgen met betrekking tot de verschillende protocollen in overweging worden genomen:

#### **Verenigd Koninkrijk en Ierland**

Overeenkomstig de artikelen 4 en 5 van het Protocol tot opnemning van het Schengenacquis in het kader van de Europese Unie "kunnen Ierland en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, die niet door het Schengenacquis gebonden zijn, te allen tijde verzoeken om aan alle of aan enkele van de bepalingen van dit acquis deel te nemen".

Dit voorstel vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan het Verenigd Koninkrijk en Ierland niet deelnemen overeenkomstig Besluit 2000/365/EG van de Raad van 29 mei 2000 betreffende het verzoek van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan enkele van de bepalingen van het Schengenacquis. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland nemen derhalve niet deel aan de aanneming van dit voorstel en zijn er niet door gebonden, noch aan de toepassing ervan onderworpen.

#### **Denemarken**

Overeenkomstig het aan het Verdrag van Amsterdam gehechte Protocol betreffende de positie van Denemarken, neemt Denemarken niet deel aan de aanneming door de Raad van maatregelen op grond van titel IV van het EG-Verdrag, met uitzondering van "maatregelen tot bepaling van de derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit moeten zijn van een visum of maatregelen betreffende een uniform visummodel" (voorheen artikel 100C van het EG-Verdrag).

Aangezien dit voorstel een ontwikkeling vormt van het Schengenacquis beslist Denemarken overeenkomstig artikel 5 van het Protocol "binnen een termijn van zes maanden nadat de Raad een besluit heeft genomen over een voorstel of een initiatief tot uitwerking van het Schengenacquis uit hoofde van de bepalingen van titel IV van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, of het dit besluit in zijn nationale wetgeving zal omzetten".

## **Noorwegen en IJsland**

Op grond van artikel 6, eerste alinea, van het Protocol van Schengen is er op 18 mei 1999 een overeenkomst ondertekend tussen de Raad, Noorwegen en IJsland teneinde deze beide landen te betrekken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis<sup>6</sup>.

In artikel 1 van deze overeenkomst is bepaald dat Noorwegen en IJsland worden betrokken bij de werkzaamheden van de EG en de EU op alle gebieden die worden bestreken door de in de bijlagen A (bepalingen van het Schengenacquis) en B (bepalingen van besluiten van de Europese Gemeenschap die in de plaats zijn gekomen van overeenkomstige bepalingen van, of zijn aangenomen op grond van de Overeenkomst van Schengen) bij deze overeenkomst genoemde bepalingen en de verdere ontwikkeling daarvan.

Krachtens artikel 2 van de overeenkomst worden de bepalingen van alle besluiten of maatregelen welke worden vastgesteld door de Europese Unie tot wijziging of ontwikkeling van het geïntegreerde Schengenacquis (bijlagen A en B), door IJsland en Noorwegen uitgevoerd en toegepast.

Dit voorstel ontwikkelt het Schengenacquis zoals omschreven in bijlage A bij de overeenkomst.

Bijgevolg moet het worden besproken door het in artikel 4 van de overeenkomst bedoelde "gemengd comité" om de problemen die Noorwegen en IJsland ondervinden met betrekking tot een bepaalde maatregel, uiteen te zetten en zich uit te spreken over alle vraagstukken betreffende de ontwikkeling of de uitvoering van bepalingen die zij van belang achten.

## **Zwitserland**

Wat Zwitserland betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst die is ondertekend door de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat betreffende de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 4, lid 1, van Besluit 2004/860/EG van de Raad betreffende de ondertekening van de overeenkomst namens de Europese Unie en de voorlopige toepassing van een aantal bepalingen van deze overeenkomst.

De overeenkomst met Zwitserland, die op 26.10.2004 werd ondertekend, voorziet in de voorlopige toepassing van enkele bepalingen vanaf de ondertekening, in het bijzonder de deelname van Zwitserland aan het gemengd comité dat zich bezighoudt met de ontwikkeling van het Schengenacquis.

---

<sup>6</sup> PB L 176 van 10.7.1999, blz. 35.



## 5.2. Gevolgen met betrekking tot de uitvoeringsprocedure in twee fasen voor besluiten die het Schengenacquis uitwerken

In artikel 3, lid 1, van de Toetredingsakte van de 10 nieuwe lidstaten is vastgesteld dat de bepalingen van het Schengenacquis en de daarop voortbouwende of op een andere wijze daaraan gerelateerde rechtsbesluiten, zoals zij zijn opgesomd in de in dat artikel vermelde bijlage, vanaf de toetreding verbindend zijn voor en toepasselijk in de nieuwe lidstaten. Hoewel de niet in die bijlage vermelde bepalingen en besluiten vanaf de toetreding verbindend zijn voor de nieuwe lidstaten, zijn zij in een nieuwe lidstaat slechts toepasselijk nadat de Raad een daartoe strekkend besluit heeft vastgesteld overeenkomstig artikel 3, lid 2, van de Toetredingsakte.

De Schengenbepalingen betreffende de buitengrenzen zijn in deze bijlage opgesomd en zijn derhalve vanaf de toetreding verbindend voor en toepasselijk in de nieuwe lidstaten<sup>7</sup>.

De Schengenbepalingen inzake het uniforme visum zijn niet in die bijlage opgesomd en zijn, hoewel bindend vanaf de toetreding, slechts na het bovenbedoelde besluit van de Raad van toepassing in de nieuwe lidstaten<sup>8</sup>.

