

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 27.10.2010
COM(2010) 603 definitief

VERSLAG OVER HET EU-BURGERSCHAP 2010

Het wegnemen van de belemmeringen voor de rechten van EU-burgers

{COM(2010) 602 definitief}
{COM(2010) 605 definitief}

VERSLAG OVER HET EU-BURGERSCHAP 2010

Het wegnemen van de belemmeringen voor de rechten van EU-burgers

1. INLEIDING

Het concept "burgerschap van de Europese Unie"¹ dat in 1992 door het Verdrag van Maastricht werd geïntroduceerd, voegde een nieuwe, politieke dimensie toe aan het tot dan toe voornamelijk economische karakter van de Europese integratie. Iedereen die de nationaliteit van een EU-lidstaat bezit, is nu automatisch ook burger van de Europese Unie. Het EU-burgerschap vervangt het nationale burgerschap niet. Het verleent alle EU-burgers een *bijkomende* reeks door de EU-verdragen gewaarborgde rechten die van groot belang zijn voor hun dagelijks leven.

Zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie meermaals heeft verklaard², dient de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten te zijn en geeft deze degenen onder hen die zich in dezelfde situatie bevinden, ongeacht hun nationaliteit, recht op een gelijke behandeling voor de wet binnen het toepassingsgebied van dat Verdrag. Het EU-burgerschap heeft de individuele rechten bijgevolg aanzienlijk uitgebreid. Het Hof heeft met name bepaald dat burgers het recht hebben om louter als burgers van de Unie in een andere lidstaat te verblijven³ en erkent daarmee dat het EU-burgerschap recht geeft op vrij verkeer⁴.

De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon heeft op verschillende manieren meer invulling gegeven aan het EU-burgerschap en de daaraan verbonden rechten versterkt. De rechten van de EU-burgers worden uitdrukkelijk vermeld in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), waarbij duidelijk wordt gemaakt dat de lijst niet volledig is⁵. Bovendien is het recht van EU-burgers in derde landen op bescherming van de consulaire en diplomatieke instanties van iedere andere lidstaat als een duidelijk individueel recht opgenomen in artikel 20, lid 2, onder c, VWEU en toegelicht in artikel 23 VWEU, dat de Commissie tevens de bevoegdheid geeft wetgevingsinitiatieven ter zake te nemen. Bovendien vult het Verdrag van Lissabon de burgerschapsrechten aan met een nieuw recht, het burgerinitiatief, waardoor één miljoen burgers de Commissie kunnen verzoeken om wetgevingsvoorstellen⁶. Het burgerperspectief komt krachtiger tot uitdrukking in de nieuwe definitie van leden van het Europees Parlement als "vertegenwoordigers van de burgers van

¹ In deze tekst wordt het begrip "burgerschap van de Unie" (zoals gedefinieerd in artikel 20 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) kortweg "EU-burgerschap" genoemd.

² Zie bijvoorbeeld zaak C-184/99 *Grzelczyk*, Jurispr. 2001, blz. I-6193, punt 31.

³ In artikel 21, lid 1, van het VWEU is nader bepaald dat aan dit recht bepaalde beperkingen en voorwaarden kunnen worden gesteld.

⁴ Zie bijvoorbeeld de zaken C-413/99 *Baumbast en R* (Jurispr. 2002, blz. I-7091, punt 84), en C-200/02 *Zhu en Chen* (Jurispr. 2004, blz. I-9925, punt 26).

⁵ Artikel 20, lid 2, VWEU.

⁶ Artikel 11, lid 4, VEU.

de Unie"⁷, en niet zozeer als "vertegenwoordigers van de volkeren van de staten die in de Gemeenschap zijn verenigd"⁸.

De aan het EU-burgerschap inherente rechten worden verder bepaald in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie⁹. Met dit wettelijk bindende Handvest heeft de EU zich er politiek nog krachtiger toe verplicht de grondrechten te bevorderen. Volgens de preambule van het Handvest stelt de Unie "de mens centraal in haar optreden door het burgerschap van de Unie in te stellen en een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen".

De rechten van het EU-burgerschap zijn stevig verankerd in de primaire EU-wetgeving en grondig uitgewerkt in afgeleid recht. Zij die profiteren van het Europese project door zich op bepaalde levensterreinen buiten de eigen landsgrens te begeven, door middel van reizen, studie, werk, huwelijk, pensioen, de aankoop of het erven van onroerend goed, stemmen of enkel online shoppen bij in andere lidstaten gevestigde bedrijven, behoren ten volle gebruik te kunnen maken van hun uit de Verdragen voortvloeiende rechten.

Toch gaapt er nog een kloof tussen de toepasselijke wettelijke regels en de werkelijkheid waarmee burgers in hun dagelijks leven te maken hebben, met name in grensoverschrijdende situaties. De burgers ondervinden vele belemmeringen, waardoor ze geen gebruik kunnen maken van hun rechten. Dit is duidelijk gebleken uit het grote aantal klachten en vragen dat de Commissie elk jaar ontvangt¹⁰, recente Eurobarometer-enquêtes, discussies met belanghebbenden, het resultaat van een openbare raadpleging die op 15 juni 2010 werd afgesloten, en de op 1 en 2 juli 2010 gehouden conferentie "EU citizens' rights – the way forward".

Er is al verscheidene malen voor gepleit om het EU-burgerschap doeltreffender gestalte te geven. In zijn verslag "The citizen and the application of Community law" van 8 juni 2008¹¹ illustreerde Alain Lamassoure, lid van het Europees Parlement, duidelijk de hinderpalen waarmee Europeanen te maken krijgen wanneer zij hun rechten willen uitoefenen. Het verslag beschreef verscheidene administratieve hindernissen en kwam tot de slotsom dat het Europese beleid moet worden gebaseerd op de rechten en behoeften van de EU-burgers en concreet resultaat moet opleveren.

Bovendien beschreef het verslag van het Europees Parlement inzake "Problemen en perspectieven van het Europese burgerschap" van 20 maart 2009¹² hoe burgers nog steeds belemmerd werden bij het uitoefenen van hun grensoverschrijdende rechten. In het verslag werd de Commissie verzocht deze belemmeringen te inventariseren en met concrete voorstellen te komen om deze aan te pakken, na overleg met het maatschappelijk middenveld. Ten slotte stelt het programma van Stockholm, het werkprogramma van de EU inzake vrijheid, veiligheid en recht voor de periode 2010-2014, op dit Europese beleidsterrein de burger centraal.

⁷ Artikel 14, lid 2, VEU.

⁸ Artikel 189 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

⁹ Hoofdstuk V, "Burgerschap".

¹⁰ In 2009 ontving het Europe Direct-contactcentrum 25 721 vragen van burgers over grensoverschrijdende kwesties (reizen, kopen en verkopen, studeren, werken en wonen in andere lidstaten): jaarlijks activiteitenverslag 2009 van het EDCC, te vinden op http://ec.europa.eu/europedirect/docs/statistics/edcc-report_year_2009_light.pdf.

¹¹ <http://www.alainlamassoure.eu/liens/975.pdf>.

¹² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0204+0+DOC+XML+V0/NL>.

De 27 lidstaten van de Europese Unie tellen samen ongeveer 500 miljoen burgers. Het is de politieke doelstelling van deze Commissie het EU-burgerschap steeds tastbaarder te maken in het dagelijks leven van de EU-burgers. Daarom benadrukte voorzitter José Manuel Barroso in zijn politieke richtlijnen voor de nieuwe Commissie van 3 september 2009 dat het EU-burgerschap moet worden versterkt door een nauwere band tussen de burgers en de EU te kweken en door de rechten van de burger daadwerkelijk invulling te geven. Hij verklaarde: *"EU-burgers hebben nog met talloze obstakels te kampen wanneer zij buiten de landsgrenzen goederen en diensten willen aanschaffen. Zij zouden hun rechten als EU-burger op dezelfde wijze moeten kunnen uitoefenen als hun rechten als burger van hun land. De Commissie zal een uitvoerig verslag opstellen over deze obstakels voor burgers en voorstellen doen om die hindernissen uit de weg te ruimen. Dit verslag zal tegelijk met het verslag over de nog resterende belemmeringen op de interne markt worden uitgebracht."*

Met het huidige verslag komt Commissievoorzitter Barroso zijn politieke toezegging na om de stand op te maken van alle belemmeringen waarmee burgers nog steeds worden geconfronteerd, en oplossingen voor te stellen. Het verschijnt gelijktijdig met de mededeling "Naar een Single Market Act voor een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen"¹³ (hierna "mededeling over de Single Market Act" genoemd), waarin wordt ingegaan op het wegnemen van de belemmeringen die Europeanen ondervinden als zij gebruik willen maken van de rechten die zij op grond van het internemarktacquis genieten, d.w.z. als zij optreden als economische actoren op de interne markt, bijvoorbeeld als ondernemer, consument of werknemer.

Het verslag over het EU-burgerschap en de mededeling over de Single Market Act zijn complementaire initiatieven die de nog steeds bestaande versnippering in de EU op gebieden die van groot belang zijn voor de burgers moeten verhelpen en de belofte moeten inlossen om een Europa van de burgers te bouwen met een goed functionerende interne markt die beantwoordt aan de behoeften en verwachtingen van de burger.

Het politieke belang dat aan deze problemen wordt gehecht, wordt onderstreept door de instelling van de nieuwe portefeuille "Justitie, grondrechten en burgerschap" van de Commissie, waarvan de verantwoordelijkheden zowel burgerrechten en consumentenwetgeving als grondrechten en non-discriminatiebeleid bestrijken. Burgerschap speelt binnen de hele Commissie een belangrijke rol: om belemmeringen in het dagelijks leven van de burgers weg te nemen is immers nauwe samenwerking nodig, zowel binnen de Commissie als met andere instellingen en betrokken partijen, zoals de nationale parlementen. Daarvoor dienen we af te stappen van de "organigramlogica". Sommige van de voorgestelde maatregelen worden ten uitvoer gelegd via de mechanismen in het kader van de kerninitiatieven van de Europa 2020-strategie¹⁴.

Bijgevolg illustreert dit verslag hoe het EU-burgerschap -de vitale schakel met de EU - rechten en voordelen voor burgers met zich meebrengt. Het behandelt de belangrijkste belemmeringen waarmee burgers in hun dagelijks leven nog steeds worden geconfronteerd wanneer zij over de landsgrens heen hun EU-rechten uitoefenen, en beschrijft de maatregelen die zijn gepland om ervoor te zorgen dat burgers hun rechten kunnen uitoefenen.

Het verslag over het EU-burgerschap 2010 gaat vergezeld van de volgende twee documenten:

¹³ COM (2010) 608.

¹⁴ Mededeling van de Commissie "EUROPA 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei", (COM(2010) 2020 van 3.3.2010).

- verslag over de vorderingen op weg naar een echt EU-burgerschap 2007-2010 (verslag op grond van artikel 25 VWEU)¹⁵;
- evaluatieverslag over de Europese Parlementsverkiezingen van 2009¹⁶.

2. HET AANPAKKEN VAN DE BELEMMERINGEN WAARMEE BURGERS IN HUN DAGELIJKS LEVEN WORDEN GECONFRONTEERD

Wanneer EU-burgers, in om het even welke rol in hun leven, hun rechten willen uitoefenen, kunnen zij geconfronteerd worden met belemmeringen: als privépersoon, als consument van goederen en diensten, als student, als beroepsbeoefenaar of als politicus. De Commissie heeft op basis van de klachten van burgers geïnventariseerd wat de 25 voornaamste belemmeringen zijn waarmee burgers in de loop van hun leven kunnen worden geconfronteerd.

