



Brussel, 8.5.2013
COM(2013) 270 final

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

KRACHTENS ARTIKEL 25 VWEU

Over de vorderingen op weg naar een echt EU-burgerschap 2011-2013

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

KRACHTENS ARTIKEL 25 VWEU

Over de vorderingen op weg naar een echt EU-burgerschap 2011-2013

1. INLEIDING

In het kader van het Europees Jaar van de burger 2013 en overeenkomstig artikel 25 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) wordt in dit verslag een overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van het EU-burgerschap tussen **1 januari 2011 en 31 maart 2013**. Aangezien het Verdrag van Lissabon in werking is getreden, komen ook het Europees burgerinitiatief en het verbod van discriminatie op grond van nationaliteit aan bod¹.

Wat betreft discriminatie op andere gronden (artikel 19 VWEU) zal de Commissie in november 2013 een verslag publiceren over de tenuitvoerlegging van de richtlijn rassengelijkheid² en de richtlijn gelijke behandeling in arbeid en beroep³, waarin op een samenhangende manier zal worden gekeken naar discriminatie op grond van ras of etnische oorsprong, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd en seksuele geaardheid. De Commissie zal ook een verslag publiceren over de toepassing van de richtlijn betreffende gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen⁴.

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarin de rechten van de EU-burgers in titel V (artikelen 39 tot en met 46) zijn vastgelegd, heeft door het Verdrag van Lissabon volledige rechtskracht gekregen. Bijgevolg wordt ook in de drie jaarverslagen over de toepassing van het Handvest van de grondrechten, die in maart 2011⁵, april 2012⁶ en mei 2013⁷ zijn aangenomen, een overzicht gegeven van de vorderingen op het gebied van de rechten van de burgers van de Unie.

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

2.1. Recente ontwikkelingen in de rechtspraak in verband met EU-burgerschap

In een aantal belangrijke uitspraken heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn vaste uitgangspunt dat „**de hoedanigheid van burger van de Unie de primaire hoedanigheid van de onderdanen van de lidstaten [dient] te zijn**” verder uitgewerkt⁸.

¹ De artikelen 18 en 24 VWEU werden door het Verdrag van Lissabon geïntegreerd in het tweede deel van het VWEU („Non-discriminatie en burgerschap van de Unie”).

² Richtlijn 2000/43/EG houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming.

³ Richtlijn 2000/78/EG tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

⁴ Richtlijn 2006/54/EG betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep.

⁵ COM(2011) 160 - http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual_report_2010_nl.pdf

⁶ COM(2012) 169 - http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter-brochure-report_en.pdf

⁷ COM(2013) 271 - http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter_report_2012_en.pdf

⁸ Zie bijvoorbeeld zaak C-184/99, *Grzelczyk*.

In het *Zambrano*-arrest⁹ stelde het Hof dat artikel 20 VWEU zich verzet tegen nationale maatregelen die tot gevolg kunnen hebben dat burgers van de Unie het effectieve genot wordt ontzegd van de belangrijkste aan hun status van burger van de Unie ontleende rechten. Na de toepassing van dat criterium in die specifieke zaak concludeerde het Hof dat een onregelmatige migrant in een lidstaat, wiens ten laste zijnde kinderen van jonge leeftijd onderdanen van dat land zijn, het recht moet hebben om daar te verblijven en te werken. Het Hof lichtte toe dat een weigering om de ouder dat recht toe te kennen, de kinderen het effectieve genot van de belangrijkste aan de status van burger van de Unie verbonden rechten zou ontzeggen, omdat zij zouden worden verplicht het grondgebied van de Unie te verlaten om hun ouders te volgen. Het Hof verklaarde voorts dat dit ook geldt wanneer de kinderen hun recht van vrij verkeer binnen de EU nooit hebben uitgeoefend.

