



Straatsburg, 6.12.2023
COM(2023) 931 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 2020-2023

Inhoudsopgave

1.	INLEIDING	3
2.	BURGERSCHAPSPAKKET	4
3.	BURGERSCHAP VAN DE UNIE (ARTIKEL 20, LID 1, VWEU)	7
3.1.	Inleiding	7
3.2.	Beleidsontwikkelingen	8
3.2.1.	De rechten van het EU-burgerschap verbeteren	8
3.2.2.	Burgerschapsregelingen voor investeerders	10
3.3.	Recente rechtspraak	11
4.	NON-DISCRIMINATIE OP GROND VAN NATIONALITEIT (ARTIKEL 18 VWEU)	12
4.1.	Inleiding	12
4.2.	Recente rechtspraak	12
5.	BESTRIJDING VAN DISCRIMINATIE OP GROND VAN GESLACHT, RAS OF ETNISCHE AFSTAMMING, GODSDIENST OF OVERTUIGING, HANDICAP, LEEFTIJD OF SEKSUELE GEAARDHEID (ARTIKEL 19 VWEU)	13
5.1.	Inleiding en beleidsontwikkelingen	13
5.2.	Recente rechtspraak	20
6.	HET RECHT OM VRIJ OP HET GRONDGEBIED VAN DE LIDSTATEN TE REIZEN EN TE VERBLIJVEN (ARTIKEL 20, LID 2, EN ARTIKEL 21 VWEU)	21
6.1.	Inleiding	21
6.2.	Beleidsontwikkelingen	22
6.2.1.	Vrij verkeer vergemakkelijken	22
6.2.2.	Ontwikkelingen op het gebied van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten	25
6.2.3.	Vrij verkeer tijdens de COVID-19-pandemie	26
6.3.	Recente rechtspraak	28
7.	ACTIEF EN PASSIEF KIESRECHT BIJ DE GEMEENTERAADSVERKIEZINGEN EN VERKIEZINGEN VOOR HET EUROPEES PARLEMENT (ARTIKEL 20, LID 2, PUNT B), EN ARTIKEL 22 VWEU)	29
7.1.	Inleiding	29
7.2.	Beleidsontwikkelingen	30

7.2.1.	Actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen en verkiezingen voor het Europees Parlement 30	
7.2.2.	Versterking van de democratische participatie	32
7.3.	Recente rechtspraak	39
8.	RECHT OP BESCHERMING DOOR DIPLOMATIEKE OF CONSULAIRE INSTANTIES (ARTIKEL 20, LID 2, PUNT C), EN ARTIKEL 23 VWEU)	39
8.1.	Inleiding	39
8.2.	Beleidsontwikkelingen	40
8.3.	Recente rechtspraak	40
9.	RECHT OM EEN VERZOEKSCRIFT IN TE DIENEN BIJ HET EUROPEES PARLEMENT EN OM ZICH TOT DE EUROPESE OMBUDSMAN TE WENDEN (ARTIKELEN 20, LID 2, ONDER D), EN 24, LID 2, LID 3 EN LID 4, VWEU)	40
9.1.	Inleiding	40
9.2.	Recht om verzoekschriften tot het Europees Parlement te richten	41
9.3.	Recht om zich tot de Europese Ombudsman te wenden	41
9.4.	Recente rechtspraak	42
10.	EUROPEES BURGERINITIATIEF (ARTIKEL 24 VWEU; ARTIKEL 11, LID 4, VEU)	42
10.1.	Inleiding	42
10.2.	Beleidsontwikkelingen	42
10.3.	Recente rechtspraak	43
11.	CONCLUSIES	44

1. INLEIDING

In 2023 is het dertig jaar geleden dat het Verdrag van Maastricht in werking trad, waarmee het burgerschap van de Europese Unie (“**EU-burgerschap**”) werd ingesteld. Dit verslag, dat is opgesteld op grond van artikel 25 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)¹, maakt deel uit van een pakket maatregelen over het EU-burgerschap die zijn bedoeld om voort te bouwen op de rechten die uit deze status voortvloeien en deze te versterken, zoals bepaald in het Verdrag.

Uit een Flash Eurobarometerenquête van 2023 over burgerschap en democratie² kwam het volgende naar voren:

- Bijna negen op de tien respondenten (87 %) was het ermee eens dat ze zich burgers van de Europese Unie voelden, en meer dan zes op de tien (63 %) was het daar helemaal mee eens;
- Het percentage respondenten dat zich burger van de Europese Unie voelde, bedroeg in alle lidstaten ten minste 80 %;
- Twee derde (66 %) van de respondenten had gehoord van de term “burger van de Europese Unie” en wist wat die betekende; 25 % had wel van de term gehoord, maar wist niet zeker wat die betekende, en 9 % had helemaal niet van de term gehoord;
- De helft van de respondenten (50 %) zei zich goed geïnformeerd te voelen over hun rechten als burger van de Europese Unie, een derde (33 %) voelde zich niet erg goed geïnformeerd en 16 % voelde zich helemaal niet geïnformeerd.

Duidelijke en uitgebreide verslaglegging is daarom belangrijk, zodat de burgers van de Europese Unie (“**EU-burgers**”) beter geïnformeerd zijn over hun rechten, om te begrijpen waar vooruitgang is geboekt en waar nog mogelijke hiaten in de uitvoering bestaan.

Dit verslag, het tiende dat wordt ingediend overeenkomstig artikel 25 VWEU, heeft betrekking op alle relevante ontwikkelingen sinds het vorige voortgangsverslag³. Eerst wordt uitgelegd hoe dit verslag deel uitmaakt van een breder Burgerschapspakket. Daarna volgt een evaluatie van de bepalingen inzake:

¹ Artikel 25, lid 1, VWEU luidt: “De Commissie brengt om de drie jaar aan het Europees Parlement, de Raad en het Economisch en Sociaal Comité verslag uit over de toepassing van de bepalingen van dit deel van het Verdrag. In dat verslag wordt rekening gehouden met de ontwikkeling van de Unie.”

² Flash Eurobarometer 528 over burgerschap en democratie.

³ In 2020 heeft de Commissie twee verschillende verslagen over het EU-burgerschap aangenomen: de [mededeling “Verslag over het EU-burgerschap 2020”](#) (Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s: Verslag over het EU-burgerschap 2020 — Burgers meer zeggenschap geven en hun rechten beschermen (COM(2020) 730 final), en een [voortgangsverslag krachtens artikel 25](#) (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 2016-2020 (COM(2020) 731 final)). Het onderhavige verslag heeft met name betrekking op de periode van 1 juli 2020 tot en met 30 augustus 2023. Voor zover mogelijk bevat het verslag ook informatie over ontwikkelingen in beleid en/of jurisprudentie na deze datum.

- EU-burgerschap;
- non-discriminatie;
- vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten;
- het actief en passief kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen en verkiezingen voor het Europees Parlement in de lidstaat van verblijf;
- het recht op consulaire bescherming;
- het recht om verzoekschriften in te dienen bij het Europees Parlement;
- het recht om klachten in te dienen bij de Ombudsman; en
- het Europees burgerinitiatief.

In het verslag wordt de balans opgemaakt van de beleidsinitiatieven zoals die zich hebben ontwikkeld sinds 2020, door een overzicht te geven van de maatregelen die op EU-niveau zijn genomen om de rechten van het EU-burgerschap, de gemeenschappelijke waarden en de democratische participatie te versterken en te bevorderen. Het verslag is gebaseerd op de kwesties die burgers en andere belanghebbenden aan de orde hebben gesteld in hun brieven, klachten en tijdens bijeenkomsten met de Commissie, alsmede op de feedback die is ontvangen op het portaal “Geef uw mening” van de Commissie⁴.

Een overzicht van de voortgang van de uitvoering van de specifieke prioritaire acties die zijn aangekondigd in de mededeling “Verslag over het EU-burgerschap 2020”⁵ voor 2020-2022 is te vinden in bijlage I.

In het verslag worden ook de belangrijkste juridische ontwikkelingen beschreven, waaronder de meest relevante arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het “Hof”) op dit gebied. Een overzicht van alle relevante rechtspraak van het Hof is te vinden in bijlage II.

2. BURGERSCHAPSPAKKET

De versterking van de rechten van het EU-burgerschap weerspiegelt de verbintenissen in de richtsnoeren van de voorzitter van de Europese Commissie voor de Commissie 2019-2024⁶, en met name het streven om de lat hoger te leggen bij het koesteren, beschermen en versterken van onze democratie. Sinds 2020 heeft de Commissie verschillende nieuwe maatregelen voorgesteld om de rechten van het EU-burgerschap te bevorderen.

De dertigste verjaardag van het EU-burgerschap herinnert ons aan het belang van de rechten die dat burgerschap met zich meebrengt. De Commissie presenteert daarom een Burgerschapspakket, dat de rechten van het EU-burgerschap verder zal bevorderen en

⁴ Tussen 14 juni en 12 juli 2023 stond er een verzoek om input online (https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13699-EU-Citizenship-Report-2023_nl). Er werden 104 antwoorden ontvangen, waarvan 88,46 % afkomstig was van EU-burgers en 5,77 % van ngo's.

⁵ Zie ook voetnoot 3: de [mededeling “Verslag over het EU-burgerschap 2020”](#) (Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Verslag over het EU-burgerschap 2020 — Burgers meer zeggenschap geven en hun rechten beschermen (COM(2020) 730 final).

⁶ [political-guidelines-next-commission_en_0.pdf \(europa.eu\)](#).

tastbaarder zal maken voor EU-burgers. Naast dit verslag omvat dit pakket de volgende maatregelen:

- een herziening van de richtlijn consulaire bescherming;
- een bijwerking van de richtsnoeren voor vrij verkeer van 2009;
- een gids voor EU-burgerschap;
- een gids met goede verkiezingspraktijken voor burgers met een handicap; en
- een compendium van e-stemmen en andere ICT-praktijken.

Zoals aangekondigd in de mededeling “Verslag over het burgerschap 2020”, werkt de Commissie aan een **voorstel tot wijziging van de richtlijn consulaire bescherming**⁷ om het recht van EU-burgers op consulaire bescherming te versterken, met name in crisissituaties⁸. Dit voorstel is gebaseerd op recente ervaringen, zoals de repatriëringen tijdens de COVID-19-pandemie, de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne en de evacuatie van EU-burgers uit Afghanistan, Soedan en recentelijk uit Israël en Gaza. De voorgestelde wijzigingen moeten ervoor zorgen dat EU-burgers kunnen blijven profiteren van solidariteit binnen de EU wanneer zij hulp nodig hebben in een land buiten de EU waar de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten geen consulaat of ambassade heeft, bijvoorbeeld vanwege een ongeval, ernstige ziekte, het slachtoffer zijn van een misdrijf of het verlies van reisdocumenten. De Commissie stelt ook voor om de paraatheid en het vermogen om te reageren op crisissituaties te verbeteren, met name door optimaal gebruik te maken van het wereldwijde netwerk van EU-delegaties.

De Commissie werkt ook aan de **actualisering van haar mededeling van 2009 over richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van Richtlijn 2004/38/EG** (“richtlijn vrij verkeer”)⁹. Met deze herziening wil de Commissie de correcte toepassing van de wetgeving inzake vrij verkeer in de hele EU vergemakkelijken door de relevante rechtspraak van het Hof sinds 2009 te integreren en duidelijkheid te verschaffen over specifieke kwesties waarmee burgers en nationale overheden worden geconfronteerd. De bijgewerkte richtsnoeren houden rekening met de diversiteit van gezinnen en helpen daarom alle leden (inclusief kinderen) van alle gezinnen (inclusief regenbooggezinnen¹⁰) om hun recht op vrij verkeer in de praktijk uit te oefenen, in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof (zie ook punt 6.2.1).

⁷ 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, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2015/637/oj?locale=nl>).

⁸ COM(2023) 930 final. Dit voorstel bouwt ook voort op de bevindingen van het verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering en toepassing van 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 ([COM\(2022\) 437 final](#)).

⁹ COM(2023) 931 final.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Unie van gelijkheid: strategie voor gelijkheid van lhbtq'ers 2020-2025 (COM(2020) 698 final).

In haar mededeling over de follow-up van de Conferentie over de toekomst van Europa¹¹ heeft de Commissie zich ertoe verbonden om de voorstellen van de Conferentie uit te voeren binnen het kader van haar bevoegdheden en in overeenstemming met de Verdragen. Daarbij verklaarde zij nieuwe actieterreinen op het gebied van de Europese democratie te zullen overwegen, met name “Europees burgerschap tastbaarder maken voor de burgers, onder meer door de daaraan verbonden rechten af te dwingen en door er betrouwbare en makkelijk toegankelijke informatie over ter beschikking te stellen”.

De Commissie presenteert daarom een **“Gids voor EU-burgerschap”** om jonge EU-burgers (die democratisch actief aan het worden zijn) en nieuwe EU-burgers (bijvoorbeeld genaturaliseerde personen) meer bewust te maken van het EU-burgerschap. De gids zal helpen om op deze burgers een aantrekkelijke en begrijpelijke manier vertrouwd te maken met de geschiedenis, waarden, rechten en verantwoordelijkheden die ten grondslag liggen aan hun status als EU-burgers. Ook zal de gids de voordelen van het EU-burgerschap en de mogelijkheden die het biedt voor democratische betrokkenheid illustreren. In de hele gids wordt de eerbiediging van de Unie van waarden benadrukt, met de nadruk op grondrechten, democratie en de rechtsstaat. Dit zal de rechten van het EU-burgerschap tastbaarder maken voor EU-burgers.

Deelname aan verkiezingen is een essentieel onderdeel van een levendige democratie. Dit gaat verder dan het actief kiesrecht en omvat de mogelijkheid om zich kandidaat te stellen, lid te worden van een politieke partij, deel te nemen aan het verkiezingsproces als verkiezingsfunctionaris of verkiezingswaarnemer en toegang te krijgen tot verkiezingsinformatie ter ondersteuning van een vrije en eerlijke uitdrukking van verkiezingsvoorkeuren. Alle burgers moeten daadwerkelijk kunnen deelnemen aan het politieke leven in de Europese Unie.

