



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 27.7.2011
COM(2011) 461 definitivo

2011/0199 (COD)

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che modifica il regolamento (CE) n. 1931/2006 includendo la regione di Kaliningrad e determinati distretti amministrativi polacchi nella zona di frontiera ammissibile

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

È nell'interesse dell'Unione europea allargata assicurare che le frontiere con i suoi vicini non costituiscano un ostacolo al commercio, agli scambi sociali e culturali e alla cooperazione regionale tra Stati vicini. Nel 2006 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno pertanto adottato un regolamento che stabilisce norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri¹ (“regolamento sul traffico frontaliero locale”), il quale ammette per i residenti frontalieri una deroga alle regole generali relative ai controlli alle frontiere previste dal codice frontiere Schengen e autorizza gli Stati membri a concludere accordi bilaterali con i paesi terzi limitrofi, purché tali accordi risultino totalmente conformi alle disposizioni in materia di traffico frontaliero locale stabilite dal regolamento stesso.

Nel febbraio 2011, nella seconda relazione sull'attuazione e sul funzionamento del regime di traffico frontaliero locale², la Commissione ha concluso che il regime di traffico frontaliero locale semplifica notevolmente la vita alle persone che vivono vicino alle frontiere esterne terrestri, e che i casi di abuso dimostrati sono scarsi.

La Commissione ha inoltre dichiarato che data la posizione specifica di Kaliningrad – la regione di Kaliningrad della Federazione russa, con una popolazione di almeno un milione di abitanti, è divenuta l'unica enclave nell'UE in conseguenza dell'ampliamento del 2004 – si giustifica una modifica del regolamento sul traffico frontaliero locale.

L'enclave di Kaliningrad ha infatti una posizione geografica singolare: di dimensioni relativamente modeste, la regione è completamente circondata da due Stati membri dell'Unione; l'intero oblast ha il carattere di zona di frontiera. In Europa non esistono altre regioni con un'analogia situazione geografica di enclave.

Per evitare l'isolamento di Kaliningrad dai paesi direttamente confinanti è necessario facilitare gli spostamenti dei suoi abitanti.

Sebbene l'accordo UE-Federazione russa sulla facilitazione del visto in vigore dal 2007 costituisca un importante passo avanti verso maggiori opportunità di mobilità, il regime di traffico frontaliero locale offre ulteriori agevolazioni che rispondono specificatamente alle esigenze di spostamento regolari, finanche quotidiane, nella regione interessata. Ad esempio, il richiedente non dovrà dimostrare di disporre di mezzi di sussistenza sufficienti, il lasciapassare potrà essere rilasciato gratuitamente e corsie separate e/o specifici valichi di frontiera potranno essere riservati o istituiti per il traffico frontaliero locale. Tali agevolazioni si applicherebbero a tutti i residenti della regione di Kaliningrad, mentre quelle dell'accordo UE-Federazione russa sulla facilitazione del visto valgono solo per determinate categorie di persone.

Inoltre, per impedire la divisione artificiale dell'oblast di Kaliningrad, che negherebbe alla maggioranza degli abitanti (compresi quelli della città di Kaliningrad) le agevolazioni per il traffico frontaliero locale, l'intera regione di Kaliningrad dovrebbe poter essere considerata zona di frontiera ai fini dell'accordo bilaterale tra uno Stato membro e la Federazione russa. Va rilevato che questa zona di frontiera ammissibile non potrebbe essere estesa ulteriormente.

¹ Regolamento (CE) n. 1931/2006 del 20 dicembre 2006 (GU L 405 del 30.12.2006, pag. 1).

² COM(2011) 47 del 9 febbraio 2011.

In questo contesto, e per garantire che il regolamento abbia un reale effetto in tale regione, occorre includere nella zona di frontiera ammissibile una specifica zona di frontiera sul versante polacco, in modo da agevolare e potenziare gli scambi economici e culturali tra l'oblast di Kaliningrad e i principali centri della Polonia settentrionale.