2.1. De burger als privépersoon

2.1.1. Onzekerheid over de eigendomsrechten van internationale echtparen

Steeds meer burgers verlaten hun eigen land en verhuizen naar een ander EU-land waar zij studeren, werken, wonen – en verliefd worden. Steeds meer echtparen wonen in een lidstaat waarvan ze geen staatsburger zijn. Van de ongeveer 122 miljoen huwelijken in de EU zijn er zowat 16 miljoen (13%) met een internationaal karakter. In 2007 waren dit ongeveer 300 000 van de 2,4 miljoen huwelijken in de EU; ook 140 000 (13%) van de 1 040 000 echtscheidingen die in datzelfde jaar in de EU werden uitgesproken, hadden een grensoverschrijdend karakter.

Deze internationale echtparen weten vaak niet welke rechtbanken bevoegd zijn en welk recht er geldt voor hun persoonlijke en financiële situatie (bv. een woning in gemeenschappelijk bezit of een gemeenschappelijke bankrekening). Dat heeft soms onbedoelde en nadelige gevolgen bij het dagelijks beheer van de bezittingen, bij een scheiding of bij het overlijden van een van de echtgenoten.

Vicente, een Spanjaard, en Ingrid, een Nederlandse, zijn gehuwd en wonen in Nederland. Zij zouden graag samen een woning kopen in Frankrijk. Maar eerst willen ze weten welk recht er van toepassing zou zijn op deze aankoop, en, meer in het algemeen, op het gezamenlijk onroerend goed als ze zouden scheiden of als een van beiden overlijdt: het Spaanse, het Nederlandse of het Franse recht? Mogen zij misschien zelf kiezen welk recht er van toepassing is? Kunnen ze ergens de garantie krijgen dat een rechtbank die misschien ooit hun echtscheiding of nalatenschap moet behandelen, ook bevoegd is voor de verdeling van hun bezittingen?

De Commissie:

- (1) zal in 2011 een wetgevingsinstrument voorstellen om het voor internationale stellen (gehuwde dan wel officieel samenwonende partners) gemakkelijker te maken vast te stellen welke rechter bevoegd is en welk recht van toepassing is op hun eigendomsrechten (bv. een woning in gemeenschappelijk bezit).

¹⁵ COM (2010) 602.

¹⁶ COM (2010) 605.

2.1.2. *Omslachtige en dure formaliteiten voor de grensoverschrijdende erkenning van documenten van de burgerlijke stand en moeilijke grensoverschrijdende toegang tot de rechtspraak*

Voor burgers die naar een andere lidstaat verhuizen, is het van het grootste belang dat de documenten van de burgerlijke stand met betrekking tot "mijlpalen " (zoals geboorte, huwelijk, registratie van het partnerschap, echtscheiding, adoptie of naamgeving) worden erkend. In de lidstaten is de burgerlijke stand en administratie verschillend georganiseerd, wat deze grensoverschrijdende erkenning bemoeilijkt. Bovendien worden niet al deze mijlpalen in alle lidstaten als zodanig erkend. Burgers moeten dan omslachtige en dure formaliteiten vervullen (vertaling, extra echtheidsverklaring van documenten), waardoor het hen soms onmogelijk wordt gemaakt gebruik te maken van hun rechten.

Michalis uit Cyprus wil trouwen met Sanna uit Finland, maar moet eerst een verklaring van huwelijksbevoegdheid voorleggen - een verklaring die niet bestaat in het Cypriotische recht.

Burgers zouden in andere lidstaten in burgerlijke en strafzaken dezelfde toegang moeten hebben tot de rechter als in hun eigen land. In 2007 waren naar schatting 9 miljoen EU-burgers betrokken bij grensoverschrijdende civiele procedures alleen al¹⁷. Meer dan de helft van de in 2007 ondervraagde Europeanen zou het erg of tamelijk moeilijk vinden om in een andere lidstaat naar de rechter te stappen om hun rechten af te dwingen, omdat zij de procedurevoorschriften niet kennen.

Daniel, een Duitser, heeft in Roemenië een huis gevonden dat hij wil kopen. Zijn advocaat moet een notaris en een juridisch vertaler vinden en uitzoeken wat hij moet doen voordat hij iets in het kadaster mag opzoeken.

De Commissie:

- (2) zal het vrije verkeer van documenten van de burgerlijke stand (bv. geboorteaktes) vergemakkelijken door in 2013 wetgevingsinstrumenten voor te stellen;
- (3) zal zowel burgers als beoefenaars van juridische beroepen in staat stellen gemakkelijk meertalige informatie over de rechtsstelsels te vinden via het Europees e-justitieportaal¹⁸.

2.1.3. *Onvoldoende bescherming van verdachten in strafzaken en van slachtoffers van een misdaad*

Een toenemend aantal EU-burgers wordt strafrechtelijk vervolgd in een lidstaat die niet hun land van herkomst is. Deze burgers verstaan of spreken de taal waarin de rechtszaak wordt gevoerd, vaak niet. Dientengevolge kan het voor hen moeilijker zijn zich te verdedigen en een eerlijk proces te krijgen. De wijze waarop lidstaten tolk- en vertaaldiensten bieden, varieert.

Martin, een Slowaakse voetbalfan, werd na een voetbalwedstrijd in Portugal gearresteerd en beschuldigd van mishandeling. Aangezien hij geen Portugees spreekt maar wel Engels verstaat, vroeg hij om een tolk Engels. Een door de rechtbank aangewezen tolk zonder beroepskwalificaties stond hem bij tijdens het proces. Martin werd vertegenwoordigd door

¹⁷ Flash Eurobarometer nr. 292, "Civil justice", november-december 2008.

¹⁸ <https://e-justice.europa.eu>.

een advocaat zonder enige kennis van het Engels en de tolk was niet aanwezig tijdens de korte gesprekken die Martin met de advocaat voerde. Geen van de documenten in het dossier werd in het Engels vertaald.

De Commissie zorgt ervoor dat de rechten van verdachten in strafzaken in de hele Europese Unie gewaarborgd zijn¹⁹.

In heel Europa melden jaarlijks meer dan 30 miljoen mensen dat zij slachtoffer zijn van een misdaad²⁰. Er is bewijs dat er veel meer slachtoffers zijn, maar dat zij geen melding maken van de misdaad. De Europese Unie kent reeds wetgeving waarin de minimumnormen voor de behandeling van slachtoffers zijn geregeld²¹, maar deze wordt slecht ten uitvoer gelegd en kan, in verband met de intergouvernementele aard ervan, niet naar behoren worden gehandhaafd, met als gevolg dat slachtoffers niet al hun rechten kunnen uitoefenen of dat lidstaten rechten op verschillende manieren toekennen. Slachtoffers kunnen er niet zeker van zijn dat ze dezelfde rechten, steun en bescherming genieten wanneer ze naar het buitenland reizen of verhuizen. Meer in het algemeen kan worden gesteld dat mensen die ergens in Europa het slachtoffer worden van een misdaad, er niet zeker van kunnen zijn dat wordt voorzien in hun behoeften: erkend worden als slachtoffer, gerespecteerd en met waardigheid behandeld worden, steun krijgen, toegang hebben tot de rechter, en schadevergoeding en restitutie ontvangen.

Veel lidstaten garanderen bijvoorbeeld niet dat het slachtoffer en de verdachte tijdens het proces van elkaar gescheiden blijven.

Anna werd op straat beroofd en geslagen. Haar belager werd gepakt en zij verzamelde al haar moed om voor de rechter te getuigen. Terwijl ze in de rechtbank wachtte, zag haar belager haar. Deze maakte dreigende gebaren, waardoor Anna zo bang werd dat ze die dag niet meer durfde te getuigen en de zaak werd geseponeerd.

De Commissie:

- (4) zal, door in 2011 twee wetgevingsinstrumenten voor te stellen, zorgen voor verdere verbetering van de bescherming van verdachten in strafzaken, onder andere door te waarborgen dat de verdachte tijdens zijn detentie toegang heeft tot een advocaat en kan communiceren met de buitenwereld;
- (5) zal de bescherming van slachtoffers van een misdaad verbeteren door in 2011 een pakket maatregelen voor te stellen, waaronder een wetgevingsinstrument.

2.1.4. Belastingproblemen in grensoverschrijdende situaties, met name bij de inschrijving van voertuigen

Steeds meer Europeanen kopen vastgoed buiten hun lidstaat van herkomst. In 2007 was het aantal grensoverschrijdende verkopen en aankopen van vastgoed vertienvoudigd ten opzichte van 2002 en was er een bedrag van €55 miljard mee gemoeid. De toepassing van bepaalde

¹⁹ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures (Richtlijn 2010/64/EU) en voorstel van 20 juli 2010 voor een richtlijn betreffende het recht op informatie in strafprocedures (COM(2010) 392).

²⁰ Eurostat Statistics in focus – 36/2009.

²¹ Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad van 15 maart 2001 inzake de status van het slachtoffer in de strafprocedure (PB L 82 van 22.3.2001, blz. 1).

nationale fiscale regels op deze transacties kan de grensoverschrijdende aankoop van vastgoed, met name van woningen, moeilijker maken dan aankopen die in alle opzichten binnen het nationale grondgebied blijven.

Een ander steeds vaker voorkomend verschijnsel is dat personen over de grens heen erven (of giften ontvangen) (bv. erflater/schenker woonachtig in een ander land of bezittingen in een ander land dan waar de begunstigde woont). Erfenissen of giften van buitenlandse bezittingen worden vaak zwaarder belast dan binnenlandse. Daarnaast komt het vaak voor dat dergelijke erfenissen of giften door meer dan één lidstaat worden belast en dat bestaande mechanismen om een dubbele heffing te vermijden ontoereikend zijn.

Hélène, die in België woont, erfde in Ierland gelegen bezittingen van haar Belgische vader, die in België woonde en overleed. De in Ierland gelegen bezittingen werden dubbel belast, aangezien België successierechten op deze bezittingen aanrekende en Ierland belasting hief op hun waarde.

Andere fiscale problemen waar EU-burgers mee te maken hebben, zijn de discriminerende behandeling van grensarbeiders (zoals een verbod op belastingvermindering) en grensoverschrijdende investeringen (bv. de belasting op dividenden), alsook communicatieproblemen met buitenlandse belastingdiensten, een gebrek aan duidelijke informatie over grensoverschrijdende belastingregels, tijdrovende procedures voor het opheffen van dubbele belasting en ingewikkelde formulieren.

De Commissie zal in 2010 met het initiatief "Het wegnemen van fiscale belemmeringen voor EU-burgers" mogelijke oplossingen voorstellen voor de problemen op belastinggebied waarmee EU-burgers in grensoverschrijdende situaties te maken hebben. In de mededeling over de Single Market Act wordt hierop uitvoerig ingegaan.

Wanneer een EU-burger een auto koopt in een andere lidstaat of zijn auto overbrengt naar een andere lidstaat dan die waar hij de auto heeft gekocht (bv. bij een verhuizing), krijgt hij vaak te maken met omslachtige administratieve procedures voor herinschrijving en moet hij soms de belasting bij inschrijving twee keer betalen omdat de nationale wetten betreffende de eerste belasting bij inschrijving niet geharmoniseerd zijn.

Toen Aurel, die in Nederland woont, met pensioen ging, besloot hij permanent in Griekenland te gaan wonen, waar hij een vakantiewoning heeft. Hij had zijn auto eerder in Nederland gekocht en daar ook ingeschreven. Wanneer hij naar Griekenland verhuist, moet hij zijn auto daar opnieuw laten inschrijven en inschrijvingsbelasting betalen. Het bedrag van die belasting hangt af van de ouderdom van de wagen. Aurel kan echter geen gedeeltelijke terugbetaling krijgen van de inschrijvingsbelasting die hij al in Nederland heeft betaald. Het komt er dus op neer dat hij tweemaal belasting bij inschrijving moet betalen voor zijn auto.