In een andere zaak, *Dereci*¹⁰, beklemtoonde het Hof de zeer bijzondere en uitzonderlijke aard van de situaties waarin dat criterium van toepassing kan zijn. Het criterium is alleen van toepassing op situaties waarin de EU-burger verplicht zou worden het grondgebied van de Unie als geheel te verlaten (niet alleen het grondgebied van de lidstaat waarvan hij/zij onderdaan is). Voorts heeft het betrekking op situaties waarin geen verblijfsrecht kan worden ontzegd aan een staatsburger van een derde land die lid is van de familie van een staatsburger van een lidstaat, omdat anders de nuttige werking zou worden ontnomen aan het burgerschap van de Unie van deze laatste staatsburger. Het feit dat de burger van de Unie wenst dat een familielid dat niet de nationaliteit van een lidstaat bezit, bij hem verblijft, volstaat echter niet om aan te nemen dat hij/zij verplicht zou worden om het grondgebied van de Unie te verlaten indien het familielid geen verblijfsrecht wordt toegekend.

Het Hof wees er voorts op dat nationale overheden of gerechtshoven per geval moeten beoordelen of een weigering om een verblijfsrecht toe te kennen, het recht op bescherming van het familie- en gezinsleven zou ondermijnen, en wel in het licht van artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie in situaties die onder het recht van de Unie vallen, en van artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens daar waar het recht van de Unie niet van toepassing is.

Meer recent bevestigde het Hof, in *O. en S.*¹¹, dat de in het *Zambrano*-arrest ontwikkelde beginselen slechts in uitzonderlijke omstandigheden van toepassing zijn. Het tekende daarbij aan dat deze niet enkel gelden voor situaties waarin een biologische band bestaat, maar dat de relevante factor de afhankelijkheid is (wettelijk, financieel of affectief).

2.2. Verkrijging en verlies van het EU-burgerschap

Volgens het EU-recht is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit, een burger van de Unie. De lidstaten zijn met inachtneming van het EU-recht¹² bevoegd om te bepalen wie hun onderdanen zijn en welke voorwaarden gelden voor de verkrijging en het verlies van de nationaliteit.

In de verslagperiode beantwoordde de Commissie hierover ongeveer 62 individuele vragen, 29 vragen van het Europees Parlement en zes verzoekschriften.

De Commissie ontving vragen van leden van het Europees Parlement over situaties waarin lidstaten besloten de nationaliteit toe te kennen aan groepen mensen, zoals leden van etnische

⁹ Zaak C-34/09, *Ruiz Zambrano*.

¹⁰ Zaak C-256/11, *Dereci en anderen*.

¹¹ Gevoegde zaken C-356/11 en C-357/11, *O. en S.*

¹² Zie bijvoorbeeld zaak C-369/90, *Micheletti en anderen*.

minderheden in andere landen of personen die bepaalde bedragen bij een binnenlandse bank deponeren. De vragenstellers betwijfelden **of de lidstaten vrij zijn om de voorwaarden voor de verkrijging van hun nationaliteit te bepalen**, met name in het licht van de rechtspraak van het Hof van Justitie dat zij bij de uitoefening van hun bevoegdheid op dit gebied „het EU-recht in acht moeten nemen”.

Bij de uitlegging van deze voorwaarde in de zaak *Rottmann*¹³ stelde het Hof de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten om te bepalen wie hun onderdaan en bijgevolg een burger van de Unie mag worden, niet ter discussie. Het stelde eerder grenzen aan hun bevoegdheid om burgers van de Unie de aan hun status van burger van de Unie verbonden rechten te ontzeggen. Het bevestigde met name dat wanneer het om burgers van de Unie gaat, de uitoefening van de bevoegdheid van de lidstaten om regels voor de verkrijging en het verlies van nationaliteit te bepalen, *voor zover zij aan de door de rechtsorde van de Unie verleende en beschermde rechten raakt*, zoals met name het geval is met een besluit tot intrekking van de naturalisatie, vatbaar is voor rechterlijke toetsing aan het EU-recht. In de vragen aan de Commissie ging het om besluiten tot *toekenning* van de nationaliteit van een lidstaat, die de door de rechtsorde van de Unie verleende en beschermde rechten niet aantasten.

