



Brussel, 15.12.2020
COM(2020) 731 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**

1. INLEIDING

Artikel 25 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) vereist dat de Commissie om de drie jaar aan het Europees Parlement, de Raad en het Economisch en Sociaal Comité verslag uitbrengt over de toepassing van de bepalingen (van deel twee van het Verdrag) over non-discriminatie en burgerschap van de EU¹. Dit negende verslag wordt gepresenteerd op grond van artikel 25 VWEU en heeft betrekking op de periode van 1 juli 2016 tot en met 30 juni 2020.

Dit verslag bevat een evaluatie van de bepalingen in het tweede deel van het VWEU betreffende i) het EU-burgerschap, ii) non-discriminatie, iii) vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten, iv) het actief en passief kiesrecht in de lidstaat van verblijf bij de verkiezingen voor de gemeenteraden en het Europees Parlement, v) het recht op consulaire bescherming, vi) het recht verzoekschriften bij het Europees Parlement in te dienen en vii) het recht klachten bij de Ombudsman in te dienen. Dit verslag vergezelt het verslag over het EU-burgerschap — “Empowering citizens and protecting their rights in challenging times” (Burgers macht geven en hun rechten beschermen in uitdagende tijden).

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

Artikel 18 VWEU² verbiedt elke discriminatie op grond van nationaliteit binnen de werkingssfeer van de Verdragen³.

In de periode waarop dit verslag betrekking heeft, heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof) vier belangrijke arresten uitgesproken met betrekking tot de non-discriminatie van EU-burgers op grond van nationaliteit, op het gebied van uitlevering en op het gebied van sport.

2.1. Non-discriminatie op grond van nationaliteit en uitlevering van mobiele EU-burgers

De drie arresten van het Hof betreffende non-discriminatie op grond van nationaliteit en uitlevering aan een derde land van EU-burgers die in een andere lidstaat dan hun lidstaat van nationaliteit verblijven, betroffen de zaken *Petruhhin*⁴, *Pisciotti*⁵ en *Raugevicius*⁶. Elk van deze zaken had betrekking op de wisselwerking tussen nationale regels die zich tegen de uitlevering van eigen onderdanen van de gastlidstaat verzetten en het EU-beginsel van non-discriminatie van EU-burgers op grond van nationaliteit (artikel 18 VWEU).

Zowel de zaak *Petruhhin* als de zaak *Pisciotti* had betrekking op de uitlevering van mobiele EU-burgers voor strafvervolgning; de zaak *Raugevicius* daarentegen ging over de uitlevering

¹ De jaarverslagen over de toepassing van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bevatten een stand van zaken over de geboekte vooruitgang betreffende de burgerschapsrechten in de Unie.

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

³ Deze bepaling laat speciale bepalingen in de Verdragen onverlet.

⁴ Zaak C-182/15, Aleksei Petruhhin/Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra.

⁵ Zaak C-191/16, Romano Pisciotti/Bundesrepublik Deutschland.

⁶ Zaak C-247/17, Denis Raugevicius.

van mobiele EU-burgers met het oog op de handhaving van een vrijheidsstraf die is opgelegd door een rechterlijke instantie van een derde land.

De belangrijkste bevindingen van het Hof in deze zaken kunnen als volgt worden samengevat. Ten eerste oordeelde het Hof dat bij het ontbreken van een internationaal verdrag tussen de Unie en het betrokken derde land de uitleveringsregels weliswaar tot de bevoegdheid van de lidstaat behoren, maar dat in situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, de betrokken nationale uitleveringsregels toch het Unierecht moeten eerbiedigen⁷. Dit is volgens het Hof het geval wanneer een EU-burger gebruik heeft gemaakt van zijn recht vrij in de Unie te kunnen reizen (op grond van artikel 21 VWEU) en wanneer de nationale uitleveringsregels ertoe zouden kunnen leiden dat EU-burgers worden gediscrimineerd op grond van nationaliteit (krachtens artikel 18 VWEU)⁸.

Ten tweede ging het Hof na of (inter)nationale regels van lidstaten die *alleen* de niet-uitlevering van hun eigen onderdanen verbieden, onverenigbaar zouden zijn met het beginsel van non-discriminatie dat is verankerd in artikel 18 VWEU. Het Hof stelt vast dat dergelijke uitleveringsregels een verschil in behandeling invoeren naargelang de nationaliteit van een EU-burger, en dus tot een beperking van het vrije verkeer⁹. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof kan een dergelijke beperking alleen worden gerechtvaardigd “indien zij is gebaseerd op objectieve overwegingen en evenredig is aan het door het nationale recht rechtmatig nagestreefde doel”¹⁰. Hoewel het Hof erkent dat de doelstelling(en) van “internationale samenwerking in strafzaken” en om het risico van straffeloosheid tegen te gaan, legitiem zijn¹¹, moeten deze nationale bepalingen ook voldoen aan de evenredigheidsvereiste.

In dit opzicht was het Hof in de zaak Petruhhin van mening dat de lidstaat die overweegt in te stemmen met een uitleveringsverzoek, moet onderzoeken of er geen alternatieve maatregel bestaat die de uitoefening van grondrechten minder aantast¹². Krachtens het EU-beginsel van loyale samenwerking (artikel 4, lid 3, VEU) en secundair EU-recht op het gebied van samenwerking in strafzaken (meer bepaald het Europees aanhoudingsbevel) heeft het Hof het volgende geconcludeerd. Alvorens een mobiele EU-burger uit te leveren, moeten lidstaten informatie met de lidstaat van nationaliteit uitwisselen, zodat deze laatste lidstaat de mogelijkheid heeft, “voor zover deze ingevolge het nationale recht [extraterritoriaal] bevoegd zijn”, om de mobiele EU-burger voor buiten het nationale grondgebied gepleegde feiten te vervolgen¹³. In de zaak Pisciotti verduidelijkte het Hof evenwel dat indien een lidstaat van nationaliteit naar behoren was geïnformeerd en toch besluit zijn eigen onderdaan niet te

⁷ Zie zaak C-182/15, Petruhhin, punten 26-27.

⁸ Zaak C-182/15, Petruhhin, punten 29-31; Zaak C-191/16 Pisciotti, punten 31-35, 37-42; Zaak C-247/17 Raugevicius, punten 27-28.

⁹ Zaak C-182/15, Petruhhin, punten 32-33; zaak C-191/16 Pisciotti, punten 43-45; zaak C-247/17 Raugevicius, punt 30.

¹⁰ Zaak C-182/15, Petruhhin, punten 34, 38; zaak C-191/16 Pisciotti, punt 46; zaak C-247/17 Raugevicius, punt 31.

¹¹ Zaak C-182/15, Petruhhin, punten 35-37.

¹² Zie zaak C-182/15, Petruhhin, punten 38-41.

¹³ Zaak C-182/15, Petruhhin, punten 42-48.

vervolgen voor buiten het nationale grondgebied gepleegde feiten, het EU-recht zich er niet tegen verzet dat hij door de “gastlidstaat” aan een derde land wordt uitgeleverd¹⁴.

Ten derde is de spanning tussen het doel van voorkoming van straffeloosheid van personen die een strafbaar feit hebben begaan en beperkingen van een fundamentele vrijheid, en de overeenstemmende noodzaak om alternatieve maatregelen te onderzoeken, volgens het Hof in de zaak Raugevicius, ook van toepassing met betrekking tot (verzoeken tot) uitlevering met het oog op handhaving van een (buitenlandse) vrijheidsstraf¹⁵. Hoewel het ne-bis-in-idembeginsel de lidstaat van nationaliteit zou beletten om de betrokken mobiele EU-burger te laten vervolgen, voorzien internationale instrumenten en de wetgeving van (sommige) lidstaten in alternatieve maatregelen (bv. de uitvoering van straffen die zijn opgelegd door buitenlandse rechtbanken in de lidstaat van nationaliteit)¹⁶. Volgens het Hof kunnen dergelijke alternatieve regelingen dan ook als toepasselijk worden beschouwd op de betrokken mobiele EU-burger (ongeacht beperkingen op grond van nationaliteit)¹⁷.

2.2. Non-discriminatie op grond van nationaliteit in de amateursport

Het andere belangrijke arrest van het Hof in de periode waarop dit verslag betrekking heeft, het arrest *TopFit*¹⁸, ging over de non-discriminatie van (mobiele) EU-burgers op grond van nationaliteit op het gebied van de amateursport¹⁹.

De heer Biffi is een Italiaanse staatsburger die in Duitsland woont. Hij doet als amateur aan hardlopen in competitieverband in de masterscategorie. Hij is lid van TopFit, een sportvereniging die is aangesloten bij de Duitse atletiekbond (Deutscher Leichtathletikverband, DLV). Een verandering in de regels van DLV in 2015 leidde ertoe dat mobiele EU-burgers in Duitsland, zoals de heer Biffi, de mogelijkheid om te worden geselecteerd voor deelname aan nationale kampioenschappen, kon worden geweigerd of dat zij alleen “buiten klassement” of “zonder klassering” aan deze kampioenschappen mochten deelnemen. Hierdoor hadden zij geen toegang tot de finales en konden zij geen kans maken op de titel van nationaal kampioen, ondanks het feit dat zij aan alle voorwaarden voldeden om aan atletiekkampioenschappen deel te nemen.

In zijn antwoord op de prejudiciële verwijzing beriep het Hof zich op vier opmerkingen. Ten eerste stelde het Hof, verwijzend naar zijn recente oordeel in de zaak Raugevicius, dat “de situatie van een Unieburger die gebruik heeft gemaakt van zijn vrijheid van verkeer binnen de werkingssfeer van artikel 18 VWEU” valt, ook op het gebied van amateursport²⁰. Ten tweede is het grondrecht om vrij te reizen en te verblijven, zoals uitgedrukt in artikel 21 VWEU, onder meer bedoeld om “de geleidelijke integratie van de betrokken Unieburger in de samenleving van de gastlidstaat [...] te bevorderen”, en deelname aan amateursport is een

¹⁴ Zie zaak C-191/16, Pisciotti, punten 50-56.

¹⁵ Zie zaak C-247/17, Raugevicius, punten 32-40.

¹⁶ Zaak C-247/17, Raugevicius, punten 36-38.

¹⁷ Zaak C-247/17, Raugevicius, punten 41-48.

¹⁸ Hof van Justitie van de Europese Unie, 13 juni 2019, zaak C-22/18, TopFit e.V. en Daniele Biffi/Deutscher Leichtathletikverband e.V., ECLI:EU:C:2019:497.