Zoals aangekondigd in de strategie voor de rechten van personen met een handicap 2021-2030, publiceert de Commissie een **“Gids met goede verkiezingspraktijken in de lidstaten met betrekking tot de deelname van burgers met een handicap aan het verkiezingsproces”**. Die is opgesteld in nauwe samenwerking met de lidstaten in het kader van het Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen en door het raadplegen van verschillende belanghebbenden die actief zijn op het gebied van de rechten van personen met een handicap. De gids weerspiegelt de verschillende maatregelen die lidstaten hebben genomen om de obstakels waarmee burgers met een handicap worden geconfronteerd in hun interactie met de verkiezingsomgeving weg te nemen en de effectiviteit van hun kiesrecht te waarborgen. Er wordt ook gewezen op de opkomst van gemeenschappelijke referenties voor toegankelijke verkiezingen.

Daarnaast heeft de Commissie, als onderdeel van de maatregelen die zijn aangekondigd in het actieplan voor Europese democratie, in samenwerking met de lidstaten en de Raad van Europa een **compendium van e-stemmen en andere ICT-praktijken** ontwikkeld. Het compendium

¹¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Conferentie over de toekomst van Europa: Van visie tot concrete actie (COM(2022) 404 final).

wil ook tegemoetkomen aan de behoeften van mensen met een handicap en bevordert de toegankelijkheid van verkiezingen.

Deze acties moeten worden gezien als een aanvulling op andere initiatieven, zoals het actieplan voor Europese democratie, maar ook het komende pakket voor de verdediging van de democratie.

Dit is vooral belangrijk met het oog op de komende verkiezingen voor het Europees Parlement in juni 2024. EU-burgers meer zeggenschap geven en zorgen voor inclusieve democratieën en gelijke kansen bij verkiezingen is essentieel voor de Commissie, wier democratische legitimiteit onder andere is gebaseerd op het feit dat zij verantwoording aflegt aan het Europees Parlement dat door EU-burgers is gekozen, krachtens artikel 17, lid 8, van het Verdrag betreffende de Europese Unie. De democratische en electorale rechten van alle EU-burgers moeten worden gerespecteerd en correct worden uitgevoerd.

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

3.1. Inleiding

Volgens artikel 20 VWEU is burger van de Unie eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie komt naast het nationale burgerschap, en niet in de plaats daarvan¹².

Zoals is opgemerkt in de inleiding, voelt de overgrote meerderheid van de burgers zich burger van de EU. Uit de Eurobarometer 2023 over burgerschap en democratie blijkt ook dat 93 % van de respondenten weet dat ze tegelijkertijd EU-burgers en burgers van hun land van verblijf zijn. Iets kleinere meerderheden weten dat burgers van lidstaten geen aanvraag hoeven in te dienen om EU-burger te worden (74 %) en dat ze er niet voor kunnen kiezen om geen EU-burger te worden (67 %). Toch voelt bijna twee derde van de respondenten (64 %) zich niet goed geïnformeerd over wat ze moeten doen als hun rechten als EU-burger niet worden gerespecteerd. Ondertussen voelt iets meer dan een derde (35 %) zich redelijk goed geïnformeerd (31 %) of zeer goed geïnformeerd (4 %).

In 2023 publiceerde het Europees Parlement een onderzoek naar EU-burgers die in het Verenigd Koninkrijk wonen, om hun houding ten opzichte van de EU en het EU-burgerschap te onderzoeken¹³. Uit de resultaten bleek dat EU-burgers die in het Verenigd Koninkrijk wonen gemiddeld meer geïnteresseerd zijn in en positiever staan tegenover de EU dan de EU-bevolking in het algemeen. Dit positieve beeld wordt ook weerspiegeld door een sterk gevoel

¹² Daarnaast bevat titel V van het EU-Handvest van de grondrechten een reeks grondrechten die van toepassing zijn op EU-burgers, zoals het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en bij gemeenteraadsverkiezingen, en het recht op behoorlijk bestuur (artikelen 39, 40 en 41 van het Handvest). Deze rechten zijn altijd van toepassing op de instellingen, organen en instanties van de Unie en op de lidstaten wanneer zij het EU-recht toepassen (artikel 51 van het Handvest).

¹³ <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2023/eu-citizens-in-uk-2023-report-en.pdf>

van EU-burgerschap, aangezien 83 % van de respondenten zegt zichzelf als EU-burgers te beschouwen.

Tijdens de verslagperiode heeft de Commissie 109 klachten en meer dan 70 brieven/individuele vragen in verband met het EU-burgerschap behandeld. Deze klachten gingen bijvoorbeeld over dubbele nationaliteit of de verwerkingstijd van aanvragen voor staatsburgerschap. 37 van de klachten hadden betrekking op de impact van de terugtrekkingsovereenkomst tussen de EU en het VK op burgerschapsrechten (zie ook punt 6.2.1). De Commissie heeft ook tien vragen en drie verzoekschriften van het Europees Parlement over het EU-burgerschap behandeld, voornamelijk over “burgerschapsregelingen voor investeerders” (zie ook punt 3.2.2).

EU-burgers kunnen ook vragen stellen aan het Europe Direct-contactpunt (EDCC)¹⁴ van de Commissie, dat algemene informatie over de EU en advies over de rechten van de EU-burgers verstrekt. In de periode 2021-2023 beantwoordde het EDCC 646 vragen over het EU-burgerschap¹⁵.

3.2. Beleidsontwikkelingen

3.2.1. De rechten van het EU-burgerschap verbeteren

In februari 2019 heeft het Europees Parlement een resolutie over de uitvoering van de Verdragsbepalingen met betrekking tot het EU-burgerschap aangenomen, waarin het aanbeveelt om EU-burgers meer bewust te maken van hun rechten en burgerspecifieke rechten en vrijheden verder te consolideren. In mei 2022 werden in het eindverslag van de Conferentie over de toekomst van Europa (zie ook punt 7.2.2) ook verschillende maatregelen voorgesteld op het gebied van burgerschapsrechten, waaronder het “tastbaar maken van Europese waarden voor EU-burgers” en het versterken van het Europees burgerschap door middel van een “statuut voor Europees burgerschap”¹⁶.

Zoals hierboven uiteengezet, komt de Commissie, overeenkomstig haar belofte om het EU-burgerschap tastbaarder te maken voor burgers¹⁷, daarom met een “**Gids voor EU-burgerschap**”.

Om het onderwijs over EU-burgerschap al in een vroeg stadium te bevorderen, zijn de **Jean Monnet-acties** voor de nieuwe Erasmus+-financieringsperiode uitgebreid naar “andere onderwijs- en opleidingsniveaus”. In het kader van dit nieuwe onderdeel “Jean Monnet voor

¹⁴ https://europa.eu/european-union/contact_nl

¹⁵ Tot 1 juli 2023.

¹⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0249_NL.html. Het verzoek om een “statuut voor Europees burgerschap” is ook recenter herhaald, bijvoorbeeld in het verslag van de Commissie constitutionele zaken (AFCO) van het Europees Parlement over parlementarisme, Europees burgerschap en democratie (2023/2017(INI)).

¹⁷ In haar mededeling over de follow-up van de Conferentie over de toekomst van Europa heeft de Commissie zich ertoe verbonden de voorstellen van de Conferentie uit te voeren binnen het kader van haar bevoegdheden en in overeenstemming met de Verdragen. Zie de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Conferentie over de toekomst van Europa: Van visie tot concrete actie (COM(2022) 404 final).

scholen” zijn met de Erasmus+-oproepen van 2021 en 2022 verschillende activiteiten gelanceerd om leerkrachten op te leiden op het gebied van EU-aangelegenheden en om het leren over de EU in het basis-, middelbaar en beroepsonderwijs beter te ondersteunen. De Europese Commissie heeft ook de toolkit “EU-democratie in actie — Geef uw mening met het Europees burgerinitiatief”¹⁸ uitgebracht voor middelbare scholen, waarmee jongeren kunnen leren over en de vaardigheden kunnen ontwikkelen die ze nodig hebben om actieve EU-burgers te zijn. **Erasmus+ en het Europees Solidariteitskorps**, de twee vlaggenschipprogramma’s van de EU ter ondersteuning van de jeugd, blijven de Europese identiteit en het actief burgerschap van jongeren versterken door middel van relevante vrijwilligers-, onderwijs- en beroepsactiviteiten.

In de winter van 2023 voert de Commissie ook een **communicatiecampagne om de 30e verjaardag van het EU-burgerschap te vieren**, om EU-burgers bewuster te maken van en meer inzicht te geven in hun rechten en om de belangrijkste mijlpalen van de afgelopen dertig jaar in verband met het EU-burgerschap te benadrukken. De campagne omvat een online-evenement¹⁹ en een gerichte sociale mediacampagne in bepaalde focuslanden waar jonge burgers zich niet goed geïnformeerd voelen over hun rechten als EU-burger²⁰. Met de slogan “Move, Vote, Speak up” (verhuis, stem, laat je horen) vestigt de campagne in het bijzonder de aandacht op het recht om te verhuizen en te verblijven in een andere lidstaat, het recht om te stemmen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en de gemeenteraadsverkiezingen, en het recht om deel te nemen aan een Europees burgerinitiatief.

Daarnaast presenteerde de Commissie in de mededeling “Digitaal kompas 2030: de Europese aanpak voor het digitale decennium”²¹ van 9 maart 2021 haar visie voor een digitaal getransformeerd Europa tegen 2030, in overeenstemming met de Europese waarden. De mededeling werd vertaald in een besluit²² van de Raad en het Europees Parlement tot vaststelling van een reeks verbintenissen om de digitale transformatie van de EU vorm te geven op basis van algemene doelstellingen en streefcijfers, rekening houdend met de **Europese verklaring over digitale rechten en beginselen voor het digitale decennium**²³. De verklaring werd op 15 december 2022 ondertekend door de voorzitters van de Commissie, het Europees Parlement en de Raad. Het besluit over het digitale decennium en de verklaring over digitale rechten en beginselen²⁴ tonen de toewijding van de EU aan een beveiligde, veilige en duurzame digitale transformatie die mensen centraal stelt, conform de kernwaarden en de grondrechten van de EU. Deze instrumenten zijn vooral belangrijk om ervoor te zorgen dat burgers de nodige digitale vaardigheden verwerven om op alle niveaus deel te nemen aan het democratische proces (zie ook punt 7.2.2). Op 27 september 2023 is het verslag 2023 over de stand van zaken van het digitale decennium gepubliceerd: het eerste verslag waarin de balans wordt opgemaakt

¹⁸ [Educatieve toolkit van het EBI \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/education/toolkit/eu-democracy-in-action/).

¹⁹ Het evenement “30 jaar EU-burgerschaprechten” vond online plaats op 28 november.

²⁰ De focuslanden zijn België, Cyprus, Denemarken, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Kroatië en Letland.

²¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s “Digitaal kompas 2030: de Europese aanpak voor het digitale decennium”, COM(2021) 118 final.

²² Besluit (EU) 2022/2481 tot vaststelling van het beleidsprogramma voor het digitale decennium tot 2030.

²³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_22_452

²⁴ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/european-declaration-digital-rights-and-principles>

van de vorderingen van de EU op weg naar een succesvolle digitale transformatie zoals uiteengezet in het beleidsprogramma voor het digitale decennium 2030²⁵.

3.2.2. Burgerschapsregelingen voor investeerders

Hoewel het aan elke lidstaat staat om de voorwaarden voor het verkrijgen en verliezen van de nationaliteit vast te stellen, betekent het toekennen van burgerschap van een lidstaat ook het toekennen van burgerschap van de Unie, met alle daaraan verbonden rechten, die in de hele EU kunnen worden uitgeoefend. De regels van de lidstaten op het gebied van nationaliteit moeten daarom naar behoren rekening houden met het EU-recht²⁶. De Commissie is van mening dat het toekennen van het EU-burgerschap in ruil voor vooraf bepaalde betalingen of investeringen zonder een echte band met de betrokken lidstaat niet verenigbaar is met het beginsel van loyale samenwerking en met het concept van het EU-burgerschap.

Op 20 oktober 2020 heeft de Commissie tegen twee lidstaten een **inbreukprocedure** ingeleid in verband met hun burgerschapsregelingen voor investeerders²⁷. Sindsdien heeft één lidstaat zijn regeling opgeschort²⁸.

Aangezien de andere lidstaat de door de Commissie geuite bezwaren niet op bevredigende wijze heeft weggenomen, heeft de Commissie op 29 september 2022 besloten **deze lidstaat voor het Hof van Justitie van de Europese Unie te dagen wegens zijn burgerschapsregeling voor investeerders**²⁹.

In maart 2022 heeft de Commissie een **Aanbeveling over burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders en over onmiddellijk te nemen maatregelen naar aanleiding van de Russische invasie van Oekraïne** aangenomen³⁰. In deze aanbeveling heeft de Commissie herhaald dat de lidstaten bestaande burgerschapsregelingen voor investeerders onmiddellijk moeten intrekken en moeten zorgen voor krachtige controles om de risico's van burgerschapsregelingen voor investeerders aan te pakken, ook in het licht van de Russische agressie tegen Oekraïne. De betrokken lidstaten moeten beoordelen of zij het staatsburgerschap dat eerder is verleend aan Russische of Belarussische onderdanen tegen wie sancties zijn ingesteld of die de oorlog in Oekraïne op betekenisvolle wijze steunen, moeten intrekken. Bij hun beoordeling zouden de betrokken lidstaten rekening moeten houden met de beginselen die het Hof heeft bepaald met betrekking tot het verlies van het EU-burgerschap.

²⁵ [Verslag over de staat van het digitale decennium van 2023 | De digitale toekomst van Europa vormgeven \(europa.eu\)](#).

²⁶ Arrest van 18 januari 2022, Wiener Landesregierung (Révocation d'une assurance de naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, punt 37 en de aldaar aangehaalde rechtspraak).

²⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1925. De Commissie was van mening dat deze twee lidstaten, door het opzetten en uitvoeren van burgerschapsregelingen voor investeerders waarbij burgerschap wordt aangeboden in ruil voor vooraf bepaalde betalingen en investeringen, hun verplichtingen krachtens artikel 4, lid 3, VEU en artikel 20 VWEU niet zijn nagekomen.

²⁸ De inbreukprocedure bevindt zich momenteel in het stadium van een met redenen omkleed advies.

²⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/EN/IP_22_5422. De verwijzing door het Hof vond plaats op 21 maart 2023 (zaak C-181/23).

³⁰ Aanbeveling van de Commissie van 28 maart 2022 over burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders en over onmiddellijk te nemen maatregelen naar aanleiding van de Russische invasie van Oekraïne (C(2022) 2028 final).