2.3. Vrij verkeer en verblijf van EU-burgers (Richtlijn 2004/38/EG)

2.3.1. *Maatregelen om de juiste omzetting en toepassing van Richtlijn 2004/38/EG¹⁴ te garanderen*

Het recht van EU-burgers om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, is een van de pijlers van de integratie van de EU.

In de verslagperiode voerde de Commissie een **streng handhavingsbeleid** om ervoor te zorgen dat de richtlijn door alle lidstaten volledig en doeltreffend werd omgezet. Dit leidde ertoe dat de grote meerderheid van de lidstaten haar wetten wijzigde of toezegde dat te zullen doen teneinde de regels inzake vrij verkeer na te leven. De Commissie volgt van nabij of deze toezeggingen worden nagekomen en werkt met de betrokken lidstaten samen om de overblijvende problemen op te lossen.

In 2011 ondernam de Commissie stappen tegen twaalf lidstaten¹⁵. In 2012 - begin 2013 stuurde zij in zeven van deze twaalf gevallen een met redenen omkleed advies¹⁶. Dit leidde ertoe dat tot dusver vijf lidstaten hun wetgeving hebben gewijzigd of hebben toegezegd dat te zullen doen¹⁷. De belangrijkste problemen die in de inbreukprocedures aan de orde werden gesteld, betreffen de **rechten van toegang en verblijf voor familieleden van burgers van de Unie**, onder meer van echtgenoten of partners van hetzelfde geslacht¹⁸, de voorwaarden voor de afgifte van visa en verblijfskaarten aan familieleden van buiten de EU en de materieelrechtelijke en procedurele waarborgen tegen de uitzetting van EU-burgers.

¹³ Zaak C-135/08.

¹⁴ PB L 158, blz. 77.

¹⁵ AT, BE, DE, CY, CZ, ES, IT, LT, MT, PL, SE, UK (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-981_nl.htm).

¹⁶ CZ, LT (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-75_en.htm?locale=en), UK (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-417_en.htm?locale=en), AT, DE en SE (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-646_en.htm?locale=en) en BE (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-122_nl.htm).

¹⁷ MT wijzigde zijn wetgeving. ES, IT, PL en SE zegden toe dit tegen het voorjaar van 2013 te zullen doen.

¹⁸ Zie ook het verslag over de toepassing van het Handvest van de grondrechten, COM(2013) 271.

De portaalsite Uw Europa¹⁹ informeert de EU-burgers over hun rechten. Een specifiek deel is gewijd aan het recht van vrij verkeer. De Commissie publiceert ook een actuele versie van haar gids voor EU-burgers over de vrijheid van verkeer en verblijf in Europa²⁰.

2.3.2. *Behandelde vragen en klachten*

In de verslagperiode werden aan de Commissie 1 566 individuele vragen over vrij verkeer en verblijf gesteld, waarvan 581 als formele klachten werden geregistreerd. De Commissie beantwoordde ook 147 vragen van het Europees Parlement en 137 verzoekschriften.

In 2011 werden via de contactcentra van Europe Direct 2 413 vragen over vrij verkeer gesteld en in 2012 3 787 (3,9% van het totale jaarlijkse aantal vragen aan de contactcentra).

Problemen in verband met vrij verkeer en verblijf staan in de top drie van het aantal Solvit-vragen (922 vragen) en -zaken (in de verslagperiode werden door Solvit 481 zaken behandeld en afgesloten, waarvan 88% werd opgelost).

2.3.3. *Voorbeelden van problemen die aan de orde werden gesteld*

De nationale autoriteiten mogen EU-burgers slechts met inachtneming van bepaalde strenge materieelrechtelijke en procedurele voorwaarden, die in het EU-recht zijn vastgesteld, van hun grondgebied verwijderen. Om de EU-burgers rechtszekerheid te garanderen, is het van wezenlijk belang dat die voorwaarden volledig en juist door alle lidstaten zijn omgezet.