¹⁹ Discriminatie op grond van nationaliteit in beroepssport valt onder artikel 45 VWEU.

²⁰ Zaak C-22/18, TopFit, punten 29-30.

belangrijk onderdeel van dit inclusieproces²¹. Ten derde heeft het Hof, verwijzend naar eerdere rechtspraak van de EU, vastgesteld dat regels van nationale (sport)verenigingen ook het EU-recht moeten naleven, met inbegrip van de Verdragen²². Ten vierde impliceert de toepasbaarheid van de artikelen 18 en 21 VWEU op regels van nationale sportverenigingen onder meer dat regels van nationale sportverenigingen, die een beperking op de vrijheid van verkeer van Unieburgers kunnen vormen, slechts kunnen worden gerechtvaardigd indien zij zijn “gebaseerd op objectieve overwegingen en evenredig [zijn] aan het door de betrokken regeling rechtmatig nagestreefde doel”²³.

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

3.1. Inleiding

Artikel 19 VWEU stelt dat de EU passende maatregelen kan nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden²⁴.

In maart 2019 publiceerde de Europese Commissie het jaarverslag over gelijkheid tussen vrouwen en mannen. Hierin concludeerde zij dat zelfs in de EU, waar ondubbelzinnige gendergelijkheid bij wet is verzekerd, gelijkheid tussen vrouwen en mannen nog steeds geen tastbare realiteit is²⁵.

Nadat in december 2015 de lijst met acties was gepubliceerd om de gelijkheid van LHBTI te verbeteren, met activiteiten die de Commissie in 2016-2019 in diverse beleidsgebieden wilde opzetten²⁶, publiceerde de Commissie in februari 2017 het eerste jaarverslag over 2016 betreffende de lijst met acties om de gelijkheid van LHBTI te verbeteren. Het tweede en derde verslag werden respectievelijk in 2018 en 2019 gepubliceerd, en in mei 2020 werd het eindverslag gepubliceerd, dat betrekking had op de maatregelen die in 2019 waren genomen²⁷.

In november 2018 schreef de Commissie conclusiepapers op basis van de besprekingen van de focussessies over zigeunerhaat en afrofobie die de EU-groep op hoog niveau voor de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en andere vormen van onverdraagzaamheid op zijn vierde vergadering van 5 december 2017 heeft gehouden²⁸. De Commissie schreef ook richtsnoeren over de praktische toepassing van Kaderbesluit 2008/913/JHA van de Raad

²¹ Zaak C-22/18, TopFit, punten 31-34.

²² Zaak C-22/18, TopFit, punten 36-40.

²³ Zaak C-22/18, TopFit, punten 42-48.

²⁴ Zie ook artikel 21, lid 1, van het Handvest van de grondrechten.

²⁵

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en_1.pdf

²⁶ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/list-actions-advance-lgbti-equality_en#documents

²⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report_list_of_actions_2015-19.pdf

²⁸ Verslag over zigeunerhaat: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55652; verslag over afrofobie: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55651

betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht²⁹.

In december 2018 heeft de Europese Commissie een verslag gepubliceerd inzake de evaluatie van het EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020³⁰. In de evaluatie werd het EU-kader geanalyseerd, alsook de wijze waarop het andere Europese beleids-, financierings- en rechtsinstrumenten voor de inclusie van de Roma mobiliseerde. De Commissie heeft in september 2019 ook een verslag gepubliceerd dat was toegespitst op de nationale strategieën voor integratie van de Roma³¹.

In mei 2019 lanceerde de Commissie de campagne #EuvsDiscrimination³². Deze campagne, die nog loopt tot december 2020, is gericht op discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, wat verboden is door de antidiscriminatiewetgeving van de EU³³.

3.2. Ontwikkelingen in de rechtspraak

Wat de vrijheid van godsdienst betreft, moet worden gewezen op het arrest van het Hof van 22 januari 2019 in de zaak Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43). Het Hof stelde vast dat een nationale wettelijke regeling op grond waarvan Goede Vrijdag slechts een feestdag is voor werknemers die lid zijn van bepaalde christelijke kerken, en voorts alleen deze werknemers, wanneer zij op die feestdag moeten werken, recht hebben op een toeslag bovenop hun salaris voor de op die dag verrichte arbeid, directe discriminatie op grond van godsdienst oplevert.

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

4.1. Inleiding

Volgens artikel 20 VWEU is burger van de Unie een ieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap doch niet in de plaats daarvan. Hoewel het aan elke lidstaat is om voorwaarden voor de verkrijging en het verlies van nationaliteit vast te stellen, met inachtneming van het Unierecht³⁴, betekent het toekennen van burgerschap van een lidstaat ook het toekennen van burgerschap van de Unie alsook de daarbij behorende rechten, die in de hele EU kunnen worden uitgeoefend. De Commissie is dan ook van mening dat lidstaten hun bevoegdheden om burgerschap toe te kennen, moeten gebruiken in een geest van loyale samenwerking, zoals vereist door de Verdragen.

²⁹ https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607

³⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0785&from=EN>

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0406&from=FR>

³² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1437&langId=nl>

³³ Een onderdeel van deze campagne is toegespitst op redelijke aanpassingen voor personen met een handicap, overeenkomstig Richtlijn 2000/78/EG van de Raad <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:32000L0078>. Een gids met beste werkwijzen over redelijke aanpassingen van de werkplek is in september 2020 gepubliceerd <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes>

³⁴ Zaak C-135/08, Rottmann.

De Europese Commissie ondernam een aantal acties met betrekking tot de verkrijging en het verlies van EU-burgerschap, meer bepaald over de kwestie van “burgerschapsregelingen voor investeerders” in de EU, waardoor burgerschapsrechten worden toegekend aan niet-EU-onderdanen in ruil voor investeringen.

In januari 2019 heeft de Commissie een verslag gepubliceerd over “burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders in de Europese Unie”³⁵. Hierin worden bestaande regelingen voor de verkrijging van de nationaliteit van en het verblijf in EU-lidstaten op grond van investering geanalyseerd en wordt een aantal bezorgdheden en risico’s aangehaald die dergelijke regelingen voor de EU inhouden.

Na dit verslag heeft de Commissie een “Groep van deskundigen uit lidstaten inzake burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders” opgericht om i) de specifieke risico’s te onderzoeken die voortvloeien uit burgerschapsregelingen voor investeerders; ii) tegen eind 2019 een gezamenlijk geheel van veiligheidscontroles op te zetten; en iii) de aspecten van transparantie en goede governance aan te pakken met betrekking tot de uitvoering van zowel burgerschaps- als verblijfsregelingen voor investeerders³⁶.

Tijdens de verslagleggingsperiode heeft de Commissie 98 klachten, bijna 1 400 brieven/individuele verzoeken, 48 vragen en 10 verzoekschriften van het Europees Parlement behandeld op het gebied van EU-burgerschap en de hiermee verbonden rechten, hoofdzakelijk met betrekking tot informatie over de gevolgen van de brexit voor EU-burgerschapsrechten.

4.2. Ontwikkelingen in de rechtspraak

Van 2016 tot en met 2019 behandelde het Hof 29 zaken met betrekking tot EU-burgerschap, waaronder zaken over discriminatie op grond van nationaliteit, verlies van EU-burgerschap door verlies van nationaliteit van een lidstaat of afgeleide verblijfsrechten voor familieleden uit derde landen van EU-burgers³⁷.

In de zaak *Tjebbes e.a.*³⁸ bevestigde het Hof de rechtmatigheid, in het algemeen, van het streven van de lidstaten om te verzekeren dat er een effectieve band is tussen de staat en haar onderdanen. Deze rechtmatigheid ontslaat de lidstaten er evenwel niet van te verzekeren dat (in individuele gevallen) het verlies van rechtswege van het burgerschap van lidstaten in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, wanneer dit het verlies van het burgerschap van de Unie en de daaruit voortvloeiende rechten met zich meebrengt³⁹.

Zo ook was het Hof van mening dat het evenredigheidsbeginsel vereist dat de relevante nationale voorschriften van de lidstaten inzake het verlies van nationaliteit voorzien in de

³⁵ COM(2019) 12 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0012&qid=1607954862308&from=NL>

³⁶ Zie https://ec.europa.eu/info/investor-citizenship-schemes_en

³⁷ Hof van Justitie van de Europese Unie (2020). Annual Report 2019: Judicial activity. Luxemburg, februari 2020, blz. 161. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-05/qd-ap-20-001-en-n.pdf>

³⁸ Zaak C-221/17 Tjebbes e.a.

³⁹ C-221/17, Tjebbes e.a., punt 40.

mogelijkheid van individuele toetsing van “de gevolgen die dat verlies voor de betrokken personen [en voor zijn of haar familieleden] heeft uit het oogpunt van het Unierecht”⁴⁰. Wanneer bovendien na een dergelijke toetsing het verlies van EU-burgerschap (als gevolg van het automatische verlies van de nationaliteit van een lidstaat) onverenigbaar met het EU-recht wordt bevonden, moet het mogelijk zijn de nationaliteit met terugwerkende kracht te herkrijgen⁴¹.

5. RECHT VAN VRIJ VERKEER EN VERBLIJF OP HET GRONDGEBIED VAN DE LIDSTATEN (ARTIKEL 20, LID 2, EN ARTIKEL 21 VWEU)

5.1. Inleiding

Uit hoofde van artikel 20, lid 2, punt a), en artikel 21 VWEU hebben de burgers van de Unie het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, onder voorbehoud van de beperkingen en voorwaarden die bij de Verdragen en de bepalingen ter uitvoering daarvan zijn vastgesteld⁴².

Een meerderheid van de burgers steunt dit recht⁴³ en beschouwt het als een van de belangrijkste voordelen van het EU-lidmaatschap⁴⁴. Bovendien zegt meer dan de helft van de EU-burgers te hebben geprofiteerd van het feit dat er minder of geen grenscontroles zijn als zij naar het buitenland reizen⁴⁵. De meeste Europeanen zeggen dat het vrije verkeer van personen, goederen en diensten binnen de Europese Unie het meest positieve resultaat van de EU is⁴⁶. In een in het voorjaar van 2020 gehouden enquête was 83 % van de EU-burgers het erover eens dat het vrije verkeer van EU-burgers binnen de EU de economie van hun land in het algemeen ten goede is gekomen⁴⁷.

In 2018 woonden of werkten meer dan 16 miljoen EU-burgers in een ander EU-land dan hun land van herkomst. Een nog veel groter aantal EU-burgers bezocht tijdelijk andere EU-landen voor vakanties, bezoeken aan vrienden en familie, en zakenreizen.

