

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 27.10.2010  
COM(2010) 602 definitief

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

**KRACHTENS ARTIKEL 25 VWEU**

**Over vorderingen op weg naar een echt EU-burgerschap 2007-2010**

{COM(2010) 603 definitief}

# VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

## KRACHTENS ARTIKEL 25 VWEU

### Over vorderingen op weg naar een echt EU-burgerschap 2007-2010

#### 1. INLEIDING

Volgens artikel 25 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (TWEU) 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. Het onderhavige verslag, dat hoort bij het "Verslag over het EU-burgerschap 2010: Het wegnemen van de belemmeringen voor de rechten van EU-burgers", biedt een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van het EU-burgerschap in de periode 1 juli 2007 – 30 juni 2010<sup>1</sup>. De ontwikkelingen ten aanzien van het recht van EU-burgers om te stemmen en zich verkiesbaar te stellen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement komen uitgebreider aan de orde in het evaluatieverslag over de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2009<sup>2</sup>, dat samen met het verslag over het EU-burgerschap 2010 wordt aangenomen.

#### 2. ONTWIKKELINGEN OP HET GEBIED VAN DE AAN HET EU-BURGERSCHAP VERBONDEN RECHTEN

##### 2.1. Het nieuwe juridisch en institutioneel kader

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon worden het begrip "EU-burgerschap" en de daaraan verbonden rechten in verschillende opzichten aan belang.

In titel II van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) heeft het EU-burgerschap een prominentere plaats gekregen. Het begrip is namelijk opgenomen in de bepalingen inzake de democratische beginselen (artikel 9 VEU). Ook wordt er een nauwer verband gelegd tussen burgerschap en democratie (artikelen 10 en 11 VEU).

Het nieuwe Verdrag breidt het pakket rechten dat samenhangt met het EU-burgerschap uit met het burgerinitiatief. Het gaat om een nieuw recht waardoor EU-burgers zich intensiever kunnen bemoeien met het democratisch bestel van de Unie. Artikel 11, lid 4, VEU bepaalt dat "wanneer ten minste één miljoen burgers van de Unie, afkomstig uit een significant aantal lidstaten, van oordeel zijn dat inzake een aangelegenheid een rechtshandeling van de Unie nodig is ter uitvoering van de Verdragen, zij het initiatief kunnen nemen de Europese Commissie te verzoeken binnen het kader van de haar toegepaste bevoegdheden een passend voorstel daartoe in te dienen".

---

<sup>1</sup> Het vijfde verslag over het burgerschap van de Unie werd op 15 februari 2008 gepubliceerd en bestreek de periode 1 mei 2004 – 30 juni 2007 (COM(2008) 85).

<sup>2</sup> COM(2010) 605.

Het instellen van praktische regelingen voor de tenuitvoerlegging van dit nieuwe instrument was een van de hoofdprioriteiten van de Commissie. Zij diende hiertoe op 31 maart 2010 een voorstel in voor een verordening<sup>3</sup> die eenvoudige, gebruiksvriendelijke en toegankelijke procedures moet instellen en misbruik van het instrument moet voorkomen.

Het Verdrag van Lissabon legt een nog nauwer verband tussen burgerschap en non-discriminatie. Het tweede deel van het VWEU heet thans "Non-discriminatie en burgerschap van de Unie" en omvat de bepalingen inzake non-discriminatie, zowel op grond van nationaliteit, in artikel 18 (oud artikel 12 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEG)) als op andere gronden (geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid) in artikel 19 (oud artikel 13 VEG)<sup>4</sup>.

Met betrekking tot de definitie van het EU-burgerschap benadrukt het Verdrag van Lissabon het feit dat het *naast* het nationale burgerschap komt, terwijl het volgens de vroegere definitie van artikel 17 VEG het nationale burgerschap aanvulde.

Artikel 20, lid 2, VWEU is versterkt ten opzichte van het vroegere artikel 17 TEG, aangezien het specifiek de rechten (en plichten) van EU-burgers opsomt en door de toevoeging van de woorden "onder andere" duidelijk maakt dat de lijst niet uitputtend is. De afschaffing van de pijlerstructuur van de Europese Unie<sup>5</sup> verruimt bovendien de reikwijdte van het EU-burgerschap, zoals blijkt uit de verwijzing in dit artikel naar het feit dat de burgers van de Unie de rechten genieten en de plichten hebben die bij de Verdragen zijn bepaald.

Het Verdrag van Lissabon geeft een impuls aan het recht van niet-vertegenwoordigde EU-burgers op bescherming van de consulaire en diplomatieke autoriteiten van andere lidstaten, dat namelijk duidelijk als een individueel recht is vervat in artikel 20, lid 2, onder c), VWEU en wordt toegelicht in artikel 23 VWEU. Volgens artikel 23, lid 2, VWEU kan de Commissie een wetgevingsproces inleiden door richtlijnen voor te stellen tot vaststelling van coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen die nodig zijn om die bescherming te vergemakkelijken, waardoor de logica van de intergouvernementele besluitvormingsmechanismen dus tot het verleden behoort. Volgens artikel 35 VEU dienen de diplomatieke en consulaire missies en de delegaties van de Unie bij te dragen tot de tenuitvoerlegging van consulaire bescherming.

De rechten die in het tweede deel van het Verdrag worden verbonden aan het EU-burgerschap zijn tevens verankerd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hoofdstuk V, "Burgerschap"). Het juridisch bindende Handvest van de grondrechten wordt de toetssteen voor alle EU-beleid. Uit deze belangrijke stap blijkt in welke mate de EU zich politiek voor de grondrechten wil zetten.

---

<sup>3</sup> COM(2010) 119.