Bijgevolg is slechts een gedeelte van het huidige voorstel van toepassing op de nieuwe lidstaten, met name:

- de hoofdstukken I, II, IV en V zijn volledig van toepassing op de nieuwe lidstaten, met uitzondering van artikel 4, onder d), en artikel 22;
- hoofdstuk III (betreffende het “L”-visum) is slechts van toepassing op de nieuwe lidstaten vanaf de datum waarop de Raad het in artikel 3, lid 2, van de Toetredingsakte bedoelde besluit neemt. Dat betekent dat de nieuwe lidstaten tot dan aan grensbewoners nationale visa voor klein grensverkeer zullen afgeven overeenkomstig hun nationale procedures. Dergelijke visa zullen evenwel worden afgegeven volgens het uniforme model (zelfklever) dat is ingesteld bij Verordening nr. 1683/95 van de Raad (zoals gewijzigd bij Verordening nr. 334/2002 van de Raad, aangezien deze verordening is vermeld in de in artikel 3, lid 1, van de Toetredingsakte bedoelde bijlage<sup>9</sup>).

---

<sup>7</sup> Met uitzondering van artikel 5, lid 1, onder d), van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, betreffende de raadpleging van het Schengeninformatiesysteem.

<sup>8</sup> Met uitzondering van de bijlagen 1 tot 3, 7, 8 en 15 van de Gemeenschappelijke Visuminstructies, die vanaf de toetreding bindend voor en van toepassing in de nieuwe lidstaten zijn.

<sup>9</sup> In dit verband dient erop te worden gewezen dat de letters die aangeven welk type visum wordt afgegeven (“A”, “B”, “C”, “D”, en na de inwerkingtreding van deze verordening “L”) geen deel uitmaken van het uniforme visummodel. Het gebruik van letters voor de diverse types van visa is vastgelegd in de Gemeenschappelijke Visuminstructies (deel VI, punt 1.7) en is daarom niet toepasselijk in de nieuwe lidstaten voordat zij het Schengenacquis volledig ten uitvoer leggen. De nieuwe lidstaten kunnen evenwel de letter L reeds op grond van hun nationale wetgeving gebruiken om visa voor klein grensverkeer te kenmerken, zoals reeds wordt gedaan met andere letters en types van visa.

**Voorstel voor een**

**VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

**tot vaststelling van regels inzake klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten en tot wijziging van de Schengenuitvoeringsovereenkomst en de Gemeenschappelijke Visuminstructies**

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 62, punt 2, onder a), en artikel 62, punt 2, onder b), ii) en iv),

Gezien het voorstel van de Commissie<sup>10</sup>,

Volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag<sup>11</sup>,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De behoefte om regels inzake klein grensverkeer te ontwikkelen om het communautaire rechtskader inzake buitengrenzen te consolideren werd benadrukt in de mededeling van de Commissie "Naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie"<sup>12</sup> en door de Raad van 13 juni 2002 bevestigd met de goedkeuring van het "Plan voor het beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie" dat werd onderschreven door de Europese Raad van Sevilla van 21 en 22 juni 2002.
- (2) Het is in het belang van de uitgebreide Gemeenschap dat erop wordt toegezien dat haar grenzen met haar buren geen belemmering vormen voor het handelsverkeer, de sociale en culturele uitwisseling of de regionale samenwerking. Daarom moet voor het klein grensverkeer een doeltreffende regeling worden ingevoerd.
- (3) De Gemeenschap dient regels vast te stellen betreffende de criteria en voorwaarden die in acht moeten worden genomen om de overschrijding van de landbuitengrenzen van de lidstaten in het kader van het klein grensverkeer voor de grensbewoners te vergemakkelijken. Deze regels moeten een evenwicht tot stand brengen tussen, enerzijds, het vergemakkelijken van de grensoverschrijding door bonafide grensbewoners die gegronde redenen hebben om de buitengrens van de lidstaten frequent te overschrijden en, anderzijds, de noodzaak om illegale immigratie te voorkomen en het potentiële gevaar van criminele activiteiten voor de veiligheid te bestrijden.

---

<sup>10</sup> PB C [...], blz. [...].

<sup>11</sup> PB C [...], blz. [...].

<sup>12</sup> COM(2002) 233 definitief van 7.5.2002.

- (4) Ten behoeve van de grensbewoners die overeenkomstig Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad van 15 maart 2001 tot vaststelling van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld<sup>13</sup>, een visum nodig hebben, moet een speciaal visum voor kort verblijf worden ingevoerd dat wordt afgegeven in het kader van het klein grensverkeer.
- (5) De Gemeenschap dient regels vast te stellen betreffende de specifieke criteria en voorwaarden voor de afgifte van visa voor klein grensverkeer aan grensbewoners. Deze criteria en voorwaarden moeten in overeenstemming zijn met de voorwaarden voor binnenkomst die moeten worden vervuld door grensbewoners die de grens overschrijden in het kader van het klein grensverkeer.
- (6) Wegens de uitvoeringsprocedure van het Schengenacquis in twee fasen, zoals vastgesteld in artikel 3 van de Toetredingsakte van 2003, moeten de nieuwe lidstaten de Schengenregeling inzake de buitengrenzen toepassen aan al hun grenzen, inclusief die met andere lidstaten, tot de Raad hun toestaat het Schengenacquis volledig toe te passen en bijgevolg de controles aan de gemeenschappelijke grenzen met andere lidstaten op te heffen. Dezelfde redenen die het invoeren van een regeling voor klein grensverkeer aan de landgrenzen tussen lidstaten en derde landen rechtvaardigen, rechtvaardigen ook ten volle de toepassing van dezelfde regeling op de gemeenschappelijke landgrenzen tussen lidstaten tot de controles aan deze grenzen zijn afgeschaft.
- (7) De vaststelling van regels inzake klein grensverkeer op Gemeenschapsniveau mag geen afbreuk doen aan de rechten inzake vrij verkeer van de burgers van de Unie en hun familieleden alsmede van de onderdanen van derde landen en hun familieleden, die op grond van overeenkomsten die de Gemeenschap en haar lidstaten hebben gesloten met deze landen, op het gebied van het vrij verkeer rechten genieten die equivalent zijn aan die van de burgers van de Unie. Wanneer echter de faciliteit die in het kader van een regeling inzake klein grensverkeer wordt toegestaan aan grensbewoners een minder systematische controle impliceert, moet deze faciliteit automatisch worden uitgebreid tot in het grensgebied verblijvende burgers van de Unie en tot onderdanen van derde landen die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer vallen.
- (8) Voor de toepassing van de regeling inzake klein grensverkeer moeten de lidstaten de toestemming krijgen om, zo nodig, bilaterale overeenkomsten met aangrenzende derde landen te sluiten of te handhaven op voorwaarde dat deze overeenstemmen met de in deze verordening vastgestelde regels. De lidstaten kunnen ook onderling onderhandelen over regelingen inzake klein grensverkeer aan de landgrenzen waar de Schengen-regeling inzake buitengrenzen van toepassing is, op voorwaarde dat deze overeenstemmen met de in deze verordening vastgestelde regels.
- (9) Deze verordening heeft geen gevolgen voor de specifieke regelingen die in Ceuta en Melilla worden toegepast, zoals vastgesteld in de Verklaring van het Koninkrijk Spanje betreffende de steden Ceuta en Melilla in de slotakte bij de overeenkomst