Mobiele EU-burgers en hun familieleden kunnen informatie over hun recht om in een andere lidstaat te verblijven, vinden op de portaalsite Uw Europa⁴⁸; Uw Europa biedt ook toegang tot

⁴⁰ C-221/17, Tjebbes e.a., punt 41.

⁴¹ C-221/17, Tjebbes e.a., punt 42.

⁴² Zie met name Richtlijn 2004/38/EG betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77 (hierna ook de “richtlijn vrij verkeer” genoemd).

⁴³ 81 % van de respondenten van het nummer van de speciale Eurobarometer, nr. 486 (2019).

⁴⁴ 60 % van de respondenten van het nummer van de gewone Eurobarometer, nr. 91 (voorjaar 2019).

⁴⁵ 56 % van de respondenten van het nummer van de gewone Eurobarometer, nr. 91 (voorjaar 2019).

⁴⁶ 60 % van de respondenten van het nummer van de speciale Eurobarometer, nr. 486 (2019).

⁴⁷ Flash Eurobarometer 485, voorjaar 2020.

⁴⁸ https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/index_nl.htm

landspecifieke informatie en vervult daarmee zijn rol als “één digitale toegangspoort” van de EU⁴⁹.

In de verslagleggingsperiode heeft de Commissie 950 klachten van burgers, 6 128 vragen en 140 verzoekschriften van het Europees Parlement met betrekking tot de uitoefening van het recht op vrij verkeer behandeld. Vele daarvan hadden betrekking op het recht van binnenkomst en verblijf van niet-EU-familieleden van EU-burgers (voorwaarden voor de afgifte van visa en verblijfskaarten, aanvullende formaliteiten) en de voorwaarden waaronder EU-burgers hun recht op vrij verkeer kunnen uitoefenen.

Mobiele EU-burgers die negatieve gevolgen ondervinden door een onjuiste toepassing van het EU-recht door de overheid, kunnen hulp krijgen van Solvit⁵⁰, dat is opgericht om snel te reageren en oplossingen te vinden op nationaal niveau. Van 2016 tot 2018 heeft Solvit ongeveer 1 930 zaken over het vrij verkeer van personen behandeld⁵¹.

Burgers kunnen ook vragen over hun persoonlijke EU-rechten stellen aan de dienst Uw Europa – Advies⁵², die kosteloos juridisch advies op maat geeft. Uw Europa – Advies wordt beheerd door de Commissie en werkt via haar externe contractant Actie Service Europese staatsburgers (ECAS). Tussen 2016 en 2020 heeft Uw Europa – Advies meer dan 42 000 vragen ontvangen over de thema's inreisprocedures en verblijfsrechten en meer dan 2 300 vragen over politieke en juridische rechten.

EU-burgers kunnen zich bovendien wenden tot het Europe Direct-contactpunt (EDCC) van de Commissie⁵³, dat algemene informatie over de EU en advies over de rechten van de EU-burgers verstrekt. Tussen 2016 en 2019 heeft het EDCC in totaal 5 251 vragen over het vrije verkeer van personen ontvangen.

Bovendien kunnen mobiele EU-werknemers de hulp inroepen van de overeenkomstig Richtlijn 2014/54/EG opgerichte nationale organen⁵⁴.

Om bij te dragen aan het vrije verkeer van personen met een handicap, heeft de Commissie in 2016-2018 een proefproject rond de EU-kaart voor gehandicapten uitgevoerd⁵⁵.

De Commissie heeft een e-learninginstrument over het recht op vrij verkeer ontwikkeld, dat is bedoeld voor lokale overheden om hun kennis van Richtlijn 2004/38 (de richtlijn vrij

⁴⁹ Verordening (EU) 2018/1724 tot instelling van één enkele digitale toegangspoort voor informatie, procedures en diensten voor ondersteuning en probleemoplossing.

⁵⁰ Solvit is een dienst die wordt verleend door nationale overheden in de hele EU en de EER. De nationale Solvit-centra nemen klachten van burgers in behandeling en werken via een onlinedatabank samen om hen te helpen hun problemen buiten de rechtbank om en kosteloos op te lossen.

⁵¹ https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm

⁵² https://europa.eu/youreurope/advice/index_nl.htm

⁵³ https://europa.eu/european-union/contact_nl

⁵⁴ Richtlijn 2014/54/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende maatregelen om de uitoefening van de in de context van het vrije verkeer van werknemers aan werknemers verleende rechten te vergemakkelijken.

⁵⁵ Het project heeft in acht projectlanden een vrijwillige wederzijdse erkenning van de handicapstatus ingevoerd en de toegang van personen met een handicap tot cultuur, sport en vrije tijd bevorderd: België, Cyprus, Estland, Finland, Italië, Malta, Roemenië en Slovenië.

verkeer) en de rechten die daaruit voortvloeien, te verdiepen. Het e-learninginstrument is beschikbaar in 23 talen en omvat een zelfevaluatie-toets en een onlinecursus voor beginners en gevorderden.

5.2. Ontwikkelingen in de rechtspraak

5.2.1. *Ontwikkelingen in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie inzake het recht van vrij verkeer en (afgeleide) verblijfsrechten*

Het Hof heeft meerdere arresten gewezen met betrekking tot artikel 21 VWEU (met inbegrip van de uitvoering ervan door middel van de richtlijn vrij verkeer), alsook verblijfsrechten die voortvloeien uit het EU-burgerschap op grond van artikel 20 VWEU⁵⁶.

De eerste reeks zaken betreft de vraag welke EU-burgers en familieleden zich kunnen beroepen op Richtlijn 2004/38 voor verblijfsrechten.

In de zaak **Lounes**⁵⁷ oordeelde het Hof dat een EU-burger die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer om in een andere EU-lidstaat te verblijven en die sindsdien de nationaliteit van de gastlidstaat heeft verkregen, met behoud van de nationaliteit van de lidstaat van herkomst, weliswaar niet langer een begunstigde is uit hoofde van Richtlijn 2004/38, maar zich wel kan beroepen op de rechten die zijn afgeleid van artikel 21 VWEU⁵⁸. De verblijfsrechten van de familieleden van voornoemde EU-burger (met dubbele nationaliteit) kunnen ook rechtstreeks worden afgeleid van artikel 21 VWEU, onder voorwaarden die niet strenger mogen zijn dan de voorwaarden van Richtlijn 2004/38⁵⁹. Het Hof heeft verduidelijkt dat het recht van vrij verkeer het recht omvat om een normaal gezinsleven te leiden⁶⁰.

In het arrest **Gusa**⁶¹ oordeelde het Hof dat het recht om de status van “werknemer of zelfstandige” te behouden na beëindiging van de economische activiteit in de gevallen bedoeld in artikel 7, lid 3, van Richtlijn 2004/38 (meer bepaald in punt b), voor “naar behoren vastgestelde onvrijwillige werkloosheid na meer dan een jaar werkzaam te zijn geweest en zich als werkzoekende te hebben ingeschreven”, ook geldt voor mobiele EU-burgers die vóór de onvrijwillige beëindiging van hun economische activiteit als zelfstandige werkzaam waren⁶².

⁵⁶ In dit deel wordt niet ingegaan op de arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie die hoofdzakelijk zijn gebaseerd op de status van “werknemer van de Unie” in de zin van artikel 45 en volgende VWEU.

⁵⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 14 november 2017, zaak C-165/16, Toufik Lounes/Secretary of State for the Home Department, ECLI:EU:C:2017:862.

⁵⁸ C-165/16, Lounes, punten 45-58. Er zij op gewezen dat het Hof specifiek heeft benadrukt dat Richtlijn 2004/38 niet langer van toepassing is op mobiele EU-burgers die sindsdien de nationaliteit van de gastlidstaat hebben verkregen; zie C-165/16 Lounes, punten 31-44.

⁵⁹ C-165/16, Lounes, punten 59-61.

⁶⁰ C-165/16, Lounes, punt 52.

⁶¹ Arrest van het Hof van Justitie van 20 december 2017, zaak C-442/16, Florian Gusa/Minister for Social Protection e.a., ECLI:EU:C:2017:1004.

⁶² C-442/16, Gusa, punten 35-45.

In het arrest **Coman**⁶³ heeft het Hof het begrip “echtgenoot” van een EU-burger in artikel 2, lid 2, punt a), van Richtlijn 2004/38⁶⁴ uitgelegd en geoordeeld dat het een autonome, van het recht van de lidstaten onafhankelijke definitie van het recht van de Unie is. Het Hof oordeelde dat wanneer een terugkerende EU-burger (voorheen) gebruik heeft gemaakt van het recht van vrij verkeer om zich daadwerkelijk in een andere EU-lidstaat te vestigen en in de gastlidstaat een gezinsleven met een onderdaan van hetzelfde geslacht (uit een derde land) is aangegaan of heeft versterkt door middel van een in de gastlidstaat rechtmatig gesloten huwelijk, het EU-recht zich verzet tegen nationale wetgeving die afgeleide rechten van binnenkomst en verblijf weigert aan de echtgenoot van de terugkerende EU-burger van hetzelfde geslacht op grond van de niet-erkenning van het huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht in de betrokken lidstaat (van herkomst)⁶⁵. De betrokken lidstaat moet deze persoon als echtgenoot beschouwen met het oog op de uitoefening van de rechten die hij op grond van het EU-recht geniet. Tegelijkertijd vereist dit niet dat deze lidstaat in zijn nationale wetgeving voorziet in de instelling van een huwelijk tussen personen van hetzelfde geslacht⁶⁶.

In het arrest **Altiner en Ravn**⁶⁷ oordeelde het Hof dat het recht van de Unie zich niet verzet tegen een nationale regeling die geen afgeleid verblijfsrecht verleent aan een familielid van een terugkerende EU-burger wanneer dit familielid het grondgebied van de lidstaat van herkomst van de EU-burger niet is binnengekomen als “natuurlijk gevolg” van de terugkeer van de betrokken EU-burger naar die lidstaat⁶⁸. Voorwaarde is wel dat deze nationale wetgeving in het kader van een algemene beoordeling rekening houdt met andere relevante factoren die zouden kunnen aantonen dat, ondanks de tijd die is verstreken tussen de terugkeer van de EU-burger naar die lidstaat en de binnenkomst van het familielid dat derdelander is, het gezinsleven dat in de gastlidstaat is ontstaan en versterkt, niet is beëindigd⁶⁹.