3.3. Recente rechtspraak

In de periode 2020-2023 heeft het Hof verschillende belangrijke arresten over het EU-burgerschap gewezen. De betreffende zaken hadden bijvoorbeeld betrekking op het verlies van het EU-burgerschap door het verlies van de nationaliteit van een lidstaat.

De drie zaken **Silver e.a./Raad**³¹, **Shindler e.a./Raad**³² en **David Price/Raad**³³ zijn bijzonder interessant in verband met Britse burgers, die hun rechten als EU-burgers hebben verloren als gevolg van de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk uit de EU. De drie beroepen werden afzonderlijk bij het Hof ingesteld door Britse burgers die het terugtrekkingsakkoord voor de Brexit en het besluit van de Raad betreffende de sluiting van die overeenkomst wilden aanvechten, onder meer met het argument dat die handelingen hen hadden beroofd van rechten die zij als EU-burgers hadden uitgeoefend en verworven. Het Hof verwierp deze beroepen en bevestigde dat het verlies van de status van EU-burger, en bijgevolg het verlies van de aan die status verbonden rechten, een automatisch gevolg was van de soevereine beslissing van het Verenigd Koninkrijk om zich uit de EU terug te trekken, en niet van de terugtrekkingsovereenkomst of het besluit van de Raad.

Ook het arrest **JY/Wiener Landesregierung**³⁴ wordt in dit verslag uitgelicht, aangezien deze zaak betrekking heeft op de relatie tussen de nationaliteit van een lidstaat en het EU-burgerschap. De zaak bouwt voort op de twee eerdere arresten — **Rottmann**³⁵ en **Tjebbes**³⁶ — waarin het Hof de vraag moest beantwoorden of het EU-recht grenzen stelt aan de bevoegdheid van nationale autoriteiten om de nationaliteit van een lidstaat in te trekken in situaties waarin ook de status van EU-burger verloren gaat. In de zaak JY deed een Estse onderdaan vrijwillig afstand van haar Estse nationaliteit nadat zij de garantie had gekregen dat zij de Oostenrijkse nationaliteit zou krijgen wanneer zij afstand zou doen van andere nationaliteiten. Wegens verschillende administratieve overtredingen heeft de bevoegde Oostenrijkse autoriteit haar garantie met betrekking tot de toekenning van de Oostenrijkse nationaliteit later echter ingetrokken. Het Hof bevestigde dat het verlies van de status van EU-burger door zijn aard en gevolgen binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt wanneer de garantie van de toekenning van de nationaliteit van een andere lidstaat wordt ingetrokken met als gevolg dat de betrokkene de status van EU-burger niet meer kan verkrijgen. Hoewel de lidstaten de exclusieve bevoegdheid hebben om regels vast te stellen voor het verkrijgen of verliezen van de nationaliteit, moeten de autoriteiten van de naturaliserende lidstaat rekening houden met het evenredigheidsbeginsel van het EU-recht wanneer zij een eerder gegeven garantie met betrekking tot de toekenning van de nationaliteit van het gastland willen intrekken. In deze zaak bevestigde het Hof dat niet is voldaan aan het evenredigheidsbeginsel wanneer een

³¹ Arrest van het Hof (Achtste kamer) van 15 juni 2023, *Silver e.a./Raad*, [C-499/21 P](#), EU:C:2023:479.

³² Arrest van het Hof (Achtste kamer) van 15 juni 2023, *Shindler e.a./Raad*, [C-501/21 P](#), EU:C:2023:480.

³³ Arrest van het Hof (Achtste kamer) van 15 juni 2023, *David Price/Raad*, [C-502/21 P](#), EU:C:2023:482.

³⁴ Arrest van het Hof (Grote kamer) van 18 januari 2022, *JY/Wiener Landesregierung*, [C-118/20](#), EU:C:2022:34.

³⁵ Arrest van het Hof (Grote kamer) van 2 maart 2010, *Janko Rottmann/Freistaat Bayern*, [C-135/08](#), EU:C:2010:104.

³⁶ Arrest van het Hof (Grote kamer) van 12 maart 2019, *M.G. Tjebbes e.a./Minister van Buitenlandse Zaken*, [C-221/17](#), EU:C:2019:189.

dergelijke intrekkingbeslissing is gebaseerd op administratieve verkeersovertredingen die volgens de toepasselijke bepalingen van nationaal recht aanleiding geven tot louter een geldboete.

Deze en andere zaken met betrekking tot het EU-burgerschap worden nader toegelicht in bijlage II.

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

4.1. Inleiding

Artikel 18 VWEU³⁷ verbiedt elke discriminatie op grond van nationaliteit binnen de werkingssfeer van de Verdragen. Volgens de Eurobarometer 2023 over burgerschap en democratie weet 77 % van de EU-burgers dat ze, wanneer ze in een andere EU-lidstaat zijn, het recht hebben om op dezelfde manier behandeld te worden als een onderdaan van die lidstaat.

4.2. Recente rechtspraak

In de periode waarop dit verslag betrekking heeft, heeft het Hof drie belangrijke arresten gewezen met betrekking tot non-discriminatie van EU-burgers op grond van nationaliteit.

Generalstaatsanwaltschaft München/S.M³⁸ en **Generalstaatsanwaltschaft Berlin/BY**³⁹ hadden beide 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 burgers op grond van nationaliteit. De zaken betroffen uitleveringsverzoeken van niet-EU-landen, in het eerste geval met het oog op de tenuitvoerlegging van een vrijheidsstraf en in het tweede geval met het oog op strafvervolgning. Het Hof concludeerde dat wanneer nationale regels inzake uitlevering een verschil in behandeling invoeren tussen eigen onderdanen en andere EU-burgers die in die lidstaat verblijven, de betrokken lidstaat moet beoordelen of er een alternatieve maatregel voor uitlevering bestaat die minder afbreuk doet aan de uitoefening van het vrije verkeer door de EU-burger.

OE/VY⁴⁰ had betrekking op de verblijfsvereisten die een lidstaat kan vaststellen om zijn rechters bevoegd te maken in huwelijkszaken en inzake de ouderlijke verantwoordelijkheid, en op de vraag of deze kunnen verschillen van de vereisten die voor zijn eigen onderdanen gelden. Het Hof concludeerde dat gedifferentieerde minimumverblijfsperioden, afhankelijk van de vraag of de aanvrager al dan niet een onderdaan van die lidstaat is, te rechtvaardigen zijn gezien de noodzaak om een reële band met de lidstaat tot stand te brengen.

³⁷ Zie ook artikel 21, lid 2, van het Handvest van de grondrechten: “Binnen de werkingssfeer van de Verdragen en onverminderd de bijzondere bepalingen ervan, is iedere discriminatie op grond van nationaliteit verboden.”

³⁸ Arrest van het Hof (Grote kamer) van 22 december 2022, *Generalstaatsanwaltschaft München/S.M.*, [C-237/21](#), EU:C:2022:1017.

³⁹ Arrest van het Hof (Grote kamer) van 17 december 2020, *BY*, [C-398/19](#), EU:C:2020:1032.

⁴⁰ Arrest van het Hof (Derde kamer) van 10 februari 2022, *OE/VY*, [C-522/20](#), EU:C:2022:87.

Deze zaken worden nader toegelicht in bijlage II.

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

5.1. Inleiding en beleidsontwikkelingen

Artikel 19 VWEU bepaalt 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 bestrijden⁴¹.

Sinds 2020 heeft de Commissie verschillende nieuwe maatregelen op het gebied van gelijkheid en antidiscriminatie voorgesteld.

De Commissie heeft vooruitgang geboekt bij het verwezenlijken van verschillende van de belangrijkste doelstellingen van haar **strategie voor gendergelijkheid 2020-2025**⁴², waarin beleidsdoelstellingen en acties op dit gebied worden uiteengezet. Het doel van de strategie is om een Europa op te bouwen waar vrouwen en mannen, meisjes en jongens, in al hun diversiteit, gelijk zijn, waar ze het leven kunnen leiden dat ze kiezen, gedijen in een economie met gelijke kansen voor mannen en vrouwen en gelijkwaardig leiding kunnen geven in onze samenlevingen. In maart 2023 heeft de Commissie haar jaarverslag over gendergelijkheid⁴³ gepubliceerd, waarin de resultaten van de EU op de vijf belangrijkste gebieden van de strategie worden belicht.

In juni 2023 heeft de Commissie de toetreding van de EU tot het Verdrag van de Raad van Europa inzake het voorkomen en bestrijden van **geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld** (“Verdrag van Istanbul”) afgerond. De EU heeft het verdrag in juni 2017 ondertekend, en de procedure is afgerond met de neerlegging van twee akten van goedkeuring op 28 juni 2023, waardoor het verdrag voor de EU op 1 oktober 2023 in werking treedt. De EU is nu gebonden aan ambitieuze en uitgebreide normen om geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld te voorkomen en te bestrijden op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken, asiel en non-refoulement, en evenals het kader van haar openbaar bestuur.

In maart 2022 heeft de Europese Commissie een voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld ingediend⁴⁴. Daarin worden maatregelen voor

⁴¹ Zie ook artikel 21, lid 1, van het Handvest van de grondrechten: “Iedere discriminatie, met name op grond van geslacht, ras, kleur, etnische of sociale afkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of overtuiging, politieke of andere denkbelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, is verboden.”

⁴² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Unie van gelijkheid: strategie voor gendergelijkheid 2020-2025" (COM(2020) 152 final).

43 [Verslag over gendergelijkheid in de EU 2023 \(europa.eu\).](#)

⁴⁴ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld (COM(2022) 105 final).

preventie, bescherming en toegang tot de rechter voor slachtoffers vastgesteld en een gemeenschappelijke definitie van bepaalde strafbare feiten gegeven, zoals verkrachting wegens het ontbreken van instemming en cybergeweld. Het voorstel heeft tot doel om geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld online en offline te voorkomen en te bestrijden, te zorgen voor een hoog niveau van veiligheid en het volledige genot van de grondrechten in de EU, waaronder het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie van vrouwen en mannen. De medewetgevers onderhandelen momenteel met het oog op het bereiken van overeenstemming en het vaststellen van de richtlijn voor het einde van de huidige zittingsperiode. Zodra de richtlijn is aangenomen, zal deze het Verdrag van Istanbul ten uitvoer leggen op de gebieden die onder de bevoegdheid van de EU vallen.

In 2022 en 2023 faciliteerde de Commissie overeenkomsten tussen het Europees Parlement en de Raad over Richtlijn 2022/2381 betreffende **genderevenwicht in raden van bestuur van ondernemingen**⁴⁵ en Richtlijn 2023/970 betreffende **beloningstransparantie**⁴⁶. De twee richtlijnen zijn gericht op respectievelijk het bereiken van een evenwichtiger vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in de raad van bestuur van beursgenoteerde ondernemingen en op het bestrijden van loondiscriminatie en het helpen dichten van de loonkloof tussen mannen en vrouwen in de EU. In november 2022 heeft de Raad twee aanbevelingen goedgekeurd die de Commissie had voorgesteld als onderdeel van de **Europese zorgstrategie**: één over onderwijs en opvang voor jonge kinderen en één over betaalbare langdurige zorg van hoge kwaliteit (de Barcelona-doelstellingen voor 2030). Het doel van de twee aanbevelingen is te zorgen voor hoogwaardige, betaalbare en toegankelijke zorgdiensten in de hele EU⁴⁷. In 2023 is de Commissie gestart met een EU-brede communicatiecampagne om genderstereotypen te bestrijden en mensen bewuster te maken van de rol die genderstereotypen spelen in de samenleving. De campagne #EndGenderStereotypes is gericht tegen genderstereotypen op verschillende gebieden in het leven, zoals carrièrekeuzes, het delen van zorgtaken en besluitvorming.

De Commissie is doorgegaan met de uitvoering van haar ambitieuze **EU-actieplan tegen racisme 2020-2025**⁴⁸. In juni 2021 heeft de Commissie haar allereerste coördinator voor racismebestrijding aangesteld. De Commissie moedigde alle lidstaten ertoe aan om nationale actieplannen tegen racisme en rassendiscriminatie goed te keuren. Bovendien hebben de lidstaten zich hiertoe verbonden in de conclusies van de Raad over de bestrijding van racisme en antisemitisme van mei 2022. Ter ondersteuning van de lidstaten heeft de Commissie in maart 2022 gemeenschappelijke richtsnoeren voor nationale actieplannen tegen racisme en

⁴⁵ Richtlijn 2022/2381 van 23 november 2022 inzake het verbeteren van het genderevenwicht bij bestuurders van beursgenoteerde ondernemingen en daarmee samenhangende maatregelen, PB L 315 van 7.12.2022, blz. 44.

⁴⁶ Richtlijn 2023/970 van 10 mei 2023 ter versterking van de toepassing van het beginsel van gelijke beloning van mannen en vrouwen voor gelijke of gelijkwaardige arbeid door middel van beloningstransparantie en handhavingsmechanismen, PB L 132 van 17.5.2023, blz. 21.

⁴⁷ Aanbeveling van de Raad over toegang tot betaalbare en hoogwaardige langdurige zorg van 25 november 2022, Raadsdoc. ref. 13948/22; Aanbeveling van de Raad over voor- en vroegschoolse educatie en opvang: de doelstellingen van Barcelona voor 2030 van 29 november 2022, Raadsdoc. ref. 14785/22.

⁴⁸ [EU-actieplan tegen racisme 2020-2025 \(europa.eu\)](#).

rassendiscriminatie uitgebracht⁴⁹. Deze richtsnoeren zijn bedoeld als basis voor lidstaten en om het proces van het ontwikkelen en uitvoeren van een nationaal actieplan te vergemakkelijken. Momenteel hebben elf lidstaten nationale actieplannen tegen racisme aangenomen en zijn er vijf bezig met de aanneming ervan.

Om snel en doeltreffend te kunnen reageren op de bedreigingen voor de democratie en de grondrechten van de burgers die het gevolg zijn van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven, heeft de Commissie in december 2023 een mededeling gepubliceerd waarin een reeks maatregelen wordt beschreven om haat in al zijn vormen te bestrijden. Een belangrijke prioriteit is de effectieve omzetting van het **kaderbesluit betreffende de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat**⁵⁰. Het kaderbesluit biedt een strafrechtelijk antwoord op racistische en xenofobe haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen, waarbij de vrijheid van meningsuiting zoals vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de EU volledig wordt geëerbiedigd. Sinds 2020 heeft de Commissie 13 inbreukprocedures ingeleid waarbij lacunes in de omzetting werden vastgesteld. In reactie hierop hebben verschillende lidstaten hun wetgeving gewijzigd of zijn ze daarmee bezig.