---

<sup>13</sup> PB L 81 van 21.3.2001, blz. 1. Verordening zoals laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 453/2003 (PB L 69 van 13.3.2003, blz. 10).

betreffende de toetreding van het Koninkrijk Spanje tot de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord van 14 juni 1985<sup>14</sup>.

- (10) De lidstaten moeten sancties, zoals die waarin de nationale wet voorziet, opleggen aan grensbewoners wanneer zij misbruik maken van de bij deze verordening ingevoerde regeling voor klein grensverkeer.
- (11) De Commissie dient bij het Europees Parlement en de Raad een verslag in betreffende de toepassing van deze verordening, dat zo nodig vergezeld gaat van wetgevingsvoorstellen.
- (12) Deze verordening eerbiedigt de fundamentele rechten en vrijheden en volgt de beginselen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn erkend.
- (13) Aangezien de doelstellingen van de voorgenomen maatregel, namelijk het vaststellen van regels betreffende de criteria en voorwaarden voor de invoering van een regeling inzake klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten, rechtstreeks van invloed zijn op het communautaire acquis inzake buitengrenzen en bijgevolg niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang en de gevolgen van het optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt, kan de Gemeenschap maatregelen nemen overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag bedoelde subsidiariteitsbeginsel. Overeenkomstig het in dat artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan wat nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- (14) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol betreffende de positie van Denemarken neemt Denemarken niet deel aan de aanneming van deze verordening, die derhalve niet verbindend is voor, noch van toepassing op Denemarken. Aangezien deze verordening een ontwikkeling vormt van het Schengenacquis op grond van de bepalingen van het derde deel van titel IV van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, dient Denemarken overeenkomstig artikel 5 van dit Protocol binnen een termijn van zes maanden nadat de Raad deze verordening heeft vastgesteld, te beslissen of het deze in zijn nationale wetgeving zal omzetten.
- (15) Wat IJsland en Noorwegen betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de door de Raad van de Europese Unie en de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen gesloten Overeenkomst inzake de wijze waarop deze twee staten worden betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis<sup>15</sup>, die vallen onder het gebied dat is bedoeld in artikel 1, punt (B), van Besluit 1999/437/EG van de Raad van 17 mei 1999 inzake bepaalde toepassingsbepalingen van die overeenkomst<sup>16</sup>.
- (16) Deze verordening vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt overeenkomstig Besluit

---

<sup>14</sup> PB L 239 van 22.9.2000, blz. 69.

<sup>15</sup> PB L 176 van 10.7.1999, blz. 36.

<sup>16</sup> PB L 176 van 10.7.1999, blz. 31.

2000/365/EG van de Raad van 29 mei 2000 betreffende het verzoek van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland deel te mogen nemen aan enkele van de bepalingen van het Schengenacquis<sup>17</sup>. Derhalve neemt het Verenigd Koninkrijk niet deel aan de aanneming van deze verordening en is deze niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.

- (17) Deze verordening vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt overeenkomstig Besluit 2002/192/EG van de Raad van 28 februari 2002 betreffende het verzoek van Ierland deel te mogen nemen aan enkele van de bepalingen van het Schengenacquis<sup>18</sup>. Derhalve neemt Ierland niet deel aan de aanneming van deze verordening en is deze niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.
- (18) Wat Zwitserland betreft, vormt deze verordening een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis in de zin van de Overeenkomst die is ondertekend door de Europese Unie, de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat betreffende de wijze waarop Zwitserland wordt betrokken bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het Schengenacquis, die vallen onder het gebied bedoeld in artikel 4, lid 1, van Besluit 2004/860/EG van de Raad betreffende de ondertekening van de overeenkomst namens de Europese Unie en de voorlopige toepassing van een aantal bepalingen van deze overeenkomst<sup>19</sup>.
- (19) Artikel 4, onder d), en artikel 22, alsmede hoofdstuk III van deze verordening vormen bepalingen die het Schengenacquis uitwerken of daar anderszins mee samenhangen in de zin van artikel 3, lid 2, van de Toetredingsakte van 2003,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

## **Hoofdstuk I**

### **Algemene bepalingen**

#### *Artikel 1*

##### *Doel*

1. Bij deze verordening wordt een regeling inzake klein grensverkeer aan de landbuitengrenzen van de lidstaten ingesteld en wordt een speciaal ("L")-visum ingevoerd voor grensbewoners die overeenkomstig Verordening (EG) nr. 539/2001 onderworpen zijn aan een visumplicht.
2. Bij deze verordening wordt de lidstaten toegestaan om met het oog op de tenuitvoerlegging van de hierbij ingestelde regeling voor klein grensverkeer met aangrenzende landen bilaterale overeenkomsten te sluiten of te handhaven.

