



Brussel, 24.1.2017
COM(2017) 32 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN
DE REGIO'S**

KRACHTENS ARTIKEL 25 VWEU

Over vorderingen op weg naar een echt EU-burgerschap 2013-2016

1. INLEIDING

Volgens artikel 25 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) dient de Commissie om de drie jaar aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité verslag uit te brengen over de toepassing van de bepalingen (van het tweede deel van het Verdrag) inzake non-discriminatie en burgerschap van de Unie¹. Dit achtste verslag, dat overeenkomstig artikel 25 VWEU wordt ingediend, bestrijkt de periode van **1 januari 2013 tot en met 30 juni 2016**².

Dit verslag bevat een evaluatie van de bepalingen in het tweede deel van het VWEU betreffende het burgerschap van de Unie, non-discriminatie, vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, het actief en passief kiesrecht in de lidstaat van verblijf bij de verkiezingen voor de gemeenteraden en het Europees Parlement, het recht op consulaire bescherming en het recht verzoekschriften bij het Europees Parlement en klachten bij de Ombudsman in te dienen. Het rapport hoort bij het verslag over het EU-burgerschap 2016 – Versterking van de rechten van de burgers in een Unie van democratische verandering.

2. NON-DISCRIMINATIE OP GROND VAN NATIONALITEIT (ARTIKEL 18 VWEU)

Artikel 18 VWEU³ verbiedt discriminatie op grond van nationaliteit binnen de werkingssfeer van de Verdragen⁴.

In de zaak *Rüffer*⁵ heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna „het Hof” genoemd) verduidelijkt dat de artikelen 18 en 21 VWEU (inzake vrij verkeer) zich verzetten tegen een nationale regeling die het recht om in rechtszaken die aanhangig zijn bij rechterlijke instanties van een lidstaat met zetel in een welbepaalde territoriale entiteit van die lidstaat, gebruik te maken van een andere dan de officiële staatstaal, enkel toekent aan staatsburgers van die staat die hun woonplaats in bedoelde territoriale entiteit hebben.

3. BESTRIJDING VAN DISCRIMINATIE OP GROND VAN GESLACHT, RAS OF ETNISCHE AFSTAMMING, GODSDIENST OF OVERTUIGING, HANDICAP, LEEFTIJD OF SEKSUELE GEAARDHEID (ARTIKEL 19 VWEU)

3.1. Inleiding

Artikel 19 VWEU bepaalt dat de EU passende maatregelen kan nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden⁶.

¹ De jaarverslagen over de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bevatten actualiseringen over de vorderingen met betrekking tot de aan het burgerschap van de Unie verbonden rechten.

² Arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie van na 30 juni 2016 zullen in het volgende verslag krachtens artikel 25 VWEU aan bod komen.

³ Zie ook artikel 21, lid 2, van het Handvest van de grondrechten.

⁴ Deze bepaling doet geen afbreuk aan de bijzondere bepalingen in de Verdragen.

⁵ Zaak C-322/13 *Grauel Rüffer*. Deze zaak betrof het gebruik van het Duits voor de burgerlijke rechtbanken in de Italiaanse provincie Bolzano.

⁶ Zie ook artikel 21, lid 1, van het Handvest van de grondrechten.

In januari 2014 heeft de Commissie gezamenlijk verslag uitgebracht⁷ over de uitvoering van de richtlijn inzake rassengelijkheid⁸ en de richtlijn inzake gelijke behandeling in arbeid en beroep⁹. Zij is tot de bevinding gekomen dat alle lidstaten de richtlijnen in nationale wetgeving hadden omgezet, dat de bewustmaking over de bescherming en de verbetering de uitvoering en de toepassing in de praktijk de belangrijkste resterende uitdagingen waren, en zij benadrukte dat de versterking van de rol van nationale instanties voor gelijke kansen hierin bepalend kan zijn.

In mei 2015 heeft de Commissie verslag uitgebracht¹⁰ over de uitvoering van de richtlijn ter bevordering van de gelijkheid van vrouwen en mannen¹¹ ten aanzien van de toegang tot goederen en diensten. In het verslag werd geconcludeerd dat alle lidstaten maatregelen hebben genomen om de richtlijn om te zetten en de procedures en instanties voor de uitvoering ervan hebben vastgesteld, en dat de grootste uitdaging was om te bepalen hoe de lidstaten ervoor moeten zorgen dat hun bestuurlijke en justitiële autoriteiten en instanties voor gelijke kansen slachtoffers in de praktijk systematisch volledige bescherming bieden.

In december 2015 heeft de Commissie een lijst van maatregelen voor meer gelijkheid voor LGBTI's opgesteld¹².

De Commissie steunt de gelijke behandeling van de Roma, de grootste etnische minderheid in de EU. Naar aanleiding van het initiatief van de Commissie heeft de Raad in 2013 een aanbeveling aangenomen over doeltreffende maatregelen voor integratie van de Roma in de lidstaten¹³.

De Commissie heeft jaarverslagen gepubliceerd over de tenuitvoerlegging van het EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma¹⁴ op basis van informatie van elke lidstaat, ngo's, internationale organisaties en het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA).

3.2. Recente rechtspraak

Het Hof heeft in drie arresten de richtlijn inzake gelijke behandeling in arbeid en beroep zoals toegepast op het verbod op discriminatie op grond van seksuele geaardheid en het begrip handicap uitgelegd.

In de zaak *Accept*¹⁵ heeft het Hof geoordeeld dat een publieke uitspraak van een „baas” van een voetbalclub dat hij nooit een homoseksuele speler in de ploeg zou opnemen een voorlopig

⁷ COM(2014) 2 final.

⁸ Richtlijn 2000/43/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22-26.

⁹ Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep, PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16-22.

¹⁰ COM(2015) 190 final.

¹¹ Richtlijn 2004/113/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten, PB L 373 van 21.12.2004, blz. 37-43.

¹² http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/lgbti_actionlist_en.pdf

¹³ Aanbeveling van de Raad van 9 december 2013 over doeltreffende maatregelen voor integratie van de Roma in de lidstaten (2013/C 378/01).

¹⁴ Het laatste verslag (COM(2016) 424 final van 27.6.2016) bevat voor het eerst een overzicht van de maatregelen die door de lidstaten naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad over doeltreffende maatregelen voor integratie van de Roma in de lidstaten van 9 december 2013 werden ingevoerd.

¹⁵ Zaak C-81/12 Asociația ACCEPT („Becali”).

vermoeden van discriminatie op grond van seksuele geaardheid zou kunnen aantonen. Om dit vermoeden te weerleggen, was het niet vereist dat de voetbalclub, als werkgever, aantoonde dat zij personen met een bepaalde seksuele geaardheid had aangeworven, omdat dit tegenstrijdig is met het recht op privacy, maar kon zij bijvoorbeeld verwijzen naar bepalingen inzake gelijkheid in haar aanwervingsbeleid of zich duidelijk distantiëren van de uitlating.