De zaak **Tarola**⁷⁰ betrof het geval van een EU-burger die zijn recht op vrij verkeer had uitgeoefend door in de gastlidstaat voor een periode van twee weken in dienst te zijn, op grond van een andere overeenkomst dan een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, voordat hij onvrijwillig werkloos werd. Het Hof heeft artikel 7, lid 1, punt a), en lid 3, punt c), van Richtlijn 2004/38/EG uitgelegd en geoordeeld dat een burger die zich in een dergelijke situatie bevindt, de hoedanigheid van werknemer (en dus het recht om in de gastlidstaat te verblijven) gedurende een periode van ten minste zes maanden behoudt, indien de betrokkene vóór de onvrijwillige werkloosheid daadwerkelijk de hoedanigheid van werknemer had en

⁶³ Arrest van het Hof van Justitie van 5 juni 2018, zaak C-673/16, Relu Adrian Coman e.a./Inspectoratul General pentru Imigrări e.a., ECLI:EU:C:2018:385.

⁶⁴ C-673/16, Coman, punten 33-36.

⁶⁵ C-673/16, Coman, punten 38-40 en 52-55.

⁶⁶ C-673/16, Coman, punt 45.

⁶⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 27 juni 2018, zaak C-230/17, Erdem Deha Altiner en Isabel Hanna Ravn/Udlændingestyrelsen, ECLI:EU:C:2018:497.

⁶⁸ C-230/17, Altiner en Ravn, punt 30-34.

⁶⁹ C-230/17, Altiner en Ravn, punt 35.

⁷⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 11 april 2019, zaak C-483/17, Neculai Tarola/Minister for Social Protection, ECLI:EU:C:2019:309.

zich als werkzoekende bij de bevoegde dienst voor arbeidsvoorziening had ingeschreven⁷¹. Voorts merkte het Hof op dat elk recht op socialezekerheidsuitkeringen of sociale bijstand volgens het nationale recht afhankelijk kan worden gesteld van een bepaalde periode van tewerkstelling, voor zover op grond van het beginsel van gelijke behandeling dezelfde voorwaarde wordt toegepast op de onderdanen van de betrokken lidstaat⁷².

De zaak **Bajratari**⁷³ heeft betrekking op de uitlegging van artikel 7, lid 1, punt b), van Richtlijn 2004/38/EG — verblijf op basis van voldoende bestaansmiddelen en een uitgebreide ziektekostenverzekering. De zaak betrof een onderdaan van een derde land, ouder van een minderjarige EU-burger, die zich op zijn afgeleide verblijfsrecht in de gastlidstaat wilde beroepen in zijn hoedanigheid van persoon die daadwerkelijk de voogdij heeft van zijn minderjarig kind, een EU-burger die verbleef op grond van artikel 7, lid 1, punt b). Het Hof oordeelde dat een minderjarige EU-burger ook over voldoende bestaansmiddelen beschikt om te voorkomen dat hij tijdens zijn verblijf een onredelijke belasting vormt voor het sociaalebijstandsstelsel van het gastland, als deze bestaansmiddelen afkomstig zijn van de inkomsten die zijn vader, een derdelander die in dat gastland niet beschikt over een verblijfs- en arbeidsvergunning, verwerft uit arbeid die op onrechtmatige wijze wordt verricht⁷⁴. Het Hof oordeelde ook dat de voorwaarden voor de beperking van het verblijfsrecht van de minderjarige EU-burger om redenen van openbare orde niet zijn vervuld⁷⁵.

Een tweede reeks arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft betrekking op de beperking van het verblijfsrecht en op verwijderingen op grond van Richtlijn 2004/38.

In het arrest **E/Subdelegación del Gobierno en Álava**⁷⁶ heeft het Hof herhaald dat besluiten tot verwijdering op grond van Richtlijn 2004/38 uitsluitend moeten zijn gebaseerd op het persoonlijke gedrag van de betrokken persoon (EU-burger). Het feit dat de betrokken persoon ten tijde van de vaststelling van het besluit tot verwijdering in de gevangenis zat, zonder vooruitzicht op vrijlating in de nabije toekomst, “sluit niet uit dat zijn gedrag [...] een reële en actuele bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving van de gastlidstaat vormt”⁷⁷ met het oog op de vaststelling van een dergelijk besluit.

In het arrest **Petrea**⁷⁸ heeft het Hof onder meer bepaald dat een lidstaat een verklaring van inschrijving kan intrekken dat ten onrechte is afgegeven aan een EU-burger die is uitgezet en opnieuw is binnengekomen terwijl deze burger nog steeds het voorwerp uitmaakt van een besluit tot verwijdering (zoals bepaald in Richtlijn 2004/38)⁷⁹. De betrokken EU-burger heeft

⁷¹ C-483/17, Tarola, punten 45-52.

⁷² C-483/17, Tarola, punten 55-57.

⁷³ Arrest van het Hof van Justitie van 2 oktober 2019, zaak C-93/18, Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809.

⁷⁴ C-93/18, Bajratari, punt 53.

⁷⁵ C-93/18, Bajratari, punt 52.

⁷⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 13 juli 2017, zaak C-193/16, E/Subdelegación del Gobierno en Álava, ECLI:EU:C:2017:542.

⁷⁷ C-193/16, E/Subdelegación del Gobierno en Álava, punten 19-26.

⁷⁸ Arrest van het Hof van Justitie van 14 september 2017, zaak C-184/16, Ovidiu-Mihăiță Petrea/Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis, ECLI:EU:C:2017:684. Delen van het arrest van het Hof van Justitie in de zaak Petrea komen aan bod in deel 5.2.3 van dit overzicht.

⁷⁹ C-184/16, Petrea, punten 30-42.

krachtens artikel 32 van Richtlijn 2004/38 het recht een verzoek in te dienen om het genoemde besluit tot verwijdering op te heffen; een dergelijke burger heeft echter geen recht om te verblijven (krachtens Richtlijn 2004/38) terwijl zijn verzoek in behandeling is⁸⁰.

In de zaken **B en Vomero**⁸¹ heeft het Hof een aantal kwesties verduidelijkt met betrekking tot de bepalingen van Richtlijn 2004/38 betreffende een betere bescherming tegen verwijdering op grond van artikel 28, lid 3, punt a), van de richtlijn en de voorwaarden daarvan, met name in het kader van een gevangenisstraf. Het Hof oordeelde dat een EU-burger een permanent verblijfsrecht moet hebben om in aanmerking te komen voor verhoogde bescherming tegen verwijdering⁸². Bovendien verduidelijkte het Hof dat de periode van (ononderbroken) voorafgaand verblijf die nodig is voor een betere bescherming tegen verwijdering, moet worden berekend door terug te tellen vanaf de datum waarop het oorspronkelijke besluit tot verwijdering is genomen⁸³. De vraag of de periode van verblijf die nodig is voor verhoogde bescherming, is onderbroken door een periode van detentie voorafgaand aan het besluit tot verwijdering, moet worden bepaald door een algemene beoordeling van de vraag of, ondanks deze detentie, de integratiebanden tussen de burger van de Unie en de gastlidstaat niet zijn verbroken⁸⁴. Relevante factoren in deze algemene beoordeling zijn onder meer “de sterkte van de met het gastland opgebouwde integratiebanden voordat de betrokkene in detentie is geplaatst, de aard van het strafbare feit dat de opgelegde detentieperiode heeft gerechtvaardigd en de omstandigheden waaronder dit feit is gepleegd alsmede het gedrag van de betrokkene gedurende de detentieperiode”⁸⁵.

In de gevoegde zaken **K en HF**⁸⁶ oordeelde het Hof dat het feit dat (een familielid van) een EU-burger eerder op grond van artikel 1F van het Verdrag van Genève asiel is geweigerd, niet *automatisch* kan leiden tot de conclusie dat zijn loutere aanwezigheid een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt die een van de fundamentele belangen van de samenleving aantast, zoals vereist door (artikel 27 van) Richtlijn 2004/38⁸⁷. De noodzaak om de vrijheid van verkeer en verblijf van een EU-burger of een familielid van een EU-burger te beperken, moet per geval⁸⁸ en op basis van de regels inzake vrij verkeer worden beoordeeld. De bevoegde nationale autoriteiten moeten voorts nagaan of i) de vaststelling van dergelijke maatregelen van openbare orde of openbare veiligheid in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel, rekening houdend met de rechten van de EU-burgers en hun familieleden, en ii) andere maatregelen die minder schadelijk zijn voor het vrije verkeer, mogelijk zijn⁸⁹.

⁸⁰ C-184/16 Petrea, punten 43-48.

⁸¹ Arrest van het Hof van Justitie van 17 april 2018, gevoegde zaken C-316/16 en C-424/16, B/Land Baden-Württemberg en Secretary of State for the Home Department/Franco Vomero, ECLI:EU:C:2018:256.

⁸² Gevoegde zaken C-316/16 en C-424/16, B en Vomero, punten 44-55.

⁸³ Gevoegde zaken C-316/16 en C-424/16, B en Vomero, punten 64-65, 85-94.

⁸⁴ Gevoegde zaken C-316/16 en C-424/16, B en Vomero, punten 66-82.

⁸⁵ Gevoegde zaken C-316/16 en C-424/16, B en Vomero, punt 83.

⁸⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 2 mei 2018, gevoegde zaken C-331/16 en C-366/16, K/Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en HF/Belgische Staat, ECLI:EU:C:2018:296.

⁸⁷ Gevoegde zaken C-331/16 en C-366/16, K en HF, punt 51.

⁸⁸ Gevoegde zaken C-331/16 en C-366/16, K en HF, punten 39-49 en 52-60.

⁸⁹ Gevoegde zaken C-331/16 en C-366/16, K en HF, punten 61-64.

Een derde reeks arresten van het Hof binnen de referentieperiode heeft betrekking op het vrije verkeer en de verblijfsrechten die zijn afgeleid van de artikelen 20 en 21 VWEU.

In de zaak **Rendón Marín**⁹⁰ oordeelde het Hof dat het EU-recht zich automatisch verzet tegen de weigering van een afgeleid verblijfsrecht aan een onderdaan van een derde land die uitsluitend de zorg heeft voor een “mobiele” en een “statische” minderjarige EU-burger, uitsluitend op basis van een voorafgaand strafblad⁹¹. Deze uitsluiting van automatische weigering van een afgeleid verblijfsrecht voor een ouder die onderdaan is van een derde land en van wie een minderjarige EU-burger afhankelijk is, uitsluitend op basis van het strafblad van de ouder, wordt door het Hof ook in het arrest **CS**⁹² bevestigd. Zowel in het arrest Rendón Marín als in het arrest CS erkent het Hof echter de mogelijkheid voor de lidstaten om de uit artikel 20 VWEU en artikel 21 VWEU voortvloeiende verblijfsrechten te beperken, voor zover een dergelijke beperking is gebaseerd op een beoordeling per geval en elke verwijdering of beperking van het verblijfsrecht is gebaseerd op “het bestaan van een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de openbare veiligheid”⁹³.