<sup>4</sup> Gelet op de periode die dit verslag bestrijkt, zal de tenuitvoerlegging van deze bepaling worden beoordeeld in het volgende verslag krachtens artikel 25 VWEU.

<sup>5</sup> De drie pijlers die de grondstructuur van de EU vormden onder het Verdrag betreffende de Europese Unie, waren de gemeenschapspijler (de Europese Gemeenschap, de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (Euratom) en de vroegere Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS)) (eerste pijler), het gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid, dat werd behandeld in titel V VEU (tweede pijler) en de politieke en justitiële samenwerking in strafzaken, die werd behandeld in titel VI VEU (derde pijler).

## 2.2. Verkrijgen en verliezen van het EU-burgerschap

### 2.2.1. Informatie en statistische gegevens

De website van de Europese Waarnemingspost voor burgerschap, die in januari 2009 is opgezet en hoofdzakelijk wordt gefinancierd door de Commissie<sup>6</sup>, bevat actuele informatie over het verkrijgen en verliezen van de nationaliteit in de lidstaten en informatie over normen en beleidsontwikkelingen betreffende het EU-burgerschap<sup>7</sup>.

Volgens een recent verslag van Eurostat<sup>8</sup> verkregen 696 000 personen in 2008 het burgerschap van een lidstaat (tegenover 707 000 in 2007). Deze nieuwe EU-burgers kwamen voornamelijk uit Afrika (29%), Europese landen die niet tot de EU behoren (22%), Azië (19%) en Noord- en Zuid-Amerika (17%)<sup>9</sup>.

Er waren 59 449 personen met het burgerschap van een lidstaat (ofwel 8,5% van het totaal) die het burgerschap van een andere lidstaat verkregen. De grootste groepen burgers van een EU-lidstaat die burger werden van een andere lidstaat bestonden uit Portugezen die burger van Frankrijk werden (7 778 personen), Roemenen die burger van Hongarije werden (5 535 personen) en Polen die burger van Duitsland werden (4 245 personen).

### 2.2.2. Recente rechtspraak

In zijn arrest van 2 maart 2010 in zaak C-135/08, Rottmann, heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie een voorbehoud toegelicht dat het consequent in zijn rechtspraak heeft bevestigd, namelijk dat de lidstaten hun bevoegdheid inzake nationaliteit met inachtneming van het Unierecht moeten uitoefenen<sup>10</sup>.

Het Hof maakte duidelijk dat dit voorbehoud niet afdoet aan het internationaalrechtelijke beginsel dat het bepalen van de voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit tot de bevoegdheid van elke lidstaat behoort, maar het beginsel bevestigt dat wanneer het om burgers van de Unie gaat, de uitoefening van die bevoegdheid, voor zover zij de door de rechtsorde van de Unie verleende en beschermde rechten aantast, vatbaar is voor rechterlijke toetsing aan het Unierecht.

Het Hof concludeerde derhalve dat een besluit tot intrekking van de naturalisatie, zoals dat in het hoofdgeding aan de orde was, waarbij deze intrekking tot gevolg heeft dat de betrokkene naast de nationaliteit van de lidstaat van de naturalisatie, ook het burgerschap van de Unie verliest, door de nationale rechter dient te worden getoetst aan het evenredigheidsbeginsel in het licht van het Unierecht, in voorkomend geval naast de toetsing van de evenredigheid van dit besluit aan het nationale recht.

---

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/integration/funding\\_integration\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/integration/funding_integration_en.htm)

<sup>7</sup> <http://eudo-citizenship.eu>

<sup>8</sup> Statistics in Focus, 36/2010 "Acquisitions of citizenship slightly declining in the EU"  
<http://ec.europa.eu/eurostat>

<sup>9</sup> Zie voor meer actuele informatie over het verband tussen nationaliteit, burgerschap en integratie van onderdanen van derde landen hoofdstuk 5 van het handboek over integratie voor beleidsmakers en mensen uit de praktijk (derde editie).

<sup>10</sup> Zie onder meer zaak C-369/90, Micheletti e.a., Jurisprudentie 1992, I-4239, punt 10; zaak C-179/98, Mesbah, Jurisprudentie 1999, I-7955, punt 29; zaak C-200/02, Zhu en Chen, Jurisprudentie 2004, I-9925, punt 37.

Het Hof verklaarde dat, gelet op het belang dat het primaire recht aan de hoedanigheid van burger van de Unie hecht, de nationale rechter rekening dient te houden met de eventuele gevolgen van dit besluit voor de betrokkene en voor zijn gezinsleden wat het verlies betreft van de rechten die elke burger van de Unie geniet. In dit verband dient met name te worden nagegaan of dit verlies gerechtvaardigd is in het licht van:

- de ernst van de door hem gepleegde inbreuk,
- het tijdsverloop tussen de naturalisatiebeslissing en het intrekingsbesluit, en
- de mogelijkheid voor de betrokkene om zijn vroegere nationaliteit terug te krijgen.

De Commissie zal initiatieven en projecten stimuleren die gericht zijn op het verwerven en uitwisselen van kennis en ervaring inzake de voorwaarden en procedures op het gebied van het afnemen van de nationaliteit van een lidstaat en derhalve van het burgerschap van de EU, om ervoor te zorgen dat goede methoden navolging krijgen, en zo nodig coördinatie mogelijk te maken, zonder inbreuk te maken op de nationale bevoegdheden.

### *2.2.3. Problemen in verband met het verkrijgen en het verliezen van de nationaliteit van een lidstaat*

In de verslagperiode heeft de Commissie circa 130 individuele vragen, 18 vragen uit het Europees Parlement en 5 verzoekschriften ontvangen in verband met problemen op het gebied van nationaliteit.