Occorre sottolineare che questa estensione eccezionale della zona di frontiera della regione di Kaliningrad non incide sulla definizione generale di zona di frontiera ammissibile (la zona a più di 30 chilometri — ma non oltre i 50 — dalla linea di frontiera) e che continuano ad applicarsi tutte le norme e le condizioni del regolamento sul traffico frontaliero locale a garanzia della sicurezza dell'intero spazio Schengen. In particolare, il lasciapassare per traffico frontaliero locale manterrà le caratteristiche di sicurezza previste dal regolamento e potrà essere rilasciato solo ai richiedenti che soddisfano tutte le condizioni stabilite dal regolamento. Inoltre la Polonia è tenuta a provvedere affinché in caso di abuso del regime di traffico frontaliero locale siano imposte sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, che contemplino la possibilità di annullare e revocare il lasciapassare per traffico frontaliero locale. In questo contesto, le autorità polacche si sono già impegnate ad avviare campagne di informazione mirate e a indicare chiaramente la zona di traffico frontaliero locale.

La presente proposta contribuirà a promuovere ulteriormente il partenariato strategico tra l'Unione europea e la Federazione russa, in linea con le priorità stabilite nella tabella di marcia per lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia riguardo alla cooperazione transfrontaliera, e sarà esaminata nel quadro delle relazioni globali UE-Federazione russa.

2. ESITO DELLA CONSULTAZIONE CON LE PARTI INTERESSATE

Sulla base della seconda relazione della Commissione sull'attuazione e sul funzionamento del regime di traffico frontaliero locale, gli Stati membri hanno discusso nelle sedi pertinenti l'opportunità di una soluzione specifica per l'enclave di Kaliningrad.

La maggioranza degli Stati membri è favorevole a una soluzione di questo tipo, a condizione che la definizione generale di zona di frontiera non sia messa in discussione e che tale deroga costituisca una soluzione specifica e unica per il solo caso dell'enclave di Kaliningrad.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

La proposta si fonda sull'articolo 77, paragrafo 2, lettera b), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

La proposta modifica il regolamento sul traffico frontaliero locale, basato sulla disposizione equivalente del trattato che istituisce la Comunità europea (articolo 62, punto 2, lettera a) – frontiere esterne).

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

Nessuna.

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che modifica il regolamento (CE) n. 1931/2006 includendo la regione di Kaliningrad e determinati distretti amministrativi polacchi nella zona di frontiera ammissibile

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 77, paragrafo 2, lettera b),

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) Le norme dell'Unione sul traffico frontaliero locale, istituite con regolamento (CE) n. 1931/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, che stabilisce norme sul traffico frontaliero locale alle frontiere terrestri esterne degli Stati membri e che modifica le disposizioni della convenzione Schengen³, in vigore dal 2007, hanno evitato il crearsi di ostacoli al commercio, agli scambi sociali e culturali e alla cooperazione regionale tra Stati vicini, preservando nel contempo la sicurezza dell'intero spazio Schengen.
- (2) L'oblast di Kaliningrad ha una posizione geografica singolare: di dimensioni relativamente modeste, la regione è completamente circondata da due Stati membri e costituisce l'unica enclave nell'UE; tenuto conto della sua forma e della distribuzione della popolazione al suo interno, l'applicazione delle norme ordinarie sulla definizione della zona di frontiera dividerebbero artificialmente l'enclave, negando così alla maggioranza degli abitanti (compresi quelli della città di Kaliningrad) le agevolazioni per il traffico frontaliero locale. Vista la natura omogenea dell'oblast di Kaliningrad, al fine di potenziare il commercio, gli scambi sociali e culturali e la cooperazione regionale occorre introdurre una deroga specifica al regolamento (CE) n. 1931/2006 che permetta di considerare l'intero oblast di Kaliningrad zona di frontiera.
- (3) Parimenti, una specifica zona di frontiera sul versante polacco dovrebbe essere riconosciuta zona di frontiera ammissibile, in modo che l'applicazione del regolamento (CE) n. 1931/2006 in quella regione abbia un reale effetto aumentando le

³ GU L 405 del 30.12.2006, pag. 1.

opportunità di commercio, scambi sociali e culturali e la cooperazione regionale tra l'oblast di Kaliningrad e i principali centri della Polonia settentrionale.