In 2010 kregen de bewoners van niet-toegestane kampen, voornamelijk Roemeense en Bulgaarse **Roma**, van de Franse autoriteiten verwijderingsbesluiten en bevelen het Franse grondgebied te verlaten. De Commissie trad met de Franse autoriteiten in overleg, wat ertoe leidde dat de in het EU-recht vastgestelde voorwaarden volledig in de Franse wetgeving werden opgenomen. De nieuwe wetgeving trad in juni 2011 in werking.

Denemarken nam nieuwe regels inzake verwijdering aan, die in juli 2011 in werking traden en ook van toepassing waren op EU-burgers, wat ernstige bezwaren deed rijzen over de verenigbaarheid daarvan met de EU-regels inzake vrij verkeer. Na tussenkomen van de Commissie en contacten met de Deense regering werd de **vreemdelingenwet** in juni 2012 gewijzigd.

Deze voorbeelden laten zien dat dialoog met de lidstaten een doeltreffend middel kan zijn om problemen in het voordeel van de EU-burgers op te lossen.

Een ander voorbeeld van de acties van de Commissie om ervoor te zorgen dat het recht op non-discriminatie van de EU-burgers gewaarborgd is en de obstakels voor het vrij verkeer uit de weg worden geruimd, zijn de zaken in verband met de **inschrijving van buitenlandse dubbele namen**. Na optreden van de Commissie in 2010 wijzigde Zweden in 2012 zijn wetgeving en werd de inschrijving van buitenlandse dubbele namen mogelijk voor Zweedse onderdanen. Daarnaast daagde de Commissie België voor het Hof om ditzelfde recht af te dwingen voor in België geboren kinderen van een Belgische ouder en een ouder uit een andere lidstaat.

2.3.4. *Toekomstige prioriteiten*

Na haar optreden om de omzetting te garanderen, zal de Commissie **zich concentreren op de concrete toepassing van de EU-regels inzake vrij verkeer**. Zij verricht momenteel twee studies in verband met de toepassing van Richtlijn 2004/38/EG. In de eerste, die eind 2012 is gestart, zal worden nagegaan hoe het recht van vrij verkeer en verblijf wordt beïnvloed door formaliteiten en procedures in verband met de afgifte van verblijfsdocumenten. In de tweede,

¹⁹ <http://ec.europa.eu/youreurope/index.htm>.

²⁰ http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/guide_free_movement_en.pdf.

waarmee begin 2013 is gestart, zullen de situatie en het effect van mobiliteit van EU-burgers op lokaal niveau worden geëvalueerd.

De resultaten zullen worden gebruikt voor de verdere maatregelen die in het verslag over het EU-burgerschap 2013 zijn aangekondigd, zoals het vereenvoudigen van formaliteiten voor de EU-burgers en het bevorderen van de efficiënte afhandeling van zaken in verband met vrij verkeer op lokaal niveau.

Voorts blijft de volledige handhaving van de EU-regels inzake vrij verkeer een prioriteit voor de Commissie. Wanneer de handhavingsmaatregelen zijn uitgevoerd en daaropvolgend het effect van het beleid op het gebied van vrij verkeer aan een globale beoordeling is onderworpen, zal een verslag over de toepassing van deze regels worden opgesteld.

De Commissie blijft de lidstaten aansporen om informatie en beste praktijken te delen, onder meer voor de bestrijding van misbruik en fraude in verband met vrij verkeer.

2.4. Kiesrechten

De EU-burgers die in een andere lidstaat wonen dan die waarvan zij de nationaliteit bezitten, hebben in dat land actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen en bij de verkiezingen voor het Europees Parlement onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van dat land.

In de verslagperiode beantwoordde de Commissie ongeveer 100 individuele vragen, 50 vragen van het Europees Parlement en negen verzoekschriften over de kiesrechten van de EU-burgers.