In de zaak *Kaltoft*¹⁶ weigerde het Hof te aanvaarden dat het EU-recht aldus moet worden uitgelegd dat daarin met betrekking tot arbeid en beroep een algemeen beginsel van non-discriminatie op grond van zwaarlijvigheid is neergelegd. Het begrip handicap in de richtlijn inzake gelijke behandeling in arbeid en beroep moet echter in die zin worden uitgelegd dat de zwaarlijvigheid van een werknemer leidt tot een „beperking” die met name het gevolg is van langdurige lichamelijke, geestelijke of psychische aandoeningen die in wisselwerking met diverse drempels deze persoon kunnen beletten volledig, daadwerkelijk en op voet van gelijkheid met andere werknemers aan het beroepsleven deel te nemen.

Bovendien heeft het Hof in de zaak *Nikolova*¹⁷ geoordeeld dat het verbod op discriminatie op grond van etnische afkomst in de richtlijn inzake rassengelijkheid bescherming kan bieden aan een eiser die niet van Roma-afkomst is, aangezien zowel personen van Roma-afkomst als anderen die ook in hetzelfde gebied woonden door de betrokken maatregel werden getroffen.

4. BURGERSCHAP VAN DE UNIE (ARTIKEL 20, LID 1, VWEU)

4.1. Inleiding

Artikel 20 VWEU bepaalt dat iedere persoon die de nationaliteit van een EU-land bezit ook burger van de Unie is. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch komt niet in de plaats daarvan. Hoewel het aan iedere lidstaat toekomt de voorwaarden te bepalen waaronder de nationaliteit wordt verkregen of verloren, met inachtneming van het recht van de Unie¹⁸, houdt de toekenning van de nationaliteit van een lidstaat ook de toekenning in van het EU-burgerschap en de rechten die daarbij horen en die in de gehele Unie kunnen worden uitgeoefend. Daarom is de Commissie van oordeel dat lidstaten hun bevoegdheid om het burgerschap toe te kennen in een geest van loyale samenwerking moeten gebruiken, zoals de Verdragen voorschrijven.

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie gekeken naar nationale „beleggersregelingen” waarin burgerschapsrechten worden toegekend aan niet-EU-onderdanen in ruil voor investeringen. In de meeste lidstaten zijn regelingen van kracht waardoor investeerders die onderdanen zijn van niet-EU-landen op hun grondgebied mogen verblijven.

De Commissie heeft ingegrepen in een lidstaat waar enkel in ruil voor investeringen het burgerschap aan beleggers was toegekend. De lidstaat heeft haar zijn regels aangepast met een bijkomende eis van daadwerkelijk verblijf van een jaar vóór het verkrijgen van het burgerschap¹⁹. De Commissie overlegt met een andere lidstaat die enkel in ruil voor investeringen het burgerschap toekent.

¹⁶ Zaak C-354/13 *Kaltoft*.

¹⁷ Zaak C-83/14 *Chez*.

¹⁸ Zaak C-135/08 *Rottmann*.

¹⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-18_en.htm

Tijdens de verslagperiode heeft de Commissie 14 klachten, 56 brieven/individuele verzoeken, 23 vragen en 7 verzoekschriften van het Europees Parlement op dit gebied behandeld en deze hadden voornamelijk betrekking op informatie over het verkrijgen van de nationaliteit van een lidstaat en de aard van het EU-burgerschap. Zij hadden ook betrekking op de vraag hoe lidstaten met inachtneming van de EU-wetgeving hun bevoegdheid om hun nationaliteit toe te kennen, moeten uitoefenen.

4.2. Recente rechtspraak

In de zaak *Alopkpa*²⁰ heeft het Hof verklaard dat krachtens artikel 20 VWEU niet-EU-burgers die de ouders zijn die daadwerkelijk zorgen voor een minderjarige burger van de Unie met hun kind in het gastland kunnen wonen, indien deze EU-burger ingevolge een dergelijke weigering het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie ontleende rechten wordt ontzegd.

5. HET RECHT OM VRIJ OP HET GRONDGEBIED VAN DE LIDSTATEN TE REIZEN EN TE VERBLIJVEN (ARTIKELEN 20, LID 2, ONDER A), EN 21 VWEU)

5.1. Inleiding

Op grond van de artikelen 20, lid 2, onder a), en 21 VWEU heeft iedere burger van de Unie het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij dit Verdrag en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld.

De meeste burgers beschouwen dit recht als één van de belangrijkste voordelen van het EU-lidmaatschap²¹. Een absolute meerderheid van de Europeanen in alle lidstaten vindt dat het vrije verkeer van personen binnen de EU algemene voordelen voor de economie van hun land met zich brengt²².

In 2015 woonden of werkten meer dan 15 miljoen EU-burgers in een ander EU-land dan het land van hun nationaliteit. Een veel groter aantal EU-burgers heeft korte bezoeken gebracht aan andere lidstaten voor vakanties, bezoeken aan familie en vrienden en voor zaken.

Tijdens de verslagperiode heeft de Commissie 613 klachten van burgers, 309 brieven/individuele verzoeken, 75 vragen en 46 verzoekschriften van het Europees Parlement over de uitoefening van het recht op vrij verkeer behandeld. Deze hadden vaak betrekking op het recht op inreis en verblijf van uit niet-EU-landen afkomstige familieleden van EU-burgers (voorwaarden voor de afgifte van visa en verblijfskaarten, aanvullende formaliteiten) en de voorwaarden waaronder EU-burgers gebruik kunnen maken van hun recht van vrij verkeer.

Mobiele EU-burgers die te maken krijgen met gevallen van onjuiste toepassing van EU-wetgeving kunnen bijstand krijgen van Solvit²³, dat is opgericht om snel te kunnen reageren

²⁰ Zaak C-86/12 *Alopkpa* e.a.

²¹ 57 % van de respondenten van de standaard-Eurobarometer 83, mei 2015.

²² 71% van de respondenten van de Flash Eurobarometer 430 over EU-burgerschap, oktober 2015.

²³ Solvit is een dienst die door de nationale overheden in de gehele EU en EER wordt verleend. Nationale Solvit-centra nemen klachten van burgers in behandeling en werken samen via een online databank om burgers kosteloos te helpen bij het oplossen van hun problemen buiten de rechtbank.

en op nationaal niveau oplossingen te vinden. Van 2013 tot en met 2015 heeft Solvit 979 gevallen inzake vrij verkeer van personen behandeld²⁴.

EU-burgers kunnen ook terecht bij het Europe Direct²⁵ (EDCC)-portaal van de Commissie voor algemene informatie over de EU en advies over de rechten van de burgers van de Unie. Tijdens de verslagperiode heeft het EDCC in totaal 14 549 vragen over het vrije verkeer van personen ontvangen.

5.2. Recente rechtspraak

Het Hof heeft het recht van vrij verkeer in een aantal recente uitspraken uitgelegd. Het heeft met name meer verduidelijking gegeven over hoe het recht op vrij verkeer geldt voor bepaalde zaken betreffende economisch niet-inactieve EU-burgers, burgers die op zoek zijn naar een baan en uit derde landen afkomstige familieleden van EU-burgers.