Bovendien heeft de Commissie in december 2021 een mededeling gepubliceerd met het voorstel om de lijst van “EU-misdrijven” van artikel 83, lid 1, VWEU uit te breiden met **haatmisdrijven en haatzaaiende uitlatingen**⁵¹. De huidige EU-wetgeving vereist alleen de strafbaarstelling van racistische en xenofobe haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven op bepaalde gronden, zoals ras, huidskleur, godsdienst, afkomst of nationale of etnische herkomst. De strafbaarstelling van andere vormen van haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven — bijvoorbeeld op grond van handicap, geslacht of seksuele geaardheid — verschilt van lidstaat tot lidstaat. Een besluit van de Raad om de lijst van “EU-misdrijven” uit te breiden, zou de Commissie in staat stellen om in de toekomst minimumvoorschriften voor te stellen om haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven op meer gronden strafbaar te stellen.

Om de strijd tegen illegale haatzaaiende uitlatingen online te versterken, heeft de Commissie sinds eind augustus 2023, in het kader van de nieuwe digitaledienstenverordening, gebruik gemaakt van haar toezichthoudende bevoegdheden om haatzaaiende uitlatingen en terroristische en gewelddadige inhoud op een aantal aangewezen zeer grote onlineplatforms aan te pakken, met name X, TikTok, Instagram en YouTube. De digitaledienstenverordening is een hoeksteen van de digitale strategie van de EU en stelt een ongekende nieuwe norm vast voor de verantwoordingsplicht van onlineplatforms met betrekking tot desinformatie, illegale inhoud, zoals illegale haatzaaiende uitlatingen, en andere maatschappelijke risico's. De verordening voorziet in overkoepelende beginselen en krachtige garanties voor de vrijheid van meningsuiting en andere gebruikersrechten. Daarnaast vult de verordening inzake het tegengaan van de verspreiding van terroristische online-inhoud de digitaledienstenverordening

⁴⁹ https://commission.europa.eu/system/files/2022-05/common_guiding_principles_for_national_action_plans_against_racism_and_racial_discrimination.pdf

⁵⁰ Kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht.

⁵¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad — Een inclusiever en beschermender Europa: uitbreiding van de lijst van EU-misdrijven tot haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven (COM(2021) 777 final).

aan door het misbruik van hostingdiensten voor de verspreiding van dergelijke inhoud onder het publiek aan te pakken.

De Commissie onderhandelt met de onlineplatforms ook over een herziening van de gedragscode van 2016 voor het tegengaan van illegale haatzaaiende uitlatingen online⁵². Het belangrijkste doel van de herziening van de code is om deze te veranderen van een louter reactief instrument, dat de respons van bedrijven op bestaande haatzaaiende uitlatingen meet, in een preventief instrument dat, samen met maatschappelijke organisaties en deskundigen, kan helpen om te anticiperen op dreigende golven van haatzaaiende uitlatingen voordat inhoud viraal is gegaan.

De Commissie is ook doorgegaan met het geven van uitvoering aan het **strategisch EU-kader 2020-2030** voor gelijkheid, integratie en participatie **van de Roma**⁵³, dat een van de eerste resultaten van het EU-actieplan tegen racisme is. In januari 2023 heeft de Commissie een mededeling gepubliceerd waarin de nationale strategische kaders voor de Roma van de lidstaten worden beoordeeld⁵⁴. In de mededeling moedigt de Commissie de lidstaten sterk aan om meer ambitie aan de dag te leggen bij het aanpakken van de problemen waarmee de Roma worden geconfronteerd⁵⁵.

De Commissie heeft vooruitgang geboekt bij de uitvoering van de allereerste **EU-strategie ter bestrijding van antisemitisme** en ter bevordering van het Joodse leven 2021–2030⁵⁶. Van de bijna honderd maatregelen zijn er in de afgelopen twee jaar zeventig geïmplementeerd of in gang gezet. Belangrijk is dat twaalf EU-lidstaten nationale strategieën tegen antisemitisme hebben vastgesteld en dat zeven lidstaten specifieke maatregelen tegen antisemitisme hebben opgenomen in algemene antiracismestrategieën. De Raad heeft in maart 2022 zijn goedkeuring gehecht aan conclusies over de bestrijding van racisme en antisemitisme en de lidstaten verzocht om uiterlijk eind 2022 nationale strategieën tegen antisemitisme te ontwikkelen⁵⁷.

⁵² https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-code-conduct-counterung-illegal-hate-speech-online_en

⁵³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Een Unie van gelijkheid: strategisch EU-kader voor gelijkheid, integratie en participatie van de Roma (COM(2020) 620 final).

⁵⁴ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Beoordelingsverslag over de nationale strategische kaders voor Roma van de lidstaten (COM(2023) 7 final).

⁵⁵ Daarnaast werd een overeenkomstige thematische randvoorwaarde opgenomen in de verordening gemeenschappelijke bepalingen voor het ESF+, die vereist dat lidstaten die deze specifieke doelstelling kiezen, beschikken over een nationaal strategisch beleidskader voor de inclusie van de Roma. Zie Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid (PB L 231 van 30.6.2021, blz. 159).

⁵⁶ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/combating-antisemitism/eu-strategy-combating-antisemitism-and-fostering-jewish-life-2021-2030/about-eu-strategy_en

⁵⁷ <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2022/03/04/council-adopts-conclusions-on-combating-racism-and-antisemitism/>

In 2023 heeft de Commissie ook een nieuwe coördinator voor **de bestrijding van moslimhaat** aangesteld. De coördinator werkt samen met lidstaten, Europese instellingen, maatschappelijke organisaties en de academische wereld om de beleidsreacties op het gebied van moslimhaat te versterken. De coördinator is het belangrijkste contactpunt voor organisaties die in de EU op dit gebied werkzaam zijn.

De Commissie is ook vorderingen blijven maken met de **strategie voor de rechten van personen met een handicap**⁵⁸. Zo heeft zij het Platform handicap opgericht, waarin EU-lidstaten, maatschappelijke organisaties en instellingen samenwerken om de doelstellingen van de strategie te verwezenlijken. In september 2022 werd een werkgelegenheidspakket voor personen met een handicap⁵⁹ gelanceerd om lidstaten te ondersteunen bij het verbeteren van de arbeidsmarktresultaten van personen met een handicap, waarmee wordt beoogd de kwaliteit van de werkgelegenheid voor personen met een handicap te verhogen.

De Commissie heeft op 6 september 2023 ook een voorstel voor een richtlijn tot invoering van de **Europese gehandicaptenkaart** en de Europese parkeerkaart voor personen met een handicap⁶⁰ aangenomen. In dit voorstel wordt voortgebouwd op de ervaring met de EU-parkeerkaart voor personen met een handicap en de proef met de EU-gehandicaptenkaart⁶¹. Het doel van het initiatief is de wederzijdse erkenning van de status van gehandicapte. Volgens het voorstel moeten personen met een handicap die voor korte perioden reizen ook in de EU preferentiële voorwaarden krijgen, zodat ze hun recht op vrij verkeer gemakkelijker kunnen uitoefenen. Speciale voorwaarden en behandelingen kunnen bestaan uit: gratis toegang, verlaagde tarieven, tolgelden of gebruiksrechten, voorrang bij toegang, persoonlijke assistentie, ondersteuning (zoals toegang tot braille- en audiogidsen), en mobiliteitshulpmiddelen bij, bijvoorbeeld, het gebruik van openbaar en privévervoer, het bezoeken van culturele evenementen en ruimten zoals musea of concerten, of het bezoeken van vrijetijds- en sportcentra of pretparken.

Verbeterde rechten voor personen met een handicap en personen met beperkte mobiliteit maken ook deel uit van het initiatief “Betere bescherming voor passagiers en hun rechten”. Als gehandicapten en personen met beperkte mobiliteit bijvoorbeeld op hun vlucht moeten worden begeleid door een persoon die hen helpt te voldoen aan de veiligheidsvoorschriften voor de luchtvaart, dan zal die persoon gratis reizen⁶². Een herschikking van de verordening inzake de

⁵⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, “Een Unie van gelijkheid: Strategie inzake de rechten van personen met een handicap 2021-2030 (COM(2021) 101 final).

⁵⁹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1597&langId=nl>

⁶⁰ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de Europese gehandicaptenkaart en de Europese parkeerkaart voor personen met een handicap (COM(2023) 512 final).

⁶¹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13517-Europese-gehandicaptenkaart_nl

⁶² Personen met beperkte mobiliteit worden ook beschermd tegen discriminatie wanneer ze multimodale reizen maken en worden op overstappunten bijgestaan door vervoerders en terminalexploitanten wanneer ze reizen op basis van één enkele vervoersovereenkomst. In het geval van bepaalde multimodale passagiersknooppunten zullen ze hun reis vooraf kunnen melden aan alle betrokken exploitanten, door middel van één enkele kennisgeving via de unieke contactpunten die op basis van de nieuwe wetgeving zijn opgericht.

rechten van treinreizigers⁶³, die op 7 juni 2021 in werking is getreden, bevordert grensoverschrijdend reizen en bevat ook verbeterde regels voor personen met een handicap en personen met beperkte mobiliteit (met name een verkorting van de voorafgaande kennisgevingstermijn voor bijstandsverzoeken tot 24 uur).

De Commissie heeft ook haar personeelsstrategie vernieuwd, met maatregelen om de diversiteit onder haar personeel te bevorderen, ook voor personen met een handicap. De strategie is gericht op het bevorderen van een diverse en inclusieve werkomgeving die vrij is van discriminatie. Zoals hierboven is uiteengezet, presenteert de Commissie nu als follow-up van de strategie voor de rechten van personen met een handicap ook een “Gids met goede verkiezingspraktijken in de lidstaten met betrekking tot de deelname van burgers met een handicap aan het verkiezingsproces”, evenals een compendium over het recht om elektronisch te stemmen, ter bevordering van de toegankelijkheid van verkiezingen (zie ook punt 6.2.2).

Op 11 oktober 2023 heeft de Commissie de mededeling “Demografische veranderingen in Europa: een toolbox voor actie” gepubliceerd, die de lidstaten de instrumenten aanreikt om de demografische uitdagingen en de gevolgen daarvan aan te pakken, onder meer door oudere generaties mondiger te maken en hun welzijn te ondersteunen. In de mededeling wordt in herinnering gebracht dat respect voor ouderen en hun welzijn een van de hoekstenen van een bloeiende “langlevendheidsmaatschappij” is. In de strategieën van de Unie van gelijkheid die de Commissie in 2020 en 2021 heeft vastgesteld, wordt benadrukt dat binnen de respectieve toepassingsgebieden van die strategieën stereotypen moeten worden bestreden en **leeftijdscriminatie** moet worden tegengegaan, diversiteit en inclusie op de werkplek moeten worden bevorderd en iedereen gelijke kansen moet krijgen om een bijdrage te leveren en zichzelf te ontplooien. De richtlijn voor gelijke behandeling in arbeid en beroep biedt in het bijzonder bescherming tegen leeftijdscriminatie op het werk⁶⁴.

De Commissie is doorgegaan met de uitvoering van de in 2021 goedgekeurde **EU-strategie voor de rechten van het kind**⁶⁵, die tot doel heeft de rechten van het kind op alle werkerterreinen van de EU te handhaven en bijna veertig activiteiten uit te voeren onder de huidige Commissie en daarna. De strategie bevat aanbevelingen voor lidstaten op zes thematische gebieden. De strategie bestrijdt discriminatie op basis van sociaaleconomische factoren en bevordert gelijke kansen bij de toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en justitie. De Commissie heeft ook het EU-kinderparticipatieplatform⁶⁶ opgericht, dat kinderen die betrokken zijn bij verschillende bestaande kinderparticipatiemechanismen in de EU samenbrengt en hen betreft bij gesprekken en activiteiten die bijdragen aan democratische processen en beleidsvorming. In deze context is de Europese kindergarantie bedoeld om sociale uitsluiting tegen te gaan door kinderen in

⁶³ Verordening (EU) 2021/782 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2021 betreffende de rechten en verplichtingen van treinreizigers (herschikking) (PB L 172 van 17.5.2021, blz. 1).

⁶⁴ Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

⁶⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's “EU-strategie voor de rechten van het kind” (COM(2021) 142 final).

⁶⁶ <https://eu-for-children.europa.eu/>

nood effectieve toegang tot essentiële diensten te garanderen, waaronder gratis voorschools onderwijs en opvang⁶⁷.

In 2022 heeft de Commissie ook het voorstel gedaan om **de erkenning van afstamming tussen de lidstaten te waarborgen**⁶⁸. Met het voorstel wordt beoogd juridische duidelijkheid te verschaffen voor alle soorten gezinnen die zich in een grensoverschrijdende situatie binnen de EU bevinden, ongeacht of zij naar een andere lidstaat gaan omdat ze daar willen rondreizen of zich daar willen vestigen, dan wel omdat ze er familie of onroerende bezittingen hebben. Dankzij het voorstel zal een afstamming die in één lidstaat is vastgesteld, zonder speciale procedure ook in alle andere lidstaten worden erkend. Dit is met name relevant voor de rechten die voortvloeien uit de afstamming krachtens de nationale wetgeving, zoals het recht van het kind op alimentatie of een erfenis in een andere lidstaat⁶⁹.

De Commissie heeft ook verdere vooruitgang geboekt met haar allereerste **strategie voor gelijkheid van lhbtqi'ers 2020-2025**⁷⁰. Op 12 april 2023 heeft zij een voortgangsverslag uitgebracht over de stand van zaken van de uitvoering van de strategie in de periode tot februari 2023⁷¹. De subgroep gelijkheid van lhbtqi'ers van de groep op hoog niveau inzake non-discriminatie, gelijkheid en diversiteit heeft een reeks richtsnoeren ontwikkeld om de lidstaten te helpen concrete maatregelen te nemen om de bescherming van de rechten van lhbtqi'ers te verbeteren⁷².