In de zaak **Chavez-Vilchez e.a.**⁹⁴ werd het Hof verzocht te verduidelijken in hoeverre een uit artikel 20 VWEU afgeleid verblijfsrecht (volgens de lijn van de arresten van het Hof die begint met de zaak Ruiz Zambrano⁹⁵) afhankelijk is van de mogelijkheid van de ouder van de EU-burger, die niet de daadwerkelijke zorg heeft over de “statische” minderjarige EU-burger, om voor dat kind te zorgen. Het Hof oordeelde dat de bevoegde autoriteiten onder meer in het licht van artikel 7 (bescherming van het privé- en gezinsleven) en artikel 24 (inachtneming van het belang van het kind) van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moeten bepalen welke ouder de daadwerkelijke zorg heeft over het kind en of er een afhankelijkheidsverhouding bestaat met de ouder die onderdaan is van een derde land, die het kind in de praktijk zou dwingen het grondgebied van de Europese Unie te verlaten wanneer aan deze ouder een verblijfsrecht wordt geweigerd⁹⁶. Het Hof oordeelde dat voor een dergelijke beoordeling het feit dat de andere ouder, een EU-burger, daadwerkelijk in staat en bereid is de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse daadwerkelijke zorg voor het kind uitsluitend op zich te nemen, een relevante factor is. Dit is echter op zich geen voldoende reden om te concluderen dat er geen sprake is van een afhankelijkheidsverhouding tussen de ouder die onderdaan is van een derde land en het kind, die het kind zou dwingen het grondgebied van de EU te verlaten indien aan die onderdaan van een derde land een

⁹⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 13 september 2016, zaak C-165/14, Alfredo Rendón Marín/Administración del Estado, ECLI:EU:C:2016:675.

⁹¹ C-165/14, Rendón Marín, punten 63-67 en 81-87.

⁹² Arrest van het Hof van Justitie van 13 september 2016, zaak C-304/14, Secretary of State for the Home Department/CS, ECLI:EU:C:2016:674, punt 41.

⁹³ Voor de verblijfsrechten op grond van artikel 20 VWEU, zie C-165/14, Rendón Marín, punten 83-86; C-304/14 CS, punten 36-42; voor de verblijfsrechten op grond van artikel 21 VWEU, zie C-165/14 Rendón Marín, punten 55-62.

⁹⁴ Arrest van het Hof van Justitie van 10 mei 2017, zaak C-133/15, HC Chavez-Vilchez e.a./Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank e.a., ECLI:EU:C:2017:354.

⁹⁵ Zaak C-34/09

⁹⁶ C-133/15, Chavez-Vilchez e.a., punt 70.

verblijfsrecht zou worden geweigerd⁹⁷. Het Hof herhaalde dat relevante factoren bij de beoordeling door de bevoegde autoriteiten onder meer zijn “*wie het gezag over het kind heeft en of de wettelijke, financiële of affectieve last van dat kind berust bij de ouder die onderdaan van een derde land is*”⁹⁸. Het Hof voegde daaraan toe dat bij de beoordeling van deze factoren “*in het hogere belang van het kind, alle betrokken omstandigheden in de beschouwing [moeten] worden betrokken, meer in het bijzonder de leeftijd van het kind, zijn lichamelijke en emotionele ontwikkeling, de mate van zijn affectieve relatie zowel met de ouder die burger van de Unie is als met de ouder die onderdaan van een derde land is, evenals het risico dat voor het evenwicht van het kind zou ontstaan indien het van deze laatste ouder zou worden gescheiden*”⁹⁹.

De zaak ***Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real***¹⁰⁰ had betrekking op artikel 20 VWEU. Het Hof oordeelde dat artikel 20 zich ertegen verzet dat een lidstaat een verzoek om gezinshereniging van de echtgenoot, onderdaan van een derde land, van een burger van de Unie die de nationaliteit van die lidstaat bezit en die nooit gebruik heeft gemaakt van het vrije verkeer, afwijst op de loutere grond dat de Unieburger geen voldoende middelen heeft, voor zichzelf en haar echtgenoot, om te voorkomen dat zij ten laste komen van het nationale socialebijstandstelsel, zonder dat wordt onderzocht of er een zodanige afhankelijkheidsrelatie bestaat tussen die EU-burger en haar echtgenoot dat de EU-burger, indien de echtgenoot een afgeleid verblijfsrecht zou worden geweigerd, verplicht zou zijn het grondgebied van de EU te verlaten, waardoor haar de rechten die zij aan haar status ontleent, zouden worden ontnomen. Wanneer de bevoegde nationale instantie een verzoek van een onderdaan van een derde land ontvangt om een verblijfsrecht met het oog op gezinshereniging met een EU-burger die onderdaan is van de betrokken lidstaat, moet deze instantie derhalve op basis van de door de onderdaan van een derde land en de betrokken Unieburger verstrekte gegevens en, zo nodig, op basis van onderzoek beoordelen of er tussen deze twee personen een afhankelijkheidsrelatie bestaat, zodat aan deze onderdaan in beginsel een afgeleid verblijfsrecht moet worden toegekend op grond van artikel 20 VWEU.

5.2.2. *Ontwikkeling van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie over het recht van binnenkomst en verblijf van “andere familieleden” van EU-burgers*

Wat het recht van binnenkomst betreft, heeft het Hof in het arrest ***Ryanair Designated Activity Company***¹⁰¹ verduidelijkt dat niet-EU-familieleden van EU-burgers die in het bezit zijn van een door een lidstaat krachtens artikel 20 van Richtlijn 2004/38/EG afgegeven permanente verblijfskaart, krachtens artikel 5, lid 2, ook zijn vrijgesteld van de visumplicht

⁹⁷ C-133/15, Chavez-Vilchez e.a., punt 71.

⁹⁸ C-133/15, Chavez-Vilchez e.a., punt 68.

⁹⁹ C-133/15, Chavez-Vilchez e.a., punt 71.

¹⁰⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 27 februari 2020, zaak C-836/18, *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real*/RH, ECLI:EU:C:2020:119.

¹⁰¹ Arrest van het Hof van Justitie van 18 juni 2020, zaak C-754/18, *Ryanair Designated Activity Company*/Országos Rendőr-főkapitányság, ECLI:EU:C:2020:478.

om een andere lidstaat te mogen binnenkomen. De visumvrijstelling geldt ook wanneer die kaart is afgegeven door een lidstaat die geen deel uitmaakt van het Schengengebied. In het arrest wordt geconcludeerd dat de houder van een dergelijke kaart het recht heeft om het grondgebied van een lidstaat zonder visum binnen te komen op vertoon van de kaart, zonder dat verdere verificatie van hun status als gezinslid of enige andere rechtvaardiging is vereist.

Bovendien heeft het Hof binnen de referentieperiode twee arresten gewezen die de toepassing naar analogie van artikel 3, lid 2, van Richtlijn 2004/38 en zijn eerdere besluit in de zaak Rahman¹⁰² verder verduidelijken.

In de zaak **Banger**¹⁰³ oordeelde het Hof dat artikel 21 VWEU bepaalt dat de lidstaten de binnenkomst en het verblijf van leden van een uitgebreide familie van hun eigen terugkerende onderdanen moeten vergemakkelijken, onder de voorwaarden van artikel 3, lid 2, van Richtlijn 2004/38, dat naar analogie wordt toegepast¹⁰⁴. De beoordeling van een aanvraag van een verblijfsvergunning op grond van artikel 3, lid 2, is evenzeer afhankelijk van de vereisten om dergelijke aanvragen een zeker voordeel te verlenen ten opzichte van aanvragen van onderdanen van derde landen die geen dergelijke familiebanden hebben, en om de persoonlijke omstandigheden van de aanvrager uitgebreid te onderzoeken. Eventuele negatieve beslissingen inzake dergelijke verzoeken moeten worden gemotiveerd¹⁰⁵. Voorts oordeelde het Hof dat leden van een uitgebreide familie wier verblijfsvergunning is geweigerd, toegang moeten hebben tot een beroepsprocedure voor een nationale rechtbank. De nationale rechter moet kunnen *“nagaan of het weigeringsbesluit op een voldoende solide feitelijke grondslag is gebaseerd en of het aan de procedurele waarborgen voldoet. De op de bevoegde nationale autoriteiten rustende verplichting om de persoonlijke situatie van de aanvrager nauwkeurig te onderzoeken en een eventuele weigering van binnenkomst of verblijf te motiveren, maakt deel uit van deze waarborgen”*¹⁰⁶.

In het arrest **SM**¹⁰⁷ heeft het Hof eerst verduidelijkt (net als bij het begrip “echtgenoot” in Coman) dat het begrip “rechtstreekse bloedverwant in neergaande lijn” in artikel 2, lid 2, punt c), van Richtlijn 2004/38 een autonome, van de wetgeving van de lidstaten onafhankelijke definitie van het recht van de Unie is¹⁰⁸. Voorts heeft het Hof geoordeeld dat dit begrip ruim moet worden uitgelegd en betrekking heeft op “elke afstammingsrelatie, ongeacht of deze biologisch dan wel juridisch van aard is” (en dus ook biologische en geadopteerde kinderen omvat). Kinderen die onder vaste wettelijke voogdij staan, vallen daarentegen niet onder dit begrip, dat geen afstammingsrelatie tussen het kind en de voogd

¹⁰² Arrest van het Hof van Justitie van 5 september 2012, C-83/11, Secretary of State for the Home Department/Muhammad Sazzadur Rahman e.a., ECLI:EU:C:2012:519.

¹⁰³ Arrest van het Hof van Justitie van 12 juli 2018, zaak C-89/17, Secretary of State for the Home Department/Rozanne Banger, ECLI:EU:C:2018:570.

¹⁰⁴ C-89/17, Banger, punten 27-34.

¹⁰⁵ C-89/17, Banger, punten 36-41.

¹⁰⁶ C-89/17 Banger, punten 42-52.

¹⁰⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 26 maart 2019, zaak C-129/18, SM/Entry Clearance Officer, UK Visa Section, ECLI:EU:C:2019:248.