5.2.1 De toegang tot uitkeringen en/of sociale bijstand door economisch niet-inactieve EU-burgers

In de zaak *Brey*²⁶ heeft het Hof geoordeeld dat het EU-recht zich niet verzet tegen de nationale wetgeving om sociale bijstand te verlenen aan een economisch niet-inactieve EU-burger als wordt voldaan aan de voorwaarden voor een verblijfsrecht in het gastland die zijn opgenomen in de richtlijn vrij verkeer²⁷. De richtlijn schrijft voor dat lidstaten een zekere financiële solidariteit tonen, met name in geval van tijdelijke moeilijkheden, en derhalve EU-burgers die te maken krijgen met tijdelijke moeilijkheden *terwijl zij legaal in een andere lidstaat verblijven* niet *automatisch* sociale bijstand weigeren. Het gastland dient rekening te houden met alle omstandigheden van het individuele geval om te beoordelen of de niet-actieve EU-burger een onredelijke last is geworden op het systeem van sociale bijstand.

In de zaak *Dano*²⁸ heeft het Hof het geval onderzocht van een economisch niet-actieve EU-burger die niet voldeed aan de voorwaarden die zijn opgenomen in de richtlijn vrij verkeer (over voldoende bestaansmiddelen beschikken) om aanspraak te maken op een verblijfsrecht bij aankomst op het grondgebied van het gastland. Het Hof oordeelde dat een nationale regeling die de toekenning in de weg staat van bijzondere, niet op premie- of bijdragebetaling berustende uitkeringen die worden beschouwd als socialebijstandsuitkeringen aan onderdanen van andere lidstaten die zich in een dergelijke situatie bevinden, in overeenstemming is met de EU-wetgeving. Om te bepalen of een economisch niet-actieve EU-burger over voldoende bestaansmiddelen beschikt, moet de financiële situatie van elke persoon specifiek worden onderzocht, zonder inachtneming van de gevorderde sociale uitkeringen.

5.2.2 Toegang tot sociale bijstand voor werkzoekenden

In de zaak *Alimanovic*²⁹ heeft het Hof geoordeeld dat werkzoekenden uit een andere lidstaat die in een andere lidstaat minder dan een jaar hebben gewerkt en vervolgens de volgende zes maanden tevergeefs naar een baan hebben gezocht, de status van werknemer ten minste zes

²⁴ http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm

²⁵ https://europa.eu/european-union/contact_nl

²⁶ Zaak C-140/12 Brey.

²⁷ Artikel 7, lid 1, onder b) van Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (de richtlijn vrij verkeer).

²⁸ Zaak C-333/13 Dano, zie punten 78-79.

²⁹ Zaak C-67/14 Alimanovic.

maanden behouden – en gedurende deze periode gelijke behandeling en het recht op socialebijstandsuitkeringen genieten. Na deze termijn kan het gastland zonder individueel onderzoek dergelijke uitkeringen weigeren.

In de zaak *García-Nieto*³⁰ heeft het Hof verduidelijkt dat werkzoekenden uit andere lidstaten zonder individueel onderzoek kunnen worden uitgesloten van sociale bijstand gedurende de eerste drie maanden waarin zij op zoek gaan naar een baan, tenzij zij voordien in het gastland hebben gewerkt (loopbaanstarters).

5.2.3 Verblijf in het gastland van uit niet-EU-landen afkomstige familieleden van EU-burgers

Het Hof heeft verduidelijking gebracht in bepaalde aspecten van het verblijfsrecht van uit niet-EU-landen afkomstige familieleden van EU-burgers in het gastland.

In de zaak *Alopa*³¹ heeft het Hof verklaard dat krachtens artikel 21 VWEU niet-EU-burgers die de ouders zijn die daadwerkelijk zorgen voor een minderjarige burger van de Unie met hun kind in het gastland kunnen wonen, voor zover de EU-burger voldoet aan de voorwaarden die zijn opgenomen in de richtlijn vrij verkeer.

In de zaak *McCarthy*³² heeft het Hof geoordeeld dat een lidstaat niet kan vereisen dat een niet-EU-burger die familielid is van een EU-burger en in bezit is van een door een andere lidstaat afgegeven verblijfskaart³³ eerst een visum moet aanvragen om het grondgebied binnen te komen.

5.2.4 Verblijf van uit niet-EU-landen afkomstige familieleden van een EU-burger in de lidstaat van nationaliteit van die EU-burger

Het Hof heeft verder verduidelijkt onder welke voorwaarden uit niet-EU-landen afkomstige familieleden van EU-burgers kunnen genieten van een *afgeleid* verblijfsrecht in de lidstaten van nationaliteit van de burgers als de burgers terugkeren naar hun familielid na een echte en effectieve uitoefening van het recht van vrij verkeer.

In de zaak *S en G*³⁴ heeft het Hof geoordeeld dat EU-burgers die wonen in de lidstaat van hun nationaliteit, maar voor hun werk regelmatig pendelen naar een andere lidstaat binnen de werkingssfeer van artikel 45 VWEU vallen en dus hun recht van vrij verkeer als werknemers uitoefenen. Een uit een niet-EU-land afkomstig familielid ontleent een verblijfsrecht in de lidstaat van herkomst van een EU-burger die in die lidstaat verblijft, maar regelmatig naar een andere lidstaat reist om te werken, als weigering tot verlening van een dergelijk recht de forenzende EU-burger ervan zou weerhouden zijn recht van vrij verkeer als een werknemer daadwerkelijk uit te oefenen.

In de zaak *O en B*³⁵ heeft het Hof geoordeeld dat, wanneer burgers hun recht van vrij verkeer krachtens artikel 21 VWEU uitoefenen, hun „daadwerkelijke verblijf” in het gastland bij hun terugkeer een afgeleid verblijfsrecht doet ontstaan (op basis van artikel 21 VWEU) voor de

³⁰ Zaak C-299/14 *García-Nieto e.a.*

³¹ Zaak C-86/12 *Alopa e.a.*

³² Zaak C-202/13 *McCarthy*.

³³ Daardoor wordt voldaan aan de voorwaarden die zijn opgenomen in de richtlijn vrij verkeer.

³⁴ Zaak C-457/12 *S en G*.

³⁵ Zaak C-456/12 *O en B*.

niet-EU onderdaan met wie zij een gezinsleven hebben geleid. In beginsel is dit waar de EU-burger en de uit een niet-EU-land afkomstig familielid hebben gewoond in het gastland gedurende ten minste drie maanden, overeenkomstig de voorwaarden die zijn opgenomen in de richtlijn vrij verkeer³⁶, en daarmee hebben zij hun gezinsleven in dat land opgebouwd of bestendigd.