De Commissie:

- (6) zal de formaliteiten en voorwaarden voor de inschrijving van auto's die reeds in een andere lidstaat zijn geregistreerd, vereenvoudigen door in 2011 een wetgevingsinstrument voor te stellen. Zij onderneemt ook stappen in gevallen waar de fiscale behandeling van auto's discriminerend is, en werkt aan oplossingen voor de dubbele inschrijvingsbelasting op auto's die het vrije verkeer van burgers en goederen kan belemmeren.

2.1.5. Europese burgers profiteren niet ten volle van grensoverschrijdende gezondheidszorg en e-gezondheidstechnologie

EU-burgers die ziek worden of gewond raken terwijl ze voor hun werk of plezier reizen of bijvoorbeeld voor studie in een andere lidstaat verblijven, hebben recht op dezelfde gezondheidszorg als staatsburgers van die lidstaat. De toegang tot gezondheidszorg tijdens een tijdelijk verblijf in het buitenland wordt vergemakkelijkt door de Europese ziekteverzekeringskaart die op dit moment aan 188 miljoen Europese burgers is verstrekt, d.w.z. ongeveer 37% van de totale EU-bevolking.

Bovendien kunnen EU-burgers erop vertrouwen dat zij op grond van de EU-regels inzake de coördinatie van de sociale zekerheid na voorafgaande goedkeuring de geplande behandeling in het buitenland krijgen. Deze goedkeuring kan alleen in bepaalde omstandigheden worden geweigerd. In dat geval kan de burger de gezondheidszorg in een andere lidstaat krijgen als hij daar is verzekerd. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om buitenlandse gezondheidszorg vergoed te krijgen door gebruik te maken van de vrijheid van dienstverlening.

Grensoverschrijdende gezondheidszorg is in het algemeen echter beperkt in de EU en vertegenwoordigt naar schatting 1% van de uitgaven voor gezondheidszorg, met inbegrip van spoedeisende zorg²². Patiënten hebben niet altijd toegang tot informatie over essentiële aspecten van grensoverschrijdende gezondheidszorg, zoals het recht op terugbetaling van in een andere lidstaat verstrekte gezondheidszorg. Deze situatie zorgt voor onzekerheid en wantrouwen en belemmert patiënten in de uitoefening van hun recht om zich in een ander EU-land te laten verzorgen.

Bovendien kan e-gezondheidszorg zorgcontinuïteit bieden, zowel binnen de nationale grenzen als daarbuiten, wat de gezondheidszorg ten goede komt. Talloze wettelijke en organisatorische barrières (bv. versnippering van regels inzake de bescherming van persoonsgegevens, uiteenlopende terugbetalingsstelsels en een gebrek aan pan-Europese interoperabiliteit) belemmeren echter de toepassing van e-gezondheidstechnologie in Europa. Daardoor genieten EU-burgers niet de voordelen van e-gezondheidszorg wanneer zij in het buitenland medische verzorging nodig hebben. E-gezondheidstechnologie kan de ongelijke toegang tot behandelingen wegwerken, de kwaliteit van de zorg verbeteren, de toegang tot de eigen gezondheidsgegevens voor patiënten gemakkelijker en veiliger maken, het risico op medische fouten tot een minimum beperken en bijdragen tot de vroegtijdige opsporing van gezondheidsproblemen. Telemonitoring kan het overlevingspercentage van hartpatiënten met 15% verbeteren. Elektronische voorschriften kunnen fouten in de dosering van medicijnen met 15% verminderen.

De Poolse Dorota ontdekt dat ze een hartoperatie moet ondergaan. Ze wil zich graag in Letland laten behandelen zodat haar zoon haar tijdens haar revalidatie kan verzorgen. Ze weet echter niet of ze daar recht heeft op gezondheidszorg en, zo ja, hoe de operatie en de nodige telemonitoring achteraf zullen worden vergoed.

²² Werkdocument van de diensten van de Commissie bij het voorstel voor een richtlijn betreffende de toepassing van de rechten van patiënten bij grensoverschrijdende gezondheidszorg - Effectbeoordeling (2 juli 2008) http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph_overview/co_operation/healthcare/docs/impact_assessment_en.pdf.

De Commissie stelt voor een efficiëntere toegang tot grensoverschrijdende gezondheidszorg te waarborgen door middel van duidelijkere regels inzake vergoedingen, procedurele waarborgen en transparante informatie over in andere landen beschikbare gezondheidszorg, door het vertrouwen in de veiligheid en kwaliteit van grensoverschrijdende zorg te verbeteren en de patiënten te helpen hun rechten op de vergoeding van een behandeling in een andere EU-lidstaat uit te oefenen²³. Zoals zij had aangekondigd in de digitale agenda voor Europa²⁴, steunt de Commissie het gebruik op grote schaal van telegeneeskundendiensten, de grensoverschrijdende elektronische uitwisseling van medische gegevens en het gebruik van e-voorschriften, terwijl ze de naleving van de EU-regels ter bescherming van persoonsgegevens waarborgt.

De Commissie:

- (7) stelt voor de toegang tot grensoverschrijdende gezondheidszorg te vergemakkelijken en zet proefprojecten op om de Europeanen te voorzien van een beveiligde internettoegang tot hun medische gegevens en om tegen 2020 een brede verspreiding van telegeneeskundendiensten te realiseren²⁵. De Commissie zal tegen 2012 eveneens aanbevelen welke gegevens uit patiëntendossiers minimaal beschikbaar moeten zijn zodat de interoperabiliteit gegarandeerd is en patiëntendossiers tegen 2012 over de grenzen van de lidstaten heen elektronisch toegankelijk zijn of kunnen worden uitgewisseld²⁶.

2.1.6. Het recht op consulaire bescherming voor EU-burgers in nood in derde landen is niet maximaal doeltreffend

EU-burgers die reizen naar een niet-EU-land waar hun eigen lidstaat geen ambassade of consulaat heeft, hebben recht op consulaire bescherming van iedere andere lidstaat. De ambassade of het consulaat van de betrokken lidstaat dient hen op dezelfde manier te behandelen als de eigen staatsburgers. Het aantal EU-burgers dat naar derde landen reist, is gestegen van ruim 80 miljoen reizen in 2005 tot ruim 90 miljoen in 2008²⁷. Meer dan 30 miljoen EU-burgers wonen permanent in een derde land, maar slechts in drie landen (Verenigde Staten, China en Rusland) zijn alle 27 lidstaten vertegenwoordigd. Nu steeds meer Europeanen voor zaken of voor hun plezier naar derde landen reizen²⁸, groeit de behoefte aan consulaire bijstand aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers.

De doeltreffendheid van het recht van EU-burgers op consulaire bescherming moet nog worden bewezen. Hoewel systematische gegevens ontbreken, blijkt uit klachten en andere meldingen dat EU-burgers, en soms consulaire ambtenaren, zich er nog niet voldoende van bewust zijn dat een EU-burger het recht heeft een beroep te doen op een andere ambassade of een ander consulaat en dat zij er niet zeker van zijn welke hulp kan worden geboden. EU-

²³ Voorstel van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de toepassing van de rechten van patiënten bij grensoverschrijdende gezondheidszorg (2 juli 2008) http://wcmcom-ec-europa-eu-wip.wcmvue.cec.eu.int:8080/health/archive/ph_overview/co_operation/healthcare/docs/com_en.pdf

²⁴ Mededeling van de Commissie: Een digitale agenda voor Europa, (COM(2010) 245 van 26.8.2010.

²⁵ Kernactie 13 van de digitale agenda voor Europa; zie ook de mededeling over de Single Market Act.

²⁶ Kernactie 14 van de digitale agenda voor Europa; zie ook de mededeling over de Single Market Act.

²⁷ Eurostat-databank inzake bevolking, sectie over toerisme; de gegevens omvatten vakanties en zakenreizen van meer dan één dag.

²⁸ De Wereldorganisatie voor toerisme verwacht nog een aanzienlijke groei voor de periode 2010-2020.

burgers hebben hoge verwachtingen: in een recente enquête²⁹ zei een meerderheid (62%) van elke lidstaat dezelfde hulp te verwachten, terwijl bijna een derde (28%) van iedere andere lidstaat toch wel een minimaal niveau van bijstand verwacht.

Er bestaan hiervoor tot op heden weinig bindende regels. Het Verdrag van Lissabon geeft de Commissie de bevoegdheid om richtlijnen voor te stellen voor de nodige coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen en zo het recht op consulaire bescherming te bevorderen. Recente crises (bv. de aardbevingen in Haïti en Chili, de vulkanische aswolk in IJsland) hebben aangetoond dat er behoefte is aan een doeltreffende coördinatie en aan een verdeling van de lasten onder de lidstaten. Tijdens een crisis dienen onderdanen van niet-vertegenwoordigde lidstaten even snel en doeltreffend te worden geholpen als burgers van de lidstaten die de evacuaties uitvoeren.

Natasha, een Sloveense, is tijdens haar vakantie in het Caraïbisch gebied het slachtoffer geworden van een gewapende overval. Ze is gewond geraakt en haar paspoort en geld zijn gestolen. Ze vraagt zich af hoe ze snel een Engelstalige dokter kan vinden en aan het bedrag en de reisdocumenten kan komen die ze nodig heeft voor de retourvlucht na haar herstel.

De Commissie:

- (8) stelt in 2011 wetgevende maatregelen voor om de doeltreffendheid van het recht van EU-burgers op bijstand in derde landen te verhogen, zodat deze burgers, ook in crisissituaties, hulp krijgen van de diplomatieke en consulaire autoriteiten van de andere lidstaten. Bovendien gaat zij de burgers beter informeren via een speciale website en met doelgerichte voorlichting.

2.2. De burger als consument

2.2.1. Gebrek aan kennis en ontoereikende handhaving van de rechten van burgers bij het kopen van pakketreizen, als passagier en als toerist

Veel EU-burgers gaan op vakantie in een ander EU-landen. In 2009 bracht bijvoorbeeld 37% van de Duitsers, 34% van de Britten en 16% van de Italianen hun grote vakantie in een ander EU-land door (in vergelijking met 23%, 30% en 13% buiten de EU)³⁰. Bijgevolg worden EU-burgers zich vaak tijdens hun vakantie bewust van hun EU-rechten of van de ontoereikende handhaving ervan.

56% van de Europeanen organiseert zelf zijn vakanties en maakt daarbij gebruik van het internet en het groeiend aantal goedkope vliegtuigmaatschappijen³¹. Ze zijn echter niet gedekt door de bestaande EU-regels die kopers van pakketreizen beschermen. De toenemende trend naar "dynamische pakketten"³² heeft juridische 'grijze zones' gecreëerd waarin consumenten niet weten of hun reisarrangement beschermd is. 67% van de ondervraagde consumenten die een "dynamisch pakket" kochten, geloofde ten onrechte dat ze beschermd waren. De jaarlijkse

²⁹ Flash Eurobarometer 294 "EU Citizenship", maart 2010.

³⁰ Flash Eurobarometer 281 "Survey on the attitudes of Europeans towards tourism", oktober 2009.

³¹ Flash Eurobarometer 258 "Survey on the attitudes of Europeans towards tourism", februari 2009.