¹⁰⁸ C-129/18, SM, punten 50-51.

schept (met inbegrip van kinderen die onder het Algerijnse kafala-stelsel zijn geplaatst)¹⁰⁹. Het Hof merkt met name op dat dergelijke kinderen onder artikel 3, lid 2, van Richtlijn 2004/38 vallen¹¹⁰. Bij de uitvoering van hun verplichting uit hoofde van artikel 3, lid 2, om de binnenkomst en het verblijf van de “andere familieleden”¹¹¹ te vergemakkelijken, moeten de lidstaten hun discretionaire bevoegdheid uitoefenen “in het licht van en in overeenstemming met” de bepalingen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waaronder het recht op (eerbiediging van) het gezinsleven (artikel 7) en het belang van het kind (artikel 24)¹¹². Voorts zijn zij verplicht “een evenwichtige en redelijke beoordeling te maken van alle actuele en relevante omstandigheden van het individuele geval, daarbij rekening houdend met alle in het geding zijnde belangen en in het bijzonder het belang van het betrokken kind”¹¹³. Bij deze beoordeling wordt onder meer rekening gehouden met i) de leeftijd waarop het kind onder wettelijke voogdij is geplaatst, en met de vraag of er sprake is van samenleven van het kind met zijn voogden sindsdien, ii) de mate waarin er affectieve banden zijn ontstaan, iii) de mate van afhankelijkheid van het kind ten aanzien van zijn voogden, alsmede iv) eventuele concrete en geïndividualiseerde risico’s dat het betrokken kind slachtoffer is van mishandeling, uitbuiting of kinderhandel. Ingeval na een beoordeling komt vast te staan dat het kind en zijn voogden daadwerkelijk een gezinsleven zullen leiden en dat het kind afhankelijk is van zijn voogden, verlangt het grondrecht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven, samen met de verplichting om rekening te houden met het belang van het kind, in beginsel dat een recht van binnenkomst en verblijf wordt verleend aan dat kind, als “ander familielid”¹¹⁴.

5.2.3. Ontwikkeling van de rechtspraak van het HvJ-EU betreffende procedurele aspecten van vrij verkeer en verblijfsrechten

Binnen de referentieperiode heeft het Hof drie arresten gewezen met betrekking tot de geldende procedurerechten en -normen uit hoofde van de richtlijn vrij verkeer.

In de zaak **Petrea** werd het Hof (ook) verzocht zich te buigen over een aantal vragen met betrekking tot procedurele aspecten van Richtlijn 2004/38. De zaak had betrekking op een EU-burger die was teruggekeerd naar een lidstaat, terwijl er door dat land een besluit tot verwijdering was uitgevaardigd tegen die burger. Het Hof was in de zaak Petrea van oordeel dat de lidstaten bevoegd zijn om een dergelijke mobiele EU-burger te verwijderen door middel van een nationale procedure ter omzetting van Richtlijn 2008/115 (voor de terugkeer van derdelanders), op voorwaarde dat de omzettingsmaatregelen van Richtlijn 2004/38, die gunstiger zijn voor EU-burgers, worden toegepast¹¹⁵. Bovendien was het Hof van oordeel dat de lidstaten kunnen bepalen dat personen zich niet mogen beroepen op de onrechtmatigheid van een besluit tot verwijdering dat tegen hen is uitgevaardigd, om een daaropvolgend

¹⁰⁹ C-129/18, SM, punten 52-56.

¹¹⁰ C-129/18, SM, punten 57-59.

¹¹¹ C-129/18, SM, punten 60-63, 68.

¹¹² C-129/18, SM, punten 64-67.

¹¹³ C-129/18, SM, punt 68.

¹¹⁴ C-129/18, SM, punten 69-72.

¹¹⁵ C-184/16 Petrea, punten 50-56.

terugkeerbesluit aan te vechten, voor zover de betrokkene daadwerkelijk de mogelijkheid heeft gehad om op het geëigende moment tegen het besluit tot verwijdering van het grondgebied op te komen en zich daarbij te beroepen op de bepalingen van Richtlijn 2004/38¹¹⁶. Het Hof oordeelde ook dat, hoewel volgens artikel 30 van Richtlijn 2004/38 de lidstaten een besluit dat werd goedgekeurd uit hoofde van artikel 27 (d.w.z. een besluit tot verwijdering), moeten melden aan de betrokkene en dat op zodanige wijze “dat deze in staat is de inhoud en de gevolgen ervan te begrijpen”, zijn de lidstaten niet verplicht om voor de kennisgeving van dat besluit een taal te gebruiken die de persoon begrijpt of redelijkerwijs geacht wordt te begrijpen, hoewel de persoon daartoe geen aanvraag had ingediend¹¹⁷.

In de zaak *Chenchooliah*¹¹⁸ was het Hof van oordeel dat artikel 15 van Richtlijn 2004/38/EG van toepassing is op de verwijdering van een derdelander die echtgenoot is van een EU-burger en die in een lidstaat geen verblijfsrecht meer heeft krachtens Richtlijn 2004/38/EG omwille van het vertrek van de EU-burger uit die lidstaat¹¹⁹. Het Hof meende dat, hoewel de echtgenoot krachtens Richtlijn 2004/38/EG geen verblijfsrecht meer heeft in de gastlidstaat als gevolg van het vertrek van de EU-burger, de verwijdering wordt geregeld door Richtlijn 2004/38/EG¹²⁰. Dat betekent dat de gastlidstaat, onder geen beding, een inreisverbod kan opleggen in de context van een dergelijke verwijdering en dat de in de artikelen 30 en 31 van Richtlijn 2004/38/EG vastgelegde relevante procedurele waarborgen in dergelijk geval van toepassing zijn¹²¹.

In de zaak *Diallo*¹²² verduidelijkte het Hof dat lidstaten volgens artikel 10, lid 1, van Richtlijn 2004/38 niet alleen verplicht zijn om het besluit betreffende de aanvraag voor een verblijfskaart van een familielid van een mobiele EU-burger binnen zes maanden goed te keuren en mee te delen, maar ook dat de lidstaten binnen diezelfde termijn van zes maanden een besluit betreffende de weigering om de verblijfskaart af te geven, op grond van de richtlijn moeten goedkeuren (en de betrokkene op de hoogte moeten brengen)¹²³. Het Hof verduidelijkte verder dat het EU-recht, met name Richtlijn 2004/38, de lidstaten belet om, op grond van het nationale recht, te bepalen dat het verlopen van de termijn van zes maanden automatisch neerkomt op de afgifte van de verblijfskaart zonder vooraf te bevestigen dat de betrokkene in overeenstemming met het EU-recht¹²⁴ wel degelijk voldoet aan de voorwaarden voor een verblijf in de gastlidstaat. Bovendien was het Hof van oordeel dat, nadat een besluit tot weigering van afgifte van een verblijfskaart door de rechter nietig is verklaard, de bevoegde nationale autoriteiten een beslissing over de aanvraag voor de verblijfskaart moeten goedkeuren en dat binnen een redelijke termijn die in geen geval de in

¹¹⁶ C-184/16 Petrea, punten 57-65.

¹¹⁷ C-184/16, Petrea, punten 66-71.

¹¹⁸ Arrest van het Hof van 10 september 2019, zaak C-94/18 Nalini Chenchooliah/Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2019:693.

¹¹⁹ C-94/18 Chenchooliah, punten 73-79.

¹²⁰ C-94/18 Chenchooliah, punten 73-79.

¹²¹ C-94/18 Chenchooliah, punten 80-88.

¹²² Arrest van het Hof van 27 juni 2018, zaak C-246/17 Ibrahima Diallo/Belgische Staat, ECLI:EU:C:2018:499.

¹²³ C-246/17, Diallo, punten 33-42.

¹²⁴ C-246/17, Diallo, punten 45-56.

artikel 10, lid 1, van Richtlijn 2004/38 genoemde termijn overschrijdt. In het licht van het doeltreffendheidsbeginsel en van “het streven naar voortvarendheid dat in richtlijn 2004/38 besloten ligt”, en overwegende dat de situatie van de derdelander wordt gekenmerkt door onzekerheid over de legaliteit van zijn verblijf totdat een verblijfskaart wordt afgegeven, heeft de Commissie het idee om, nadat een besluit betreffende weigering tot afgifte van een verblijfskaart door de rechter nietig is verklaard, de bevoegde nationale autoriteiten een volledig nieuwe termijn van zes maanden de tijd te geven om een nieuw besluit goed te keuren, expliciet verworpen¹²⁵.

5.2.4. Ontwikkelingen in de rechtspraak van het HvJ-EU betreffende de rechten in verband met de uitoefening van vrij verkeer en verblijfsrechten

Binnen de referentieperiode heeft het Hof nog een arrest gewezen met betrekking tot problemen in verband met de mogelijke gevolgen van het belemmeren van het vrije verkeer van EU-burgers, zoals is vastgelegd in artikel 21 VWEU.

In de zaak **Freitag**¹²⁶ werd het Hof gevraagd om na te gaan of artikel 21 VWEU, in het licht van eerdere rechterlijke uitspraken van het Hof, van *Grunkin en Paul* tot *Bogendorff von Wolffersdorff*, voorkomt dat kan worden geweigerd om, op basis van een nationaal wettelijk voorschrift (in dit geval de Duitse wet), een naamsverandering van een (Duitse/Roemeense) dubbele nationaliteit te erkennen, die is uitgevoerd in de andere lidstaat waarvan de EU-burger de nationaliteit heeft (d.w.z. Roemenië), indien de EU-burger op het moment van de naamsverandering geen gewone verblijfplaats had in de andere lidstaat. In wezen oordeelde het Hof dat artikel 21 VWEU de autoriteiten van een lidstaat belet de erkenning van de naam van een van zijn onderdanen, die legaal is verkregen in een andere lidstaat, waarvan die persoon ook de nationaliteit heeft, te weigeren. Dit komt doordat een beperking op de erkenning van een naamsverandering “een belemmering kan vormen voor de uitoefening van het [...] recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven”, aangezien er een concreet risico bestaat dat de betreffende EU-burger met dubbele nationaliteit twijfels zal moeten wegnemen omtrent zijn identiteit en met betrekking tot de echtheid van de documenten die hij overlegt, of de waarheidsgetrouwheid van de daarin vermelde gegevens¹²⁷.

5.2.5. Toegang tot voordelen en/of sociale bijstand voor inwoners van EU-landen die in een andere lidstaat verblijven

In de zaak **A**.¹²⁸ herinnerde het Hof eraan dat de bevoegdheid van de lidstaten om hun onderwijssystemen te organiseren, moet worden uitgeoefend onder eerbiediging van artikel 21 VWEU en dat de regels voor de toekenning van studiefinanciering geen ongerechtvaardigde beperking van het recht om vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen, in het leven roepen¹²⁹. Het Hof wees erop dat de nationale wettelijke regels die

¹²⁵ C-246/17 Diallo, punten 58-69.