5.2.5 *Verblijf van voormalige familieleden van EU-burgers*

Het Hof heeft zich ook uitgesproken in zaken van echtscheiding van een EU-burger en een niet-EU-onderdaan die in een lidstaat verbleven. In de zaak **Singh**³⁷ had een EU-burger het gastland verlaten vóór de aanvang van de gerechtelijke procedure tot scheiding, terwijl de huwelijkspartner, die een niet-EU-onderdaan was, achter bleef. Het Hof oordeelde dat laatstgenoemde het verblijfsrecht alleen behoudt waar dit bestond op het moment dat de gerechtelijke procedure tot scheiding werden ingeleid. Deze uitleg werd bevestigd in 2016 in **NA**³⁸.

5.2.6 *Weigering om namen van mobiele EU-burgers te erkennen*

In de zaak **Bogendorff von Wolffersdorff**³⁹ oordeelde het hof dat de weigering van de Duitse autoriteiten om een door een onderdaan, die zowel de Britse als de Duitse nationaliteit bezit, in het Verenigd Koninkrijk vrij gekozen voor- en achternaam, die echter meerdere adellijke titels bevatte, te erkennen, een beperking vormt van het recht om vrij in de EU te reizen en te verblijven. Het Hof oordeelde echter dat de beperking haar rechtvaardiging vindt in redenen van openbare orde omdat zij passend en noodzakelijk is om de eerbiediging van het beginsel van gelijkheid voor de wet te waarborgen (in Duitsland), en verstrekte duidelijke richtsnoeren ten behoeve van de nationale rechterlijke instanties om de feiten en de wetgeving af te wegen.

5.3. **Actie van de Commissie**

5.3.1 *Ondersteuning voor lidstaten en burgers*

De Commissie heeft diverse instrumenten ontwikkeld om de burgers en nationale autoriteiten te informeren over het recht van vrij verkeer en hoe dit correct toe te passen. Zij lanceert met name een **e-leerinstrument** om de nationale overheidsdiensten die met EU-burgers omgaan te helpen de regels inzake vrij verkeer beter te begrijpen en toe te passen⁴⁰.

In 2014 heeft de Commissie een mededeling „Hulp aan de nationale autoriteiten bij de bestrijding van misbruik van het recht op vrij verkeer”⁴¹ en een „Handboek voor de aanpak van vermoedelijke schijnhuwelijken tussen EU-burgers en burgers van derde landen in de context van het EU-recht inzake vrij verkeer van EU-burgers”⁴² aangenomen, die hoofdzakelijk tot doel hadden de nationale autoriteiten te helpen om mogelijk misbruik van het recht op vrij verkeer te bestrijden.

³⁶ Artikel 7 of artikel 16 van de richtlijn vrij verkeer.

³⁷ Zaak C-218/14 Singh.

³⁸ Zaak C-115/15 Secretary of State for the Home Department tegen NA.

³⁹ Zaak C-438/14 Bogendorff von Wolffersdorff.

⁴⁰ Het instrument wordt ter beschikking gesteld in alle officiële talen. Nationale overheidsdiensten kunnen door hen dienstig geachte gegevens betreffende hun nationale regels toevoegen.

⁴¹ COM(2014) 604 final.

⁴² SWD(2014) 284 final.

De Commissie heeft eveneens haar werkzaamheden met deskundigen van de lidstaten in de *deskundigengroep inzake het recht op vrij verkeer van personen* voortgezet om moeilijkheden te identificeren en problemen in verband met de interpretatie van EU-wetgeving inzake vrij verkeer van EU-burgers te verduidelijken, evenals om informatie over misbruik en fraude, en beste praktijken uit te wisselen.

In 2013 en 2014 is in twee studies onderzocht hoe de EU-regels inzake vrij verkeer worden toegepast in de praktijk en wat hun impact is op lokaal niveau⁴³ en in februari 2014 werd er een conferentie gehouden om overleg te plegen over het effect van mobiliteit binnen de EU op lokaal niveau en om beste praktijken uit te wisselen⁴⁴.

In november 2013 heeft de Commissie een mededeling aangenomen inzake „Het recht van vrij verkeer van EU-burgers en hun gezinsleden: vijf stappen die een verschil maken”⁴⁵ waarin de rechten en verplichtingen die verbonden zijn aan het vrije verkeer worden uitgelegd, de voorwaarden en beperkingen binnen de EU-wetgeving wordt omschreven en aan bezwaren van sommige lidstaten wordt tegemoetgekomen. De „vijf stappen” zijn bedoeld om lidstaten te helpen de EU-wetgeving en haar instrumenten volledig toe te passen, met inbegrip van het volledige gebruik van de middelen uit de structuur- en investeringsfondsen van de EU.

In 2013 publiceerde de Commissie gebruiksvriendelijke informatie op dit gebied in „Vrij verkeer en verblijf in Europa: Uw rechten als EU-burger: een leidraad”⁴⁶.

5.3.2 *Kwesties inzake de toepassing van het recht van vrij verkeer*

De Commissie is actief blijven zorgen voor een doeltreffende omzetting door alle lidstaten van de rechten inzake vrij verkeer. Zij heeft een aantal vraagstukken geïdentificeerd en aan de orde gesteld, die door de overgrote meerderheid van de lidstaten werden verduidelijkt of opgelost door hun wetgeving aan te passen of door zich ertoe te verbinden dit te doen.

Tegen het einde van 2013 had de Commissie inbreukprocedures tegen vier lidstaten⁴⁷ beëindigd. In 2014 en 2015 hebben vijf andere⁴⁸ lidstaten nieuwe wetgeving aangenomen. De Commissie zet de dialoog met hen voort om ervoor te zorgen dat resterende zorgpunten op de juiste wijze worden aangepakt.

De belangrijkste problemen die in de procedures aan de orde werden gesteld, betreffen de rechten van toegang en verblijf voor familieleden van EU-burgers die niet de nationaliteit van een lidstaat hebben, onder meer van echtgenoten of partners van hetzelfde geslacht⁴⁹, met name de voorwaarden voor de afgifte van visa en verblijfskaarten aan familieleden van buiten

⁴³ „Evaluation of EU rules on free movement of EU citizens and their family members and their practical implementation” (oktober 2013)

http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/evaluation_of_eu_rules_on_free_movement-final_report.pdf

„Evaluation of the impact of the free movement of EU citizens at local level” (januari 2014)

http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/dg_just_eva_free_mov_final_report_27.01.14.pdf

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/justice/events/intra-eu-mobility-2014/>

⁴⁵ COM(2013) 837 final.

⁴⁶ http://ec.europa.eu/justice/citizen/document/files/guide-free-mo-2013_nl.pdf

⁴⁷ Cyprus, Italië, Malta en Spanje.

⁴⁸ België, Duitsland, Polen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

⁴⁹ Zie ook het jaarverslag over de toepassing van het EU-Handvest van de grondrechten.

de EU, en de materieelrechtelijke en procedurele waarborgen tegen de uitzetting van EU-burgers.

De Commissie heeft haar werkzaamheden voortgezet om het recht van EU-burgers op non-discriminatie te waarborgen en de belemmeringen van het vrij verkeer weg te nemen in de gevallen betreffende de erkenning, in een lidstaat, van persoonsnamen die zijn toegekend of gewijzigd krachtens het recht van een andere lidstaat. In 2014 heeft België naar aanleiding van door de Commissie aangevoerde bezwaren een nieuwe wet aangenomen tot wijziging van haar Burgerlijk Wetboek. Deze wet laat ouders toe hun pasgeboren of geadopteerde kind de naam van de vader of de moeder, of beide namen te geven.