³² Reisarrangementen waarin twee of meer onderdelen of diensten voor één vakantie of reis, zoals een vlucht, logies of autoverhuur, tegelijkertijd worden aangeboden door dezelfde maatschappij of door maatschappijen die commercieel verbonden zijn (bijvoorbeeld luchtvaartmaatschappijen en autoverhuurders of hotels) maar geen pakketten die reeds als zodanig worden aangeboden, d.w.z. die zijn samengesteld voordat ze aan de klant worden aangeboden.

schade die kopers van dynamische pakketten oplopen, wordt geraamd op 1 miljard euro³³. Bovendien variëren de nationale wetten die deze regels omzetten, en veroorzaken ze problemen voor consumenten die hun pakketreis in een andere lidstaat willen kopen.

Dagmara boekt een vakantie (vlucht, hotel voor vier nachten en huurauto) via het internet. Ze ontdekt dat er in de badkamer geen stromend water is en doet haar beklag bij de receptie. Volgens de receptionist is er geen kamer meer beschikbaar. Dagmara belt het internetbedrijf waar ze de reservering heeft geregeld en krijgt te horen dat ze het probleem met het hotel zelf moet oplossen. Dat kost haar drie uur en ze moet ook nog eens € 500 extra betalen voor een kamer in een ander hotel. Later ontdekt ze dat, als de EU-regelgeving op haar pakketreis van toepassing was geweest, de reisorganisator financieel aansprakelijk zou zijn geweest en haar had moeten helpen, bv. met een andere kamer of een ander hotel.

Hoewel er EU-wetgeving bestaat waaraan passagiers die per vliegtuig, trein en, vanaf 2012, per schip reizen rechten kunnen ontleen, en er voortdurend bewustmakingsacties worden georganiseerd³⁴, is het slechts een minderheid van de Europese reizigers die zich bewust is van haar rechten en weet hoe en waar ze verhaal moet halen. Elk jaar hebben ongeveer 68 000 vliegtuigpassagiers een klacht of vraag³⁵. Die geven een indruk van de problemen waarmee passagiers kampen als ze een klacht tegen een luchtvaartmaatschappij willen indienen.

Andere problemen zijn het gevolg van uiteenlopende handelspraktijken bij luchtvaartmaatschappijen – zoals de nieuwe beperkingen op de afmetingen en het gewicht van ingecheckte bagage en handbagage – en de verschillende, voor passagiers vaak verwarrende klachtenprocedures, of van handelspraktijken die als oneerlijk kunnen worden opgevat (zoals het no-showbeleid waarmee luchtvaartmaatschappijen passagiers dwingen om vluchten die ze onder hetzelfde reiscontract hebben gekocht, achtereenvolgens te gebruiken; anders worden ze niet toegelaten op de volgende vlucht). Het ontbreken van één enkele instantie in elke lidstaat waar passagiers klachten kunnen indienen, kan ook leiden tot frustratie.

Alessandro had de luchtvaartmaatschappij meegedeeld dat hij zijn been had gebroken en hulp nodig had. Deze hulp werd echter pas ter plaatse geregeld en na lang aandringen van zijn kant; hij moest er meer dan een uur op wachten. Zijn vlucht had aanzienlijke vertraging en bij aankomst bleek zijn bagage zoek. Hij moest een klacht indienen bij drie verschillende instanties en kreeg bijzonder weinig uitleg over zijn rechten.

EU-burgers met een handicap kampen met extra hindernissen bij de toegang tot bijvoorbeeld gebouwen, vervoer, informatie en een heel scala van goederen en diensten, ook bij verhuizing in hun eigen land of naar een andere lidstaat. Een op de zes EU-burgers heeft een handicap; met de vergrijzing van de bevolking neemt deze groep in omvang toe: 35% van de 65-plussers geeft aan dat zij al in zekere mate belemmerd worden tijdens hun dagelijks leven, en 15% van de personen tussen 65 en 74 voelt zich ernstig belemmerd.

Tibor, een diabetespatiënt die in Hongarije woont, heeft een rolstoel nodig om zich te verplaatsen. Hij gaat graag op reis naar andere EU-landen maar daarvoor moet hij veel obstakels overwinnen. De meeste hotels hebben bijvoorbeeld geen of slechts zeer weinig

³³ Studie over consumentenschade ten gevolge van dynamische pakketten, voorbereid door London Economics voor het DG Gezondheid en consumenten van de Commissie, november 2009.

³⁴ Zie ook <http://ec.europa.eu/transport/passenger-rights/en/index.html>

³⁵ De Commissie en het netwerk van nationale handhavingsinstanties hebben in 2008 ongeveer 68 000 vragen en officiële klachten van passagiers behandeld.

aangepaste kamers en veel bezienswaardigheden die hij wil bezoeken, zijn slecht toegankelijk voor rolstoelgebruikers. Voordat hij op reis gaat, moet Tibor uitzoeken waar hij de minste problemen zal tegenkomen en of hij een reisverzekering kan afsluiten.

Zoals hierboven vermeld, wordt toerisme steeds belangrijker in het leven van de Europese burger: steeds meer burgers reizen, voor ontspanning of zaken. Europeanen maakten in 2008 ongeveer 1,4 miljard reizen³⁶, waarvan 90% binnen de EU. Maar zij vertonen de neiging dichter bij huis te blijven, kortere verblijven te boeken en nauwgezet toe te zien op hun uitgaven. De Commissie neemt maatregelen om het Europese toerisme te versterken door aantrekkelijker randvoorwaarden te scheppen en het vertrouwen en de tevredenheid van de consument te vergroten.

De Commissie:

- (9) dient in 2011 een wetgevingsvoorstel in om de huidige regels voor de bescherming van consumenten die pakketreizen kopen, met name via het internet, te moderniseren en de aankoop van pakketreizen uit andere lidstaten te vergemakkelijken;
- (10) zal ernaar streven het rechtskader voor gemeenschappelijke rechten in de EU voor reizigers ongeacht het vervoermiddel, te voltooiën en zal ervoor zorgen dat deze rechten worden gehandhaafd, ook de rechten van vliegtuigpassagiers (bv. in geval van lange vertragingen en annuleringen). De Commissie zal er tevens naar streven vervoersknooppunten (zoals luchthavens, stations en havens) geleidelijk tot plaatsen te maken waar burgers gemakkelijk toegang hebben tot informatie over hun EU-rechten, in het bijzonder wanneer het gaat om reizen binnen de EU;
- (11) zal nieuwe manieren voorstellen om te garanderen dat passagiers met een verminderde mobiliteit gemakkelijker toegang krijgen tot alle transportmiddelen en relevante infrastructuur, zal vanaf 2010 een jaarlijkse prijs uitreiken aan de meest toegankelijke Europese steden, zal een betere toegang tot diensten zoals reisverzekeringen bevorderen, en EU-normen ontwikkelen voor de toegankelijkheid van gebouwen, door in 2010 een Europese handicapstrategie voor de periode 2010-2020 voor te stellen;
- (12) zal voorstellen doen om het vertrouwen van de consument in toeristische producten te vergroten, door bewustmakingscampagnes voor Europese toeristen te organiseren en door de tevredenheid van de consument over de toeristische dienstverlening (bv. vervoer, verblijf, reizen enz.) te peilen.

2.2.2. *Gebrek aan één enkel geheel van voorschriften ter bescherming van de consument, gebrek aan kennis van bestaande verhaalmiddelen en onvoldoende verhaalmiddelen*

Wanneer burgers goederen en diensten kopen, hebben ze niet genoeg vertrouwen om zich buiten de nationale markt te begeven en zo gebruik te maken van de uitgebreide keuze en de concurrerende prijzen die in de rest van Europa worden aangeboden. Een van de mogelijke redenen hiervoor is het gebrek aan één enkel geheel van voorschriften inzake consumentenbescherming: meer dan een derde (37%) van de consumenten gelooft dat zij mogelijk minder beschermd zijn dan in eigen land, wanneer zij iets uit een ander EU-land

³⁶ Eurostat, tourismestatistieken, 2008.

kopen op afstand of tijdens een reis³⁷. Twee op de drie EU-gezinnen hebben een internetaansluiting³⁸, maar slechts 12% van de internetgebruikers in de EU voelt zich volkomen veilig bij het uitvoeren van onlinetransacties³⁹. Een derde van de consumenten zou overwegen via het internet in een ander land iets te kopen omdat het goedkoper of beter is⁴⁰, maar slechts 8% voegt de daad bij het woord⁴¹.

Chiara, die in Italië woont, vindt een digitale camera op de website van een Bulgaarse elektronikawinkel die veel goedkoper is dan in haar eigen woonplaats. Ze aarzelt echter om hem via het internet in Bulgarije te kopen. Ze vraagt zich af wat er gebeurt als de camera tijdens de levering verloren of beschadigd raakt. En als de camera haar niet bevalt, mag ze hem dan terugsturen naar de verkoper, zoals dat in Italië mag? Hoelang heeft ze de tijd om de camera terug te sturen?

Om dit gebrek aan vertrouwen aan te pakken, heeft de Commissie een verdere harmonisatie van de consumentenvoorschriften voorgesteld en onderzoekt zij manieren om consumenten gemakkelijker over hun rechten te informeren⁴². Bovendien stelt de Commissie in de "digitale agenda voor Europa"⁴³ verscheidene concrete maatregelen voor die moeten leiden tot oplossingen voor de belangrijkste problemen die de Europese burger verhinderen ten volle gebruik te maken van de voordelen van een eengemaakte onlinemarkt en grensoverschrijdende digitale diensten. Eind 2010 publiceert de Commissie eveneens een enquête betreffende de mondigheid van de consument. Hierin zal het niveau van de informatie en de assertiviteit van de consument met betrekking tot zijn rechten naar voren komen en zullen de benadeelde consumenten of specifieke kwetsbaarheden onder de bevolking vastgesteld worden, met als doel de consument tussen nu en 2020 10-15% mondigder te maken.

Als er iets misloopt, gaat de consument vaak onvoldoende verhaal halen. 51% van de consumenten die een klacht indient bij een handelaar en niet tevreden is over de manier waarop die klacht wordt behandeld, onderneemt geen verdere stappen. 47% van de burgers neemt geen gerechtelijke stappen voor schade onder de € 200. De burgers zijn nog terughoudender om stappen te ondernemen in grensoverschrijdende situaties. Bovendien zijn de consumenten niet op de hoogte of maken ze te weinig gebruik van alternatieve geschillenbeslechting (ADR) en nationale bemiddelingsmogelijkheden als een goedkoper (gratis of minder dan €50) en sneller alternatief voor gewone rechtszaken. Om het systeem voor de terugvordering van schade onder € 2 000 (Europese procedure voor geringe vorderingen) sneller en makkelijker te maken voor de burger, zal de Commissie ervoor zorgen dat het in 2013 mogelijk is geringe vorderingen in de gehele EU online te verwerken. Tegelijkertijd zal de Commissie onderzoeken of vorderingen onder €5 000 in de Europese

³⁷ Werkdocument van de diensten van de Commissie: Report on cross-border e-commerce in the EU - SEC (2009) 283, blz. 11.

³⁸ Eurostat: Toegang tot Internet – gezinnen (tsiir040; datum van bekendmaking 18 juni 2010) bedroeg 65 procent in 2009.

³⁹ Flash Eurobarometer 250 "Confidence in Information Society", mei 2009.

⁴⁰ Werkdocument van de diensten van de Commissie: Report on cross-border e-commerce in the EU- SEC (2009) 283, blz. 2.

⁴¹ Consumer Markets Scoreboard – Consumers at Home in the Internal Market – SEC (2010) 385, blz. 18.

⁴² Voorstel van 8 oktober 2008 voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende consumentenrechten, COM(2008) 614.