¹²⁶ Arrest van het Hof van 8 juni 2017, zaak C-541/15 Mircea Florian Freitag, ECLI:EU:C:2017:432.

¹²⁷ C-541/15 Freitag, punten 35-39.

¹²⁸ Arrest van het Hof van 25 juli 2018, zaak C-679/16, A, ECLI:EU:C:2018:601.

¹²⁹ C-679/16, A, punten 58-59.

bepaalde onderdanen benadelen louter omdat zij hun recht hebben uitgeoefend om in een andere lidstaat vrij te reizen, een beperking van de vrijheden op grond van artikel 21, lid 1, VWEU vormt¹³⁰. Daartoe concludeerde het Hof dat de artikelen 20 en 21 VWEU zich ertegen verzetten dat aan een ingezetene van een lidstaat met een zware handicap door de gemeente waar hij woont, een prestatie als de in het hoofdgeding aan de orde zijnde persoonlijke assistentie wordt geweigerd op grond van het feit dat die persoon in een andere lidstaat verblijft om er hoger onderwijs te volgen¹³¹.

5.3. Optreden van de Commissie

5.3.1. De uitoefening van het vrije verkeer vereenvoudigen

Wat betreft het vrije verkeer van (mobiele) EU-burgers heeft de Europese Commissie onlangs een aantal stappen ondernomen om te waarborgen dat de lidstaten het EU-recht volledig naleven, onder andere door middel van inbreukprocedures in gevallen waar de nationale wetgeving niet overeenstemt met het EU-recht.

De Europese Commissie heeft ook maatregelen aangenomen op andere gebieden van het EU-recht waar er gevolgen kunnen zijn voor het vrije verkeer van mobiele EU-burgers. In februari 2019 nam de Europese Commissie bijvoorbeeld een aanbeveling aan om het voor EU-burgers makkelijker te maken (grensoverschrijdende) toegang te krijgen tot hun eigen gezondheidsgegevens.

5.3.2. De veiligheid van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten verhogen

In de richtlijn vrij verkeer (2004/38/EG) zijn de voorwaarden voor de uitoefening van het recht op vrij verkeer en verblijf (zowel tijdelijk als permanent) in de EU vastgesteld voor EU-burgers en hun familieleden. Deze richtlijn bepaalt dat EU-burgers en hun familieleden met een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort toegang krijgen tot en mogen wonen in een andere lidstaat en de passende verblijfsdocumenten kunnen aanvragen. De richtlijn regelt evenwel niet welk formaat en welke normen moeten worden gehanteerd voor identiteitskaarten waarmee men EU-lidstaten kan binnenkomen of verlaten. Evenzo biedt deze richtlijn geen specifieke normen voor verblijfsdocumenten die worden afgegeven aan EU-burgers en hun niet-Europese familieleden, naast de titel die laatstgenoemden krijgen, met name “verblijfskaart van een familielid van een burger van de Unie” (zie artikel 10, lid 1, van Richtlijn 2004/38).

De EU biedt haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot het beheer van de buitengrenzen, asiel, immigratie en de voorkoming en bestrijding van criminaliteit en terrorisme.

¹³⁰ C-679/16, A, punt 60.

¹³¹ C-679/16, A, punt 79.

Heel wat van de beveiligingsmaatregelen in de EU steunen op veilige reis- en identiteitsdocumenten, zoals de systematische controles die zijn vastgesteld door de Schengengrenscore in het Schengeninformatiesysteem¹³².

De afgelopen jaren zijn EU-normen ingevoerd voor allerlei identiteits- en reisdocumenten die in Europa worden gebruikt.

In het actieplan van 2016 betreffende de veiligheid van documenten werd het gevaar van frauduleuze identiteits- en reisdocumenten behandeld¹³³, en in het Verslag over het EU-burgerschap 2017 werden beleidsopties geanalyseerd om de veiligheid van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten te verbeteren. De Commissie verrichtte een effectbeoordeling waarin een aantal opties voor identiteitskaarten en verblijfsdocumenten werden vergeleken met de status quo, met inbegrip van zachte wetgevingsmaatregelen, gemeenschappelijke minimumvereisten en ruimere harmonisatie. De status quo werd ontoereikend geacht en ruimere harmonisatie werd niet als evenredig beschouwd.

Dit zijn enkele van de redenen waarom de Commissie in april 2018, als onderdeel van haar actie in verband met een reële en daadwerkelijke veiligheidsunie¹³⁴, verbeteringen voorstelde voor de veiligheidskenmerken betreffende de identiteitskaarten van EU-burgers en verblijfskaarten van niet-Europese familieleden.

In juni 2019 namen het Europees Parlement en de Raad Verordening (EU) 2019/1157 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen, goed¹³⁵. In de verordening werden minimale gemeenschappelijke beveiligingsnormen ingevoerd om identiteitskaarten en verblijfsdocumenten veiliger en betrouwbaarder te maken. De verordening wordt toegepast vanaf augustus 2021.

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

6.1. Inleiding

Op grond van artikel 20, lid 2, punt b), en artikel 22 VWEU bezitten alle EU-burgers die verblijf houden in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn, het actief en passief kiesrecht

¹³² Verordening (EU) 2017/458 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 tot wijziging van Verordening (EU) 2016/399 inzake het aanscherpen van de controles aan de hand van relevante databanken aan de buitengrenzen.

¹³³ COM(2016) 790 final.

¹³⁴ https://ec.europa.eu/commission/news/security-union-2017-jun-29_en

¹³⁵ Verordening (EU) 2019/1157 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (PB L 188 van 12.7.2019, blz. 67).

bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij de gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij verblijf houden, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat.

De Commissie reageerde op 43 klachten, 57 brieven/individuele verzoeken, 74 vragen en 21 verzoekschriften van het Europees Parlement met betrekking tot deze kwesties, met name in verband met het verlies van het recht om te stemmen of om deel te nemen aan een referendum.

Na de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2019 ontving de Commissie een groot aantal klachten met betrekking tot de mogelijkheid voor mobiele EU-burgers om hun stemrecht daadwerkelijk uit te oefenen in het Verenigd Koninkrijk¹³⁶, alsook van Roemeense burgers met betrekking tot de moeilijkheden die zij ondervonden toen zij wilden stemmen in de Roemeense consulaten in het buitenland¹³⁷.

6.2. Ontwikkelingen in de rechtspraak

In haar uitspraak in de zaak *Junqueras Vies* van 19 december 2019¹³⁸, na een aanvraag voor een prejudiciële beslissing van het Spaanse hooggerechtshof (Tribunal Supremo), besloot het Hof dat artikel 9 van Protocol nr. 7 betreffende de voorrechten en immuniteiten van de Europese Unie aldus moet worden uitgelegd dat:

- een persoon wiens verkiezing in het Europees Parlement officieel is bekendgemaakt terwijl hij in voorlopige hechtenis was geplaatst in het kader van een procedure wegens ernstige strafbare feiten en aan wie geen toestemming is verleend om te voldoen aan bepaalde vereisten die volgens het nationale recht na een dergelijke bekendmaking moeten plaatsvinden en evenmin om zich naar het Europees Parlement te begeven teneinde deel te nemen aan de eerste zitting ervan, moet worden geacht uit hoofde van de tweede alinea van dat artikel immuniteit te genieten;
- deze immuniteit de opheffing met zich meebrengt van de voorlopige hechtenis waarin de betrokkene zich bevindt, teneinde hem in staat te stellen zich naar het Europees Parlement te begeven en daar de benodigde formaliteiten te vervullen. Indien het volgens de bevoegde nationale rechterlijke instantie evenwel nodig is deze voorlopige hechtenis toch te handhaven nadat de betrokken persoon de hoedanigheid van lid van het Europees Parlement heeft verkregen, moet zij het Europees Parlement zo spoedig mogelijk om opheffing van deze immuniteit verzoeken op grond van artikel 9, derde alinea, van dit protocol.

6.3. Ontwikkeling op het gebied van stemrecht en door de Commissie ondernomen actie

¹³⁶ https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-voter-registration-system-mobile-eu-citizens-united-kingdom_en

¹³⁷ https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-difficulties-encountered-voting-romanian-consulate_nl

¹³⁸ C-502/19.

In haar Verslag over het EU-burgerschap 2017¹³⁹ roept de Commissie de lidstaten op om de deelname aan het democratisch bestel te bevorderen door burgers beter te informeren over hun kiesrecht en belemmeringen voor hun deelname op te heffen. Dit werd gesteund in de conclusies van de Raad die op 11 mei 2017 werden uitgegeven¹⁴⁰.

De Commissie publiceerde haar laatste verslag over de uitvoering van het EU-recht bij plaatselijke en gemeentelijke verkiezingen en manieren om het kiesrecht te bevorderen in februari 2018¹⁴¹. Aangezien EU-burgers meer en meer verhuizen naar en verblijven in andere lidstaten, waren de lage opkomst van mobiele burgers en de nood aan een betere gegevensverzameling de voornaamste aandachtspunten die uit het verslag naar voren kwamen.

In september 2018 gaf de Commissie een pakket maatregelen af ter ondersteuning van vrije en eerlijke Europese verkiezingen, met inbegrip van i) een mededeling¹⁴²; ii) een aanbeveling betreffende samenwerkingsnetwerken voor verkiezingen, online transparantie, bescherming tegen cyberbeveiligingsincidenten en de bestrijding van desinformatiecampagnes in de context van de verkiezingen voor het Europees Parlement; iii) richtsnoeren¹⁴³ voor de toepassing van de EU-gegevensbeschermingswetgeving in het kader van verkiezingen, en iv) een wetgevingsvoorstel¹⁴⁴ om sancties op te leggen voor het opzettelijke misbruik van persoonsgegevens door Europese politieke partijen en stichtingen om het resultaat van de verkiezingen te beïnvloeden.

In lijn met deze maatregelen ondersteunde de Commissie de lidstaten door bijeenkomsten van het Europese samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen op te zetten en te organiseren¹⁴⁵. Dit netwerk brengt vertegenwoordigers van de autoriteiten van de lidstaten met bevoegdheden op het gebied van verkiezingsaangelegenheden samen en maakt het mogelijk concrete en praktische ideeën uit te wisselen over allerlei thema's die relevant zijn voor het waarborgen van vrije en eerlijke verkiezingen, met inbegrip van gegevensbescherming, cyberbeveiliging, transparantie, bewustmaking en inclusieve en gelijke deelname.