---

<sup>17</sup> PB L 131 van 1.6.2000, blz. 43.

<sup>18</sup> PB L 64 van 7.3.2002, blz. 20.

<sup>19</sup> PB L 370 van 17.12.2004, blz. 78.

*Artikel 2*  
*Toepassingsgebied*

1. Deze verordening doet geen afbreuk aan de bepalingen van de op onderdanen van derde landen van toepassing zijnde nationale of Gemeenschapswetgeving op het gebied van:
  - (a) langdurig verblijf;
  - (b) toegang tot en uitoefening van een economische activiteit;
  - (c) douane- en belastingzaken.

*Artikel 3*  
*Definities*

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

- (a) "landbuitengrens":
  - (i) de gemeenschappelijke landgrens tussen een lidstaat en een aangrenzend derde land;
  - (ii) de gemeenschappelijke landgrens tussen een lidstaat die het Schengenacquis volledig ten uitvoer legt en een lidstaat die dit acquis volledig moet toepassen overeenkomstig zijn Toetredingsakte, maar waarvoor het besluit van de Raad uit hoofde waarvan die staat wordt toegestaan dit acquis volledig toe te passen, nog niet in werking is getreden;
  - (iii) de gemeenschappelijke landgrens tussen twee lidstaten die het Schengenacquis volledig moeten toepassen overeenkomstig hun Toetredingsakte, maar waarvoor het besluit van de Raad uit hoofde waarvan hen wordt toegestaan dit acquis volledig toe te passen, nog niet in werking is getreden;
- (b) "grensgebied": een gebied dat hemelsbreed niet verder gaat dan 30 kilometer vanaf de grens. Binnen dit gebied kunnen de plaatselijke administratieve districten die moeten worden beschouwd als onderdeel van het grensgebied, verder door de betrokken staten worden gespecificeerd. Indien een deel van een dergelijk district zich verder dan 30, maar niet meer dan 35 kilometer van de grens bevindt, wordt het niettemin beschouwd als een deel van het grensgebied;
- (c) "klein grensverkeer": de regelmatige overschrijding van de landbuitengrens van een lidstaat door grensbewoners teneinde in het grensgebied van die lidstaat te verblijven voor een periode die de bij deze verordening vastgestelde termijnen niet overschrijdt;
- (d) "onderdanen van derde landen die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer vallen":

- (i) onderdanen van derde landen die familielid zijn van een burger van de Unie die zijn recht van vrij verkeer uitoefent en waarop Richtlijn 2004/38/EG<sup>20</sup> van 29 april 2004 van toepassing is;
  - (ii) onderdanen van derde landen en hun familieleden die, ongeacht hun nationaliteit, uit hoofde van overeenkomsten tussen de Gemeenschap en haar lidstaten, enerzijds, en die landen, anderzijds, een recht van vrij verkeer genieten dat equivalent is aan dat van burgers van de Unie.
- (e) "grensbewoners: onderdanen van derde landen die sinds minstens één jaar legaal in het grensgebied van een buurland van een lidstaat verblijven, met uitzondering van de onder punt (d) genoemde categorieën;
- (f) "visum":
- voor de lidstaten die het Schengenacquis volledig ten uitvoer leggen, het bij artikel 8 ingevoerde visum;
  - voor de lidstaten die het Schengenacquis niet volledig ten uitvoer leggen, een nationaal visum voor kort verblijf, afgegeven overeenkomstig nationale procedures;
- (g) "Schengenacquis": het acquis dat is omschreven in bijlage A bij Besluit 435/1999/EG van de Raad<sup>21</sup>;
- (h) "Schengenuitvoeringsovereenkomst": de overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord van 14 juni 1985.

## **Hoofdstuk II**

### **Klein grensverkeer**

#### *Artikel 4* *Voorwaarden voor binnenkomst*

In afwijking van artikel 5, lid 1, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst mogen grensbewoners de landbuitengrens van een aangrenzende lidstaat in het kader van het klein grensverkeer overschrijden op voorwaarde dat zij:

- (a) in het bezit zijn van een geldig grensoverschrijdingsdocument of van geldige grensoverschrijdingsdocumenten zoals bedoeld in artikel 5;
- (b) in het bezit zijn van een visum, indien dit vereist is;
- (c) zo nodig documenten overleggen ter staving van hun status als grensbewoner en kunnen aantonen dat zij gegronde redenen hebben om in het kader van het klein grensverkeer de grens frequent te overschrijden, zoals familiebanden en

---

<sup>20</sup> PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77.

<sup>21</sup> PB L 176 van 10.7.1999, blz. 1.

sociale, culturele of economische motieven, en eventueel dat zij beschikken over voldoende bestaansmiddelen gelet op het doel van hun verblijf;

- (d) niet ter fine van weigering van toegang gesignaleerd staan in het Schengeninformatiesysteem (SIS);
- (e) niet worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van een van de lidstaten.

#### *Artikel 5* *Documenten*

Documenten aan de hand waarvan grensbewoners de landbuitengrens van een aangrenzende lidstaat kunnen overschrijden in het kader van het klein grensverkeer, zijn:

- (a) voor grensbewoners die overeenkomstig Verordening (EG) nr. 539/2001 aan een visumplicht zijn onderworpen: een paspoort of enig ander geldig document uit hoofde waarvan zij de buitengrenzen mogen overschrijden zoals omschreven in artikel 17, lid 3, onder a), van de Schengenuitvoeringsovereenkomst;
- (b) voor grensbewoners die overeenkomstig Verordening (EG) nr. 539/2001 niet aan een visumplicht zijn onderworpen:
  - (i) de documenten als bedoeld in punt (a), of
  - (ii) een specifieke vergunning voor het overschrijden van de grens, die wordt afgegeven door de lidstaat van verblijf en bekrachtigd door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waarvan de grens wordt overschreden.