- (4) Il presente regolamento non incide sulla definizione generale di zona di frontiera né sul pieno rispetto delle norme e delle condizioni del regolamento (CE) n. 1931/2006, comprese le sanzioni che gli Stati membri devono imporre ai residenti frontalieri che abusano del regime di traffico frontaliero locale.
- (5) Il presente regolamento contribuisce a promuovere ulteriormente il partenariato strategico tra l'Unione europea e la Federazione russa, in linea con le priorità stabilite nella tabella di marcia per lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, e tiene conto delle relazioni globali tra l'Unione europea e la Federazione russa.
- (6) Poiché l'obiettivo del presente regolamento, ossia apportare modifiche alle vigenti norme dell'Unione sul traffico frontaliero locale, non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri e può dunque essere conseguito meglio a livello di Unione, quest'ultima può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. Il presente regolamento si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (7) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo n. 22 sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione del presente regolamento, non è da esso vincolata né è soggetta alla sua applicazione. Dato che il presente regolamento si basa sull'acquis di Schengen, la Danimarca decide, ai sensi dell'articolo 4 di tale protocollo, entro un periodo di sei mesi dalla decisione del Consiglio sul presente regolamento, se intende recepirlo nel proprio diritto interno.
- (8) Il presente regolamento costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen a cui il Regno Unito non partecipa, a norma della decisione 2000/365/CE del Consiglio, del 29 maggio 2000, riguardante la richiesta del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord di partecipare ad alcune disposizioni dell'acquis di Schengen⁴; il Regno Unito non partecipa pertanto alla sua adozione, non è da esso vincolato, né è soggetto alla sua applicazione.
- (9) Il presente regolamento costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen a cui l'Irlanda non partecipa, a norma della decisione 2002/192/CE del Consiglio, del 28 febbraio 2002, riguardante la richiesta dell'Irlanda di partecipare ad alcune disposizioni dell'acquis di Schengen⁵; l'Irlanda non partecipa pertanto alla sua adozione, non è da esso vincolata, né è soggetta alla sua applicazione.
- (10) Per quanto riguarda l'Islanda e la Norvegia, il presente regolamento costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen ai sensi dell'accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sulla loro associazione all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen⁶ che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettera A, della decisione

⁴ GU L 131 dell'1.6.2000, pag. 43.

⁵ GU L 64 del 7.3.2002, pag. 20.

⁶ GU L 176 del 10.7.1999, pag. 36.

1999/437/CE del Consiglio, del 17 maggio 1999, relativa a talune modalità di applicazione di tale accordo⁷.

- (11) Per quanto riguarda la Svizzera, il presente regolamento costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen ai sensi dell'accordo concluso tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera, riguardante l'associazione di quest'ultima all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen⁸ che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettera A, della decisione 1999/437/CE, in combinato disposto con l'articolo 3 della decisione 2008/146/CE del Consiglio⁹.
- (12) Per quanto riguarda il Liechtenstein, il presente regolamento costituisce uno sviluppo delle disposizioni dell'acquis di Schengen ai sensi del protocollo sottoscritto tra l'Unione europea, la Comunità europea, la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein sull'adesione del Principato del Liechtenstein all'accordo tra l'Unione europea, la Comunità europea e la Confederazione svizzera riguardante l'associazione della Confederazione svizzera all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'acquis di Schengen che rientrano nel settore di cui all'articolo 1, lettera A, della decisione 1999/437/CE, in combinato disposto con l'articolo 3 della decisione 2011/350/UE del Consiglio¹⁰,

HANNO ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1

Il regolamento (CE) n. 1931/2006 è così modificato:

- (1) Alla fine dell'articolo 3, punto 2, è aggiunto il seguente testo:

“le aree elencate nell'allegato del presente regolamento sono considerate zona di frontiera;”

- (2) È aggiunto l'allegato figurante nell'allegato del presente regolamento.

Articolo 2

Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

⁷ GU L 176 del 10.7.1999, pag. 31.

⁸ GU L 53 del 27.2.2008, pag. 52.

⁹ GU L 53 del 27.2.2008, pag. 52.

¹⁰ GU L 160 del 18.6.2011, pag. 19.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile negli Stati membri conformemente ai trattati.

Fatto a Bruxelles,

Per il Parlamento europeo
Il presidente

Per il Consiglio
Il presidente

ALLEGATO

“Allegato:

1. Oblast di Kaliningrad;
2. distretti amministrativi polacchi (powiaty) del Voivodato di Pomerania (województwo pomorskie): pucki, m. Gdynia, m. Sopot, m. Gdańsk, gdański, nowodworski, malborski;
3. distretti amministrativi polacchi (powiaty) del Voivodato di Varmia-Masuria (województwo warmińsko-mazurskie): m. Elbląg, elbląski, braniewski, lidzbarski, bartoszycki, m. Olsztyn, olsztyński, kętrzyński, mrągowski, węgorzewski, giżycki, gołdapski, olecki.”