Gedurende de verslagperiode hebben bepaalde lidstaten hun wetgeving inzake het verkrijgen en het verliezen van het burgerschap gewijzigd. Volgens het EU-recht worden de voorwaarden voor het verkrijgen en het verliezen van het burgerschap van de lidstaten exclusief geregeld door het nationale recht van de afzonderlijke lidstaten. Elke lidstaat is vrij om de voorwaarden voor het verkrijgen en het verliezen van zijn burgerschap vast te stellen. Dit internationaalrechtelijk beginsel wordt niet beperkt door enige bepaling uit het Verdrag en is, zoals opgemerkt, bekrachtigd door de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie.

Voor zover de lidstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheden inzake nationaliteit de door de rechtsorde van de Unie verleende en beschermde rechten niet aantasten, vallen de hieruit voortvloeiende kwesties niet onder het EU-recht en heeft de Commissie niet de bevoegdheid om in verband daarmee op te treden.

Binnen het kader van haar bevoegdheden steunt de Commissie alle inspanningen om de betrokken kwesties op te lossen, en bevordert zij de geest van wederzijds begrip en samenwerking die kenmerkend is voor de goede betrekkingen tussen de lidstaten van de Europese Unie.

## 2.3. Vrij verkeer en verblijf van EU-burgers

### 2.3.1. *Maatregelen ter verzekering van de juiste omzetting en toepassing van Richtlijn 2004/38/EG*

De vaststelling van Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004<sup>11</sup>, betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, heeft er in hoge mate toe bijgedragen dat dit recht doeltreffender en toegankelijker is geworden: de richtlijn codificeerde eerdere wetgeving en jurisprudentie op dit gebied, vereenvoudigde en verduidelijkte de toepasselijke EU-regels en stroomlijnde de nationale procedures.

De Commissie heeft de maatregelen die op nationaal niveau zijn genomen voor de omzetting van de richtlijn (die op 30 april 2006 een feit moest zijn) nauwlettend gevolgd en op 10 december 2008 een verslag over de toepassing<sup>12</sup> goedgekeurd, waarin zij een groot aantal problematische kwesties aan de orde stelde.

Om deze problemen te verhelpen en ervoor te zorgen dat het EU-recht op nationaal en lokaal niveau juist wordt toegepast, heeft de Commissie:

- de lidstaten richtsnoeren over de juiste tenuitvoerlegging van de EU-wetgeving inzake vrij verkeer aangereikt en de uitwisseling van goede methoden vereenvoudigd,
- gestreefd naar een krachtige en samenhangende handhaving, en
- ervoor gezorgd dat de burgers betere toegang hebben tot informatie over hoe zij hun rechten in de praktijk kunnen uitoefenen.

Op 9 juli 2009 heeft de Commissie een **mededeling betreffende richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van Richtlijn 2004/38/EG**<sup>13</sup> goedgekeurd. Om de meest problematische van de in dit verslag gesignaleerde kwesties in verband met de juiste toepassing van de EU-wetgeving inzake vrij verkeer op te lossen, bevatte deze mededeling uitvoerige richtsnoeren voor de lidstaten, die tot echte verbetering voor alle EU-burgers moeten leiden.

In 2008 bracht de Commissie **een groep van deskundigen uit de lidstaten** samen die zich buigt over de praktische tenuitvoerlegging van Richtlijn 2004/38/EG. Deze groep kreeg in 2009 een officiële status en komt regelmatig bijeen om standpunten, expertise en goede praktijken uit te wisselen over zaken die te maken hebben met de toepassing van de EU-wetgeving op het gebied van vrij verkeer, met inbegrip van de bestrijding van misbruik en fraude.

In de loop van 2009 en 2010 heeft de Commissie **structurele bilaterale bijeenkomsten** met de lidstaten belegd om alle geconstateerde tekortkomingen van de nationale omzettingsmaatregelen te verhelpen en geschikte oplossingen te vinden. Zo nodig leidde zij hiertoe inbreukprocedures in.

---

<sup>11</sup> Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden (PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77).

<sup>12</sup> COM(2008) 840.

<sup>13</sup> COM(2009) 313.

Op 19 maart 2010 heeft de Commissie een besluit tot vaststelling van een **handleiding voor de behandeling van visumaanvragen en de wijziging van afgegeven visa**<sup>14</sup> vastgesteld, met aanwijzingen, beste methoden en aanbevelingen over de wijze waarop de regels inzake de verwerking van visumaanvragen, die in de visumcode zijn vastgelegd<sup>15</sup>, door de autoriteiten moeten worden toegepast. Dit handboek bevat een hoofdstuk over de verwerking van visumaanvragen van familieleden van EU-burgers en zou echt verbetering moeten brengen in een aantal hardnekkige problemen op het gebied van de juiste toepassing van de EU-wetgeving inzake vrij verkeer.

Op 13 juli 2010 heeft de Commissie de **mededeling "Het vrije verkeer van werknemers opnieuw garanderen: rechten en belangrijkste ontwikkelingen"**<sup>16</sup> goedgekeurd. Zij beoogt hiermee een algemeen beeld van de vrijheid van verkeer van migrerende werknemers uit de EU te schetsen, aandacht te vragen voor hun situatie en hun rechten te bevorderen.

Daarnaast biedt de **nieuwe portaal-site "Uw Europa"**<sup>17</sup> de EU-burger informatie over zijn rechten en praktische tips voor wie zich binnen de Europese Unie wil verplaatsen.

Verder heeft de Commissie onlangs een **vereenvoudigde en lezersvriendelijke gids voor EU-burgers over vrij verkeer en verblijf in Europa**<sup>18</sup> gepubliceerd.