In december 2020 heeft de Europese Commissie een **strategie aangenomen om de toepassing van het Handvest van de grondrechten in de EU te versterken**⁷³. De strategie vormt een aanvulling op de gerichte beleidsmaatregelen die op verschillende gebieden zijn genomen, onder andere met betrekking tot de rechten van EU-burgers. De strategie bevat een reeks maatregelen om de grondrechten in de hele EU effectiever te maken over een periode van tien jaar. Sinds 2020 presenteert de Commissie thematische jaarverslagen over de toepassing van het Handvest, gericht op gebieden van strategisch belang. In 2023 is het verslag gewijd aan

⁶⁷ Aanbeveling (EU) 2021/1004 van de Raad van 14 juni 2021 tot instelling van een Europese kindergarantie.

⁶⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_22_7509; Voorstel voor een Verordening van de Raad betreffende de rechterlijke bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning van beslissingen en de aanvaarding van authentieke akten inzake afstamming en betreffende de invoering van een Europese akte van afstamming (COM(2022) 695 final). Dit voorstel is gebaseerd op artikel 81, lid 3, VWEU, dat betrekking heeft op maatregelen betreffende het familierecht met grensoverschrijdende gevolgen.

⁶⁹ Voor de uitoefening van de aan de EU-wetgeving ontleende rechten zijn de lidstaten al gebonden door de jurisprudentie van het Hof om in een andere lidstaat vastgestelde afstamming te erkennen. Deze rechten omvatten, maar zijn niet beperkt tot, het recht op vrij verkeer.

⁷⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Unie van gelijkheid: strategie voor gelijkheid van lhbtqi'ers 2020-2025 (COM(2020) 698 final).

⁷¹ https://commission.europa.eu/system/files/2023-04/JUST_LGBTIQ%20Strategy_Progress%20Report_FINAL_WEB.pdf

⁷² https://commission.europa.eu/system/files/2022-09/guidelines_for_strategies_and_action_plans_to_enhance_lgbtiq_equality_2022final16_05.pdf

⁷³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's — Strategie ter versterking van de toepassing van het Handvest van de Grondrechten in de EU (COM(2020) 711 final).

“effectieve rechtsbescherming en toegang tot de rechter” als voorwaarde voor het genieten van grondrechten.

In december 2022 heeft de Commissie wetgevingsvoorstellen ingediend om de rol van **de organen voor gelijke behandeling**⁷⁴ te versterken, met name door deze meer onafhankelijkheid, middelen en bevoegdheden te geven zodat ze discriminatie in Europa doeltreffender kunnen bestrijden. Organen voor gelijke behandeling zijn van essentieel belang om slachtoffers van discriminatie bij te staan en ervoor te zorgen dat het EU-recht inzake non-discriminatie in de praktijk wordt uitgevoerd. Deze nieuwe wetgeving wil ervoor zorgen dat organen voor gelijke behandeling hun volledige potentieel kunnen benutten. De wetgeving zal slachtoffers van discriminatie beter beschermen en zal discriminatie helpen voorkomen.

In april 2022 maakte de Commissie de winnaars bekend van de allereerste prijs voor Europese hoofdsteden voor inclusie en diversiteit; de tweede winnaars werden aangekondigd in april 2023⁷⁵. Met de viering van de Europese maand van de diversiteit vestigt de Commissie de aandacht op het belang van inclusie en diversiteit op het werk en in de samenleving in de hele EU. De Europese maand van de diversiteit, die sinds 2020 jaarlijks wordt gevierd, bekroont de inspanningen van organisaties om gelijke en inclusieve omgevingen op te bouwen ten voordele van iedereen. De Europese Commissie ging door met het promoten van diverse en inclusieve werkplekken en het uitwisselen van goede praktijken tussen werkgevers in Europa via het EU-platform van diversiteitshandvesten.

5.2. Recente rechtspraak

In de periode waarop dit verslag betrekking heeft, heeft het Hof een aantal belangrijke arresten gewezen met betrekking tot non-discriminatie van EU-burgers op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid.

Wat de vrijheid van godsdienst betreft, oordeelde het Hof in **L.F./S.C.R.L.**⁷⁶ dat godsdienst en overtuiging als één enkele discriminatiegrond moeten worden beschouwd, die zowel godsdienstige overtuigingen als levensbeschouwelijke of spirituele overtuigingen omvat⁷⁷.

⁷⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_22_7507. Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling van personen ongeacht hun ras of etnische afstamming, gelijke behandeling van personen in arbeid en beroep ongeacht hun godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid, gelijke behandeling van vrouwen en mannen op het gebied van sociale zekerheid en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten, en tot schrapping van artikel 13 van Richtlijn 2000/43/EG en artikel 12 van Richtlijn 2004/113/EG (COM(2022) 689 final), en Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen in arbeid en beroep, en tot schrapping van artikel 20 van Richtlijn 2006/54/EG en artikel 11 van Richtlijn 2010/41/EU (COM(2022) 688 final).

⁷⁵ <https://eudiversity2023.eu/nl/>

⁷⁶ Arrest van het Hof (Grote kamer) van 13 oktober 2022, L.F./S.C.R.L., [C-344/20](#), EU:C:2022:774.

⁷⁷ [Zie persbericht](#).

In zaak **A/HK Danmark en HK/Privat**⁷⁸ werd vastgesteld dat een in de statuten van een werknemersorganisatie vastgestelde leeftijdsgrens om in aanmerking te komen voor de functie van voorzitter van die organisatie discriminerend was op grond van leeftijd.

Wat non-discriminatie op basis van seksuele geaardheid betreft, heeft het Hof in het arrest **J.K./TP S.A.**⁷⁹ geoordeeld dat seksuele geaardheid geen reden kan zijn om een overeenkomst met een zelfstandige te weigeren of af te sluiten.

Deze en andere gevallen van non-discriminatie worden nader toegelicht in Bijlage II.

6. HET RECHT OM VRIJ OP HET GRONDGEBIED VAN DE LIDSTATEN TE REIZEN EN TE VERBLIJVEN (ARTIKEL 20, LID 2, EN ARTIKEL 21 VWEU)

6.1. Inleiding

Uit hoofde van artikel 20, lid 2, punt a), en artikel 21 VWEU hebben de burgers van de Unie het recht om 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 vastgesteld⁸⁰.

Volgens de Eurobarometer 2023 over burgerschap en democratie is 80 % van de EU-burgers zich bewust van hun recht om in om het even welke lidstaat te verblijven, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Een grote meerderheid van de respondenten staat positief tegenover het vrije verkeer van EU-burgers binnen de EU. Circa negen op de tien (89 %) is het ermee eens dat dit recht hen persoonlijk ten goede komt, en ongeveer zeven op de tien (69 %) is het daar helemaal mee eens. Ook is meer dan acht op de tien respondenten (83 %) het ermee eens dat het vrije verkeer van EU-burgers goed is voor de economie, en ongeveer de helft (51 %) is het daar helemaal mee eens.

Er zijn 13,7 miljoen “mobiele” EU-burgers (burgers die naar een andere lidstaat zijn verhuisd zijn om daar te wonen, te werken of te studeren)⁸¹. In 2021 migreerden bijvoorbeeld 1,4 miljoen mensen naar een andere EU-lidstaat, een stijging van bijna 17 % ten opzichte van 2020⁸².

In de verslagperiode heeft de Commissie 480 klachten van burgers en meer dan 4 100 brieven/individuele vragen over de uitoefening van het recht op vrij verkeer behandeld. Deze hoge aantallen kunnen deels worden verklaard door de COVID-19-pandemie. Om de verspreiding van de COVID-19-pandemie in te dammen, hebben de EU-lidstaten diverse

⁷⁸ Arrest van het Hof (Grote kamer) van 2 juni 2022, *A/HK Danmark en HK/Privat*, [C-587/20](#), EU:C:2022:419.

⁷⁹ Arrest van het Hof (Tweede kamer) van 12 januari 2023, *J.K./TP S.A.*, [C-356/21](#), EU:C:2023:9.

⁸⁰ 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).

⁸¹ Per 1 januari 2022, bron Eurostat ([demo_pop1ctz](#)).

⁸² Bron Eurostat ([migr_imm5prv](#)).

maatregelen genomen, waarvan sommige, zoals de verplichting om in quarantaine te gaan of een coronatest te laten afnemen, van invloed zijn geweest op het recht van burgers op vrij verkeer binnen de Europese Unie (zie ook punt 6.2.3). Naast deze COVID-19-gerelateerde vragen hadden veel andere klachten en vragen betrekking op het recht van toegang 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. De Commissie heeft ook 101 vragen en 13 verzoekschriften van het Europees Parlement over vrij verkeer behandeld. De meeste daarvan hadden ook betrekking op de uitoefening van het recht van vrij verkeer tijdens de COVID-19-pandemie, en in het bijzonder op het gebruik van het digitaal EU-COVID-certificaat.

Burgers konden ook vragen over hun persoonlijke EU-rechten stellen aan de dienst Uw Europa — Advies⁸³. In de periode 2021-2023⁸⁴ heeft Uw Europa — Advies meer dan 18 899 vragen ontvangen over de thema's inreisprocedures en verblijfsrechten en meer dan 786 vragen over politieke en juridische rechten. Samen bestrijken deze onderwerpen 28 % van alle vragen die Uw Europa — Advies in deze periode heeft ontvangen.

Mobiele EU-burgers die negatieve gevolgen hebben ondervonden door een onjuiste toepassing van het EU-recht door de overheid, kunnen ook hulp krijgen van Solvit⁸⁵, dat is opgericht om snel te reageren en oplossingen te vinden op nationaal niveau. Van 2020 tot 2023⁸⁶ heeft Solvit ongeveer 994 zaken over het vrij verkeer van personen behandeld.

EU-burgers kunnen ook vragen stellen aan het Europe Direct-contactpunt (EDCC) van de Commissie. In de periode 2021-2023 heeft het EDCC in totaal 17 000 vragen over het vrije verkeer van personen ontvangen⁸⁷.

6.2. Beleidsontwikkelingen

6.2.1. Vrij verkeer vergemakkelijken

De Commissie heeft onlangs een aantal stappen ondernomen om ervoor te zorgen dat de lidstaten de EU-wetgeving inzake vrij verkeer volledig naleven, onder meer door inbreukprocedures in te leiden wanneer nationale wetgeving onverenigbaar is met het EU-recht.

Zoals hierboven is uitgelegd en zoals aangekondigd in de mededeling “Verslag over het burgerschap 2020”, **werkt** de Commissie nu **de richtsnoeren van 2009 voor een betere**

⁸³ https://europa.eu/youreurope/advice/index_nl.htm

⁸⁴ Tot 7 juli 2023.

⁸⁵ 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 samen via een online database om hen te helpen hun problemen buiten de rechtbank om en gratis op te lossen.

⁸⁶ Tot 30 juni 2023 en gebaseerd op afgesloten zaken (opgeloste en onopgeloste zaken).

⁸⁷ Tot 1 juli 2023. 13 925 vragen hadden betrekking op “vrij verkeer van EU-onderdanen (verblijf, reizen)” en 3 041 vragen hadden betrekking op “gezinsleden van EU-onderdanen (verblijf, reizen)”.

omzetting en toepassing van Richtlijn 2004/38/EG⁸⁸ (“richtlijn vrij verkeer”) bij, als onderdeel van het “Burgerschapspakket”. De richtsnoeren voorzien in juridische interpretaties, een praktische leidraad en voorbeelden van belangrijke vragen over het recht van vrij verkeer, waaronder de reikwijdte van begunstigten, toegangsvereisten voor EU-burgers en hun familieleden van buiten de EU, verblijfsrechten van meer dan drie maanden en het recht op permanent verblijf. Ze bevatten ook informatie voor EU-burgers en hun familieleden die gelijke behandeling genieten bij de toegang tot sociale bijstand, sociale uitkeringen en gezondheidszorg⁸⁹ in het gastland, en over de beperkingen op het recht van vrij verkeer op grond van openbare orde en openbare veiligheid.

In overeenstemming met de mededeling “Verslag over het burgerschap 2020” en de strategie voor gelijkheid van lhbtqi’ers 2020–2025⁹⁰ wordt in de herziene richtsnoeren rekening gehouden met de diversiteit van gezinnen en worden daarom alle leden (inclusief kinderen) van alle gezinnen (inclusief regenbooggezinnen) geholpen om hun recht op vrij verkeer in de praktijk uit te oefenen, in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof. In de richtsnoeren wordt verduidelijkt dat wanneer banden zoals huwelijken tussen mensen van hetzelfde geslacht en ouderschap van mensen van hetzelfde geslacht naar behoren bevestigd zijn door een certificaat dat is afgegeven door een lidstaat, die banden door de andere lidstaat moeten worden aanvaard met het oog op de uitoefening van de rechten die krachtens de EU-wetgeving worden verleend, zelfs als het interne recht geen wettelijke bepalingen bevat inzake dergelijke banden.

Op basis van de lessen die zijn getrokken uit de COVID-19-pandemie, wordt in de bijgewerkte richtsnoeren ook ingegaan op de toepassing van beperkende maatregelen op het vrije verkeer in verband met de volksgezondheid. De Commissie zal nauwlettend blijven toezien op de correcte toepassing en uitvoering van de regels inzake vrij verkeer, en de nieuwe richtsnoeren zullen daarbij een nuttig hulpmiddel zijn.

De Commissie is ook blijven werken aan het **onderdeel burgerrechten van de terugtrekkingsovereenkomst tussen de EU en het VK** in de lidstaten. Dit houdt ook in dat de rechten van de begunstigten van de terugtrekkingsovereenkomst en hun gezinsleden op andere beleidsterreinen worden geëerbiedigd, met name op het gebied van reizen naar en binnen het Schengengebied.

Daarnaast brengt de Commissie regelmatig **haar bezorgdheid over de uitvoering door het VK van het deel van de terugtrekkingsovereenkomst dat betrekking heeft op**

⁸⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad betreffende richtsnoeren voor een betere omzetting en toepassing van 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 (COM(2009) 313 final).

⁸⁹ Personen die tijdelijk verblijven in een andere lidstaat dan die waar zij zijn verzekerd, hebben recht op eventuele noodzakelijke medische behandelingen op basis van de Europese ziekteverzekeringskaart. Naast Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels kunnen personen ook in het kader van Richtlijn 2011/24/EU betreffende de toepassing van de rechten van patiënten bij grensoverschrijdende gezondheidszorg toegang krijgen tot gezondheidszorg in een ander EU-land dan dat waar zij verblijven en worden terugbetaald voor zorg in het buitenland.

⁹⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s, “Een Unie van gelijkheid: strategie voor gelijkheid van lhbtqi’ers 2020-2025” (COM(2020) 698 final).

burgerrechten ter sprake in het Gespecialiseerde comité burgerrechten en in het Gemengde comité, zowel in schriftelijke uitwisselingen als tijdens bijeenkomsten. Sinds 2020 hebben er dertien vergaderingen van het Gespecialiseerde comité plaatsgevonden.

