

Brussel, 6.12.2023
SWD(2023) 942 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

bij

Voorstel voor een richtlijn van de Raad

tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen en van Richtlijn (EU) 2019/997 tot vaststelling van een EU-noodreisdocument

{COM(2023) 930 final} - {SEC(2023) 930 final} - {SWD(2023) 940 final} -
{SWD(2023) 941 final}

1. NOODZAAK OM ACTIE TE ONDERNEMEN

1.1 Wat is het probleem en wat zijn de oorzaken en gevolgen?

EU-burgers hebben het recht om door de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat te worden beschermd onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. Dit recht is vervat in artikel 20, lid 2, punt c), en artikel 23 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en in artikel 46 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. De coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen die nodig zijn om de uitoefening van dat recht te vergemakkelijken, zijn vastgesteld in Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad¹.

Dagelijks wordt consulaire bescherming verleend aan een beperkt aantal niet-vertegenwoordigde EU-burgers die bijstand nodig hebben in het buitenland. Waarschijnlijk zal consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde EU-burgers in de toekomst echter gebruikelijker worden, aangezien de frequentie, ernst en duur van crises met een consulaire aspect naar verwachting zullen toenemen. De laatste jaren noopten meerdere grootschalige gebeurtenissen tot het verlenen van consulaire bescherming aan EU-burgers, waaronder de COVID-19-pandemie, het conflict in Afghanistan, de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, en, meer recentelijk, het conflict in Sudan en de repatriëringen uit Israël en Gaza.

Deze crises wezen uit dat het nodig is om: i) het kader voor consulaire bescherming te verbeteren, en ii) de coördinatie en de samenwerking tussen de lidstaten te versterken. Ook maakten zij duidelijk dat de huidige regels lacunes bevatten die tot rechtsonzekerheid kunnen leiden en de doeltreffende verlening van consulaire bijstand aan EU-burgers kunnen ondermijnen. De regels houden er met name geen rekening mee dat EU-delegaties een steeds grotere rol spelen bij het ondersteunen van de lidstaten door bijstand te verlenen aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers. De huidige regels gaan ook voorbij aan belangrijke recente ontwikkelingen op het gebied van samenwerking tussen lidstaten inzake crisisparaatheid.

In dit verband is een aantal factoren vastgesteld die de doeltreffende uitoefening van het recht van EU-burgers op consulaire bescherming bemoeilijken. Het gaat met name om: i) de onnauwkeurige definitie van het begrip “niet-vertegenwoordigde burger”, ii) de onduidelijke verdeling van rollen en taken bij vergaderingen over plaatselijke consulaire samenwerking, iii) het ontbreken van systematische consulaire noodplanning, iv) de ondoelmatigheid van het begrip “leidende staat”², en v) de rechtsonzekerheid in verband met de rol van de EU-delegaties wat betreft het bijstaan van de lidstaten. Voorts bevat de informatie over consulaire bijstand van EU-burgers inconsistenties en ontbreekt het aan betrouwbare informatie over EU-burgers die in het buitenland wonen of reizen. Ten slotte zijn de procedures voor het vergoeden van de door de consulaire autoriteiten verleende bijstand complex, worden ze weinig gebruikt en gelden ze niet voor EU-delegaties.

1.2 Wat is het doel?

De **algemene doelstelling** van het beleidsinitiatief op dit gebied bestaat erin de uitoefening van het recht op consulaire bescherming door niet-vertegenwoordigde EU-burgers te verbeteren. Dit zou worden verwezenlijkt door middel van de volgende **specifieke doelstellingen**: i) EU-burgers meer

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

² Onder het begrip “leidende staat” wordt verstaan één of meer in een bepaald derde land vertegenwoordigde lidstaten die belast zijn met het coördineren en leiden van de bijstand van niet-vertegenwoordigde burgers tijdens crises.

rechtszekerheid bieden over de reikwijdte van het recht op consulaire bescherming, ii) zorgen voor een duidelijke rolverdeling en mechanismen voor coördinatie en samenwerking tussen de lidstaten en de EU-delegaties, ook in tijden van crisis, iii) de communicatie met EU-burgers verbeteren en hen van gedegen informatie voorzien, en iv) de doelmatigheid en benutting van procedures voor financiële vergoedingen verbeteren.