In vijf gevallen trad de Commissie in overleg met lidstaten over problemen in verband met de omzetting van Richtlijn 94/180/EG (recht van EU-burgers om aan gemeenteraadverkiezingen deel te nemen) en in tien gevallen in verband met de omzetting van Richtlijn 93/109/EG (recht van EU-burgers om aan de Europese verkiezingen deel te nemen). Dit leidde ertoe dat de lidstaten hun wetgeving wijzigden of wijzigingen aankondigden om aan het EU-recht te voldoen²¹. De Commissie is haar beoordeling aan het afronden en zal zorgvuldig nagaan of de toezeggingen worden nagekomen en de nationale wetten volledig conform zijn.

Daarnaast nam de Commissie contact op met elf lidstaten die EU-burgers die geen onderdaan zijn, niet toestonden om politieke partijen op te richten of daarvan lid te worden, wat indruist tegen artikel 22 VWEU. In twee gevallen werd de situatie verduidelijkt, in één geval werd nationale wetgeving aangenomen die in overeenstemming is met het EU-recht en in een ander geval werden wijzigingen aangekondigd. Tegen de zeven andere lidstaten werden stappen ondernomen²².

In haar **verslag over de gemeenteraadsverkiezingen²³, dat op 9 maart 2012 werd bekendgemaakt**, ging de Commissie na hoe de kiesrechten van de EU-burgers op lokaal niveau ten uitvoer worden gelegd en suggereerde zij dat de lidstaten gerichte maatregelen zouden moeten aannemen om de burgerparticipatie te stimuleren en de opkomst te bevorderen.

²¹ CY, PL en RO namen nieuwe wetgeving aan. CZ, SI en SK kondigden tijdige wijzigingen van hun wetgeving met het oog op de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2014 aan. EL en LV verstrekten afdoende uitleg. BG, HU, LT en MT namen onlangs wetgeving aan, maar die wordt nog onderzocht.

²² CZ, ES, GR, LT, LV, PL en SK.

²³ Verslag over de toepassing van Richtlijn 94/80/EG betreffende 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, COM(2012) 99.

Op 12 maart 2013 presenteerde de Commissie een **mededeling** („*Vorbereitung van de Europese verkiezingen van 2014: het verloop ervan nog democratischer en efficiënter maken*”) en een **aanbeveling** („*om de verkiezingen voor het Europees Parlement democratischer en efficiënter te laten verlopen*”), met de bedoeling de Europese dimensie van de Europese verkiezingen te versterken. De aanbeveling moet ook de werking verbeteren van het mechanisme ter voorkoming van dubbele stemming waarin Richtlijn 93/109/EG voorziet, door het efficiënter te maken en de administratieve rompslomp te verminderen.

Op 20 december 2012 nam de Raad **Richtlijn 2013/1/EU**²⁴ aan, **waardoor het voor de EU-burgers gemakkelijker wordt om bij de verkiezingen voor het Europees Parlement hun passief kiesrecht uit te oefenen**: zij zullen alleen een identiteitsdocument hoeven voor te leggen en een verklaring dat zij aan de verkiesbaarheidsvoorwaarden voldoen.

Ten slotte startte de Commissie, zoals aangekondigd in het verslag over het EU-burgerschap 2010, overleg met de lidstaten die hun onderdanen het recht ontnemen deel te nemen aan de nationale verkiezingen wanneer zij hun recht van vrij verkeer en verblijf uitoefenen en hun land van herkomst verlaten (ontneming van kiesrecht). Na het debat hierover tijdens de gezamenlijke hoorzitting over het EU-burgerschap die samen met het Europees Parlement op 19 februari 2013 werd georganiseerd, kondigt de Commissie in haar verslag over het EU-burgerschap 2013 concrete maatregelen aan.