Hoewel een aantal problemen met de uitvoering op deze basis werden opgelost, blijft de Commissie zorgen houden over twee systemische tekortkomingen bij de uitvoering in het VK die EU-burgers met een verblijfsstatus in het kader van de Britse binnenlandse verblijfsregeling ter uitvoering van de terugtrekkingsovereenkomst treffen. De eerste tekortkoming heeft te maken met het gebrek aan rechtszekerheid voor deze EU-burgers met betrekking tot de vraag of ze worden beschermd door de terugtrekkingsovereenkomst. De tweede heeft betrekking op het mogelijke verstrijken van de status van voorlopig ingezetene (“pre-settled status”), in welk geval EU-burgers opnieuw een aanvraag moesten indienen om de status van ingezetene (“settled status”) te verkrijgen⁹¹. Wat deze laatste kwestie betreft, heeft de Commissie in 2022 als derde partij deelgenomen aan een interne gerechtelijke beroepsprocedure voor het High Court in het Verenigd Koninkrijk. Het High Court oordeelde dat het verstrijken van de status van voorlopig ingezetene en het vereiste van een tweede constitutioneel verzoek om de status van ingezetene te verwerven, niet in overeenstemming was met de terugtrekkingsovereenkomst. Het Verenigd Koninkrijk werkt momenteel aan de tenuitvoerlegging van deze uitspraak. De Commissie maakt zich ook zorgen over de integriteit van de digitale status van het Verenigd Koninkrijk, aangezien er in het verleden onjuiste informatie is weergegeven en het digitale systeem niet beschikbaar was.

De Europese Commissie werkt ook aan maatregelen op **andere gebieden van het EU-recht waar zich mogelijk gevolgen voor het vrije verkeer van mobiele EU-burgers zullen voordoen**. Zo heeft de Commissie in 2022 een wetgevingsvoorstel ingediend om de visumprocedure voor de Schengenlanden te digitaliseren. Deze nieuwe wetgeving moet ervoor zorgen dat familieleden van mobiele EU-burgers hun visumaanvraag online kunnen indienen⁹².

Op 6 september 2023 heeft de Commissie in een mededeling over dit onderwerp⁹³ ook concrete stappen voorgesteld om de **coördinatie van de socialezekerheidsstelsels** in Europa verder te digitaliseren. Deze mededeling bevat maatregelen om de grensoverschrijdende toegang tot socialezekerheidsdiensten sneller en eenvoudiger te maken door ten volle gebruik te maken van de digitale tools, en om de administratieve lasten voor burgers en bedrijven te verminderen. Dit zal de uitwisseling van informatie tussen de nationale socialezekerheidsinstellingen verbeteren en de erkenning en toekenning van uitkeringen over de grenzen heen versnellen. Daarmee zal het gemakkelijker worden voor Europese burgers om in het buitenland te wonen,

⁹¹ De status van voorlopig ingezetene moet overeenkomen met het recht op niet-permanent verblijf uit hoofde van de EU richtlijn vrij verkeer, en de status van ingezetene met het recht op permanent verblijf.

⁹² Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 767/2008, (EG) nr. 810/2009 en (EU) 2017/2226 van het Europees Parlement en de Raad, Verordeningen (EG) nr. 1683/95, (EG) nr. 333/2002, (EG) nr. 693/2003 en (EG) nr. 694/2003 van de Raad en de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen wat betreft de digitalisering van de visumprocedure (COM(2022) 658 final).

⁹³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over digitalisering bij de coördinatie van de sociale zekerheid: het vrije verkeer op de eengemaakte markt vergemakkelijken (COM(2023) 501 final).

te werken en te reizen, voor bedrijven om zaken te doen in andere EU-landen en voor nationale overheden om de sociale zekerheid over de grenzen heen te coördineren.

6.2.2. Ontwikkelingen op het gebied van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten

Sinds 2 augustus 2021 is de verordening betreffende de versterking van de **beveiliging van de identiteitskaarten en verblijfsdocumenten van EU-burgers** die worden afgegeven aan EU-burgers en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen, van toepassing op alle lidstaten⁹⁴. Op 20 september 2023 publiceerde de Commissie een verslag over de uitvoering van de verordening, met name over de bescherming van de grondrechten en persoonsgegevens⁹⁵.

De Commissie kondigde ook aan dat zij voornemens is om, na een grondige beoordeling en de noodzakelijke raadplegingen, een voorstel voor een **verordening betreffende de digitalisering van reisdocumenten en het faciliteren van reizen**⁹⁶ in te dienen. Door de invoering van digitale reisdocumenten voor EU-burgers wil de Commissie het gemakkelijker maken om de buitengrenzen over te steken, de druk en knelpunten bij grensovergangen verminderen, wachttijden verkorten en grenscontroles veiliger en doeltreffender maken. Daarnaast wil de EU de uitoefening van het recht op vrij verkeer voor haar EU-burgers en hun gezinsleden vergemakkelijken.

De Commissie blijft ook zoeken naar manieren om digitale hulpmiddelen en innovaties die gebruikmaken van de functionaliteiten van volgens de nieuwe regels voor **e-overheids- en e-businessdiensten**, alsmede naar manieren om ervoor te zorgen dat mobiele EU-burgers ook van dergelijke diensten kunnen profiteren.

Op 8 november 2023 hebben het Europees Parlement en de Raad een politiek akkoord bereikt over de verordening tot vaststelling van een kader voor een **Europese digitale identiteit**, zoals voorgesteld door de Commissie in juni 2021⁹⁷. Het kader verplicht de lidstaten om Europese portemonnees voor digitale identiteit beschikbaar te maken voor alle EU-burgers, -inwoners

⁹⁴ Zoals opgemerkt in het vorige voortgangsverslag krachtens artikel 25 VWEU, hebben het Europees Parlement en de Raad in juni 2019 een verordening vastgesteld voor de versterking van de beveiliging van de identiteitskaarten van EU-burgers en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht van vrij verkeer uitoefenen (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). In de verordening werden minimale gemeenschappelijke beveiligingsnormen ingevoerd om identiteitskaarten en verblijfsdocumenten veiliger en betrouwbaarder te maken.

⁹⁵ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 13, lid 1, van 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 (COM(2023) 538 final).

⁹⁶ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad “Een strategie voor een volledig functionerend en veerkrachtig Schengengebied” (COM(2021) 277 final, blz. 8). Het Schengengebied omvat de meeste staten waar het recht op vrij verkeer kan worden uitgeoefend.

⁹⁷ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) nr. 910/2014 betreffende een Europees kader voor een digitale identiteit (COM(2021) 281 final).

en -bedrijven, zodat ze zich online en offline naadloos kunnen identificeren over grenzen heen voor publieke en private diensten. De nieuwe verordening zal een geharmoniseerd, beveiligd kader creëren waarin burgers hun nationale digitale identiteiten kunnen koppelen aan digitale attributen en inloggegevens (bv. beroepskwalificaties of diploma's), waardoor ze allerlei fysieke kaarten en passen kunnen vervangen en elektronisch kunnen ondertekenen en hun dagelijks leven eenvoudiger wordt. Reizen zal bijvoorbeeld aanzienlijk eenvoudiger worden omdat de Europese portemonnees voor digitale identiteit in alle lidstaten kunnen worden gebruikt om in te checken in een hotel of een auto te huren. Dat zal ook positieve gevolgen hebben voor de beroepsmobiliteit: bij het starten van een nieuwe baan in een andere lidstaat zullen de Europese portemonnees voor digitale identiteit het veel gemakkelijker maken om een arbeidsovereenkomst te tekenen, zich uit te schrijven in de vorige verblijfplaats en zich in te schrijven op een nieuw adres. Andere administratieve stappen, zoals het registreren van een auto, zouden ook door de Europese portemonnees voor digitale identiteit ondersteund kunnen worden. De Europese portemonnees voor digitale identiteit zullen handigere, veiligere en privacyverbeterende alternatieven bieden voor particuliere identiteitsoplossingen die door de platforms worden aangeboden.

6.2.3. Vrij verkeer tijdens de COVID-19-pandemie

Door de uitbraak van COVID-19 is het vrije verkeer in de hele EU voor ongekende uitdagingen gesteld. Om de verspreiding van de COVID-19-pandemie in te dammen, hebben de EU-lidstaten diverse maatregelen genomen, waarvan sommige, zoals de verplichting om in quarantaine te gaan of een coronatest te laten afnemen, van invloed zijn geweest op het recht van burgers op vrij verkeer binnen de Europese Unie.

Beperkingen van het vrije verkeer van personen binnen de Unie die werden ingevoerd om de verspreiding van COVID-19 in te dammen, moesten berusten op specifieke en afgebakende openbare belangen, met name de bescherming van de volksgezondheid. In reactie op de pandemie konden de lidstaten dus maatregelen opleggen om het vrije verkeer van personen binnen de EU te beperken, maar dergelijke maatregelen mochten niet verder gaan dan wat strikt noodzakelijk en evenredig was en mochten geen onderscheid maken tussen reizigers op basis van hun nationaliteit. De Commissie zag toe op de naleving van deze beginselen door de lidstaten.

Daarnaast heeft de Commissie zich sinds het begin van de pandemie onafgebroken ingezet voor samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten. Via verschillende aanbevelingen van de Raad werd een goed gecoördineerde, voorspelbare en transparante aanpak voor de goedkeuring van beperkingen op het vrije verkeer vastgesteld. In de mededeling “Verslag over het burgerschap 2020” werd al vermeld dat de Commissie een voorstel had ingediend voor een aanbeveling van de Raad betreffende een **gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer** in respons op de COVID-19-pandemie, die op 13 oktober 2020 door de Raad

werd goedgekeurd. Sindsdien is deze aanbeveling, in reactie op de ontwikkeling van de pandemie, een aantal keren bijgewerkt⁹⁸.

Om het recht op vrij verkeer te vergemakkelijken, heeft de Commissie ook het voorstel voor het **digitaal EU-COVID-certificaat** gepresenteerd, dat in juni 2021 door het Europees Parlement en de Raad is goedgekeurd⁹⁹ en dat een cruciaal element is geweest in de respons van Europa op de COVID-19-pandemie. Dankzij de snelle goedkeuring en uitrol konden Europese burgers zich vrij verplaatsen en ging de Europese reissector tijdig open voor het zomerseizoen 2021. Het instrument bood een solide en betrouwbaar systeem om het bewijs van vaccinatie-, herstel- of teststatus van COVID-19 aan te tonen. Ook werd een versnipperd en waarschijnlijk incompatibel systeem van nationale certificaten vermeden. Wanneer een lidstaat pandemiegerelateerde reisbeperkingen ophief voor mensen met een bewijs van vaccinatie, test of herstel, garandeerden de digitale EU-COVID-certificaten dat alle EU-burgers die er houder van zijn, kunnen profiteren van die vrijstellingen. Op 29 juni 2022 hebben het Europees Parlement en de Raad de verordening betreffende het digitaal EU-COVID-certificaat verlengd tot 30 juni 2023¹⁰⁰. Dankzij die verlenging konden reizigers hun certificaat blijven gebruiken, mocht de epidemiologische situatie zodanig significant zijn verslechterd dat de lidstaten tijdelijk opnieuw reisbeperkingen moesten invoeren.

Het digitaal EU-COVID-certificaat werd ook snel een standaard in Europa en daarbuiten, met 51 niet-EU-landen en -gebieden die zich aansloten op het systeem, naast de 27 lidstaten. Met meer dan twee miljard afgegeven certificaten heeft het digitaal EU-COVID-certificaat aangetoond dat EU-instellingen in staat zijn om in recordtijd innovatieve en functionele oplossingen te ontwikkelen en aan te passen. Dit werd ook erkend door de Europese Ombudsman: het digitaal EU-COVID-certificaat won een Ombudsmanprijs voor goed bestuur in de categorie innovatie¹⁰¹.

⁹⁸ Aanbeveling (EU) 2021/119 van de Raad van 1 februari 2021 tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/1475 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie, PB L 36I van 2.2.2021, blz. 1; en Aanbeveling (EU) 2021/961 van de Raad van 14 juni 2021 tot wijziging van Aanbeveling (EU) 2020/1475 betreffende een gecoördineerde aanpak van de beperking van het vrije verkeer in reactie op de COVID-19-pandemie (PB L 213I van 16.6.2021, blz. 1; Aanbeveling (EU) 2022/107 van de Raad van 25 januari 2022 betreffende een gecoördineerde aanpak om veilig vrij verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te vergemakkelijken en ter vervanging van Aanbeveling (EU) 2020/1475 (PB L 18 van 27.1.2022, blz. 110).

⁹⁹ Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren (PB L 211 van 15.6.2021, blz. 1).

¹⁰⁰ Verordening (EU) 2022/1034 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2022 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/953 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren (PB L 173 van 30.6.2022, blz. 37).

¹⁰¹ <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/171613>. Een belangrijke erkenning van het potentieel van de technische infrastructuur van het digitaal EU-COVID-certificaat, die in overeenstemming is met EU-waarden zoals gegevensbescherming, opensourcesoftware en toegankelijkheid, is ook gekomen van het door de Wereldgezondheidsorganisatie opgezette wereldwijde netwerk voor digitale gezondheidscertificering (Global Digital Health Certification Network), dat is gebaseerd op de technologie van het digitaal EU-COVID-certificaat en door de Commissie op technisch niveau wordt ondersteund als

De Commissie heeft er voortdurend naar gestreefd om mensen te voorzien van nauwkeurige en gebruiksvriendelijke informatie over het digitaal EU-COVID-certificaat en de reisbeperkingen, bijvoorbeeld door het opzetten van het platform **Re-open EU** en door het publiceren van antwoorden op de meest gestelde vragen over deze onderwerpen. Het platform Re-open EU heeft tussen juni 2020 en oktober 2022 circa 44,7 miljoen bezoeken ontvangen, en de pagina met veelgestelde vragen is 1,5 miljoen keer bekeken.

Zodra de epidemiologische situatie verbeterde, richtte de Commissie haar inspanningen op het op een goed gecoördineerde manier opheffen van de beperkingen. Sinds augustus 2022 hebben de lidstaten alle beperkingen voor reizen binnen de EU opgeheven, waaronder de verplichting om een digitaal EU-COVID-certificaat te tonen¹⁰².