De Commissie volgt de uitvoering van de regels inzake vrij verkeer van nabij op en werkt samen met de betrokken lidstaten om de overblijvende problemen op te lossen.

5.3.3 Overige acties of initiatieven van de Commissie ter vergemakkelijking van de uitoefening van de rechten inzake vrij verkeer⁵⁰

a) Vergemakkelijking van het vrije verkeer van openbare documenten

Europeanen die in een ander EU-land wonen, of gewoon willen genieten van een recht of in een ander EU-land aan een verplichting voldoen, moeten soms een openbaar document voorleggen. Ingevolge een voorstel⁵¹ van de Commissie in 2013 werd in 2016 Verordening (EU) 2016/1191 ter verbetering van het verkeer van openbare documenten aangenomen.

b) Het leven van families die in verschillende landen wonen gemakkelijker maken

De verordening erfopvolging⁵², die in 2012 werd aangenomen en sinds 17 augustus 2015 van kracht is, vereenvoudigt de internationale erfopvolging (dat wil zeggen erfopvolgingen met grensoverschrijdende aspecten: de overledene woonde bijvoorbeeld in een ander land dan het land van zijn/haar oorsprong of had eigendommen in verschillende landen of de erfgenamen van de overledene wonen in een ander land). De verordening bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de erfopvolging, welke nationale wetgeving van toepassing is, tenuitvoerlegging en bewijs in de Europese Unie door middel van de Europese erfrechtverklaring. In 2014 heeft de Commissie haar goedkeuring gehecht aan een verordening⁵³ ten behoeve van de tenuitvoerlegging van de verordening erfopvolging door de vaststelling van een aantal formulieren, met name de Europese erfrechtverklaring.

Met betrekking tot echtscheiding en scheiding van tafel en bed geldt de verordening ter bepaling van welke nationale regelgeving van toepassing is op een internationale

⁵⁰ Niet alle acties die in dit deel aan bod komen, betreffen de toepassing van de bepalingen van deel II van het VWEU. Ze komen echter in dit deel aan bod omdat ze allen de uitoefening van het recht op vrij verkeer vergemakkelijken.

⁵¹ COM(2013) 228 final.

⁵² Verordening (EU) nr. 650/2012 betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen en de aanvaarding en de tenuitvoerlegging van authentieke akten op het gebied van erfopvolging, alsmede betreffende de instelling van een Europese erfrechtverklaring, PB L 201 van 27.7.2012, blz. 107-134.

⁵³ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1329/2014 van de Commissie tot vaststelling van de formulieren bedoeld in Verordening (EU) nr. 650/2012 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen en de aanvaarding en de tenuitvoerlegging van authentieke akten op het gebied van erfopvolging, alsmede betreffende de instelling van een Europese erfrechtverklaring, PB L 359 van 16.12.2014, blz. 30-84.

echtscheiding of scheiding van tafel en bed⁵⁴ nu in 16 lidstaten. De verordening werd in 2010 in het kader van een versterkte samenwerking door 14 lidstaten⁵⁵ aangenomen. Litouwen sloot zich in 2014 aan⁵⁶ en Griekenland in 2015⁵⁷. Burgers die in deze 16 lidstaten wonen, kunnen ervoor kiezen dat het recht dat van toepassing is op hun echtscheiding of scheiding van tafel en bed het recht is van het land waar ze regelmatig woonachtig zijn geweest of waar zij hun laatste woonplaats hebben gehad, of het land van de nationaliteit van een der echtgenoten of het land waar de procedure tot echtscheiding of scheiding van tafel en bed wordt behandeld.

Met betrekking tot huwelijkszaken en ouderlijke verantwoordelijkheid heeft de Commissie in 2014 een evaluatieverslag over de toepassing van de zogenaamde Verordening Brussel II bis⁵⁸ aangenomen, nadat deze bijna tien jaar van toepassing was. De Commissie heeft vervolgens op 30 juni 2016 een voorstel gedaan tot wijziging van de Verordening Brussel II bis ter verbetering van de EU-regelgeving ter bescherming van kinderen in de context van grensoverschrijdende geschillen inzake ouderlijke verantwoordelijkheid met betrekking tot de voogdij over kinderen, omgangsrechten en kindervervoering. De voorgestelde wijzigingen zullen naar verwachting leiden tot verminderde kosten en efficiëntere procedures die zijn onderworpen aan duidelijkere regels⁵⁹. De Commissie heeft voor burgers en beoefenaars van een juridisch beroep ook een geactualiseerde praktische gids gepubliceerd over de toepassing van deze verordening, waarin wordt bepaald welke rechtbanken van een lidstaat een echtscheiding, scheiding van tafel en bed of nietigverklaring van het huwelijk en vraagstukken omtrent ouderlijke verantwoordelijkheid, zoals voogdij over kinderen, omgangsrechten en kindervervoering bij grensoverschrijdende situaties, moeten behandelen⁶⁰.

Met betrekking tot gezinsbemiddeling heeft de Commissie in 2015 op het Europese e-justitieportaal een gedeelte gelanceerd dat is gewijd aan grensoverschrijdende gezinsbemiddeling. Het doel van dit gedeelte is het gebruik van bemiddeling te bevorderen.

c) De uitoefening van het recht op vrij verkeer voor werknemers doeltreffender maken

In april 2014 is een richtlijn tot verbetering van de handhaving van de rechten van de werknemers⁶¹ vastgesteld naar aanleiding van een voorstel van de Commissie van april 2013⁶². De richtlijn schrijft voor dat in lidstaten één of meer instanties op nationaal niveau verantwoordelijk moeten zijn voor het verlenen van advies en ondersteuning en bijstand aan

⁵⁴ Verordening (EU) nr. 1259/2010 van de Raad van tot nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed, PB L 343 van 29.12.2010, blz. 10-16.

⁵⁵ België, Bulgarije, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië, Letland, Luxemburg, Hongarije, Malta, Oostenrijk, Portugal, Roemenië en Slovenië.

⁵⁶ Besluit 2012/714/EU van de Commissie houdende bevestiging van de deelneming van Litouwen aan de nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed, PB L 323 van 22.11.2012, blz. 18-19.

⁵⁷ Besluit 2014/39/EU van de Commissie houdende bevestiging van de deelneming van Griekenland aan de nauwere samenwerking op het gebied van het toepasselijke recht inzake echtscheiding en scheiding van tafel en bed, PB L 23 van 28.1.2014, blz. 41-42.

⁵⁸ Verordening (EG) nr. 2201/2003 van de Raad betreffende de bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van beslissingen in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1347/2000, PB L 338 van 23.12.2003, blz. 1-29.