2.5. Consulaire bescherming

De EU-burgers die naar een land buiten de EU reizen waar hun lidstaat niet vertegenwoordigd is, of daar wonen, hebben recht op de bescherming van de diplomatieke en consulaire autoriteiten van elke andere lidstaat en onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat.

Op 23 maart 2011 presenteerde de Commissie als follow-up op het verslag over het EU-burgerschap 2010 een mededeling over de *consulaire bescherming voor EU-burgers in derde landen: stand van zaken en verdere maatregelen*²⁵ en wijdde zij hieraan een website²⁶.

Op 14 december 2011 nam de Commissie een voorstel aan voor een **richtlijn inzake consulaire bescherming voor burgers van de Unie in het buitenland**, met de bedoeling duidelijke en juridisch bindende regels voor de samenwerking en coördinatie tussen de consulaire autoriteiten van de lidstaten vast te stellen om ervoor te zorgen dat niet-vertegenwoordigde EU-burgers op niet-discriminerende wijze een beroep kunnen doen op de bescherming van diplomatieke of consulaire vertegenwoordigingen van andere lidstaten in een derde land.

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

De EU-burgers hebben het recht bij het Europees Parlement een verzoekschrift in te dienen over aangelegenheden van de Unie die hen direct aangaan. In 2012 ontving de Commissie verzoekschriften van het Europees Parlement 1 964 verzoekschriften (2 091 in 2011 en 1 746 in 2010).

Tussen januari en september 2012 werden van de 1 400 geregistreerde verzoekschriften (72%) 1 010 verzoekschriften ontvankelijk verklaard, tegenover 998 verzoekschriften in 2011

²⁴ Richtlijn 2013/1/EU van de Raad tot wijziging van Richtlijn 93/109/EG tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het 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 onderdaan zijn (PB L 26, blz. 28).

²⁵ COM(2011) 149.

²⁶ <http://ec.europa.eu/consularprotection>.

(71%) en 989 in 2010 (60%). De ontvankelijke verzoekschriften werden ofwel doorverwezen naar een instelling of orgaan, ofwel afgesloten met een direct antwoord aan de verzoeker.

Net als in de vorige jaren waren in 2012 de meest voorkomende onderwerpen van de verzoekschriften de grondrechten/justitie, het milieu en de interne markt.

2.7. Het recht bij de Europese Ombudsman een klacht in te dienen

De EU-burgers hebben het recht bij de Europese Ombudsman een klacht in te dienen over gevallen van wanbeheer door de EU-instellingen, -organen, -bureaus en -agentschappen, met uitzondering van het Hof van Justitie bij de uitoefening van zijn gerechtelijke taak.

In de verslagperiode registreerde de Ombudsman ongeveer 2 500 klachten per jaar. Het aantal klachten dat buiten zijn mandaat viel, daalde van 1 983 in 2010 en 1 846 in 2011 tot 1 720 klachten in 2012. Deze daling is vooral te danken aan de interactieve gids van de Ombudsman, die klagers naar de bevoegde autoriteit leidt. In 2012 maakten 19 281 burgers gebruik van de gids om advies in te winnen.

Het aantal op basis van klachten geopende onderzoeken steeg van 323 onderzoeken in 2010 tot 450 in 2012. Deze stijging vloeit voort uit het feit dat mogelijke klagers de Ombudsman beter weten te vinden.

De meeste onderzoeken hebben betrekking op een gebrek aan transparantie in het EU-beheer. In 2012 hield 21,5% van de zaken verband met transparantie, tegenover 33% in 2010 en 25% in 2011. In 20% van alle in 2012 afgesloten onderzoeken (80 zaken) kon de Ombudsman een positief resultaat bewerkstelligen.

2.8. Europees burgerinitiatief

In het kader van het Europees burgerinitiatief kan de Commissie worden gevraagd wetgeving voor te stellen op gebieden waarop zij daartoe bevoegd is, als het initiatief de steun heeft gekregen van een miljoen burgers.