### 2.3.2. *Behandeling van vragen en klachten*

In de verslagperiode heeft de Commissie een groot aantal individuele vragen beantwoord over vrij verkeer en verblijf (circa 770 in 2007, 1 070 in 2008, 1 000 in 2009 en 340 in januari-juli 2010). Het aantal dat hiervan werd opgeslagen in de centrale klachtenregister bedroeg 64 in 2007, 81 in 2008, 255 in 2009 en 128 in januari-juli 2010. Ook beantwoordde de Commissie circa 240 vragen uit het Europees Parlement en 85 verzoekschriften betreffende het vrij verkeer van EU-burgers.

Daarnaast heeft ook SOLVIT vragen ontvangen en behandeld over vrij verkeer en verblijf van EU-burgers en hun familieleden<sup>19</sup>. Uit statistieken over de verslagperiode blijkt dat het percentage vragen aan SOLVIT dat betrekking heeft op problemen in verband met vrij verkeer en verblijf, gestaag blijft toenemen. Het aandeel steeg van 15% van alle zaken in 2007 tot 20% in 2008; in 2009 ging het om 38% en vormden vragen over verblijf voor het eerst de grootste categorie klachten (549 zaken behandeld en afgesloten, 92% opgelost). In de eerste zes maanden van 2010 ontving SOLVIT (op een totaal van bijna 7 000 vragen) 1 314 vragen die betrekking hadden op vrij verkeer en verblijf.

Momenteel lopen er op het gebied van vrij verkeer en verblijf van EU-burgers 63 inbreukprocedures tegen lidstaten.

---

<sup>14</sup> C(2010) 1620.

<sup>15</sup> Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (PB L 243 van 15.9.2009, blz. 1).

<sup>16</sup> COM(2010) 373.

<sup>17</sup> [http://ec.europa.eu/youreurope/index\\_nl.html](http://ec.europa.eu/youreurope/index_nl.html).

<sup>18</sup> [http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide\\_free\\_movement.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement.pdf)

<sup>19</sup> SOLVIT is een onlinenetwerk waarin lidstaten samenwerken om een oplossing te vinden voor problemen die het gevolg zijn van een verkeerde toepassing van de internemarktregels door overheden.



### *2.3.3. Voorbeelden van behandelde kwesties*

Een voorbeeld van de concrete resultaten van de aanpak die de Commissie volgt om ervoor te zorgen dat de EU-regels inzake vrij verkeer en verblijf juist worden toegepast, betreft de follow-up van het arrest van het Hof van Justitie van 25 juli 2008 in zaak C-127/08, *Metock en anderen*<sup>20</sup>. In dit arrest verklaarde het Hof dat nationale regels die het verblijfsrecht van familieleden (van EU-burgers) die onderdaan zijn van een derde land, koppelen aan de voorwaarde dat zij daaraan voorafgaand rechtmatig in een andere lidstaat moeten hebben verbleven, strijdig zijn met het EU-recht.

Zoals vermeld in het verslag van de Commissie van 10 december 2008 over de toepassing van Richtlijn 2004/38/EG, heeft het arrest in een aantal lidstaten tot grote ophef geleid. De betrokken landen vreesden dat het eenvoudiger zou kunnen worden voor onderdanen van derde landen om hun situatie te "regulariseren" door met een EU-burger te trouwen. Het Hof wees er in het arrest op dat Richtlijn 2004/38/EG de lidstaten vrijlaat om misbruik van EU-rechten, waaronder schijnhuwelijken, te bestrijden (artikel 35 van de richtlijn).

De Commissie heeft sindsdien nauw samengewerkt met de lidstaten, zowel bilateraal als in de deskundigengroep vrij verkeer van EU-burgers, om ervoor te zorgen dat de nationale autoriteiten doeltreffende maatregelen kunnen treffen en informatie kunnen uitwisselen om misbruik en fraude tegen te gaan, en dat de lidstaten hun regelgeving in overeenstemming brengen met het arrest.

Een van de belangrijkste zaken die in de verslagperiode aan de orde is gesteld, betrof de trage behandeling van verblijfsaanvragen van EU-burgers en hun familieleden door het Verenigd Koninkrijk. Sinds oktober 2008 heeft de Commissie meer dan 250 individuele klachten van EU-burgers en hun familieleden geregistreerd over het feit dat de Britse autoriteiten de in de nationale en EU-wetgeving vastgestelde uiterste termijnen voor de behandeling van verblijfsaanvragen niet in acht namen. Na overleg met het Verenigd Koninkrijk hebben de Britse autoriteiten een algemeen plan uitgevoerd. In het kader daarvan is het aantal dossierbehandelaars dat over Europese aanvragen beslist, aanzienlijk uitgebreid (met 400%) en is de termijn voor de behandeling van nieuwe aanvragen teruggebracht tot de passende dienstverleningsnormen, overeenkomstig Richtlijn 2004/38/EG. Uit dit voorbeeld blijkt dat het bevorderen van een dialoog met lidstaten dikwijls gunstig kan uitpakken voor EU-burgers en hun familieleden. De Commissie blijft deze kwestie nauwlettend volgen.

### *2.3.4. Toekomstige prioriteiten*

De belangrijkste maatregelen die de Commissie zal nemen op het gebied van vrij verkeer worden beschreven in het Verslag over het EU-burgerschap 2010, waaraan het onderhavige verslag als bijlage is toegevoegd.

Prioriteit zal worden gegeven aan rechtshandhaving. Na een analyse van de wetgeving en de praktijk in de lidstaten met betrekking tot de toepassing van de EU-wetgeving inzake vrij verkeer en verblijf en na bilaterale contacten met lidstaten, leidt de Commissie nu zo nodig inbreukprocedures in inzake de omzetting van Richtlijn 2004/38/EG. Zij zal werk blijven maken van belangrijke gevallen van inbreuk die betrekking hebben op een onjuiste toepassing van de regelgeving inzake vrij verkeer, met inbegrip van het non-discriminatiebeginsel.