#### *Artikel 6* *Verblijf in het grensgebied*

Voor de toepassing van deze verordening kunnen grensbewoners gedurende ten hoogste zeven opeenvolgende dagen in het grensgebied van een aangrenzende lidstaat verblijven. De totale duur van hun achtereenvolgende bezoeken aan die lidstaat mag niet meer bedragen dan drie maanden per half jaar.

In uitzonderlijke omstandigheden kunnen de termijnen worden verlengd.

#### *Artikel 7* *In- en uitreisstempels*

Lidstaten mogen afwijken van de verplichting om op de reisdocumenten van grensbewoners die de landbuitengrenzen in het kader van het klein grensverkeer overschrijden, in- en uitreisstempels aan te brengen, op voorwaarde dat de volgende voorwaarden zijn vervuld:

- a) de houder van het reisdocument is overeenkomstig Verordening (EG) nr. 539/2001 niet onderworpen aan een visumplicht;



- b) de naleving van de in artikel 6 bepaalde termijnen wordt gewaarborgd op een andere wijze, die dient te worden gespecificeerd in de in de artikelen 14 en 16 bedoelde bilaterale overeenkomsten.

## **Hoofdstuk III**

### **Visum voor klein grensverkeer**

#### *Artikel 8*

##### *Visum voor klein grensverkeer*

1. Er wordt een aan grensbewoners af te geven speciaal visum voor klein grensverkeer ingesteld.
2. De territoriale geldigheid van het in lid 1 bedoelde visum dat wordt afgegeven aan grensbewoners die overeenkomstig Verordening (EG) nr. 539/2001 aan een visumplicht zijn onderworpen, blijft beperkt tot het grensgebied van de afgevende lidstaat.
3. Met het in lid 1 bedoelde visum kan de houder de landbuitengrens van de afgevende lidstaat meermaals overschrijden en gedurende ten hoogste zeven opeenvolgende dagen in het grensgebied van die lidstaat verblijven.

De totale duur van de opeenvolgende bezoeken aan die lidstaat mag niet meer bedragen dan drie maanden per half jaar.

#### *Artikel 9*

##### *Model van het visum*

Het in artikel 8 bedoelde visum wordt afgegeven in de vorm van een uniform visummodel (zelfklever) overeenkomstig de voorschriften en specificaties van Verordening (EG) nr. 1683/95 van de Raad betreffende de invoering van een uniform visummodel<sup>22</sup>. Op het hiertoe vastgestelde uniforme model wordt in vakje 11 ("type visum") de letter L aangebracht.

#### *Artikel 10*

##### *Voorwaarden voor de afgifte van het visum*

1. Het in artikel 8 bedoelde visum kan worden afgegeven aan grensbewoners die:
  - (a) in het bezit zijn van een geldig document uit hoofde waarvan zij de buitengrenzen mogen overschrijden zoals bepaald in artikel 17, lid 3, onder a), van de Schengenuitvoeringsovereenkomst;
  - (b) zo nodig documenten overleggen ter staving van hun status als grensbewoner en kunnen aantonen dat zij gegronde redenen hebben om in het kader van het klein grensverkeer de grens frequent te overschrijden, zoals familiebanden en sociale, culturele of economische motieven, en eventueel dat zij beschikken over voldoende bestaansmiddelen gelet op het doel van hun verblijf;

---

<sup>22</sup> PB L 164 van 14.7.1995, blz. 1.

- (c) niet ter fine van weigering van toegang gesignaleerd staan in het SIS;
  - (d) niet worden beschouwd als een gevaar voor de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van een van de lidstaten.
2. Het in artikel 8 bedoelde visum wordt niet afgegeven aan de grens.

*Artikel 11*  
*Geldigheid*

Het in artikel 8 bedoelde visum is minimaal een jaar en maximaal vijf jaar geldig.

*Artikel 12*  
*Administratieve kosten*

1. De vergoeding voor de administratieve kosten van de behandeling van het in artikel 8 bedoelde visum is gelijk aan de vergoeding voor de behandeling van kortetermijnvisa voor meervoudige binnenkomsten met eenzelfde geldigheidsduur.
2. In afwijking van lid 1 kunnen de lidstaten besluiten af te zien van de vergoeding voor de administratieve kosten van de behandeling van de aanvraag van het in artikel 8 bedoelde visum of deze te verlagen.

*Artikel 13*  
*Verband met de Gemeenschappelijke Visuminstructies*

Tenzij anders bepaald in deze verordening en onverminderd artikel 22, worden de voorwaarden en procedures voor de afgifte van het in artikel 8 bedoelde visum geregeld door de Gemeenschappelijke Visuminstructies<sup>23</sup>.

## **Hoofdstuk IV**

### **Tenuitvoerlegging van de regeling inzake klein grensverkeer**

*Artikel 14*  
*Overeenkomsten tussen lidstaten en derde landen*

1. Met het oog op de tenuitvoerlegging van een regeling inzake klein grensverkeer is het de lidstaten toegestaan met aangrenzende derde landen overeenkomsten te sluiten overeenkomstig de in deze verordening vastgestelde regels.  
  
Lidstaten mogen tevens bestaande overeenkomsten op het gebied van klein grensverkeer met aangrenzende derde landen handhaven. Voorzover dergelijke overeenkomsten niet verenigbaar zijn met deze verordening dienen de betrokken lidstaten de overeenkomsten op een zodanige manier te wijzigen dat de onverenigbare elementen worden aangepast.