⁵⁹ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-2359_en.htm

⁶⁰ http://ec.europa.eu/justice/civil/files/brussels_ii_practice_guide_nl.pdf

⁶¹ Richtlijn 2014/54/EU betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken, PB L 128 van 30.4.2014, blz. 8-14.

⁶² COM(2013) 236 final.

migrerende werknemers in de EU, met inbegrip van werkzoekenden, betreffende de handhaving van hun rechten. Lidstaten kunnen de bevoegdheden van deze organen ook uitbreiden ten behoeve van alle EU-burgers die hun recht op vrij verkeer uitoefenen. De richtlijn streeft eveneens naar de verbetering van de toegankelijkheid tot uitgebreide, geactualiseerde informatie op nationaal en EU-niveau over de rechten van mobiele werknemers.

Ook is de vaststelling van de richtlijn betreffende de overdraagbaarheid van aanvullende pensioenrechten⁶³ in april 2014 een belangrijke stap voor het behoud van aanvullende pensioenrechten van personen die hun recht op vrij verkeer uitoefenen.

Naar aanleiding van een voorstel van de Commissie⁶⁴ is in april 2016 een nieuwe Eures-verordening aangenomen⁶⁵. Het doel ervan is om werknemers en werkgevers gemakkelijk toegang te geven tot alle Europese aanbiedingen van en aanvragen om werk/cv's online (Eures-portaal), duidelijke informatie over waar en hoe opdrachten in andere EU-landen kunnen worden gevonden, en minimale ondersteunende diensten voor het zoeken naar werk. De verordening streeft eveneens naar de verbetering van de uitwisseling van informatie tussen lidstaten over arbeidstekorten en arbeidsoverschotten ter ondersteuning van een betere gecoördineerde interne afstemming in de EU.

De richtlijn betreffende de tenuitvoerlegging van de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers⁶⁶ heeft voorzien in nieuwe en sterkere instrumenten om omzeiling van regels, fraude en misbruik te bestrijden en te bestraffen. Door de richtlijn kunnen de door bepaalde ondernemingen veroorzaakte problemen worden aangepakt en krijgen de lidstaten ook meer mogelijkheden om toezicht te houden op de arbeidsvoorwaarden en om de regels te handhaven. Op 8 maart 2016 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn tot wijziging van de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers⁶⁷, voor het bevorderen van de grensoverschrijdende dienstverlening in een klimaat van eerlijke mededinging waarbij de rechten van de gedetacheerde werknemers die werkzaam zijn in een lidstaat en door hun werkgever tijdelijk worden gedetacheerd voor werkzaamheden in een andere lidstaat worden geëerbiedigd, met name door eerlijke loonvoorwaarden te garanderen en gelijke mededingingsvoorwaarden tussen ter beschikking stellende ondernemingen en lokale ondernemingen in het gastland.

Na een voorstel van de Commissie⁶⁸ is een Europees platform opgericht⁶⁹ voor de bestrijding van de diverse vormen van zwartwerk en valselyk gemeld werk dat in verband wordt gebracht met zwartwerk, met inbegrip van schijnzelfstandigheid. De portaal-site is op 27 mei 2016

⁶³ Richtlijn 2014/50/EU betreffende minimumvereisten voor de vergroting van de mobiliteit van werknemers tussen de lidstaten door het verbeteren van de verwerving en het behoud van aanvullende pensioenrechten, PB L 128 van 30.4.2014, blz. 1-7.

⁶⁴ COM(2014) 6 final.

⁶⁵ Verordening (EU) 2016/589 inzake een Europees netwerk van diensten voor arbeidsvoorziening (EURES), de toegang van werknemers tot mobiliteitsdiensten en de verdere integratie van de arbeidsmarkten en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 492/2011 en (EU) nr. 1296/2013, PB L 107 van 22.4.2016, blz. 1-28.

⁶⁶ Richtlijn 2014/67/EU betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten, PB L 159 van 28.5.2014, blz. 11-31.

⁶⁷ COM(2016) 128 final.

⁶⁸ COM (2014) 221 final.

⁶⁹ Besluit 2016/344/EU tot oprichting van een Europees platform voor de intensivering van de samenwerking bij de aanpak van zwartwerk, PB L 65 van 11.3.2016, blz. 12-20.

gestart. Mogelijke activiteiten ervan zijn de ontwikkeling van gedeelde definities en gemeenschappelijke begrippen, de uitwisseling van op bewijzen gebaseerde goede praktijken, wederzijds leren, de uitwisseling van personeel en gezamenlijke inspecties op grensoverschrijdend niveau.

6. ACTIEF EN PASSIEF KIESRECHT BIJ VERKIEZINGEN VOOR DE GEMEENTERADEN EN HET EUROPEES PARLEMENT (ARTIKELEN 20, LID 2, ONDER B), EN 22 VWEU)

6.1. Inleiding

Krachtens de artikelen 20, lid 2, onder b), en 22 VWEU is aan alle burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn, bij verkiezingen voor het Europees Parlement en de gemeenteraden in de lidstaat van verblijf, het actief en passief kiesrecht gegarandeerd onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat.

De Commissie heeft geantwoord op 32 klachten, 71 brieven/individuele verzoeken, 58 vragen en 13 verzoekschriften van het Europees Parlement over deze kwesties, vooral met betrekking tot de „ontneming van het stemrecht” en de kiesrechten van gehandicapten. „Ontneming van het stemrecht” is in dit verband het gevolg van sommige lidstaten die hun burgers stemrecht bij nationale verkiezingen ontzeggen, nadat ze gedurende een bepaalde periode in het buitenland, ook in een andere lidstaat, hebben gewoond. De betrokken burgers kunnen bijgevolg noch in hun land van herkomst noch in de lidstaat waar zij verblijven aan de nationale verkiezingen deelnemen.

6.2. Recente rechtspraak

In de zaak *Delvigne*⁷⁰ werd het Hof verzocht te onderzoeken of het geval van een Frans staatsburger die was veroordeeld voor een ernstig misdrijf, met een blijvende ontneming van zijn kiesrecht voor Europese verkiezingen tot gevolg, in strijd was met de Europese wetgeving. Het arrest is gebaseerd op eerdere rechtspraak, met name *Eman en Sevinger*⁷¹, waarin werd vastgesteld dat het aan de lidstaten is om te beslissen over het kiesrecht, maar zij moeten daarbij de EU-wetgeving eerbiedigen, met inbegrip van de algemene rechtsbeginselen ervan. Het Hof heeft verduidelijkt dat nationale regels inzake het verloop van Europese verkiezingen moeten voldoen aan het Handvest van de grondrechten, met inbegrip van artikel 39, lid 2, dat aan EU-burgers het recht garandeert om te stemmen bij Europese verkiezingen. Het Hof heeft geoordeeld dat in de betreffende zaak, gezien de ernst van het misdrijf en het feit dat de Franse wet burgers de mogelijkheid biedt opnieuw kiesrecht aan te vragen, het verbod op de uitoefening van de burgerrechten evenredig was en dus was toegestaan.