---

<sup>20</sup> Jurisprudentie 2008, blz. I-6241.

De uitwisseling van informatie over misbruik en fraude met betrekking tot vrij verkeer blijft een prioriteit voor de deskundigengroep vrij verkeer van EU-burgers. De Commissie wil daarnaast goede methoden bevorderen om ervoor te zorgen dat de administratieve behandeling van zaken betreffende vrij verkeer vlot en doelmatig verloopt en dat de loketambtenaren van de lokale/regionale/nationale autoriteiten goed op de hoogte zijn van de betrokken EU-wetgeving.

In 2013 zal de Commissie een verslag uitbrengen over de toepassing van de EU-regelgeving inzake vrij verkeer. Zij zal daarin een algemene beoordeling van de effecten daarvan opnemen en aangeven welke punten voor verbetering vatbaar zijn.

#### **2.4. Actief en passief kiesrecht**

EU-burgers die in een andere lidstaat wonen dan die waarvan zij onderdaan zijn, genieten in die staat bij de gemeenteraadsverkiezingen en de verkiezingen voor het Europees Parlement actief en passief kiesrecht onder dezelfde voorwaarden als de eigen onderdanen van het gastland.

In de verslagperiode heeft de Commissie circa 170 individuele vragen, 30 vragen uit het Europees Parlement en 9 verzoekschriften ontvangen betreffende actief en passief kiesrecht. Gedurende deze periode werden inbreukprocedures ingeleid tegen 18 lidstaten die hadden nagelaten om tijdig melding te maken van de maatregelen tot omzetting van Richtlijn 2006/106/EG<sup>21</sup>, over de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen, in verband met de toetreding van Bulgarije en Roemenië.

Een aantal brieven van EU-burgers, verzoekschriften en vragen uit het Europees Parlement had betrekking op het feit dat volgens de wetgeving van verscheidene lidstaten onderdanen hun kiesrecht na een bepaalde tijd niet meer kunnen uitoefenen als zij verhuizen en zich in een andere lidstaat vestigen. In dergelijke gevallen kunnen EU-burgers hun rechten bij de nationale verkiezingen niet laten gelden, omdat zij hun recht van vrij verkeer uitoefenen. Het verslag over het EU-burgerschap 2010 stelt deze belangrijke kwestie aan de orde. Samen met de lidstaten moet worden voorkomen dat dergelijke situaties zich opnieuw voordoen.

Zoals gezegd worden de ontwikkelingen gedurende de verslagperiode en overige geplande maatregelen beschreven in een evaluatieverslag over de omzetting van het EU-recht op het gebied van Europese verkiezingen en de tenuitvoerlegging daarvan bij de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2009, dat samen met het onderhavige verslag werd goedgekeurd.

De Commissie zal in 2011 een beoordelingsverslag uitbrengen over de omzetting en tenuitvoerlegging van de toepasselijke EU-wetgeving (Richtlijn 94/80/EG<sup>22</sup>).

---

<sup>21</sup> Richtlijn 2006/106/EG van de Raad van 20 november 2006 tot aanpassing van Richtlijn 94/80/EG tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten, in verband met de toetreding van Bulgarije en Roemenië (PB L 363 van 20.12.2006, blz. 409).

<sup>22</sup> Richtlijn 94/80/EG van de Raad van 19 december 1994 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten (PB L 368 van 31.12.1994, blz. 38).

## **2.5. Consulaire bescherming**

Iedere burger van de Unie die zich op het grondgebied van een derde land bevindt waar zijn eigen lidstaat niet vertegenwoordigd is, geniet de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat.

De Commissie zal in maart 2011 een mededeling presenteren over de stand van zaken en verdere maatregelen op het gebied van consulaire bescherming van EU-burgers in derde landen. Zij zal hierin de balans opmaken van de bijdrage die de EU heeft geleverd tot doeltreffende consulaire bescherming in derde landen, overeenkomstig het actieplan 2007-2009 van de Commissie<sup>23</sup>, en op basis van de opgedane ervaring en het vernieuwde juridisch kader richtsnoeren aanreiken voor de toekomst.

## **2.6. Het recht een verzoekschrift tot het Europees Parlement te richten en een beroep te doen op de Europese Ombudsman**

Iedere burger van de Unie, alsmede iedere natuurlijke of rechtspersoon met verblijfplaats of statutaire zetel in een lidstaat heeft het recht een verzoekschrift tot het Europees Parlement te richten betreffende een onderwerp dat tot de werkterreinen van de Unie behoort en dat hem of haar rechtstreeks aangaat (artikelen 24 en 227 VWEU). Het Europees Parlement ontving 1 506 verzoekschriften in 2007, 1 849 verzoekschriften in 2008 en 1 924 verzoekschriften in 2009.

Ook kunnen klachten over gevallen van wanbeheer bij het optreden van de instellingen, organen of instanties van de Unie worden toegezonden aan de Europese Ombudsman (artikelen 24 en 228 VWEU). In 2007 ontving de Ombudsman 870 klachten die onder zijn mandaat vielen, in 2008 waren het er 802 en in 2009 ging het om 727 klachten. In diezelfde periode ontving de Ombudsman nog veel meer klachten die buiten zijn mandaat vielen of niet-ontvankelijk werden geacht (2 401 in 2007, 2 544 in 2008 en 2 392 in 2009).