⁴³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende een digitale agenda voor Europa (COM (2010) 245).

procedure voor geringe vorderingen moeten worden opgenomen. Verdere maatregelen worden uitvoerig besproken in de mededeling over de Single Market Act.

De Commissie:

- (13) zet voor 2012 op een begrijpelijke manier de rechten uiteen van gebruikers van onlinediensten door een code van EU-onlinerechten te publiceren⁴⁴;
- (14) zal snelle en goedkope buitengerechtelijke oplossingen voor consumentenproblemen in de EU bevorderen door in 2011 een wetgevingsinstrument voor te stellen inzake alternatieve geschillenbeslechting (ADR), door voor 2012 wetgevingsvoorstellen te bestuderen voor een EU-systeem voor onlinegeschillenbeslechting bij e-handelstransacties⁴⁵, en door voor 2013 een breder gebruik van bemiddeling aan te moedigen.

2.3 De burger als ingezetene, student en beroepsbeoefenaar

2.3.1. *Het recht op vrij verkeer van personen wordt belemmerd door een verschillende en onjuiste toepassing van de EU-wetgeving en door omslachtige administratieve procedures*

Het principe van vrij verkeer van personen is de voorbije 40 jaar voortdurend geëvolueerd en alle EU-burgers kunnen er nu gebruik van maken. Het is een van de belangrijkste en meest gekoesterde individuele rechten van EU-burgers. In 2010 uitgevoerde enquêtes toonden aan dat bijna negen op de tien EU-burgers weten dat zij dit recht hebben⁴⁶ en dat zij het als EU-burgers beschouwen als een vanzelfsprekend grondrecht⁴⁷. In 2009 woonden naar schatting 11,7 miljoen EU-burgers in een andere dan hun eigen lidstaat, terwijl uit enquêtes blijkt dat veel meer burgers tijdens hun leven misschien van dit recht gebruik gaan maken. Hoewel een meerderheid (54%) van de in 2009 ondervraagde burgers niet was geïnteresseerd in werken in een andere lidstaat of te veel belemmeringen zag daarvoor⁴⁸, overwoog bijna een op de vijf Europeanen (17%) om in de toekomst daadwerkelijk in het buitenland te gaan werken⁴⁹.

In 2009 waren verblijfplaatsgerelateerde problemen in verband met de verblijfplaats de grootste bron van klachten (38%) met betrekking tot het functioneren van de interne markt⁵⁰. Uit dit cijfer blijkt dat EU-burgers zich van dit recht bewust zijn en dat ze met veel obstakels worden geconfronteerd.

De EU-burgers kampen nog steeds met problemen en onaanvaardbare belemmeringen bij het verkrijgen van een inschrijvingsbewijs: zij moeten vaak extra documenten overleggen (bv. elektriciteitsrekeningen) die niet zijn voorgeschreven door EU-regels. Volgens het EU-recht moeten EU-burgers die niet economisch actief zijn, beschikken over "voldoende financiële middelen" om langer dan drie maanden in een andere lidstaat te mogen wonen. Verscheidene lidstaten passen de EU-regels onjuist toe en gebruiken vaste bedragen als voorwaarde voor verblijf of houden geen rekening met individuele omstandigheden. EU-burgers die verblijf

⁴⁴ Zoals aangekondigd in de digitale agenda voor Europa.

⁴⁵ Zoals aangekondigd in de digitale agenda voor Europa.

⁴⁶ Flash Eurobarometer 294 "EU Citizenship", maart 2010.

⁴⁷ Eurobarometer kwaliteitsonderzoek "European citizenship – Cross-border mobility", augustus 2010.

⁴⁸ Flash Eurobarometer 263 "Internal Market: Awareness-perceptions-impacts", februari-maart 2009.

⁴⁹ Flash Eurobarometer 337 "Geographical and labour market mobility", november-december 2009.

⁵⁰ Gegevens uit de SOLVIT-databank.

houden in een andere dan hun eigen lidstaat, ondervinden vaak problemen met de toegang tot allerlei diensten en voordelen, aangezien zij worden gediscrimineerd op grond van hun nationaliteit. Ze kunnen zelfs problemen hebben met de achternaam die ze aan hun kinderen willen geven overeenkomstig de wetgeving van de lidstaat waar ze vandaan komen.

Belemmeringen voor het recht van binnenkomst en de afgifte van een verblijfsvergunning aan familieleden uit derde landen die naar een andere lidstaat verhuizende EU-burgers vergezellen of zich bij hen aansluiten, zijn onder meer overdreven vereisten inzake voor te leggen documenten, omslachtige administratieve procedures en vertragingen. Andere familieleden van EU-burgers (bv. *de facto* partners) kunnen problemen ondervinden bij de facilitering van hun recht van binnenkomst en verblijf. Voorts doen zich problemen voor wanneer het concept "andere familieleden" ofwel niet is opgenomen in de nationale wetgeving of in strijd met de EU-wetgeving wordt geïnterpreteerd.

Christian, een Luxemburger, ontmoette Natalia, een Spaanse, tijdens een Erasmusuitwisseling in Zweden. Christian heeft zijn studies inmiddels afgerond en wil nu samen met haar in Spanje gaan wonen. Hij vraagt zich echter af of dat wel zal lukken, want hij spreekt geen Spaans en twijfelt eraan of hij snel werk kan vinden in het dorpje waar Natalia woont. Als hij zich na de eerste drie maanden verblijf in Spanje gaat inschrijven, zullen de autoriteiten dan zijn uitleg aanvaarden dat hij elke maand €600 van zijn ouders krijgt en dat hij van dit bedrag kan leven? Of moet hij bewijzen dat hij een hoger of stabielere inkomen heeft?

De Commissie:

(15) zal het vrije verkeer van EU-burgers en hun familieleden uit derde landen vergemakkelijken door de EU-regels strikt te handhaven, bijvoorbeeld op het gebied van non-discriminatie; dit door goede praktijken en een betere kennis van de EU-regelgeving bij het maatschappelijk middenveld te stimuleren en door onder EU-burgers meer informatie te verspreiden over hun recht op vrij verkeer⁵¹.

2.3.2. Omslachtige en onzekere procedures voor de erkenning van academische diploma's en beroepskwalificaties

EU-burgers hebben het recht in een andere lidstaat te gaan studeren of een opleiding te volgen, en toegang te hebben tot onderwijs, onder dezelfde voorwaarden als plaatselijke studenten. Naar schatting 4% van de Europese studenten ontvangt tijdens zijn studie een Erasmusbeurs. Sinds de start van het Erasmusprogramma in 1987 hebben meer dan 2 miljoen studenten ervan geprofiteerd. Elk jaar studeren ongeveer 555 000 universiteitsstudenten in het buitenland. Een derde van de Europese studenten in het hoger onderwijs die in 2009 werden ondervraagd, zei het voornemen te hebben in een ander EU-land te gaan studeren⁵². Studenten die in het buitenland willen studeren met het in hun eigen land behaalde diploma, of die na hun studie in het buitenland naar hun eigen land terugkeren om daar te werken, moeten echter nog steeds talloze obstakels overwinnen om hun diploma's of hun studieperiode in het

⁵¹ De Commissie heeft onlangs een bijgewerkte en vereenvoudigde gids voor EU-burgers gepubliceerd over de vrijheid van burgers om zich in Europa te verplaatsen en er te wonen. In de gids worden op een begrijpelijke manier hun rechten en mogelijkheden uiteengezet: http://ec.europa.eu/justice/policies/citizenship/docs/guide_free_movement.pdf. Ook heeft de Commissie onlangs de mededeling "Het vrije verkeer van werknemers opnieuw garanderen: rechten en belangrijkste ontwikkelingen", COM(2010)373, aangenomen. Deze mededeling is gericht op bewustmaking en op het bevorderen van de rechten van migrerende EU-werknemers.

⁵² Flash Eurobarometer 260 "Students and Higher Education Reform", maart 2009.

buitenland erkend te krijgen. Het kan tijdrovend zijn om diploma's erkend te krijgen en soms wordt die erkenning dan alsnog betwist. 36% van de studenten noemt moeilijkheden bij de erkenning van studieperiodes in het buitenland als een groot tot zeer groot obstakel voor studeren in het buitenland⁵³.

De Commissie streeft ernaar alle jongeren in Europa de kans te geven hun opleiding deels in een andere lidstaat te volgen via het initiatief "Jeugd in beweging", door begeleiding te bieden op het gebied van de rechten van mobiele studenten op grond van de EU-regelgeving en door samen met lidstaten ernaar te streven dat tegen 2020 minstens 20% van de afgestudeerden van het hoger onderwijs een tijd in het buitenland heeft gestudeerd of stage gelopen. De Commissie vergemakkelijkt studeren in het buitenland ook door de vergelijkbaarheid van academische diploma's te bevorderen via het Europees kwalificatiekader.

Burgers die verwachten dat hun beroepskwalificaties gemakkelijk en automatisch zullen worden erkend, worden daarin vaak teleurgesteld: gemiddeld leidde over heel Europa slechts 70% van de erkenningsaanvragen tot een snel en succesvol resultaat.

Jonathan, uit het VK, kreeg een goede baan in Oostenrijk aangeboden, maar aarzelt om op het aanbod in te gaan. Zal zijn vrouw, die verpleegster is, daar kunnen werken? Zal zijn zoon, die geneeskunde wil studeren, er naar de universiteit kunnen gaan?

Volgens de huidige regelgeving is automatische erkenning van kwalificaties slechts in zeven van de meer dan 800 beroepen van toepassing. Burgers krijgen niet automatisch de gelegenheid om elektronisch toegang aan te vragen tot een gereguleerd beroep en moeten drie à vier maanden wachten voordat over hun aanvraag wordt beslist.

In andere gevallen zorgen de administratieve werkwijzen, vertragingen bij de erkenning en weerstand op nationaal niveau ervoor dat werken in het buitenland nog meer kosten en moeilijkheden meebrengt, en leiden zij tot meer hindernissen voor toelating tot gereguleerde beroepen. De EU-regelgeving betreffende de harmonisering van opleidingsvereisten voor automatisch erkende beroepen (met name werkers in de gezondheidszorg en architecten) is thans achterhaald.

De Commissie stelt in 2012 een wetgevingsinstrument voor om te komen tot een snellere en minder bureaucratische erkenning van beroepskwalificaties. In de mededeling over de Single Market Act wordt uitvoerig ingegaan op de problemen die de mobiliteit binnen de Europese arbeidsmarkt in de weg staan, en de oplossingen die de Commissie overweegt.

2.3.3. Co-existentie van verschillende socialezekerheidsstelsels vormt een probleem voor de mobiliteit van werknemers

Zoals onlangs is gebleken uit een Eurobarometer-enquête⁵⁴, vormen onder andere de verschillen tussen nationale socialezekerheidsstelsels een bron van frustratie voor Europeanen die over de grens werken. Naast deze problemen is er ook nog sprake van een complexe samenwerking tussen nationale socialezekerheidsinstellingen, hetgeen kan leiden tot vertragingen en problemen bij het uitwisselen van socialezekerheidsinformatie over burgers.

⁵³ Flash Eurobarometer 260 "Students and Higher Education Reform", maart 2009.

⁵⁴ Eurobarometer kwaliteitsonderzoek "European citizenship – Cross-border mobility", augustus 2010.

Zeta, een Grieks staatsburger, verhuisde naar Duitsland om daar te werken, maar haar echtgenoot en beide kinderen bleven in Griekenland. Door een vertraging in verband met de uitwisseling van socialezekerheidsinformatie tussen de Griekse en de Duitse instellingen duurde het heel lang voordat duidelijk was welk land kinderbijslag diende toe te kennen.