Nadat alle lidstaten de reisbeperkingen binnen de EU hadden opgeheven en de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) op 5 mei 2023 had verklaard dat COVID-19 niet langer een noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid van internationaal belang was¹⁰³, was er geen reden voor een verdere verlenging van de verordening. De verordening verstreek daarom op 30 juni 2023 en is niet langer van kracht.

6.3. Recente rechtspraak

Het Hof heeft een aantal arresten gewezen in verband met artikel 21 VWEU (met inbegrip van de uitvoering ervan door middel van de richtlijn vrij verkeer¹⁰⁴). De zaken hadden bijvoorbeeld betrekking op vrij verkeer en (afgeleide) verblijfsrechten, inreis- en verblijfsrechten van

onderdeel van een baanbrekend partnerschap op het gebied van digitale gezondheid. Zie https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_23_3043

¹⁰² Meer informatie over de inspanningen van de Commissie om het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren, is te vinden in de verschillende verslagen van de Commissie over de uitvoering van de Verordening betreffende het digitaal EU-COVID-certificaat in 2021 en 2022: Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad krachtens artikel 16, lid 1, van Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, -test- en -herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren (COM(2021) 649 final); Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad krachtens artikel 16, lid 2, van Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren (COM(2022) 123 final); Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad krachtens artikel 16, lid 3, van Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten (digitaal EU-COVID-certificaat) teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren (COM(2022) 753 final).

¹⁰³ [https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(covid-19)-pandemic)

¹⁰⁴ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van 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 (Voor de EER relevante tekst), PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77.

“andere familieleden” en toegang tot uitkeringen en/of sociale bijstand voor mobiele EU-burgers¹⁰⁵.

Een van de belangrijkste arresten in de periode waarop dit verslag betrekking heeft, is het arrest in de zaak V.M.A./Stolichna obshtina, rayon “Pancharevo”¹⁰⁶, waarin werd verduidelijkt dat indien één ouder een EU-burger is, alle lidstaten de afstammingsrelatie zoals die in de door een lidstaat opgestelde geboorteakte is vastgesteld zonder verdere formaliteiten moeten erkennen voor de uitoefening van de rechten uit het EU-recht. Dit geldt ongeacht de status van die relatie in het recht van andere lidstaten en in het bijzonder de lidsta(a)t(en) waarvan het kind onderdaan is. In deze zaak ging het om twee ouders van hetzelfde geslacht, maar het beginsel van erkenning van een ouder-kindrelatie met het oog op de uitoefening van de aan de EU-wetgeving ontleende rechten geldt voor elk ouderschap.

Deze zaak en alle andere relevante arresten over artikel 21 VWEU en de tenuitvoerlegging ervan door middel van de richtlijn vrij verkeer worden nader toegelicht in bijlage II.

Het Hof heeft ook een aantal arresten gewezen over afgeleide verblijfsrechten voor niet-EU-familieleden van EU-burgers, in navolging van de reeks arresten van het Hof die begint met Ruiz Zambrano, gebaseerd op artikel 20 VWEU. Deze bouwen voort op het idee dat artikel 20 VWEU een afgeleid verblijfsrecht erkent voor de niet-EU-familieleden van een “statische” EU-burger (die zijn recht op vrij verkeer niet heeft uitgeoefend) wanneer er een afhankelijkheidsrelatie bestaat die er anders toe zou leiden dat de effectiviteit van het EU-burgerschap wordt ondermijnd. Bijlage II bevat ook een samenvatting van de arresten.

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

7.1. 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 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. Volgens de Eurobarometer 2023 over burgerschap en democratie heeft ongeveer twee derde van de EU-burgers (67 %) correct geantwoord dat een EU-burger die in zijn land woont, actief en passief kiesrecht heeft bij de verkiezingen voor het Europees Parlement. Een aanzienlijk kleinere meerderheid (55 %) geeft correct aan dat een dergelijke burger actief en passief kiesrecht heeft bij gemeenteraadsverkiezingen.

¹⁰⁵ In dit deel wordt niet ingegaan op de arresten van het Hof die hoofdzakelijk zijn gebaseerd op de status van “werknemer van de Unie” in de zin van artikel 45 e.v. VWEU.

¹⁰⁶ Arrest van het Hof (Grote kamer) van 14 december 2021, V.M.A./Stolichna obshtina, rayon “Pancharevo” [C-490/20](#), EU:C:2021:1008.

Tijdens de verslagperiode beantwoordde de Commissie 20 klachten en meer dan 220 brieven/individuele vragen, en 31 vragen en 5 petitie van het Europees Parlement over deze rechten. Daarbij ging het onder meer om vragen over het kiesrecht van personen met een handicap, kieslijsten en elektronisch stemmen. Sommige vragen hadden ook betrekking op het bredere thema van democratische participatie, bijvoorbeeld met betrekking tot verkiezingsfraude, politieke reclame, buitenlandse inmenging of de financiering van politieke partijen.

7.2. Beleidsontwikkelingen

7.2.1. Actief en passief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen en verkiezingen voor het Europees Parlement

Een groeiende groep burgers met actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement zijn “mobiele” EU-burgers: burgers die zijn verhuisd naar een andere lidstaat om daar te wonen, te werken of te studeren. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat mobiele EU-burgers hun rechten als EU-burgers ten volle kunnen uitoefenen, met name in het kader van de volgende verkiezingen voor het Europees Parlement in 2024.

Op 25 november 2021 heeft de Commissie een **pakket maatregelen aangenomen om de democratie te versterken en de integriteit van verkiezingen te beschermen** (zie ook punt 7.2.2). Het pakket omvat **twee wetgevingsvoorstellen tot herschikking van de richtlijnen**¹⁰⁷ betreffende het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement respectievelijk de gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van EU-burgers die in een andere lidstaat dan hun land van herkomst verblijven. Deze initiatieven zijn erop gericht om de bestaande regels bij te werken, te verduidelijken en te versterken teneinde de problemen van mobiele EU-burgers aan te pakken, een brede en inclusieve deelname aan de verkiezingen voor het Europees Parlement van 2024 te waarborgen, mobiele EU-burgers te ondersteunen bij de uitoefening van hun rechten en de integriteit van verkiezingen te beschermen.

Zowel het voorstel met betrekking tot de verkiezingen voor het Europees Parlement¹⁰⁸ als het voorstel met betrekking tot de gemeenteraadsverkiezingen¹⁰⁹ voorziet in hogere normen voor het verstrekken van verkiezingsinformatie aan mobiele EU-burgers. Zij stellen voor dat de lidstaten autoriteiten aanwijzen om mobiele EU-burgers die op hun grondgebied verblijven proactief te informeren over de voorwaarden en nadere regels voor de registratie als kiezer of kandidaat bij respectievelijk de verkiezingen voor het Europees Parlement en de gemeenteraadsverkiezingen. Ook wordt voorgesteld om standaardmodellen in te voeren voor de formele verklaringen die mobiele EU-burgers moeten overleggen om zich als kiezer of

¹⁰⁷ Richtlijn 94/80/EG en Richtlijn 93/109/EG van de Raad.

¹⁰⁸ Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de Unieburgers die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn (herschikking) (COM(2021) 732 final).

¹⁰⁹ Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actieve en passieve kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen ten behoeve van de Unieburgers die verblijven in een lidstaat waarvan zij de nationaliteit niet bezitten (herschikking) (COM(2021) 733 final).

kandidaat te registreren. Op 13 februari 2023 heeft het Europees Parlement zijn adviezen over het voorstel uitgebracht. Deze worden momenteel besproken in de Raad.

Het op 25 november 2021 gepubliceerde pakket omvatte ook een **mededeling over de bescherming van de integriteit van verkiezingen en stimulering van democratische participatie**¹¹⁰. In de mededeling kondigde de Commissie de oprichting aan van een **contactpunt voor het kiesrecht**, als onderdeel van de toezegging om de gedeelde middelen te benutten om EU-burgers te ondersteunen bij de uitoefening van hun kiesrecht¹¹¹. Deze functie zal worden vervuld door het Europe Direct-contactcentrum, dat zal fungeren als een hulplijn voor de verkiezingen van 2024 voor het Europees Parlement.

Samen met het Europees Parlement is de Commissie ook een **voorlichtingscampagne** gestart om meer mobiele EU-burgers ertoe te bewegen om te stemmen bij de verkiezingen in 2024. Deze campagne is bedoeld om mobiele EU-burgers aan te moedigen zich te registreren en te gaan stemmen bij deze verkiezingen door hen bewust te maken van de registratietermijnen en -procedures in de landen van herkomst en verblijf¹¹².

Overeenkomstig artikel 14, lid 1, van de richtlijn betreffende het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement¹¹³, kunnen de lidstaten voorzien in bepaalde **afwijkingen** indien het aantal mobiele EU-burgers die de kiesgerechtigde leeftijd hebben bereikt, meer bedraagt dan 20 % van het totale aantal EU-burgers die de kiesgerechtigde leeftijd hebben bereikt en in deze lidstaat verblijf houden¹¹⁴. Op 7 november 2023 heeft de

¹¹⁰ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Bescherming van de integriteit van verkiezingen en stimulering van democratische participatie (COM(2021) 730 final).

¹¹¹ In de mededeling "Verslag over het EU-burgerschap 2020" heeft de Commissie opgemerkt dat zij "in nauwe samenwerking met het Parlement, de mogelijkheid [zou] onderzoeken om een speciaal gezamenlijk instrument te ontwikkelen om EU-burgers te ondersteunen bij de uitoefening van hun kiesrecht en om extra mogelijkheden in het leven te roepen om melding te maken van hindernissen en incidenten die invloed hebben op hun deelname aan het politieke leven. Dit instrument moet uiterlijk in het najaar van 2023 beschikbaar zijn voor zowel EU-burgers (inclusief mobiele EU-burgers) als de betrokken autoriteiten".

¹¹² Hiervoor werd een speciale website opgezet: <https://elections.europa.eu/nl/>

¹¹³ Richtlijn 93/109/EG van de Raad van 6 december 1993 tot vaststelling van de wijze van uitoefening van het actief en passief kiesrecht bij de verkiezingen voor het Europees Parlement ten behoeve van de burgers van de Unie die verblijven in een lidstaat waarvan zij geen onderdaan zijn (PB L 329 van 30.12.1993, blz. 34).

¹¹⁴ Artikel 14, lid 1, van de richtlijn luidt als volgt: "Indien in een lidstaat op 1 januari 1993 het aantal burgers van de Unie die aldaar verblijf houden zonder de nationaliteit van deze lidstaat te bezitten en die de kiesgerechtigde leeftijd hebben bereikt, meer bedraagt dan 20 % van het totale aantal burgers van de Unie die de kiesgerechtigde leeftijd hebben bereikt en die daar verblijf houden, kan deze lidstaat in afwijking van de artikelen 3, 9 en 10: a) het actief kiesrecht uitsluitend toekennen aan de communautaire kiezers die ten minste sedert een bepaalde tijd, welke op niet meer dan vijf jaar mag worden vastgesteld, in deze lidstaat verblijf houden, b) het passief kiesrecht uitsluitend toekennen aan de communautaire verkiesbare personen die ten minste sedert een bepaalde tijd, die op niet meer dan tien jaar mag worden vastgesteld, in deze lidstaat verblijf houden. Deze bepalingen laten de maatregelen onverlet die die lidstaat ten aanzien van de samenstelling van de kandidatenlijsten kan treffen, met name om de integratie van de burgers van de Unie die geen onderdaan van die lidstaat zijn, te vergemakkelijken. De in de eerste alinea bedoelde voorwaarden inzake verblijfsduur zijn evenwel niet van toepassing op de communautaire kiezers en verkiesbare personen die ingevolge hun verblijf buiten hun lidstaat van herkomst, of ingevolge de duur van dit verblijf, aldaar niet het actief of passief kiesrecht hebben." Luxemburg is de enige lidstaat die deze drempel haalt. Volgens de Luxemburgse wet moeten de lijsten voor de verkiezingen voor het Europees Parlement bestaan uit een meerderheid van Luxemburgse burgers.

Commissie een verslag over het toestaan van een afwijking uit hoofde van artikel 22, lid 2¹¹⁵ aangenomen.

De aan het EU-burgerschap verbonden rechten geven mobiele EU-burgers niet het recht om te stemmen bij de nationale verkiezingen in hun lidstaat van verblijf, ook al zijn zij actieve leden van de samenleving en ondergaan zij de invloed van het nationale beleid. In de mededeling “Verslag over het EU-burgerschap 2020” wordt opgemerkt dat er een zeker draagvlak bestaat om mobiele EU-burgers een dergelijk recht toe te kennen. In 2020 is een Europees burgerinitiatief over dit onderwerp geregistreerd, maar dit heeft niet de nodige steun gekregen¹¹⁶. Verschillende EU-lidstaten ontnemen hun eigen onderdanen het recht om te stemmen bij nationale verkiezingen als ze permanent in een ander land verblijven. Zoals is onderstreept in de mededeling “Verslag over het EU-burgerschap 2020”, blijft de Commissie de betrokken lidstaten oproepen om deze regels af te schaffen.

7.2.2. Versterking van de democratische participatie

Iedere burger heeft het recht om aan het democratisch bestel van de Unie deel te nemen¹¹⁷. Het waarborgen van **inclusieve democratieën en gelijke kansen bij verkiezingen** is essentieel voor de Commissie, met name in het licht van de komende verkiezingen voor het Europees Parlement. Daarom heeft de Commissie zich ingespannen om inclusiviteit te bevorderen, onder meer door uitwisselingen tussen de lidstaten met betrekking tot de deelname van verschillende groepen aan verkiezingen te ondersteunen, en ervoor te zorgen dat de democratische en kiesrechten van alle EU-burgers worden gerespecteerd en correct worden toegepast.

Tijdens de COVID-19-pandemie heeft de Commissie toezicht gehouden op de gevolgen van COVID-19-gerelateerde maatregelen voor het democratisch debat en de verkiezingen. Op 6 juni 2020, aan het begin van de pandemie, heeft de Commissie een **mededeling over de aanpak van desinformatie in verband met COVID-19**¹¹⁸ bekendgemaakt, waarin wordt ingegaan op de negatieve gevolgen die desinformatie kan hebben voor democratische instellingen en samenlevingen.

¹¹⁵ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de toekenning van een afwijking overeenkomstig artikel 22, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, ingediend krachtens artikel 14, lid 3, van Richtlijn 93/109/EG betreffende het actief en passief kiesrecht van de burgers van de Unie bij de verkiezingen voor het Europees Parlement (COM(2023) 688 final).