## **2.7. Algemene bekendheid van de rechten van EU-burgers**

In maart 2010 werd bij een Flash Eurobarometer-opinieonderzoek<sup>24</sup> de bekendheid van de rechten van het EU-burgerschap gepeild. De resultaten konden worden vergeleken met die van twee eerdere onderzoeken uit 2002 en 2007.

"Burger van de Europese Unie" blijft een bijzonder bekend begrip: een ruime meerderheid (79%) verklaarde er enigszins mee vertrouwd te zijn. In de EU-15 daalde het aandeel burgers dat verklaarde nog nooit van het begrip te hebben gehoord van een derde (32%) in 2002 tot een kwart (24%).

In de afgelopen drie jaar is het verschil in bekendheid tussen de lidstaten van vóór 2004 en de EU-12 verdwenen: het begrip "Europees burgerschap" geniet thans meer bekendheid onder de burgers van de EU-12 dan onder die van de EU-15. Van de burgers van de EU-12 verklaarde slechts 13% nog nooit van het begrip te hebben gehoord, tegenover 24% in de EU-15.

---

<sup>23</sup> COM(2007) 767.

<sup>24</sup> Flash Eurobarometer 294 "EU-burgerschap", maart 2010.

Slechts 43% van de ondervraagde EU-burgers verklaarde de betekenis van het begrip te kennen, terwijl de helft (48%) antwoordde niet goed te zijn geïnformeerd over zijn rechten als EU-burger. Minder dan een derde (29%) vond zichzelf goed geïnformeerd over zijn rechten als EU-burger en slechts 3% achtte zichzelf bijzonder goed geïnformeerd. Deze cijfers zijn sinds 2007 niet veranderd. Deze stabiliteit is waarschijnlijk het gevolg van het feit dat ook in 2007 een grote meerderheid deze rechten al kende.

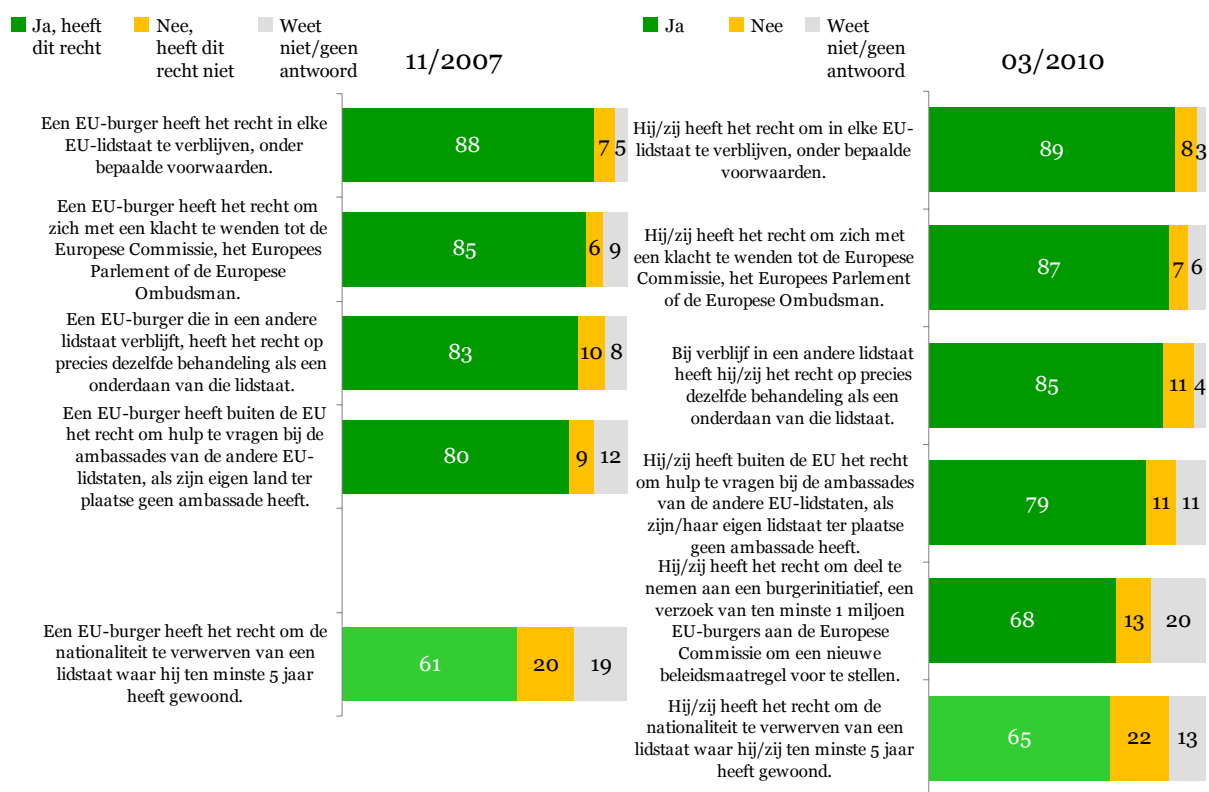
Er bestaat nauwelijks verwarring over de "automatische" aard van het EU-burgerschap. Negen van de tien respondenten wisten dat zij tegelijkertijd burger van de EU en een lidstaat waren (zelfde percentage als in 2007). Een vijfde van de respondenten meende echter dat zij het EU-burgerschap moeten aanvragen of dat zij kunnen kiezen of zij EU-burger willen zijn (beide 20%).

De respondenten kenden hun verblijfsrechten als EU-burger het best: 89% wist dat zij, onder bepaalde voorwaarden, recht hadden op verblijf in een andere lidstaat (+2 punten ten opzichte van 2007). Ook het recht om een klacht in te dienen bij de Commissie, het Europees Parlement en de Ombudsman bleek goed bekend te zijn (87%, ofwel +2 punten ten opzichte van 2007), evenals het recht op dezelfde behandeling als een onderdaan in een bepaalde lidstaat (85%, ofwel +2 punten ten opzichte van 2007).