Bovendien dekt de EU-regelgeving betreffende de coördinatie van de sociale zekerheid alleen de verplichte socialezekerheidsstelsels. Op het gebied van pensioenen dekt deze regelgeving bijvoorbeeld niet de aanvullende (bijvoorbeeld bedrijfs-) pensioenen; de afzonderlijke regels waaronder ze vallen⁵⁵, bieden slechts een basisniveau van bescherming. De Commissie heeft onlangs het startschot gegeven voor breed overleg over mogelijke oplossingen die ervoor moeten zorgen dat mobiele werknemers pensioenvoorzieningen verkrijgen, behouden en er toegang toe hebben wanneer ze met pensioen gaan⁵⁶. In de mededeling over de Single Market Act wordt uitvoerig ingegaan op deze belemmeringen en de oplossingen die de Commissie overweegt.

De Commissie:

- (16) werkt aan verbetering van de informatievoorziening aan burgers en de ontwikkeling van een nieuw systeem voor elektronische uitwisseling van gegevens om vertragingen en problemen bij het uitwisselen van socialezekerheidsinformatie te beperken.

2.4. De burger als politieke actor

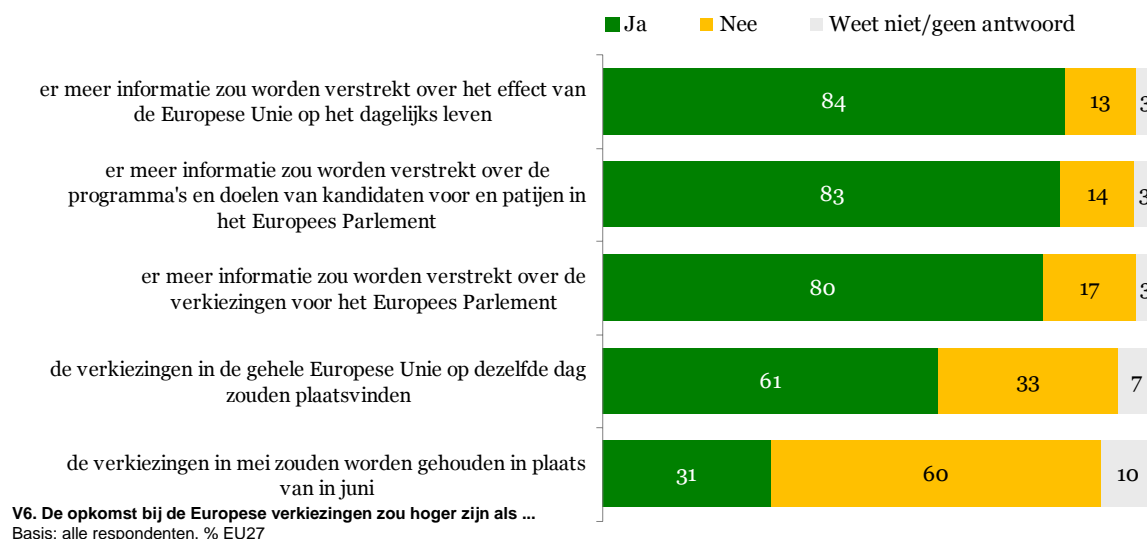
De opkomst voor de verkiezingen is sinds de eerste rechtstreekse Europese verkiezingen in 1979 gestaag gedaald. Deze trend wordt bevestigd door de lage opkomst (43%) bij de jongste verkiezingen in juni 2009. Uit een recente enquête blijkt dat er volgens meer dan acht op de tien EU-burgers een hogere opkomst zou kunnen zijn, als de politieke partijen meer informatie zouden geven over hun programma's en over de impact van de EU op het leven van haar burgers⁵⁷.

⁵⁵ Richtlijn 98/49/EG van de Raad van 29 juni 1998 betreffende de bescherming van de rechten op aanvullend pensioen van werknemers en zelfstandigen (PB L 209 van 25.7.1998, blz. 46).

⁵⁶ Groenboek naar adequate, houdbare en zekere Europese pensioenstelsels, COM(2010)365.

⁵⁷ Flash Eurobarometer 292 "Electoral rights of citizens of the EU", maart 2010. Dit werd bevestigd door de resultaten van de kwalitatieve Eurobarometer-enquête "European Union citizenship – cross-border mobility" van augustus 2010.

De opkomst bij de Europese verkiezingen zou hoger zijn als ...



Bij het organiseren van verkiezingen voor het Europees Parlement moeten alle lidstaten gemeenschappelijke principes in acht nemen: het zijn vrije, geheime en rechtstreekse algemene verkiezingen. Vroegtijdige bekendmaking van de resultaten in de ene lidstaat⁵⁸, d.w.z. verscheidene dagen voor het afsluiten van de verkiezingen in andere lidstaten, is een inbreuk op de EU-wetgeving en belet burgers hun stem uit te brengen zonder beïnvloed te worden door deze verkiezingsuitslagen.

De Commissie:

(17) verzoekt de lidstaten ervoor te zorgen dat de verkiezingsuitslagen voor het Europees Parlement in de toekomst in alle lidstaten op hetzelfde ogenblik worden bekendgemaakt.

EU-burgers die in een andere dan hun eigen lidstaat wonen, hebben actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement⁵⁹. Sommige lidstaten blijken de EU-burgers niet voldoende over dit recht te informeren⁶⁰. Er zijn lidstaten die, wanneer ze burgers in het kiesregister inschrijven, strengere eisen opleggen aan EU-burgers uit andere lidstaten dan aan hun eigen burgers (bezit van een nationale identiteitskaart, verplichting om zich opnieuw te

⁵⁸ De Commissie onderzoekt momenteel het geval van Nederland.

⁵⁹ Artikel 22, lid 2, VWEU, en Richtlijn 93/109/EG van de Raad van 6 december 1993 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen staatsburger zijn (PB L 329 van 30.12.1993, blz. 34).

⁶⁰ De Commissie onderzoekt momenteel de gevallen van Bulgarije, Malta, Hongarije, Letland, Slowakije, Polen, Slovenië en Roemenië.

registreren telkens wanneer er Europese verkiezingen plaatsvinden, enz.)⁶¹. Dergelijke voorwaarden lijken in strijd met de EU-wetgeving.

Ruta, een Litouwse die in Malta woont, wil bij de Europese verkiezingen haar stem uitbrengen op Maltese kandidaten. Dit recht wordt haar ontzegd omdat ze geen Maltese identiteitskaart heeft, zoals de Maltese wetgeving vereist.

Een aantal lidstaten geeft alleen de eigen onderdanen het recht om lid te worden van een politieke partij of een partij op te richten⁶². EU-burgers van andere lidstaten die daar wonen, kunnen dus niet ten volle aan het politieke leven deelnemen en hun kiesrecht uitoefenen.

Charlotte, een Deens staatsburger die in Tsjechië woont, wil lid worden van een Tsjechische partij die haar politieke ideeën deelt. De nationale wetgeving staat haar dit momenteel niet toe. Ook in Polen en Litouwen is dit het geval.

Volgens de huidige EU-regelgeving moeten EU-burgers die naar een andere lidstaat zijn verhuisd en zich kandidaat willen stellen voor de verkiezingen voor het Europees Parlement, van hun lidstaat van herkomst het bewijs verkrijgen dat hun het kiesrecht niet is ontnomen. Bovendien voorziet de huidige EU-regelgeving in procedures ter voorkoming van dubbele kandidatuur en dubbele stemming. Deze procedures leiden vaak tot een onnodige bureaucratische last. Daarom moeten zij worden vereenvoudigd, zonder dat zij daardoor minder effectief misbruik tegengaan.

De Commissie:

- (18) verzoekt de lidstaten om erop toe te zien dat EU-burgers in de lidstaat waar zij verblijven hun stem kunnen uitbrengen, lid kunnen worden van een politieke partij of een politieke partij kunnen oprichten en dat de lidstaten EU-burgers naar behoren informeren over hun kiesrecht;
- (19) stelt een vereenvoudiging voor van de procedure voor EU-burgers die zich kandidaat stellen in de lidstaat waar zij verblijven, en brengt verbeteringen aan in het huidige mechanisme ter voorkoming van dubbele stemming bij verkiezingen voor het Europees Parlement; hierbij wordt rekening gehouden met het tijdsbestek en het resultaat van een toekomstige hervorming van de verkiezingen voor het Europees Parlement⁶³.

Bovendien kunnen sommige EU-burgers die verhuizen naar en wonen in een andere lidstaat, hun recht verliezen om deel te nemen aan de nationale verkiezingen in hun lidstaat van herkomst. Volgens de wetgeving van verscheidene lidstaten⁶⁴ wordt hun staatsburgerschap het kiesrecht ontnomen, indien zij een bepaalde periode in een andere lidstaat wonen. Vele EU-burgers hebben de Commissie en het Europees Parlement laten weten dat zij nergens aan de

⁶¹ Commissie onderzoekt momenteel de gevallen van Malta en Slovenië. Slovenië heeft de Commissie op 15 juli 2010 in kennis gesteld van een nieuwe wet; de Commissie onderzoekt momenteel of deze in overeenstemming is met de EU-regels.

⁶² De Commissie onderzoekt momenteel de gevallen van Bulgarije, Tsjechië, Finland, Duitsland, Griekenland, Letland, Litouwen, Slowakije, Spanje en Polen

⁶³ Ontwerpverslag over een voorstel tot wijziging van de Akte van 20 september 1976 betreffende de verkiezing van de vertegenwoordigers in het Europees Parlement door middel van rechtstreekse algemene verkiezingen: <http://www.europarl.europa.eu/oeil/file.jsp?id=5806882>

⁶⁴ Ierland, Hongarije, Denemarken, Malta, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk.

nationale verkiezingen kunnen deelnemen, d.w.z. noch in de lidstaat van herkomst noch in de lidstaat van verblijf.

De Commissie:

- (20) zal een discussie op gang brengen over de politieke mogelijkheden om te voorkomen dat EU-burgers hun politieke rechten verliezen als gevolg van het feit dat zij gebruikmaken van hun recht van vrij verkeer.

2.5. Gebrek aan gemakkelijk toegankelijke informatie en hulp aan burgers

Burgers oefenen van hun rechten niet uit omdat ze er niet van op de hoogte zijn. Op EU-niveau bestaat een schat aan informatie en netwerken voor probleemoplossing. Iedere dag beginnen ongeveer 700 000 mensen hun zoektocht naar informatie op de websites van de EU. Een enquête in 2006 toonde echter aan dat bijna 70% van de Europeanen niet van het bestaan van deze netwerken afwist, terwijl zij die ze wel kenden, niet goed wisten waar ze met hun vragen terecht konden en wat ze ervan konden verwachten. Burgers verloren tijd en vertrouwen doordat ze van het ene netwerk naar het andere werden doorverwezen⁶⁵. Uit een in 2010 gehouden enquête bleek dat slechts 42% van de Europeanen weet wat zijn rechten zijn en dat 72% hier graag meer over zou willen weten⁶⁶. Een andere recente enquête⁶⁷ bracht aan het licht dat burgers die van de ene EU-lidstaat naar de andere verhuizen, vaak gefrustreerd zijn omdat ze verschillende bronnen nodig hebben om alle benodigde informatie te vinden. Wanneer hun wordt gevraagd op welke manier hun grensoverschrijdende ervaringen vergemakkelijkt had kunnen worden, zeggen burgers dat ze de voorkeur zouden geven aan "één loket" waar zij alle relevante informatie kunnen vinden, ook zeer praktische en landspecifieke informatie.