2. OPLOSSINGEN

2.1 Welke opties zijn er voor het verwezenlijken van die doelstellingen?

Bij de effectbeoordeling zijn voor elke specifieke doelstelling meerdere beleidsopties onderzocht, waarbij telkens een scala aan potentiële maatregelen is overwogen.

De opties voor de eerste doelstelling zijn erop gericht de definitie van “niet-vertegenwoordigde EU-burger” te verduidelijken en te verbeteren, om ervoor te zorgen dat het niet meer voorkomt dat niet-vertegenwoordigde EU-burgers geen bijstand krijgen doordat lidstaten de situatie onjuist interpreteren of beoordelen. Daarbij gaat het er met name om situaties te voorkomen waarin de lidstaat waarvan de EU-burger de nationaliteit bezit, in beginsel in het betrokken derde land weliswaar wordt vertegenwoordigd door een ambassade of consulaat, maar het onduidelijk is of die ambassade of dat consulaat “werkkelijk in staat is om in een bepaald geval consulaire bescherming te verlenen”. **Optie 1a** bestaat uit “zachte”, niet-bindende maatregelen, terwijl **optie 1b** voorziet in wetwijzigingen ter verduidelijking van de definitie in de richtlijn. **Optie 1c** betreft de invoering van een nieuw “vermoeden van niet-vertegenwoordiging”.

Voor de tweede specifieke doelstelling zijn bij de effectbeoordeling opties onderzocht voor het verhelpen van de problemen in verband met de belangrijkste begrippen en procedures die betrekking hebben op de samenwerking tussen lidstaten en EU-delegaties bij het verlenen van consulaire bijstand aan niet-vertegenwoordigde burgers. Wat de netwerken voor lokale consulaire samenwerking betreft, biedt **optie 2a** “zachte” maatregelen om de verschillende verantwoordelijkheden binnen zulke netwerken beter te structureren. **Optie 2b** omvat een voorstel om vergaderingen over plaatselijke consulaire samenwerking te laten voorzitten door de EU-delegaties. **Optie 2c** bestaat uit wetgevingswijzigingen waarbij het begrip “leidende staat” wordt herzien en de taken in zogeheten gezamenlijke consulaire noodplannen duidelijk worden verdeeld over de verschillende betrokken actoren. Bij optie 2c wordt ook voorgesteld in Richtlijn (EU) 2015/637 bepalingen over dergelijke plannen en zogenoemde gezamenlijke consulaire teams op te nemen. **Optie 2d** bestaat uit wetgevingswijzigingen die de bijstandsverlenende rol van EU-delegaties verduidelijken en zulks met name door de bepalingen van de richtlijn in overeenstemming te brengen met Besluit 2010/427/EU³ van de Raad betreffende de Europese Dienst voor extern optreden. Ten slotte omvat **optie 2e** wetgevingswijzigingen waarbij EU-delegaties nieuwe bevoegdheden worden verleend, op grond waarvan zij in een derde land zonder vertegenwoordiging rechtstreeks consulaire bescherming zouden kunnen verlenen aan niet-vertegenwoordigde burgers die daarom verzoeken.

De opties voor de derde specifieke doelstelling hebben betrekking op de belangrijkste achterliggende oorzaken van problemen bij de communicatie met burgers, namelijk: i) problemen in verband met de informatie die de lidstaten en de EU de burgers verstrekken en ii) het ontbreken van informatie over de burgers die in een derde land reizen of verblijven. Voor de eerste kwestie stelt **optie 3a** wetgevingswijzigingen voor waarbij nieuwe vereisten worden toegevoegd over de verstrekking van informatie, terwijl **optie 3b** inhoudt dat een EU-reisadviesportaal wordt opgezet. Wat de tweede

³ Besluit 2010/427/EU van de Raad van 26 juli 2010 tot vaststelling van de organisatie en werking van de Europese Dienst voor extern optreden (PB L 201 van 3.8.2010, blz. 30).

kwestie betreft, betekent **optie 3c** dat een EU-brede communicatiecampagne wordt gehouden, terwijl de lidstaten bij **optie 3d** maatregelen moeten bevorderen die de EU-burgers de mogelijkheid bieden de nationale autoriteiten in kennis te stellen van hun reis of verblijf in het buitenland.