Ongeveer zeven op de tien EU-burgers (68%) wisten dat zij nu ook recht hebben op deelname aan een burgerinitiatief.

De stelling dat een burger van de EU recht heeft op de nationaliteit van iedere lidstaat waarin hij ten minste vijf jaar heeft gewoond, werd door slechts 22% van de respondenten als onjuist herkend, terwijl 13% de vraag niet kon of wilde beantwoorden.

#### Bekendheid met de rechten van een EU-burger, 2007-2010



Vraag 4. Eigenlijk zijn de burgers van de EU-lidstaten al sinds 1992 "burger van de Europese Unie". Welke rechten heeft een burger van de Europese Unie volgens u?  
Basis: alle respondenten, % EU27

## **2.8. Statistische gegevens over EU-burgers die hun recht op vrij verkeer en vestiging hebben uitgeoefend**

Zoals is weergegeven in de tabel in de bijlage bij deze mededeling, woonden er op 1 januari 2009 circa 11,7 miljoen EU-burgers in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan waren. Dit cijfer komt niet noodzakelijkerwijs overeen met het totale aantal EU-burgers dat daadwerkelijk zijn recht op vrij verkeer en verblijf uitoefent, aangezien bij het opstellen van deze statistieken met bepaalde categorieën mobiele EU-burgers geen rekening wordt gehouden.

Het criterium om een persoon al dan niet tot de bevolking van een land te rekenen is een verblijf van ten minste 12 maanden<sup>25</sup>. Veel EU-burgers die een zaken- of plezierreis maken, of reizen om diensten te verlenen of ontvangen, als forens reizen of minder dan 12 maanden in een andere dan hun eigen lidstaat verblijven (zoals Erasmus-studenten die 9 maanden blijven, stagiairs, enz.) worden buiten beschouwing gelaten.

Veel EU-burgers – met name degenen die niet verwachten permanent te blijven of regelmatig hun land van herkomst bezoeken (zoals studenten, weekforensen en bezitters van huizen in twee lidstaten) – laten zich wellicht niet inschrijven of doen dit pas als zij hiertoe reden hebben, bijvoorbeeld wanneer zij beginnen te werken. Bovendien hebben deze mensen wellicht weinig reden om zich te laten uitschrijven wanneer zij vertrekken.

Ook kunnen mensen die bijvoorbeeld veel tijd in twee lidstaten doorbrengen, in beide lidstaten als inwoner worden geregistreerd. Evenzo gaat een aantal lidstaten ervan uit dat studenten die voor studie naar het buitenland vertrekken, slechts tijdelijk afwezig zullen zijn en dus ingeschreven dienen te blijven.

In het kader van een lopend programma ter verbetering van de migratiestatistieken wil Eurostat met een proefproject de uitvoerbaarheid controleren van een systeem voor de uitwisseling van individuele gegevens tussen de registers van de lidstaten, teneinde een deel van deze problemen te verhelpen.

## **2.9. Financiële programmering**

### *2.9.1. Programma "Europa voor de burger"*

De Commissie geeft uitvoering aan het programma "Europa voor de burger", dat is opgezet voor de periode 2007-2013<sup>26</sup> en waarvoor een totaal budget van 215 miljoen euro is uitgetrokken. Dit initiatief moet de participatie van de burgers bevorderen, de burgers het gevoel geven dat zij bij de Europese Unie horen, verdraagzaamheid en wederzijds begrip stimuleren en een Europese identiteit ontwikkelen. Het programma beoogt burgers bij de opbouw van Europa te betrekken door uitwisselingen, debatten, bezinning, leren en andere

---

<sup>25</sup> De gegevens in deze tabel zijn door de lidstaten verstrekt aan Eurostat op grond van de begrippen "gewone verblijfplaats", "immigratie" en "emigratie", zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 1, onder a), b) en c), van Verordening (EG) nr. 862/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 311/76 van de Raad betreffende de opstelling van statistieken over buitenlandse werknemers (PB L 199 van 31.7.2007, blz. 23).

<sup>26</sup> Besluit nr. 1904/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot vaststelling voor de periode 2007-2013 van het programma Europa voor de burger ter bevordering van een actief Europees burgerschap (PB L 378 van 27.12.2006, blz. 32).

activiteiten. De jaarlijkse prioriteiten betreffen de toekomst van de EU en haar fundamentele waarden, democratische participatie, interculturele dialoog en de maatschappelijke impact van EU-beleid. Het gaat onder meer om jumelages van steden, burgerprojecten, steun aan denktanken en maatschappelijke organisaties. Jaarlijks zijn circa 1 miljoen burgers betrokken bij projecten in het kader van het programma.

### 2.9.2. *Programma "Grondrechten en burgerschap"*

De Commissie bevordert de rechten die voortvloeien uit het EU-burgerschap met het programma "Grondrechten en burgerschap", dat voor de periode 2007-2013 is vastgesteld als onderdeel van het algemene programma "Grondrechten en justitie" en waarvoor een totaal budget van 93,8 miljoen euro is uitgetrokken<sup>27</sup>. Het programma moet onder meer de totstandbrenging bevorderen van een Europese samenleving die is gegrondvest op eerbiediging van de grondrechten, waaronder de rechten die uit het burgerschap van de Europese Unie voortvloeien. Een van de prioriteiten bij het financieren van projecten betreft de bevordering van initiatieven op het gebied van voorlichting en burgerschapsvorming die erop gericht zijn de EU-burgers actief te laten deelnemen aan het democratisch bestel van de Unie, met name wat de verkiezingen voor het Europees Parlement en de gemeenteraadsverkiezingen betreft.