Burgers moeten gemakkelijk en rechtstreeks toegang hebben tot informatie over de EU. Zij zouden bekend moeten zijn met de rechten die de EU hun biedt en met hun kansen in de Unie. Europa moet letterlijk slechts een muisklik of telefoontje verwijderd zijn.

Om gebruik te kunnen maken van EU-rechten moeten vaak nationale, regionale of lokale voorschriften en procedures worden gevolgd. Daarom zal de Commissie streven naar een nauwe samenwerking met de nationale autoriteiten, zodat zij informatie over alle EU-landen kan verstrekken.

In de kandidaat-lidstaten waarvoor de toetreding niet ver meer is, moeten ook maatregelen worden genomen om de burgers beter bij het toetredingsproces te betrekken en hun te informeren over hun toekomstige rechten als EU-burger.

De Commissie:

- (21) is de portaalsite "Uw Europa" aan het uitwerken tot het centrale loket voor alle informatie inzake de rechten van burgers en bedrijven in de EU. De bedoeling is dat het gebruiksvriendelijk is en toegankelijk via internet (<http://ec.europa.eu/youreurope>) en via een gratis telefoonnummer (Europe Direct-contactcentrum). Dit wordt het

⁶⁵ Flash Eurobarometer 254 "Internal Market - Opinions and experiences of Citizens in EU-25", oktober 2006.

⁶⁶ StandaardEurobarometer 73 "Public opinion in the European Union", mei 2010.

⁶⁷ Kwalitatieve Eurobarometer-enquête "EU Citizenship – cross-border mobility", augustus 2010.

centrale contactpunt ("front office") dat duidelijke en praktische informatie verstrekt en vragen doorstuurt naar de verschillende gespecialiseerde hulpdiensten ("back offices");

- (22) is haar informatienetwerken in de lidstaten aan het stroomlijnen zodat burgers gemakkelijk het juiste contactpunt op nationaal, regionaal en lokaal niveau vinden. Samen met de 500 informatiecentra van Europe Direct zullen de vertegenwoordigingen van de Commissie in de lidstaten zorgen voor verbetering van de bevordering van de burgerrechten tegen 2012, onder meer door een betere samenwerking en interactie met bestaande ondersteunende en probleemoplossende diensten op EU-niveau.

2.6 Onvoldoende bekendheid met de betekenis van EU-burgerschap

De meeste Europese burgers (79%) beweren vandaag de dag enigszins vertrouwd te zijn met de term "burger van de Europese Unie"⁶⁸. Slechts 43% kent echter de betekenis van de term en 48% geeft aan "niet goed geïnformeerd" te zijn over zijn rechten als EU-burger. Sterker nog, minder dan een derde (32%) beschouwt zichzelf als "goed" of "zeer goed geïnformeerd" over zijn rechten als EU-burger.

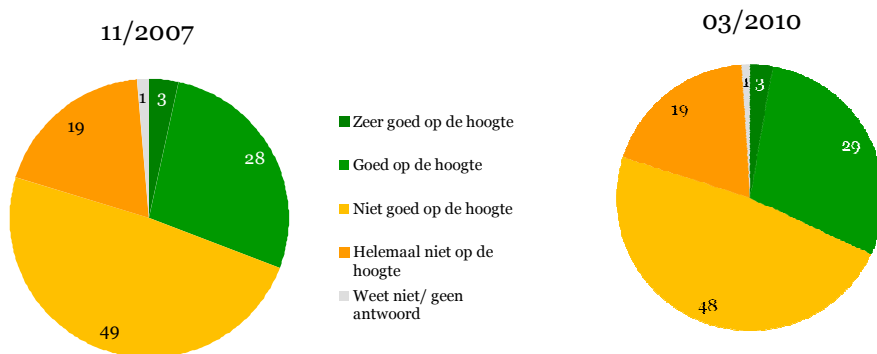
Bekendheid met de term "burger van de Europese Unie" (2007-2010)



V1. Dit onderzoek heeft betrekking op het burgerschap van de Europese Unie. Kent u de term "burger van de Europese Unie"?
Basis: alle respondenten, % EU27

⁶⁸ Flash Eurobarometer 294 'EU Citizenship', maart 2010.

**Hoe goed zijn mensen op de hoogte van hun rechten als burger van de Europese Unie?
(2007-2010)**



Q2. Hoe goed bent u op de hoogte van uw rechten als burger van de Europese Unie?
Basis: alle respondenten, % EU27

Om ervoor te zorgen dat het EU-burgerschap echt iets gaat betekenen in het leven van mensen, moeten zij bewuster worden gemaakt van hun rechten en verantwoordelijkheden.

Diverse financiële programma's kunnen worden ingezet ter bevordering van het EU-burgerschap, waaronder "Europa voor de burger" 2007-2013, met een budget van 215 miljoen euro en een nadruk op de bevordering van burgerparticipatie, en "Grondrechten en burgerschap" 2007-2013, met een budget van 93,8 miljoen euro en een nadruk op de bevordering van de rechten verbonden aan het EU-burgerschap, zoals het kiesrecht bij gemeentelijke en Europese verkiezingen in de lidstaat waar men verblijft, vrij verkeer en consulaire bescherming. EU-burgers en belanghebbenden dienen op deze en andere financieringsmogelijkheden van de EU te worden gewezen met het oog op schaalvoordelen.

Het Verdrag van Lissabon biedt veel nieuwe mogelijkheden, verantwoordelijkheden en doelstellingen om de burgers en het maatschappelijk middenveld actiever bij het Europese project te betrekken, met name door de introductie van het burgerinitiatief. Om uitvoering te geven aan dit belangrijke hulpmiddel voor de participerende democratie, heeft de Commissie wetgeving voorgesteld die voorziet in procedures en voorwaarden voor het gebruik van dit mechanisme⁶⁹. Burgeractie op EU-niveau kan verder worden bevorderd door de Europese dimensie van de activiteiten van stichtingen van algemeen belang te vergroten. De ongeveer 110 000 stichtingen die momenteel actief zijn in de EU-lidstaten, houden zich al bezig met algemene kwesties als onderzoek, milieu, gezondheid en werkgelegenheid, die de EU-burgers na aan het hart liggen. Stichtingen die hun activiteiten 'over de grens' willen ontwikkelen, worden echter geconfronteerd met een aantal administratieve, burgerlijke en fiscale belemmeringen (bv. met betrekking tot de procedure om als stichting erkend te worden, de fiscale vrijstellingen die hun in de verschillende lidstaten worden verleend enz.). Dit alles belemmert de ontplooiing van internationale activiteiten en leidt tot hogere kosten waardoor er minder geld overblijft voor het algemeen belang. Zoals in de mededeling over de Single Market Act wordt aangekondigd, zal de Commissie in 2011 een verordening voorstellen voor een statuut voor Europese stichtingen, om deze problemen op te lossen.

Onafhankelijke media die berichten over EU-zaken, zijn van groot belang voor het informeren van EU-burgers en de openbare discussie over Europa. Er is echter nog een lang geen sprake

⁶⁹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad over het burgerinitiatief, COM(2010) 119.

van een echt Europees medialandschap dat geïnformeerde debatten over het EU-beleid stimuleert. Zoals in het verslag van de heer Lamassoure wordt opgemerkt, worden verslagen over het beleid van de VS in veel lidstaten nog steeds relevanter gevonden dan nieuws over EU-zaken. Bovendien draagt de huidige economische crisis ertoe bij dat bij veel media het aantal EU-correspondenten afneemt en de media-aandacht zich weer op nationale zaken richt. Euronews is momenteel de enige tv-zender die nieuws brengt vanuit een Europees perspectief en veel tijd besteedt aan EU-zaken. Euronews zou zijn format moeten verbeteren om een even grote impact en reputatie te krijgen als andere internationale nieuwszenders; Euronews heeft nog geen studio in Brussel die een rechtstreekse verslaggeving vanuit de hoofdstad van de Europese Unie mogelijk zou maken.

De Commissie:

- (23) zal burgers bewuster maken van wat het betekent om EU-burger te zijn, welke rechten zij hebben en wat de betekenis hiervan is voor hun dagelijks leven, door voor te stellen om 2013 uit te roepen tot Europees Jaar van de burger en door gedurende dit jaar doelgerichte evenementen te organiseren rond het EU-burgerschap en het EU-beleid inzake burgers;
- (24) zal het voor EU-burgers en belanghebbenden gemakkelijker maken de door de Commissie geboden financiële steun te gebruiken voor de ontwikkeling van het EU-burgerschap, door synergieën tussen de beschikbare financiële instrumenten van de EU te benutten en door te rationaliseren;
- (25) zal nagaan hoe de informatieverstrekking over Europese aangelegenheden kan worden verbeterd door middel van onafhankelijke, professionele en kwalitatief hoogstaande verslaggeving; zij onderzoekt in dit verband ook of er mogelijkheden zijn voor een duurzamere financiering van Euronews. De inrichting van een Brusselse studio voor Euronews zal worden bevorderd.

3. CONCLUSIES

Op veel van de gebieden die in dit verslag aan de orde komen, is het ontbreken van EU-wetgeving niet de voornaamste reden dat burgers worden geconfronteerd met belemmeringen bij het uitoefenen van hun rechten. In sommige gevallen dienen de bestaande regels te worden uitgebreid, bijgewerkt of zelfs radicaal herzien om gelijke tred te houden met de evoluerende sociaaleconomische of technische realiteit. De meeste van de genoemde maatregelen waarmee de belemmeringen moeten worden weggewerkt, vallen uiteen in drie hoofdcategorieën: het gaat erom dat de EU-rechten doeltreffend worden gehandhaafd, dat de burgers er gemakkelijker gebruik van kunnen maken en dat zij er beter van op de hoogte worden gebracht.

De eerste categorie maatregelen en acties heeft tot doel te **garanderen dat de rechten van de burgers volledig worden gehandhaafd** door de lidstaten. Dergelijke maatregelen zijn met name relevant op gebieden waarvan de EU-wetgeving overwegend bestaat uit richtlijnen die – in tegenstelling tot verordeningen – in nationale wetten of administratieve bepalingen moeten worden omgezet in het rechtssysteem van elke lidstaat. Bij deze acties wordt een zeer gedetailleerd onderzoek uitgevoerd naar nationale maatregelen, begeleiding geboden door administratieve samenwerking of richtsnoeren en, waar nodig, het opstarten van inbreukprocedures.

De tweede categorie heeft tot doel **het dagelijks leven van de burgers te vergemakkelijken door de uitoefening van individuele rechten te vereenvoudigen**. Dit kan door onnodige hindernissen te verhelpen, oplossingen te vinden voor individuele gevallen en kosten en administratieve lasten van nationale procedures en praktijken te verminderen. Dit gebeurt met "zachte wetgevingsinstrumenten" zoals aanbevelingen en gedragscodes, de verspreiding van goede praktijken, het bevorderen van vertrouwen en het stimuleren van een nauwere en meer doeltreffende samenwerking tussen de nationale instanties zodat burgers hun rechten kunnen uitoefenen in heel Europa. Leemten in de EU-wetgeving moeten ook worden opgevuld.

De derde categorie heeft tot doel **de burgers bewust te maken van hun rechten**, zodat zij hun kansen beter kunnen benutten. Tegelijkertijd moeten nationale instanties, rechters en beoefenaars van juridische beroepen ook op de hoogte zijn van deze rechten, zodat ze de burgers kunnen helpen. Tot deze maatregelen behoren onder meer de oprichting van één loket voor informatie en advies, en voorlichtingscampagnes.

De EU moet op al deze niveaus haar beloften nakomen teneinde de rechten van de burgers tastbaarder te maken. In dit verslag staan 25 initiatieven op korte en middellange termijn om de belemmeringen waardoor burgers geen gebruik kunnen maken van hun rechten, weg te nemen.