In **Verordening (EU) nr. 211/2011**, die sedert 1 april 2012 van toepassing is, zijn de regels en procedures voor dergelijke initiatieven vastgesteld.

Tussen april 2012 en februari 2013 ontving de Commissie 27 verzoeken om voorgestelde initiatieven te registreren. De onderwerpen gaan van onvoorwaardelijk basisinkomen en kwalitatief hoogwaardig onderwijs voor allen tot pluralisme in de media en stemrechten. Er is inmiddels een eerste initiatief waarvoor volgens de organisatoren het vereiste aantal steunverklaringen is verzameld²⁷, maar dit is nog niet formeel ingediend bij de Commissie.

In 2011 richtte de Commissie een groep deskundigen van de lidstaten op om ideeën, knowhow en beste praktijken uit te wisselen met betrekking tot de taken die de lidstaten moeten uitvoeren in het kader van het burgerinitiatief.

2.9. Statistische gegevens over het aantal EU-burgers die hun recht van vrij verkeer en verblijf hebben uitgeoefend

Op 1 januari 2012 waren er ongeveer 13,6 miljoen EU-burgers die (voor ten minste 12 maanden) in een lidstaat verbleven waarvan zij de nationaliteit niet bezaten. Er zijn echter veel meer EU-burgers die hun recht van vrij verkeer en verblijf uitoefenen. In 2011 werden in de EU meer dan 180 miljoen reizen gemaakt om particuliere redenen en bijna 30 miljoen voor zakelijke doeleinden.

²⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-107_nl.htm

3. ONTWIKKELINGEN IN VERBAND MET HET BEGINSSEL VAN NON-DISCRIMINATIE OP GROND VAN NATIONALITEIT

Artikel 18 VWEU en artikel 21, lid 2, van het Handvest van de grondrechten verbieden discriminatie op grond van nationaliteit binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen daarin gesteld.

Omdat dit beginsel geldt met betrekking tot alle aangelegenheden die vallen onder het materiële toepassingsgebied van het EU-recht, maakt de naleving van dit beginsel integrerend onderdeel uit van de rol van de Commissie, namelijk het waken over de juiste toepassing van het EU-recht op de verschillende beleidsgebieden. Dit wordt hieronder geïllustreerd met enkele voorbeelden uit de verslagperiode.

In een reeks maatregelen tegen zes lidstaten (Oostenrijk, België, Frankrijk, Duitsland, Griekenland en Luxemburg) betwistte de Commissie nationale bepalingen die de **toegang tot het beroep van notaris** voorbehouden aan onderdanen van de betrokken lidstaat. In zijn arresten van 24 mei 2011 volgde het Hof van Justitie het standpunt dat dergelijke bepalingen discriminerend zijn op grond van nationaliteit en derhalve een inbreuk vormen op het Verdrag²⁸.

In 2011 daagde de Commissie bij een andere handhavingsactie Oostenrijk voor het Hof in verband met een nationale bepaling dat alleen studenten wier ouders Oostenrijkse gezinstoelagen ontvingen, in aanmerking kwamen voor het **verminderd tarief voor het openbaar vervoer**. In zijn arrest van 4 oktober 2012 volgde het Hof het standpunt van de Commissie en bevestigde het het beginsel dat EU-studenten die elders in de EU studeren, hetzelfde recht op bepaalde voordelen hebben als lokale studenten²⁹.

In 2012 ondernam de Commissie stappen in verband met de problemen die niet-Maltese EU-burgers die op Malta verblijven, ondervinden als zij onder dezelfde voorwaarden als de Maltese burgers in aanmerking willen komen voor **verminderde tarieven voor water en elektriciteit**.

De Commissie nam ook gerichte beleidsactie op gebieden waar specifieke problemen in verband met discriminatie op grond van nationaliteit werden vastgesteld.