6.3. Ontwikkelingen op het gebied van stemrecht en maatregelen die de Commissie heeft genomen

Tijdens de verslagperiode waren er belangrijke ontwikkelingen ten aanzien van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor de gemeenteraden en het Europees Parlement.

⁷⁰ Zaak C-650/13 Delvigne.

⁷¹ Zaak C-300/04 Eman en Sevinger.

6.3.1 Bevordering van het topkandidatensysteem voor het voorzitterschap van de Commissie en het aanpakken van de gevolgen van ontneming van het stemrecht

Op 12 maart 2013 heeft de Commissie een aanbeveling vastgesteld „om de verkiezingen voor het Europees Parlement democratischer en efficiënter te laten verlopen”⁷², dit tegen de achtergrond van het Verdrag van Lissabon, dat de rol van het Europees Parlement ten opzichte van de Commissie heeft versterkt⁷³. Deze aanbeveling bevatte een oproep aan de Europese politieke partijen om kandidaten voor te dragen voor het voorzitterschap van de Europese Commissie.

Twee maanden voor de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2014 bracht de Commissie een *voorlopig verslag*⁷⁴ over de tenuitvoerlegging van haar aanbeveling uit, met daarin een toetsing van haar aanbeveling dat Europese en nationale politieke partijen vóór de verkiezingen hun kandidaat voor de functie van voorzitter van de Commissie noemen en de bijzonderheden geven van het programma van hun kandidaat, en waarin zij opmerkt dat zes Europese politieke partijen gevolg hadden gegeven aan de aanbeveling.

Daarnaast heeft de Commissie haar werkzaamheden met deskundigen van de lidstaten in de *deskundigengroep over het kiesrecht* voortgezet om te zorgen voor een soepel verloop van de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2014, met name door het uitwisselen van gegevens en het ontwikkelen van IT-instrumenten ter voorkoming van dubbel stemmen van EU-burgers bij deze verkiezingen.

Uit het verslag over de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2014⁷⁵ bleek dat het directe verband tussen de resultaten van de verkiezingen en de keuze van de voorzitter van de Commissie de democratische legitimiteit van de nieuwe Commissie heeft helpen versterken.

Op 11 november 2015 heeft het Parlement een wetgevingsinitiatief⁷⁶ ingediend om het topkandidatensysteem (*Spitzenkandidaten*) te integreren in de EU-kieswet.

In januari 2014 heeft de Commissie een aanbeveling aangenomen betreffende het aanpakken van de gevolgen van ontneming van het stemrecht aan burgers van de Unie die hun recht van vrij verkeer uitoefenen⁷⁷.

6.3.2 Kwesaties inzake de toepassing van het actief en passief kiesrecht die werden aangepakt

Om ervoor te zorgen dat EU-burgers die geen onderdaan zijn politieke partijen kunnen oprichten of daarvan lid kunnen worden in het gastland, blijft de Commissie de inbreukprocedures tegen zeven lidstaten die dit niet toelaten, voortzetten. In drie gevallen werd de procedure gesloten nadat de betrokken lidstaten adequate uitleg hadden verschaft

⁷² Aanbeveling 2013/142/EU om de verkiezingen voor het Europees Parlement democratischer en efficiënter te laten verlopen, PB L 79, 21.3.2013, blz. 29-32.

⁷³ Artikel 17, lid 7, VEU bepaalt dat het Parlement de voorzitter van de Commissie kiest op basis van een voorstel van de Europese Raad, rekening houdend met de resultaten van de verkiezingen van het Europees Parlement.

⁷⁴ COM(2014) 196 final.

⁷⁵ COM(2015) 206 final.

⁷⁶ Resolutie van het Europees Parlement van 11 november 2015 over de hervorming van de kieswet in de Europese Unie (P8_TA(2015)0395 – 2015/2035(INL)).

⁷⁷ De Commissie volgt ontwikkelingen op dit gebied op. Het debat is in sommige lidstaten nog aan de gang.

over het bestaande rechtskader⁷⁸ of nieuwe wetgeving hadden aangenomen⁷⁹. Procedures tegen vier lidstaten zijn lopende⁸⁰.

7. RECHT OP BESCHERMING DOOR DIPLOMATIEKE OF CONSULAIRE INSTANTIES (ARTIKELEN 20, LID 2, ONDER C), EN 23 VWEU)

7.1. Inleiding

Krachtens de artikelen 20, lid 2, onder c), en 23 VWEU, hebben EU-burgers op een grondgebied van een land buiten de EU waar hun lidstaat van herkomst niet is vertegenwoordigd recht op de bescherming van de diplomatieke en consulaire autoriteiten van elke andere lidstaat en onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat. EU-burgers zijn minder goed op de hoogte van dit recht dan van andere aan het burgerschap van de Unie verbonden rechten⁸¹.

Tijdens de verslagperiode heeft de Commissie geantwoord op vier klachten, tien brieven/individuele verzoeken en drie vragen van het Europees Parlement over deze kwestie. Deze hadden betrekking op de afgifte van noodreisdocumenten om naar huis terug te keren, of het ontbreken van of discriminerende consulaire bescherming.

7.2. Ontwikkelingen op het gebied van consulaire bescherming

In 2015 heeft de Raad een *richtlijn ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers in het buitenland*⁸² aangenomen, die voorziet in duidelijke en bindende regels voor samenwerking en coördinatie tussen de consulaire instanties van de lidstaten om ervoor te zorgen dat niet-vertegenwoordigde EU-burgers in derde landen kunnen profiteren van niet-discriminerende consulaire bescherming van andere lidstaten. De lidstaten hebben tot 1 mei 2018 de tijd om de richtlijn om te zetten.

In 2015 heeft de Commissie een *deskundigengroep inzake consulaire bescherming* opgericht om de tenuitvoerlegging van artikel 23 VWEU en van de richtlijn te bespreken en beste praktijken met deskundigen uit de lidstaten uit te wisselen.

Er werd tussen de EU en derde landen onderhandeld over verscheidene bilaterale overeenkomsten⁸³ met *consulaire toestemmingsclausules* om het recht van niet-vertegenwoordigde EU-burgers op niet-discriminerende consulaire bescherming volledig in praktijk te kunnen brengen.

⁷⁸ Griekenland.

⁷⁹ Spanje en Slowakije.

⁸⁰ Tsjechië, Letland, Litouwen en Polen.

⁸¹ Flash Eurobarometer 430 over EU-burgerschap.

⁸² Richtlijn (EU) 2015/637 van 20 april 2015 betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen en tot intrekking van Besluit 95/553/EG, PB L 106 van 24.4.2015, blz. 1-13.

⁸³ Onder meer met Afghanistan, Australië, Canada, Cuba en Nieuw-Zeeland.