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

7.1. Inleiding

Op grond van artikel 20, lid 2, punt c), en artikel 23 VWEU hebben EU-burgers het recht om te worden beschermd door de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat

¹³⁹

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/20170124_eu_citizenship_report_2017_en.pdf

¹⁴⁰ <https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf>

¹⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0044&from=en>

¹⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0637&from=NL>

¹⁴³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0638&from=NL>

¹⁴⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561130736830&uri=CELEX:52018PC0636>

¹⁴⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_nl

in een derde land waar hun lidstaat van herkomst niet is vertegenwoordigd, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. 76 % van de EU-burgers is hiervan op de hoogte¹⁴⁶.

Tijdens de verslagperiode reageerde de Commissie op 10 klachten, 8 brieven/individuele verzoeken en 8 vragen van het Europees Parlement met betrekking tot deze kwestie. Deze hielden meestal verband met de afgifte van noodreisdocumenten om terug te keren naar huis of met het gebrek aan of discriminerende consulaire bescherming.

7.2. Ontwikkelingen op het gebied van consulaire bescherming

Op 18 juni 2019 nam de Raad een richtlijn tot vaststelling van een EU-noodreisdocument aan, waarin de regels, het formaat en de veiligheidskenmerken van het momenteel gebruikte document werden bijgewerkt¹⁴⁷. Deze richtlijn vereenvoudigt de formaliteiten voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers in derde landen wiens paspoort of reisdocument verloren was gegaan of gestolen of vernietigd was, om te waarborgen dat zij een noodreisdocument van een andere lidstaat krijgen zodat zij naar huis kunnen terugkeren. Na de goedkeuring van de noodzakelijke technische specificaties hebben de lidstaten twee jaar om de richtlijn om te zetten in nationale wetgeving.

Tegelijkertijd blijft de Commissie onderhandelen over toestemmingsclausules en deze opnemen in bilaterale overeenkomsten met derde landen om ervoor te zorgen dat deze landen ermee akkoord gaan dat vertegenwoordigde EU-lidstaten bijstand verlenen aan niet-vertegenwoordigde EU-burgers.

8. RECHT OM VERZOEKSCHRIFTEN TOT HET EUROPEES PARLEMENT TE RICHTEN EN ZICH TOT DE EUROPESE OMBUDSMAN TE WENDEN (ARTIKEL 20, LID 2, PUNT D), EN ARTIKEL 24, LEDEN 2, 3 EN 4, VWEU)

8.1. Inleiding

Artikel 20, lid 2, punt d), en artikel 24, leden 2, 3 en 4, VWEU hebben betrekking op andere rechten van EU-burgers om zich tot EU-instellingen te wenden, met inbegrip van het recht om verzoekschriften tot het Europees Parlement te richten en het recht om zich tot de Europese Ombudsman te wenden. Elke EU-burger heeft het recht om de instellingen, organen of instanties aan te schrijven in een van de officiële talen van de EU¹⁴⁸ en ook in die taal antwoord te krijgen¹⁴⁹.

8.2. Recht om verzoekschriften tot het Europees Parlement te richten

¹⁴⁶ Flash Eurobarometer 485, voorjaar 2020.

¹⁴⁷ Richtlijn (EU) 2019/997 van 18 juni 2019 tot vaststelling van een EU-noodreisdocument en tot intrekking van Besluit 96/409/GBVB, PB L 163 van 20.6.2019, blz. 1.

¹⁴⁸ Zie artikel 55, lid 1, VEU.

¹⁴⁹ Deze bepaling is in alle instellingen, organen en instanties van de EU ingevoerd, voor zover deze relevant is voor hun werkzaamheden.

Volgens artikel 24, lid 2, VWEU hebben EU-burgers het recht om verzoekschriften tot het Europees Parlement te richten over EU-aangelegenheden die hen aangaan en in een van de in het Verdrag genoemde talen, en ook in die taal antwoord te krijgen. In 2018 ontving de Commissie Verzoekschriften van het Europees Parlement 1 220 verzoekschriften, ten opzichte van 1 271 in 2017 en 1 569 in 2016. In 2019 steeg dit aantal evenwel naar 1 357, waarvan er 938 ontvankelijk werden verklaard. In 2018 was milieu het vaakst voorkomende thema van de verzoekschriften, wat ook in 2019 het geval bleef.

Sinds 2014 is er een internetportal voor verzoekschriften¹⁵⁰ beschikbaar waarop verzoekschriften op een gebruiksvriendelijke manier online kunnen worden ingediend. Terwijl in 2014 80 % van de verzoekschriften per e-mail en de overige 20 % per brief werd verstuurd, was in 2019 73,9 % van de ontvangen verzoekschriften ingediend via het internetportal¹⁵¹.

8.3. Recht om zich tot de Europese Ombudsman te wenden

Volgens artikel 24, lid 3, VWEU hebben EU-burgers het recht om zich tot de Europese Ombudsman te wenden, die zich bezighoudt met de klachten van burgers over de instellingen, organen en instanties van de EU. De problemen gaan van contractuele geschillen tot schendingen van de grondrechten, het gebrek aan transparantie in de beleidsvorming en het weigeren van de toegang tot documenten.

In de periode 2017-2019 registreerde het Bureau van de Ombudsman meer dan 6 000 klachten, waarvan er ongeveer 2 500 binnen zijn werkingssfeer vielen, en opende hij 1 395 onderzoeken. De meeste klachten hadden betrekking op een vermeend gebrek aan transparantie en verantwoording. De inachtneming van de suggesties van de Ombudsman daalde van 85 % in 2016 naar 77 % in 2018. De daling is relatief constant sinds 2014, toen 90 % van de suggesties in acht werd genomen. In deze periode van drie jaar hielp het Bureau van de Ombudsman meer dan 50 000 burgers door onderzoeken te openen, verzoeken om informatie te beantwoorden of advies te geven via de interactieve online gids.

De behandeling van klachten, die de kern van zijn werk vormde, werd aangevuld met strategische, op eigen initiatief ingestelde onderzoeken die erop waren gericht zoveel mogelijk burgers te helpen door problemen te onderzoeken die eerder systematisch dan eenmalig leken op te duiken. Tijdens de verslagperiode werd onder andere onderzoek verricht naar de transparantie van het wetgevingsproces in de Raad (2017)¹⁵².

In 2016 nam de Europese Ombudsman nieuwe interne regels aan om klachten en onderzoeken efficiënter en doeltreffender te behandelen.

¹⁵⁰ <https://www.europarl.europa.eu/petitions/nl/home>

¹⁵¹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-PR-646916_NL.pdf

¹⁵² <https://www.ombudsman.europa.eu/nl/special-report/nl/94921>

In 2018 voerde de Europese Ombudsman een versnelde procedure in voor klachten over openbare toegang tot documenten die de Ombudsman in staat stelt binnen twee maanden na ontvangst van de klacht een beslissing te nemen¹⁵³.

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

Op grond van artikel 11, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU), uitgevoerd bij Verordening (EU) nr. 211/2011, kunnen een miljoen of meer burgers uit ten minste zeven lidstaten samenkomen om de Commissie uit te nodigen, voor de gebieden waarvoor zij bevoegd is, een passend voorstel te doen over zaken waarvoor een EU-handeling nodig is ter uitvoering van de Verdragen.

Sinds 2011 zijn er 75 initiatieven¹⁵⁴ over allerlei aangelegenheden opgestart en hebben de organisatoren in de Europese Unie ongeveer negen miljoen steunbetuigingen verzameld. Voor vijf initiatieven is de drempel van een miljoen handtekeningen gehaald. Voor een ervan gebeurde dat tijdens de verslagperiode.

Met het initiatief voor een verbod op glyfosaat¹⁵⁵ worden de lidstaten opgeroepen om glyfosaat te verbieden, de procedure voor de goedkeuring van bestrijdingsmiddelen te hervormen en voor de gehele EU geldende verplichte reductiedoelstellingen voor het gebruik van bestrijdingsmiddelen vast te stellen. In december 2017 keurde de Commissie een mededeling¹⁵⁶ goed waarin zij verklaarde dat het niet haar bedoeling was om een wetgevingsvoorstel in te dienen, aangezien de wetenschappelijke beoordeling van glyfosaat door de Europese Autoriteit voor voedselveiligheid gunstig was op het gebied van gezondheid van mens en dier en het milieu.

In navolging van de beoordeling over de wijze waarop de verordening sinds 31 maart 2015¹⁵⁷ werd toegepast, keurde de Commissie op 13 september 2017 een voorstel voor een nieuwe verordening betreffende het burgerinitiatief goed¹⁵⁸. Dit voorstel werd aangenomen op 17 april 2019¹⁵⁹ en wordt sinds 1 januari 2020 toegepast. De herziene verordening zorgt voor vergaande vereenvoudiging en verbeteringen voor burgers en organisatoren in alle volgende stappen van het EBI-proces, zodat het potentieel van het EBI ten volle kan worden benut door het toegankelijker, minder omslachtig en gebruiksvriendelijker te maken voor organisatoren en medestanders.

¹⁵³

https://www.ombudsman.europa.eu/nl/press-release/en/89910%3Futm_source%3Dweb_EO&utm_medium%3Dscrollie_organic&utm_campaign%3Dscrollie_25

¹⁵⁴ EBI-register: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>

¹⁵⁵ https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_nl

¹⁵⁶ C(2017) 8414 final.

¹⁵⁷ COM(2015) 145 final.

¹⁵⁸ COM(2017) 482.

¹⁵⁹ Verordening (EU) 2019/788 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende het Europees burgerinitiatief, PB L 130 van 17.5.2019, blz. 55.

De Commissie voerde een tweede toetsing uit van de wijze waarop de verordening werd toegepast en op 28 maart 2018 keurde zij nog een verslag goed¹⁶⁰, waarin werd geconcludeerd dat de Commissie de resterende knelpunten uitvoerig heeft beoordeeld en aangepakt in haar voorstel voor een verordening van 13 september 2017. De Commissie verbindt zich ertoe om een aantal EBI-aangelegenheden te blijven opvolgen en bespreken in nauwe samenwerking en coördinatie met de verschillende belanghebbenden en instellingen, en om het instrument te blijven verbeteren.

Tijdens de verslagperiode is de deskundigengroep voor het Europees burgerinitiatief zeven keer bijeengekomen¹⁶¹. De groep bestond uit vertegenwoordigers van de relevante nationale autoriteiten en het was haar taak om de uitvoering van het EBI te coördineren met de EU-landen.

¹⁶⁰ COM(2018) 157 final.

¹⁶¹ https://europa.eu/citizens-initiative/expert-group-meetings_nl