Uit een aantal klachten en vragen om rechtszekerheid van belanghebbenden bleek dat er in sommige lidstaten beperkingen in verband met nationaliteit gelden voor de toegang tot sportactiviteiten en/of sportcompetities. Daarop nam de Commissie in januari 2011 een [mededeling](#)³⁰ aan over de ontwikkeling van de Europese dimensie in sport, met daarin richtsnoeren voor de lidstaten om ervoor te zorgen dat **voor de toegang tot sportactiviteiten en/of sportcompetities** geen praktijken worden toegepast die een discriminatie op grond van nationaliteit vormen.

In december 2011 gaf de Commissie de lidstaten richtsnoeren om ervoor te zorgen dat de **regels inzake grensoverschrijdende successiebelasting** niet discrimineren op grond van nationaliteit³¹. Die maatregel kreeg follow-up in de vorm van een horizontale handhavingsactie waarbij de nationale regels inzake successiebelasting die met de EU-Verdragen strijdig zijn, werden aangepakt.

²⁸ Zaken C-53/08, C-47/08, C-50/08, C-54/08, C-61/08 en C-51/08.

²⁹ Zaak C-75/11.

³⁰ SEC(2011) 66/2.

³¹ COM(2011) 864.

Eind 2012 startte de Commissie een studie om via een grondige beoordeling van de nationale wetgevingen op het gebied van directe belasting na te gaan of deze tot oneerlijke nadelen leiden voor werknemers en personen die naar een andere lidstaat verhuizen. Dit initiatief volgt op een eerder initiatief dat in 2010 werd genomen, waarbij werd onderzocht of de wetgevingen van de lidstaten op het gebied van directe belasting geen discriminatie van grensarbeiders inhielden. Op grond hiervan neemt de Commissie de nodige maatregelen. In verband met de bovenvermelde studie van 2012 zal de Commissie dezelfde aanpak volgen.

In mei 2012 verstrekke de Commissie de lidstaten richtsnoeren³² voor een niet-discriminerend **vignetsysteem voor personenauto's en motoren**.

In juni 2012 kondigde de Commissie in het kader van haar inspanningen om groei te stimuleren door een betere tenuitvoerlegging van de dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG) maatregelen³³ aan om het beginsel van non-discriminatie op grond van de nationaliteit van de **ontvangers van diensten** te handhaven, en verstrekke zij de lidstaten richtsnoeren voor de toepassing van dit beginsel³⁴.

Omdat **toegang tot betaalrekeningen en andere bankdiensten** van wezenlijk belang is voor de deelname van de burgers aan het economische en sociale leven, neemt de Commissie, zoals aangekondigd in de [akte voor de interne markt II](#)³⁵ van oktober 2012, tegelijk met dit verslag een initiatief aan om onder meer de discriminatie op grond van nationaliteit in verband met dergelijke rekeningen en bankdiensten op te lossen³⁶.

Eind 2012 startte de Commissie een studie³⁷ om na te gaan hoe het beginsel van non-discriminatie op grond van nationaliteit geïntegreerd is in de nationale wetten op het gebied van **toegang tot hoger onderwijs, met inbegrip van de financiële hulp** daarvoor.

Ten slotte stelde de Commissie op 26 april 2013 een **richtlijn** voor betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken³⁸, die onder meer de bedoeling heeft discriminatie op grond van nationaliteit van **mobiele EU-werknemers** te voorkomen.

4. CONCLUSIE

In dit verslag wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen en maatregelen op EU-niveau op het gebied van het EU-burgerschap sedert 2011. Dit verslag vergezelt en vormt een aanvulling op het verslag over het EU-burgerschap 2013.

³² COM(2012) 199.

³³ COM(2012) 261.

³⁴ SWD(2012) 146.

³⁵ COM(2012) 573.

³⁶ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de vergelijkbaarheid van kosten in verband met betaalrekeningen, overstappen van betaalrekening en toegang tot betaalrekeningen met basisfuncties, COM(2013) 266.

³⁷ „Evaluation of EU rules on free movement of EU citizens and their family members and their practical implementation”.

³⁸ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken, COM(2013) 236.