8. HET RECHT BIJ HET EUROPEES PARLEMENT EEN VERZOEKSCRIFT IN TE DIENEN EN ZICH TOT DE EUROPESE OMBUDSMAN TE WENDEN (ARTIKELEN 20, LID 2, ONDER D), EN 24, LID 2, LID 3 EN LID 4, VWEU)

8.1. Inleiding

De artikelen 20, lid 2, onder d), en 24, lid 2, lid 3 en lid 4, VWEU verwijzen naar andere rechten van EU-burgers om zich te richten tot de Europese instellingen, waaronder het recht om bij het Europees Parlement een verzoekschrift in te dienen en het recht zich tot de Europese Ombudsman te wenden. Elke EU-burger heeft het recht om in een van de officiële talen van de EU te schrijven naar een van de instellingen, organen, bureaus of agentschappen⁸⁴ en een antwoord in dezelfde taal te ontvangen⁸⁵.

8.2. Het recht bij het Europees Parlement een verzoekschrift in te dienen

Krachtens artikel 24, lid 2, VWEU hebben EU-burgers het recht om bij het Europees Parlement een verzoekschrift in te dienen in een van de in het Verdrag genoemde talen over Unie-aangelegenheden die hen betreffen, en om een antwoord in dezelfde taal te ontvangen. Tijdens de eerste helft van 2016 heeft de Commissie verzoekschriften van het Europees Parlement 779 verzoekschriften ontvangen. In 2015 ontving de Commissie verzoekschriften van het Europees Parlement 1 400 verzoekschriften. Dat is minder dan voorheen (2 714 in 2014 en 2 891 in 2013). De meest voorkomende kwesties in de verzoekschriften waren op het gebied van recht en grondrechten, waaronder het EU-burgerschap en vrij verkeer, gevolgd door kwesties op het gebied van milieu en de interne markt.

Er is sinds 2014 een „internetportaal voor verzoekschriften”⁸⁶ beschikbaar om op een gebruiksvriendelijke manier online verzoekschriften in te dienen. Het portaal biedt burgers de mogelijkheid online steun te geven aan open en ontvankelijk verklaarde verzoekschriften. Deze onlineprocedure heeft door de invoering van filtervragen, waarmee verzoekschriften vooraf worden gescreend voor ontvankelijkheid, het aantal verzoekschriften met de helft verminderd.

8.3. Het recht om zich tot de Europese ombudsman te wenden

Krachtens artikel 24, lid 3, VWEU hebben EU-burgers het recht zich tot de Europese ombudsman, die klachten van burgers over de EU-instellingen, -organen en -agentschappen behandelt, te wenden. Problemen variëren van contractuele geschillen tot schendingen van de grondrechten, een gebrek aan transparantie in de besluitvorming en de weigering van toegang tot documenten.

Tijdens de verslagperiode heeft de ombudsman 6 506 klachten geregistreerd en 953 gevallen geopend. In elk van deze drie jaren betrof het merendeel van de klachten een vermeend gebrek aan transparantie. De naleving van de suggesties van de ombudsman steeg van 80 % in 2013 naar 90 % in 2014. Het bureau van de ombudsman heeft in de periode van drie jaar meer dan 63 300 burgers geholpen door het openen van een onderzoek, het beantwoorden van verzoeken om informatie of het verlenen van adviezen in haar interactieve onlinegids.

⁸⁴ Zie artikel 55, lid 1, VEU.

⁸⁵ Deze bepaling is geïmplementeerd in alle EU-instellingen, -organen, -bureaus of -agentschappen, voor zover dit relevant is voor de werking ervan.

⁸⁶ <https://petiport.secure.europarl.europa.eu/petitions/nl/home>

Deze kern van de werkzaamheden voor de klachtenbehandeling werd in 2013-2014 aangevuld met strategische op zijn initiatief ingestelde onderzoeken, om zoveel mogelijk burgers te laten profiteren van het onderzoeken van problemen die eerder systemisch lijken dan eenmalig. Er werd onderzoek gedaan naar de werking van het Europees burgerinitiatief (2013), transparantie in de onderhandelingen over het Trans-Atlantisch partnerschap voor handel en investeringen (2014) en transparantie in trilogieën (2015) enz.

9. EUROPEES BURGERINITIATIEF (ARTIKEL 24 VWEU; ARTIKEL 11, LID 4, VEU)

Krachtens artikel 11, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), ten uitvoer gelegd bij Verordening 211/2011/EG, kunnen meer dan een miljoen burgers uit ten minste zeven lidstaten samenkomen om de Commissie te verzoeken om binnen het kader van haar bevoegdheden een passend voorstel in te dienen met betrekking tot een aangelegenheid waarvan zij vinden dat er een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen.

Sinds de inwerkingtreding van Verordening 211/2011 zijn er 36 initiatieven⁸⁷ gelanceerd over allerlei kwesties en er zijn door de organisatoren naar schatting zes miljoen steunbetuigingen verzameld. Drie initiatieven zijn erin geslaagd de drempel van een miljoen handtekeningen te bereiken:

- het initiatief *Right2Water*⁸⁸ dringt aan op wetgeving die het recht van mensen op water en sanitaire voorzieningen beschermt en de voorziening van water en zuivering van water als cruciale openbare diensten voor iedereen bevordert. In een mededeling⁸⁹ in maart 2014 heeft de Commissie toegezegd een aantal maatregelen te nemen naar aanleiding van de verzoeken van de organisatoren;
- het initiatief *Een van ons*⁹⁰ dringt er bij de EU op aan om een einde te maken aan de financiering van onderzoek waarbij menselijke embryo's worden vernietigd. Op 28 mei 2014 heeft de Commissie een mededeling aangenomen waarin wordt⁹¹ uitgelegd dat zij niet voornemens was een wetgevingsvoorstel voor te leggen, op grond van het feit dat het bestaande Europese wettelijke kader toereikend werd geacht; alsmede
- het initiatief *Stop vivisectie*⁹² dringt aan op wetgeving tot afschaffing van dierproeven. Op 3 juni 2015 heeft de Commissie een mededeling⁹³ goedgekeurd waarin zij heeft toegezegd verschillende stappen te nemen in de richting van een geleidelijke afschaffing van dierproeven.

⁸⁷ EBI-register; <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=nl>

⁸⁸ *Water en sanitaire voorzieningen zijn een mensenrecht! Water is een publiek goed, geen handelswaar!* (EBI-register); <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000003>

⁸⁹ COM(2014) 177 final.

⁹⁰ *Een van ons* (EBI-register); <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/finalised/details/2012/000005/it>

⁹¹ COM(2014) 355 final;

⁹² *Stop vivisectie* (EBI-register); <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/successful/details/2012/000007>

⁹³ COM(2015) 3773 final.

De Commissie heeft een evaluatie uitgevoerd van de toepassing van de verordening en zij heeft op 31 maart 2015 een verslag goedgekeurd⁹⁴ waarin werd geconcludeerd dat het EBI volledig operationeel is. Zij erkent dat er ruimte is voor verbetering van het instrument in de zin dat het gebruiksvriendelijker en toegankelijker moet worden gemaakt voor de burger. De Commissie heeft het vaste voornemen om een aantal vraagstukken in verband met het burgerinitiatief te blijven volgen en bespreken. Zij zal dat doen in nauwe samenwerking en coördinatie met de belanghebbenden en instellingen, met als doel het instrument te verbeteren.

⁹⁴ COM(2015) 145 final.