---

<sup>23</sup> PB C 310 van 19.12.2003, blz. 1.

2. Voordat zij met aangrenzende derde landen een overeenkomst inzake klein grensverkeer sluiten of voordat zij een dergelijke overeenkomst wijzigen, raadplegen de lidstaten de Commissie om na te gaan of de overeenkomst verenigbaar is met deze verordening.

Indien de Commissie van oordeel is dat de overeenkomst onverenigbaar is met deze verordening, stelt zij de betrokken lidstaat hiervan in kennis en verzoekt zij deze de overeenkomst op een zodanige manier te wijzigen dat de onverenigbare elementen worden aangepast.

3. De lidstaten dienen bij de Commissie een kopie in van de in lid 1 bedoelde overeenkomsten en stellen haar in kennis van elke intrekking of wijziging van deze overeenkomsten.

#### *Artikel 15* *Wederkerigheid*

In het kader van de overeenkomsten die zij met aangrenzende derde landen sluiten, zien de lidstaten erop toe dat het betrokken derde land een vergelijkbare behandeling toekent aan burgers van de Unie en aan onderdanen van derde landen die legaal in het grensgebied van een lidstaat verblijven en zich naar het grensgebied van een aangrenzend derde land willen begeven.

#### *Artikel 16* *Overeenkomsten tussen lidstaten*

1. Het is de in artikel 3, onder (a), (ii) en (iii), bedoelde lidstaten toegestaan onderling overeenkomsten inzake klein grensverkeer te sluiten overeenkomstig de in deze verordening bepaalde regels.
2. De in lid 1 bedoelde lidstaten kunnen bestaande onderlinge overeenkomsten inzake klein grensverkeer handhaven tot de inwerkingtreding van het besluit van de Raad waarbij hun wordt toegestaan de controles aan hun gemeenschappelijke grenzen op te heffen. Voorzover dergelijke overeenkomsten niet verenigbaar zijn met deze verordening dienen de betrokken lidstaten de overeenkomsten op een zodanige manier te wijzigen dat de onverenigbare elementen worden aangepast.
3. De lidstaten dienen bij de Commissie een kopie in van de in de leden 1 en 2 bedoelde overeenkomsten en stellen haar in kennis van elke intrekking of wijziging van deze overeenkomsten.

#### *Artikel 17* *Vergemakkelijking van de grensoverschrijding*

1. De in de artikelen 14 en 16 bedoelde overeenkomsten mogen bepalingen ter vergemakkelijking van de grensoverschrijding bevatten waarbij de lidstaten:
  - a) speciale alleen voor grensbewoners bestemde grensdoorlaatposten creëren;
  - b) aan de gewone grensdoorlaatposten speciale doorgangen voor grensbewoners reserveren;

- c) wanneer er sprake is van een bijzondere vereiste, grensbewoners die overeenkomstig Verordening (EG) nr. 539/2001 niet zijn onderworpen aan de visumplicht de mogelijkheid bieden hun grens te overschrijden buiten de toegestane grensdoorlaatposten en de vastgestelde openingstijden:
2. Wanneer een lidstaat beslist het overschrijden van de grens voor grensbewoners te vergemakkelijken in de zin van lid 1, wordt deze regeling automatisch uitgebreid tot alle in het grensgebied verblijvende burgers van de Unie en onderdanen van derde landen die onder het Gemeenschapsrecht inzake vrij verkeer vallen, inclusief diegenen die onderworpen zijn aan de visumplicht.
3. In afwijking van artikel 6 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst, worden personen die de grenswacht kent omdat zij de grens frequent overschrijden bij de in lid 1, onder a), bedoelde grensdoorlaatposten en bij de in lid 1, onder b), bedoelde doorgangen, slechts aan steekproefsgewijze controles onderworpen.

## **Hoofdstuk V**

### **Slotbepalingen**

#### *Artikel 18* *Ceuta en Melilla*

De bepalingen van deze verordening hebben geen gevolgen voor de specifieke regels die van toepassing zijn in Ceuta en Melilla, zoals vastgesteld in de Verklaring van het Koninkrijk Spanje betreffende de steden Ceuta en Melilla in de slotakte bij de overeenkomst betreffende de toetreding van het Koninkrijk Spanje tot de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord van 14 juni 1985<sup>24</sup>.

#### *Artikel 19* *Sancties*

1. De lidstaten zorgen ervoor dat voor ieder misbruik van de regeling inzake klein grensverkeer, zoals vastgesteld bij deze verordening en ten uitvoer gelegd bij de in de artikelen 14 en 16 bedoelde bilaterale overeenkomsten, sancties worden opgelegd overeenkomstig de nationale wetgeving.

De sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn en de mogelijkheid te omvatten tot het opheffen en intrekken van de in artikel 5, onder (b), bedoelde specifieke vergunningen voor het overschrijden van de grens en van de visa voor klein grensverkeer.

2. De lidstaten leggen een register aan van alle personen aan wie sancties zijn opgelegd in overeenstemming met lid 1. Deze gegevens worden om de zes maanden toegezonden aan de andere lidstaten en de Commissie.

---

<sup>24</sup> PB L 239 van 22.9.2000, blz. 69.

*Artikel 20*  
*Verslag over de tenuitvoerlegging van de regeling*

De Commissie dient uiterlijk twee jaar na de inwerkingtreding van deze verordening een verslag in bij het Europees Parlement en de Raad betreffende de werking en de tenuitvoerlegging van de regeling inzake klein grensverkeer, zoals ingesteld bij de bilaterale overeenkomsten die zijn gesloten op grond van en in overeenstemming met deze verordening, dat zo nodig vergezeld gaat van passende wetgevingsvoorstellen.