De Commissie beschouwt dit als het begin van een proces waarin verder wordt vastgesteld tegen welke problemen de burgers nog steeds aanlopen en hoe deze kunnen worden opgelost. Het verslag vormt het uitgangspunt voor een debat met andere EU-instellingen, met name het Europees Parlement en de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, en met het maatschappelijk middenveld. Daarnaast is het belangrijk dat de nationale parlementen actief bij dit debat betrokken worden, niet alleen om te controleren of het subsidiariteitsbeginsel wordt nageleefd, maar ook om hun standpunten kenbaar te maken in het kader van de politieke dialoog⁷⁰.

Willen deze inspanningen succesvol zijn, dan is de betrokkenheid van de Europese burgers essentieel: niet alleen als passieve begunstigden van rechten, maar als actieve deelnemers aan het Europese project. Er bestaat een scala van participatie-instrumenten om burgers bij de beleidsvorming te betrekken. Met deze instrumenten is het mogelijk beter te begrijpen wat de burgers bezighoudt.

Dit verslag heeft tot doel te peilen wat de ideeën, zorgen en verwachtingen van EU-burgers zijn en hun nauwer bij het proces te betrekken. Het is bedoeld om een debat en gedachtenwisseling op gang te brengen over hoe het EU-burgerschap ten volle kan worden benut om de Europeanen betere kansen te bieden door te zorgen voor concrete voordelen met een zichtbare impact. Deze bottom-up aanpak, waar de heer Lamassoure voor pleit als een manier om een echt "burgerpakket" tot stand te brengen en een open en constructieve dialoog op gang te brengen, zal een cruciale rol spelen bij de vorming van een Europa dat de rechten van zijn burgers beschermt in hun behoeften voorziet.

⁷⁰ De Commissie is in 2006 een nieuwe, informele dialoog begonnen met de nationale parlementen, meestal aangeduid als de "politieke dialoog" of het "Barroso-initiatief". Deze dialoog houdt in dat de Commissie haar voorstellen en raadgevingsdocumenten rechtstreeks voorlegt aan de nationale parlementen, die verzocht wordt hierop te reageren. Dit met het oog op een betere beleidsontwikkeling en een grotere betrokkenheid van de nationale parlementen bij Europese aangelegenheden.

Dit proces stelt de Commissie in staat om in 2013, een Europees jaar dat in het teken van de burger zal staan, een beoordeling van de prestaties van de Commissie en de eerste effecten van de maatregelen in dit verslag te presenteren. De Commissie zal zo een ambitieus en allesomvattend actieplan kunnen aankondigen dat een einde moet maken aan de hardnekkige hindernissen die burgers beletten hun rechten uit te oefenen.

**VERSLAG OVER HET EU-BURGERSCHAP 2010:
25 MAATREGELEN OM HET DAGELIJKS LEVEN VAN EU-BURGERS TE
VERBETEREN**

De Commissie:

- (1) stelt in 2011 een wetgevingsinstrument voor om internationale koppels (gehuwde dan wel officieel samenwonende partners) makkelijker inzicht te verschaffen in welke rechtbanken bevoegd zijn en welke wet van toepassing is op hun eigendomsrechten (bv. een woning in gemeenschappelijk bezit);
- (2) zal het vrije verkeer van documenten van de burgerlijke stand (bv. geboorteaktes) vergemakkelijken door in 2013 wetgevingsinstrumenten voor te stellen;
- (3) zal zowel burgers als beoefenaars van juridische beroepen in staat stellen gemakkelijk meertalige informatie over de rechtsstelsels te vinden via het Europees e-justitieportaal;
- (4) zal, door in 2011 twee wetgevingsinstrumenten voor te stellen, zorgen voor verdere verbetering van de bescherming van verdachten in strafzaken, onder andere door te waarborgen dat de verdachte tijdens zijn detentie toegang heeft tot een advocaat en kan communiceren met de buitenwereld;
- (5) zal de bescherming van slachtoffers van een misdaad verbeteren door in 2011 een pakket maatregelen voor te stellen, waaronder een wetgevingsinstrument;
- (6) zal de formaliteiten en voorwaarden voor de inschrijving van auto's die reeds in een andere lidstaat zijn geregistreerd, vereenvoudigen door in 2011 een wetgevingsinstrument voor te stellen. Zij onderneemt ook stappen in gevallen waar de fiscale behandeling van auto's discriminerend is, en werkt aan oplossingen voor de dubbele inschrijvingsbelasting op auto's die het vrije verkeer van burgers en goederen kan belemmeren;
- (7) stelt voor de toegang tot grensoverschrijdende gezondheidszorg te vergemakkelijken en zet ook proefmaatregelen op om Europeanen een beveiligde onlinetoegang te geven tot hun medische gegevens en om tegen 2020 een brede verspreiding van telegeneeskundendiensten aan te bieden. De Commissie beveelt tevens aan welke gemeenschappelijke minimumreeks van gegevens uit patiëntendossiers tegen 2012 in alle lidstaten elektronisch en interoperabel toegankelijk moeten zijn of kunnen worden uitgewisseld;
- (8) stelt in 2011 wetgevende maatregelen voor om de doeltreffendheid van het recht van EU-burgers op bijstand in derde landen te verhogen, zodat deze burgers, ook in crisissituaties, hulp krijgen van de diplomatieke en consulaire autoriteiten van de andere lidstaten. Bovendien gaat zij de burgers beter informeren via een speciale website en met doelgerichte voorlichting;
- (9) dient in 2011 een wetgevingsvoorstel in om de huidige regels voor de bescherming van consumenten die pakketreizen kopen, met name via het

internet, te moderniseren en de aankoop van pakketreizen uit andere lidstaten te vergemakkelijken;

- (10) zal ernaar streven het rechtskader voor gemeenschappelijke rechten in de EU voor reizigers ongeacht het vervoermiddel, te voltooiën en zal ervoor zorgen dat deze rechten worden gehandhaafd, ook de rechten van vliegtuigpassagiers (bv. in geval van lange vertragingen en annuleringen). De Commissie zal er tevens naar streven vervoersknooppunten (zoals luchthavens, stations en havens) geleidelijk tot plaatsen te maken waar burgers gemakkelijk toegang hebben tot informatie over hun EU rechten, in het bijzonder wanneer het gaat om reizen binnen de EU;
- (11) zal nieuwe manieren voorstellen om te garanderen dat passagiers met een verminderde mobiliteit gemakkelijker toegang krijgen tot alle transportmiddelen en relevante infrastructuur, zal vanaf 2010 een jaarlijkse prijs uitreiken aan de meest toegankelijke Europese steden, zal een betere toegang tot diensten zoals reisverzekeringen bevorderen, en EU normen ontwikkelen voor de toegankelijkheid van gebouwen, door in 2010 een Europese handicapstrategie voor de periode 2010-2020 voor te stellen;
- (12) zal voorstellen doen om het vertrouwen van de consument in toeristische producten te vergroten, door bewustmakingscampagnes voor Europese toeristen te organiseren en door de tevredenheid van de consument over de toeristische dienstverlening (bv. vervoer, verblijf, reizen enz.) te peilen;
- (13) zet voor 2012 op een begrijpelijke manier de rechten uiteen van gebruikers van onlinediensten door een code van EU-onlinerechten te publiceren;
- (14) zal snelle en goedkope buitengerechtelijke oplossingen voor consumentenproblemen in de EU bevorderen door in 2011 een wetgevingsinstrument voor te stellen inzake alternatieve geschillenbeslechting (ADR), door voor 2012 wetgevingsvoorstellen te bestuderen voor een EU-systeem voor onlinegeschillenbeslechting bij e-handelstransacties, en door voor 2013 een breder gebruik van bemiddeling aan te moedigen;
- (15) zal het vrije verkeer van EU-burgers en hun familieleden uit derde landen vergemakkelijken door de EU-regels strikt te handhaven, bijvoorbeeld op het gebied van non-discriminatie; dit door goede praktijken en een betere kennis van de EU-regelgeving bij het maatschappelijk middenveld te stimuleren en door onder EU-burgers meer informatie te verspreiden over hun recht op vrij verkeer;
- (16) werkt aan verbetering van de informatievoorziening aan burgers en de ontwikkeling van een nieuw systeem voor elektronische uitwisseling van gegevens om vertragingen en problemen bij het uitwisselen van socialezekerheidsinformatie te beperken;
- (17) verzoekt de lidstaten ervoor te zorgen dat de verkiezingsuitslagen voor het Europees Parlement in de toekomst in alle lidstaten op hetzelfde ogenblik worden bekendgemaakt;

- (18) verzoekt de lidstaten om erop toe te zien dat EU-burgers in de lidstaat waar zij verblijven hun stem kunnen uitbrengen, lid kunnen worden van een politieke partij of een politieke partij kunnen oprichten en dat de lidstaten EU-burgers naar behoren informeren over hun kiesrecht;
- (19) stelt een vereenvoudiging voor van de procedure voor EU-burgers die zich kandidaat stellen in de lidstaat waar zij verblijven, en brengt verbeteringen aan in het huidige mechanisme ter voorkoming van dubbele stemming bij verkiezingen voor het Europees Parlement; hierbij wordt rekening gehouden met het tijdsbestek en het resultaat van een toekomstige hervorming van de verkiezingen voor het Europees Parlement;
- (20) zal een discussie op gang brengen over de politieke mogelijkheden om te voorkomen dat EU-burgers hun politieke rechten verliezen als gevolg van het feit dat zij gebruikmaken van hun recht van vrij verkeer;
- (21) is de portaalsite "Uw Europa" aan het uitwerken tot het centrale loket voor alle informatie inzake de rechten van burgers en bedrijven in de EU. De bedoeling is dat het gebruiksvriendelijk is en toegankelijk via internet (<http://ec.europa.eu/youreurope>) en via een gratis telefoonnummer (Europe Direct-contactcentrum). Dit wordt het centrale contactpunt ("front office") dat duidelijke en praktische informatie verstrekt en vragen doorstuurt naar de verschillende gespecialiseerde hulpdiensten ("back offices");
- (22) is haar informatienetwerken in de lidstaten aan het stroomlijnen zodat burgers gemakkelijk het juiste contactpunt op nationaal, regionaal en lokaal niveau vinden. Samen met de 500 informatiecentra van Europe Direct zullen de vertegenwoordigingen van de Commissie in de lidstaten zorgen voor de bevordering van de verbetering van de burgerrechten tegen 2012, onder meer door een betere samenwerking en interactie met bestaande ondersteunende en probleemoplossende diensten op EU-niveau.
- (23) zal burgers bewuster maken van wat het betekent om EU burger te zijn, welke rechten zij hebben en wat de betekenis hiervan is voor hun dagelijks leven, door voor te stellen om 2013 uit te roepen tot Europees Jaar van de burger en door gedurende dit jaar doelgerichte evenementen te organiseren rond het EU-burgerschap en het EU-beleid inzake burgers;
- (24) zal het voor EU-burgers en belanghebbenden gemakkelijker maken de door de Commissie geboden financiële steun te gebruiken voor de ontwikkeling van het EU-burgerschap, door synergieën tussen de beschikbare financiële instrumenten van de EU te benutten en door te rationaliseren;
- (25) zal nagaan hoe de informatieverstrekking over Europese aangelegenheden kan worden verbeterd door middel van onafhankelijke, professionele en kwalitatief hoogstaande verslaggeving; zij onderzoekt in dit verband ook of er mogelijkheden zijn voor een duurzamere financiering van Euronews. De inrichting van een Brusselse studio voor Euronews zal worden bevorderd.