De opties in het kader van de vierde specifieke doestelling beogen ten slotte de complexiteit en ondoelmatigheid te verminderen van de huidige procedures voor de financiële vergoeding van consulaire autoriteiten in verband met bijstand verleend aan burgers van een andere lidstaat. Als deze procedures sneller verlopen en vaker worden gebruikt, komt dat de burgers en de lidstaten van de EU ten goede. **Optie 4a** omvat “zachte” maatregelen die beogen de vergoedingsprocedure te verduidelijken en de lidstaten opleiding te verstrekken, terwijl **optie 4b** een voorstel voor wetswijzigingen inhoudt die de vergoedingsprocedures verbeteren en tot de EU-delegaties uitbreiden, teneinde te waarborgen dat de vereiste inzake begrotingsneutraliteit van Besluit 2010/427/EU wordt nageleefd.

2.2 Welke combinatie van opties verdient de voorkeur?

De combinatie die de voorkeur verdient, zou leiden tot de volgende wijzingen van Richtlijn (EU) 2015/637:

- **optie 1b:** de definitie van “niet-vertegenwoordiging” van een EU-burger verduidelijken;
- **optie 2b:** bepalen dat vergaderingen over plaatselijke consulaire samenwerking worden voorgezeten door de EU-delegaties;
- **optie 2c:** de gezamenlijke consulaire noodplannen en gezamenlijke consulaire teams formaliseren en het begrip “leidende staat” herzien;
- **optie 2d:** de ondersteunende rol van EU-delegaties versterken en de tekst in overeenstemming brengen met Besluit 2010/427/EU;
- **optie 3a:** de lidstaten ertoe verplichten de Commissie en de EDEO regelmatig te informeren over hun consulaire netwerken, honorair consuls, en bilaterale en praktische regelingen voor het verlenen van consulaire bescherming;
- **optie 3d:** de lidstaten ertoe verplichten maatregelen te bevorderen die de EU-burgers de mogelijkheid bieden de consulaire autoriteiten in kennis te stellen van hun reizen of hun aanwezigheid in het buitenland te registreren;
- **optie 4b:** de lidstaten die bijstand verlenen, de mogelijkheid bieden om niet-vertegenwoordigde burgers te verzoeken de kosten rechtstreeks terug te betalen, en de vergoedingsmechanismen uitbreiden tot de EU-delegaties.

3. GEVOLGEN VAN DE VOORKEURSOPTIE

3.1 Wat zijn de voordelen en kosten van de voorkeursoptie?

Het belangrijkste voordeel van de voorkeursoptie bestaat erin dat niet-vertegenwoordigde EU-burgers het recht op consulaire bescherming op doelmatiger en doeltreffender wijze kunnen uitoefenen. Daartoe worden definities en procedures verduidelijkt, waardoor de rechtszekerheid voor zowel de burgers als de lidstaten toeneemt. Maatregelen ter verbetering van paraatheid en coördinatie, alsmede

een gedegen rechtskader voor de rol van de EU-delegaties, zullen leiden tot betere bescherming van de EU-burgers, met name in crisissituaties.

Andere voordelen zijn betere communicatie met de EU-burgers, onder meer door de toegang tot betrouwbare informatie te vergemakkelijken, en uitgebreidere registratie van de reizen en verblijven van burgers in derde landen. De voorkeursmaatregelen leiden tevens tot i) kleine besparingen en efficiëntieverbeteringen voor de nationale overheden, en ii) tijdsbesparingen en lastenverlichting voor de EU-burgers.

De voorkeursoptie brengt zeer beperkte kosten mee voor de lidstaten en de EU.

3.2 Subsidiariteit en complementariteit van het optreden op EU-niveau

Consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers is per definitie een grensoverschrijdende aangelegenheid, aangezien het gaat om een aan het EU-burgerschap verbonden recht dat burgers alleen kunnen laten gelden jegens andere lidstaten dan die waarvan zij de nationaliteit hebben. Deze kwestie kan dan ook niet afdoende worden aangepakt als de lidstaten afzonderlijk optreden.