### 2.9.3. *Zevende kaderprogramma voor onderzoek: thematisch programma "sociaaleconomische wetenschappen en geesteswetenschappen"*

De Commissie financiert onderzoek op het gebied van de sociale en geesteswetenschappen en tracht onder meer het EU-burgerschap meer bekendheid te geven, bewustwording te bevorderen en onderzoeksresultaten te verspreiden onder academici, beleidsmakers, maatschappelijke organisaties en het brede publiek. "De burger in de Europese Unie" geldt als een afzonderlijk onderzoeksgebied, met voor de periode 2007-2013 een budget van ongeveer 125 miljoen euro. In het licht van de toekomstige ontwikkeling van de uitgebreide Europese Unie zal specifiek worden gekeken naar hoe de burgers van Europa een gevoel van democratische betrokkenheid kunnen krijgen en hoe zij tot actieve participatie kunnen worden bewogen<sup>28</sup>.

## 3. CONCLUSIES

Dit verslag maakt de balans op van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van het EU-burgerschap en vormt een belangrijk onderdeel van de basis voor de vaststelling van nadere maatregelen in het verslag over het EU-burgerschap 2010, met name wat betreft het recht van vrij verkeer en verblijf, het recht op consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers in het buitenland en de rechten van burgers om bij verkiezingen voor het Europees Parlement en de gemeenteraadsverkiezingen te stemmen en zich verkiesbaar te stellen in de lidstaat van verblijf.

---

<sup>27</sup> Besluit 2007/252/JBZ van de Raad van 19 april 2007 tot vaststelling van het specifieke programma Grondrechten en burgerschap voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemene programma Grondrechten en justitie (PB L 110 van 27.4.2007, blz. 33).

<sup>28</sup> Meer informatie over de werking en de resultaten van het onder het zevende kaderprogramma onderzoek gefinancierde thematische programma "Sociaaleconomische wetenschappen en geesteswetenschappen" is beschikbaar op [http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home_en.html).

In 2011 zal de Commissie voor het eerst een jaarverslag over de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de EU uitbrengen. Zij zal daarin een beoordeling opnemen van de Verdragsbepalingen inzake de rechten die voortvloeien uit het EU-burgerschap.

Daarnaast wil de Commissie om de drie jaar een uitgebreidere diagnose van de situatie presenteren, de resterende belemmeringen voor burgers inventariseren en oplossingen aankondigen om de rechten van de EU-burgers te bevorderen.

## BIJLAGE

	ABSOLUTE CIJFERS					PERCENTAGES			
	Totale bevolking	Onderdanen	Niet-onderdanen	Niet-onderdanen die onderdaan zijn van een andere EU-lidstaat	Onderdanen van derde landen	Onderdanen	Niet-onderdanen	Niet-onderdanen die onderdaan zijn van een andere EU-lidstaat	Onderdanen van derde landen
2009									
België*	10666866	9695418	971448	659423	312025	90,9	9,1	6,2	2,9
Bulgarije	7606551	7582592	23838	3532	20306	99,7	0,3	0,0	0,3
Tsjechië	10467542	10060001	407541	145814	261727	96,1	3,9	1,4	2,5
Denemarken	5511451	5191263	320033	108667	211366	94,2	5,8	2,0	3,8
Duitsland	82002356	74816435	7185921	2530706	4655215	91,2	8,8	3,1	5,7
Estland	1340415	1124918	214437	9632	204805	83,9	16,0	0,7	15,3
Ierland	4450030	3938139	504068	364836	139232	88,5	11,3	8,2	3,1
Griekenland	11260402	10330872	929530	161611	767919	91,7	8,3	1,4	6,8
Spanje	45828172	40177204	5650968	2274158	3376810	87,7	12,3	5,0	7,4
Frankrijk	64366894	60629345	3737549	1302351	2435198	94,2	5,8	2,0	3,8
Italië	60045068	56153773	3891295	1131767	2759528	93,5	6,5	1,9	4,6
Cyprus	796900	668700	128200	:	:	83,9	16,1		
Letland	2261294	1857281	404013	9406	394607	82,1	17,9	0,4	17,5
Litouwen	3349872	3308367	41505	2511	38994	98,8	1,2	0,1	1,2
Luxemburg	493500	277991	214848	185354	29494	56,3	43,5	37,6	6,0
Hongarije	10030975	9844610	186365	109804	76561	98,1	1,9	1,1	0,8
Malta	413607	395472	18128	8245	9883	95,6	4,4	2,0	2,4
Nederland	16485787	15766293	637136	290417	346719	95,6	3,9	1,8	2,1
Oostenrijk	8355260	7484556	864397	316995	547402	89,6	10,3	3,8	6,6
Polen	37867903	37830413	35933	10315	25618	99,9	0,1	0,0	0,1
Portugal	10627250	10184148	443102	84727	358375	95,8	4,2	0,8	3,4
Roemenië	21498616	21466951	31354	6041	25313	99,9	0,1	0,0	0,1
Slovenië	2032362	1961639	70554	4195	66359	96,5	3,5	0,2	3,3
Slowakije	5412254	5359709	52545	32709	19836	99,0	1,0	0,6	0,4
Finland	5326314	5183058	142288	51923	90365	97,3	2,7	1,0	1,7
Zweden	9256347	8694223	547664	255571	292093	93,9	5,9	2,8	3,2
Verenigd Koninkrijk*	61175586	57154800	4020800	1614800	2406000	93,4	6,6	2,6	3,9
EU	498929574	467138171	31675460	11675510	19871750	93,6	6,3	2,3	4,0

\*De gegevens voor België en het Verenigd Koninkrijk hebben betrekking op 2008.