*Artikel 21*  
*Wijziging van de Schengenuitvoeringsovereenkomst*

Artikel 136, lid 3, van de Schengenuitvoeringsovereenkomst wordt vervangen door:

"3. Het bepaalde in lid 2 is niet van toepassing op de overeenkomsten betreffende het kleine grensverkeer, waarvoor het bepaalde in artikel 14 van [Verordening nr. ... *deze verordening*] van toepassing is."

*Artikel 22*  
*Wijziging van de Gemeenschappelijke Visuminstructies*

De Gemeenschappelijke Visuminstructies worden als volgt gewijzigd:

- 1) In deel I, punt 2, wordt het volgende punt 2.3a ingevoegd:  
"2.3a Visum voor klein grensverkeer  
Visum waarvan de territoriale geldigheid beperkt is tot het grensgebied van de afgevende lidstaat, kan worden afgegeven aan onderdanen van derde landen die frequent de grens van een aangrenzende lidstaat moeten overschrijden in het kader van het klein grensverkeer in de zin van Verordening (EG) nr. [...]\*. Met een dergelijk visum mag de houder de grens van de afgevende lidstaat meermaals overschrijden op voorwaarde dat de totale duur van de opeenvolgende verblijfsperioden in het grensgebied van die lidstaat niet meer bedraagt dan drie maanden per half jaar.

Overeenkomstig [Verordening (EG) nr. ... *deze Verordening*], heeft een dergelijk visum een geldigheidsduur van minimaal een jaar en maximaal vijf jaar.

Het visum voor klein grensverkeer mag niet aan de grens worden afgegeven.

---

\* P B L ....".

- 2) Aan deel V, punt 1.4, wordt het volgende streepje toegevoegd:
  - "Documenten die vereist kunnen zijn vóór de afgifte van een "L"-visum:
    - een bewijs van verblijf in het grensgebied;
    - enig document ter staving van de noodzaak om de grens frequent te overschrijden in het kader van het kleine grensverkeer, zoals bewijsstukken of getuigschriften van familiebanden of bezit van eigendom over de grens enz."
- 3) In deel VI, punt 1.1, wordt het laatste streepje vervangen door: "Bedoelde beperkte territoriale geldigheid kan evenmin gelden voor een gebied dat kleiner is dan het

grondgebied van een [*lidstaat*], behalve in geval van het "L"-visum voor klein grensverkeer";

4) Deel VI, punt 1.7 (rubriek "TYPE VISUM"), wordt als volgt gewijzigd:

– De eerste alinea wordt vervangen door:

"Teneinde identificatie door de controleambtenaren te vergemakkelijken, wordt in de rubriek "type visum" door middel van de letters A, B, C, D en L het type visum vermeld waarop de visumsticker betrekking heeft:";

– Na de vermelding "D+C [...]" wordt de volgende vermelding toegevoegd:

"L: visum voor klein grensverkeer."

5) Aan deel VII, punt 4, wordt de volgende alinea toegevoegd:

"De legesrechten ter dekking van de administratieve kosten voor de afgifte van visa voor klein grensverkeer kunnen overeenkomstig [Verordening (EG) nr. ... *deze verordening*] worden verminderd of kwijtgescholden."

### *Artikel 23*

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat, overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Gedaan te Brussel,

*Voor het Europees Parlement*  
*De voorzitter*

*Voor de Raad*  
*De voorzitter*

**ANNEX**  
**COMMENTARY ON THE ARTICLES**

Article 1

This Article specifies the purpose of the Regulation, which is to establish a local border traffic regime at the external land borders of the Member States, and to authorise them to conclude or maintain bilateral agreements with neighbouring countries for that purpose.

In order to take into account the situation of those third countries subject to a visa obligation, a specific “L” visa is also established.

Article 2

This Article specifies that the Regulation does not aim at regulating and thus does not affect provisions regulating long-term stays, the exercise of an economic activity, and those related to customs and taxation matters.

Article 3

This Article defines the terms used in the proposal.

- (a) The scope of the definition of ‘external land borders’ has already been explained under point 2 of the Explanatory Memorandum. This excludes the borders with those Member States who are not fully implementing, nor bound to implement in full, the Schengen acquis (i.e., the United Kingdom and Ireland).
- (b) The maximum width of the border area (30 and, in justified cases, 35 kilometres) is the result of the discussions had within the Council on this issue, when examining the 2003 proposals.
- (c) There is as yet no definition of ‘local border traffic’. This definition is therefore derived from existing practice (i.e., bilateral agreements). Two elements seem essential to define ‘local border traffic’: the residence in the border area and the regular crossing of the border in order to stay, for a limited period, in the border area of the neighbouring country.
- (d) This point defines those third country nationals enjoying the Community right to free movement, i.e.:
  - members of the family of Union citizens in those cases falling under the scope of Directive 2004/38/EC;
  - third country nationals, as well as members of their families, of those third countries which have concluded an agreement with the Community and its Member States on the right to free movement (currently, EEA countries and Switzerland).
- (e) Two conditions are established in order to be considered as ‘border resident’: the actual residence in the border area, as defined above under (b), and a

minimum residence period of one year in that area. It shall be noted that this definition does not cover EU citizens and third-country nationals enjoying the Community right to free movement, as defined under point (d) (the reasons are given in point 2 of the Explanatory Memorandum).

- (f) As regards the definition of ‘visa’, a distinction has been made between the Member States fully implementing the Schengen acquis (and thus issuing the uniform visa) and those not fully implementing the Schengen acquis. This distinction has been made because the latter do not apply the Schengen provisions on the uniform visa (including the Common Consular Instructions) and thus cannot issue the “L” visa until the date when the Council authorises them to fully implement the Schengen acquis.
- (g) This point clarifies the scope of the “Schengen acquis”.
- (h) This point specifies what is meant by “Schengen Convention”.

#### Article 4

The conditions listed in this Article for the entry of border residents are, to a great extent, those provided by Article 5(1) of the Schengen Implementing Convention (SIC). The differences concern the following elements:

- the documents valid for crossing the border (see below the commentary on Article 5);
- the need to prove, if necessary, the residence in the border area and the reasons for the frequent crossing of the border on grounds of local border traffic. The assessment of means of subsistence shall be linked to the purpose of stay.

It shall be noted that the reference to “threat to public health” has been introduced in order to ensure consistency with the proposal for a Council Regulation establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (COM(2004)391 of 26.5.2004).

#### Article 5

Documents valid to cross the external land border of a Member State by a third country national are, generally speaking, a passport or an equivalent international travel document. In the framework of local border traffic, it is proposed to facilitate border crossing to *bona fide* border residents not requiring a visa by allowing them to cross the external land borders also on the basis of a specific border crossing permit, issued by the State of residence and countersigned by the competent authorities of the Member State whose border is crossed.

#### Article 6

The maximum duration of stay in the border area of a Member State for the purpose of local border traffic is fixed at seven consecutive days; this figure is inspired by the current practice (bilateral agreements). The maximum duration of the stay in the border area cannot exceed the general time-limit for a short stay, which is three months within any half-year period.



An extension of the above time-limits can be granted only in exceptional cases, such as for humanitarian reasons, illness, accidents etc.

#### Article 7

This Article derogates from the general obligation of affixing an entry and exit stamp on the travel documents of third country nationals. However, such derogation is only possible for border residents not subject to the visa obligation and provided that Member States are able to ensure by any other means (e.g., through electronic registers) the respect of time limits.

#### Article 8

This Article establishes the specific visa to be issued to border residents for the purpose of local border traffic (“L” visa) and defines its characteristics.

#### Article 9

The “L” visa will be issued in the same format (visa sticker) than other uniform visas, as laid down by Regulation No 1683/95 (as last amended by Regulation No 334/2002).

#### Article 10

The conditions for issuing the “L” visa are equivalent to the general entry conditions as laid down in Article 4 of this Regulation.

It is also specified that “L” visas cannot be issued at the border.

#### Article 11

This Article specifies the minimum and maximum validity of the “L” visa.

#### Article 12

This Article provides for the possibility of reducing or waiving the fees related to the issuing of the “L” visa.

#### Article 13

The provisions of the Common Consular Instructions shall apply to the issuing of the “L” visa, except for those aspects which are regulated differently in the present Regulation.

#### Article 14

This Article authorises Member States to maintain or conclude agreements with neighbouring third countries on local border traffic, provided that such agreements are compatible with the rules set out in the present Regulation. At the same time, Member States shall eliminate any incompatibility between existing agreements and the rules set in this Regulation.

In order to assess their compatibility with the present Regulation, such agreements, as well as their modification or denunciation, have to be transmitted to the Commission.

#### Article 15

The establishment of a local border traffic regime with a neighbouring third country aims at facilitating the crossing of the external land border of a Member State for *bona fide* third country nationals resident in the border area of that neighbouring country. This Article requests Member States to ensure that, at least, an equivalent treatment is reserved to both citizens of the Union and third country nationals, lawfully resident in their border areas, wishing to cross the border and stay in the border area of the neighbouring third country.

#### Article 16

A regime of local border traffic may also be established at the “temporary external borders” between Member States. The latter are therefore authorised to conclude bilateral agreements between them, provided that they are in compliance with this Regulation.

#### Article 17

This Article reflects, to a great extent, existing practices. In order to facilitate border crossing to border residents, Member States may, in their bilateral agreements implementing this Regulation, provide for the possibility of:

- (a) setting up specific border crossing points open solely for border residents;
- (b) reserving specific lanes to border residents;
- (c) authorising border residents not subject to the visa obligation to cross the border outside authorised border crossing points and hours, but only where circumstances justify it (for instance, in case of a village situated across the border). It shall be noted that this possibility is already envisaged both in Article 3(1) of the Schengen Implementing Convention and in point 1.3, Part I, of the Common Manual.

The second paragraph automatically extends the above facilitation, whenever granted, to Union citizens residing in the border area, as well as to third country nationals enjoying the Community right to free movement. This provision is needed since they are otherwise excluded from the scope of this Regulation because they already enjoy, under Community law, specific rights related to free movement which, generally speaking, go beyond what is foreseen in the present proposal (for instance, as regards time-limits for stay, or entry conditions).

The third paragraph provides for a less systematic check to be carried out at the border crossing points and at the lanes reserved to border residents. This is justified by the fact that most of the persons crossing the border at those border crossing points/lanes are well known to the border guard, due to the fact that they cross that very same border crossing point every day or, in any case, very frequently. Thus,

such persons do not need to be checked every time they cross the border. A similar provision is also contained in the Common Manual (see point 1.3.5.3 of part II).

#### Article 18

This Article specifies that the border crossing regime currently applied in the Spanish towns of Ceuta and Mellilla is not affected by the present Regulation.

#### Article 19

This Article obliges Member States to impose penalties against any misuse of the local border traffic regime, as well as to keep record of persons sanctioned. Such information, to be transmitted to the other Member States and to the Commission, will be important in order to monitor the implementation of the regime (Article 20).

#### Article 20

After two years from the entry into force of this Regulation, an assessment of the implementation of the regime will be made by the Commission, which will have to report on it to the EP and the Council and, if necessary, propose the appropriate legislative adaptations.

#### Article 21

Article 136, paragraph 3 of the Schengen Implementing Convention – related to the information to be provided to other Member States when concluding bilateral agreements on local border traffic - is replaced by the provisions of Article 14 of this Regulation.

#### Article 22

This Article amends the Common Consular Instructions in order to introduce the new type of visa (“L”) and specify its characteristics.

#### Article 23

Standard provision.