¹¹⁶ Op 4 maart 2020 bereikte de Europese Commissie overeenstemming over de ontvankelijkheid en registreerde zij een Europees Burgerschapsinitiatief met als titel “Kiezers zonder grenzen, volledige politieke rechten voor EU-burgers”. De initiatiefnemers “dringen aan op hervormingen ter versterking van de bestaande rechten van EU-burgers om te stemmen en zich verkiesbaar te stellen bij de Europese en de gemeenteraadsverkiezingen in hun land van verblijf, en op nieuwe wetgeving om deze rechten uit te breiden tot regionale en nationale verkiezingen en referenda”. De organisatoren slaagden er echter niet in om vóór 13 juni 2022 de benodigde steun te verzamelen.

¹¹⁷ Artikel 10, lid 3, VEU.

¹¹⁸ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Desinformatie in verband met COVID-19 aanpakken: feiten onderscheiden van fictie (JOIN(2020) 8 final).

Op 2 december 2020 presenteerde de Commissie haar **actieplan voor Europese democratie**¹¹⁹ om vrije, eerlijke en veerkrachtige verkiezingen en een sterke democratische participatie te bevorderen, de vrijheid en de pluriformiteit van de media te beschermen en desinformatie tegen te gaan. Dit gaat gepaard met een toenemende focus op het versterken van de maatschappelijke veerkracht door middel van horizontale steun voor actief burgerschap en betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld, in aanvulling op de mededeling “Burgerschapsverslag 2020”. Het actieplan voor democratie is opgebouwd rond drie geïntegreerde thema’s:

- integriteit van verkiezingen en hoe ervoor kan worden gezorgd dat kiesstelsels vrij en eerlijk zijn, met inbegrip van belangrijke kwesties zoals de transparantie van online politieke reclame, mogelijke bedreigingen voor de integriteit van verkiezingen en de rol van Europese politieke partijen;
- versterking van de vrijheid van meningsuiting en het democratisch debat, aandacht voor mediavrijheid en mediapluriformiteit en de rol van het maatschappelijk middenveld; en
- het op een samenhangende manier bestrijden van desinformatie, rekening houdend met de noodzaak om alle middelen te onderzoeken die worden gebruikt om ons democratisch systeem te verstoren.

Het belangrijkste doel van het actieplan voor Europese democratie is om burgers in staat te stellen hun democratische keuzes in de openbare ruimte te maken, met de beste kennis en vrij van manipulatie en inmenging. Dit wordt ook herhaald in de Europese verklaring over digitale rechten en beginselen voor het digitale decennium, waarin verbintenissen worden aangegaan om ervoor te zorgen dat burgers de nodige digitale vaardigheden en competenties verwerven, en delen, om op alle niveaus te kunnen deelnemen aan het democratische proces, en dat zij worden beschermd tegen desinformatie, manipulatie van informatie en andere vormen van schadelijke online-inhoud.

Met de aangescherpte gedragscode inzake desinformatie en de digitaledienstenverordening heeft de EU belangrijke maatregelen genomen om de onlineomgeving transparanter, verantwoordelijker en veiliger voor burgers te maken¹²⁰. Met name risico’s die werkelijke of voorzienbare negatieve gevolgen hebben voor het maatschappelijk debat en verkiezingsprocessen op aangewezen zeer grote onlineplatforms en zoekmachines moeten zorgvuldig worden geïdentificeerd, geanalyseerd en beoordeeld, en effectief worden beperkt. De verplichtingen van de digitaledienstenverordening gelden vanaf eind augustus 2023 voor 19 zeer grote onlineplatforms en zoekmachines. In dit verband heeft de Commissie in samenwerking met de betrokken nationale autoriteiten toezicht gehouden op de maatregelen die de platforms hebben genomen om de integriteit van recente verkiezingen te waarborgen, met name in Slowakije, Polen, Luxemburg en Nederland.

¹¹⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s betreffende het actieplan voor Europese democratie (COM(2020) 790 final).

¹²⁰ De digitaledienstenverordening beoogt een veiligere online omgeving te creëren voor consumenten en bedrijven in de EU, met een reeks regels om consumenten en hun grondrechten beter te beschermen. Ook worden in de verordening duidelijke verantwoordelijkheden voor onlineplatforms en sociale media en regels

Op 25 november 2021 heeft de Commissie een pakket maatregelen aangenomen om de democratie te versterken en de integriteit van verkiezingen te beschermen. Hieronder valt ook een baanbrekend wetgevingsvoorstel betreffende **transparantie en gerichte politieke reclame**¹²¹. Op 6 november bereikten het Europees Parlement en de Raad een politiek akkoord over de verordening betreffende transparantie van politieke reclame. Na de goedkeuring ervan worden de maatregelen 18 maanden na inwerkingtreding van kracht¹²².

Volgens de nieuwe regels moeten politieke advertenties duidelijk als zodanig worden gemarkeerd en moet worden vermeld wie ervoor heeft betaald en hoeveel, met welke verkiezingen, welk referendum of welk regelgevingsproces zij verband houden en of zij gericht zijn ingezet. Meer informatie is te vinden in de transparantieverklaringen, die toegankelijk zijn via de advertenties. Zo kunnen burgers herkennen dat boodschappen bedoeld zijn om hun politieke standpunten en beslissingen te sturen. Aan de betrokkene moet specifieke informatie worden verstrekt, waaronder informatie over de parameters die worden gebruikt voor het targeten van afzonderlijke personen. Targetingtechnieken en technieken voor de aanlevering van een reclameboodschap zullen duidelijk worden afgebakend en alleen beschikbaar zijn voor online politieke reclame op basis van persoonsgegevens die zijn verzameld van de betrokkene en waarvoor toestemming is vereist. Targeting en de aanlevering van een reclameboodschap via profilering op basis van speciale categorieën van persoonsgegevens is verboden. Dit zal misbruik van persoonsgegevens voor eventuele manipulatie van personen terugdringen. Alle politieke onlinereclames zullen beschikbaar zijn in een onlinereclamedatabank. Drie maanden voor de verkiezingen is het verboden om politieke reclame te maken in opdracht van entiteiten buiten de EU.

De Commissie heeft ook voorgesteld om de huidige **EU-regels inzake Europese politieke partijen en stichtingen**¹²³ te actualiseren. Het voorstel beoogt de financiële levensvatbaarheid van de Europese politieke partijen te waarborgen en tegelijkertijd de transparantievereisten die gelden voor hun financieringsbronnen aan te scherpen. Het voorstel bevat maatregelen om de administratieve lasten te verminderen, de sanctieregeling te wijzigen en de transparantie inzake gendervertegenwoordiging en naleving van de fundamentele waarden van de EU te vergroten.

De Commissie zal via het **Europees samenwerkingsnetwerk voor verkiezingen (ECNE)** blijven samenwerken met de lidstaten om het voor EU-burgers gemakkelijker te maken hun stemrecht uit te oefenen, onder meer door de uitwisseling van beste praktijken en wederzijdse

inzake illegale inhoud en producten, haatzaaiende uitlatingen en desinformatie vastgesteld. Doeltreffende handhaving van de digitaledienstenverordening zal helpen bij het aanpakken van systeemrisico's die een bedreiging voor de democratische processen in de EU vormen, zoals het gebruik van zeer grote onlineplatforms als instrumenten voor desinformatiecampagnes.

¹²¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparantie en gerichte politieke reclame (COM(2021) 731 final).

¹²² De definities en de non-discriminatieclausule, die bepaalt dat politieke reclamediensten niet mogen worden beperkt op basis van louter de woonplaats of de plaats van vestiging van de opdrachtgever van de politieke reclame, zullen echter tijdig van toepassing zijn voor de verkiezingen voor het Europees Parlement.

¹²³ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het statuut en de financiering van Europese politieke partijen en Europese politieke stichtingen (herschikking) (COM(2021) 734 final).

bijstand om vrije en eerlijke verkiezingen te garanderen¹²⁴. De lidstaten hebben de wens geuit om de werkzaamheden in het ECNE voort te zetten en te intensiveren en om verdere concrete en praktische vormen van samenwerking te overwegen.

Dit omvat een “**gezamenlijk mechanisme voor de weerbaarheid van verkiezingsprocessen**” dat wordt georganiseerd en gecoördineerd door het ECNE in nauwe samenwerking met de Samenwerkingsgroep inzake netwerk- en informatiesystemen (NIS) en het systeem voor snelle waarschuwingen. Het mechanisme was operationeel primair gericht op betere ondersteuning van de inzet van gezamenlijke deskundigenteams en uitwisseling van deskundigen. Het doel is om weerbare verkiezingsprocessen tot stand te brengen, met name in verband met online forensisch onderzoek, de bestrijding van desinformatie en cyberbeveiliging van het verkiezingsproces. Sinds het mechanisme in 2022 operationeel is geworden, heeft het verschillende lidstaten ondersteund.

In het kader van het ECNE wordt gewerkt aan vrije en eerlijke verkiezingen voor het Europees Parlement in 2024. Zo is het “gezamenlijk mechanisme voor de weerbaarheid van verkiezingsprocessen” door de Commissie gebruikt om op 21 november 2023 in nauwe samenwerking met het Europees Parlement, het Agentschap van de Europese Unie voor cyberbeveiliging (Enisa) en de lidstaten een tabletop-oefening te organiseren om te testen in hoeverre de lidstaten voorbereid zijn om te reageren op cyberbeveiligingsincidenten die de verkiezingen van 2024 kunnen beïnvloeden.

Bovendien heeft de NIS-samenwerkingsgroep een speciale werkgroep voor de cyberbeveiliging van verkiezingen opgezet om ervaringen uit te wisselen en richtsnoeren te verstrekken, evenals een overzicht van instrumenten, technieken en protocollen om bedreigingen voor verkiezingsprocessen en -technologieën op te sporen, te voorkomen en te beperken. Tot de primaire taken van de werkgroep behoort het bijwerken van het compendium inzake cyberbeveiliging van verkiezingstechnologie¹²⁵ dat in 2018 is gepubliceerd.

Op 10 juni 2021 is tijdens een gezamenlijke vergadering van het ECNE en de deskundigengroep inzake electorale aangelegenheden een open discussie gehouden over de ondersteuning van de **brede en inclusieve deelname** van mobiele EU-burgers aan de verkiezingen voor het Europees Parlement en gemeenteraadsverkiezingen, met inbegrip van de ontwikkeling en verzameling van indicatoren. Het ECNE heeft ook speciale sessies gehouden over bijvoorbeeld praktijken op het gebied van **elektronisch stemmen** en elektronische democratische participatie. Daarnaast heeft het ECNE gewerkt aan de toegankelijkheid van verkiezingen voor mensen met een handicap.

¹²⁴ Dit netwerk, dat vertegenwoordigers van nationale autoriteiten met bevoegdheid in verkiezingsaangelegenheden bijeenbrengt, komt regelmatig bijeen om praktische oplossingen te bespreken voor kwesties als desinformatie en andere manipulaties, gegevensbescherming, meer transparantie, interacties met platforms, gelijke en inclusieve democratische participatie enz.

¹²⁵ https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2018-30/election_security_compendium_00BE09F9-D2BE-5D69-9E39C5A9C81C290F_53645.pdf

Ook worden een **compendium van e-stemmen en andere ICT-praktijken** en een “**Gids met goede verkiezingspraktijken in de lidstaten met betrekking tot de deelname van burgers met een handicap aan het verkiezingsproces**”, die zijn opgesteld in nauwe samenwerking met het ECNE, gepubliceerd als onderdeel van het “Burgerschapspakket”, op tijd voor de komende verkiezingen voor het Europees Parlement in 2024.

Zoals aangekondigd in de mededeling “Verslag over het EU-burgerschap 2020” heeft de Commissie een **evenement op hoog niveau over verkiezingen**¹²⁶ georganiseerd, waar is gesproken over onderwerpen als politieke campagnevoering, inmenging, desinformatie, bescherming van verkiezingsgerelateerde infrastructuur en de weerbaarheid van de entiteiten die deze exploiteren, manieren om burgers in staat te stellen als kiezers en kandidaten deel te nemen aan het democratische proces, en inclusieve democratie. Het evenement, dat plaatsvond op 23 en 24 oktober 2023, bood de lidstaten een unieke gelegenheid om van gedachten te wisselen en ideeën en beste praktijken uit te wisselen om de verkiezingsprocessen te versterken in de aanloop naar de verkiezingen voor het Europees Parlement in 2024.

Op 16 september 2022 heeft de Commissie een nieuwe **Europese verordening mediavrijheid**¹²⁷ voorgesteld: een nieuwe reeks regels om de werking van de interne markt voor mediadiensten te versterken en de pluriformiteit en de onafhankelijkheid van de media in de EU te beschermen. De voorgestelde verordening¹²⁸ omvat onder meer waarborgen tegen politieke inmenging in redactionele beslissingen en tegen surveillance. De nadruk ligt op de onafhankelijkheid en de stabiele financiering van publieke media en op de transparantie over media-eigendom en transparantie bij de toewijzing van overheidsreclame. Daarnaast bevat de verordening maatregelen om de redactionele onafhankelijkheid te beschermen en belangenconflicten openbaar te maken. Ook mediaconcentraties zijn aan de orde in deze wetgeving, alsook de oprichting van een nieuwe onafhankelijke Europese raad voor mediadiensten, bestaande uit nationale media-autoriteiten.

De Commissie werkt aan een reeks initiatieven inzake de “**verdediging van de democratie**” ter ondersteuning van gemeenschappelijke EU-normen voor het aanpakken van specifieke bedreigingen en het aanmoedigen van inclusieve burgerbetrokkenheid en burgerparticipatie in onze democratieën, voortbouwend op het actieplan voor Europese democratie. Als gevolg van het wetgevingsinitiatief met betrekking tot het pakket voor de verdediging van de democratie zouden op de interne markt gemeenschappelijke normen inzake transparantie en verantwoordingsplicht worden ingevoerd voor belangenvertegenwoordigingsactiviteiten die erop gericht zijn om het besluitvormingsproces in de EU te beïnvloeden en die namens derde landen worden uitgevoerd. Het pakket moet ook — in de vorm van een aanbeveling van de Commissie — een specifiek initiatief omvatten om een faciliterende burgerlijke ruimte te bevorderen en de inclusieve en effectieve participatie van burgers en maatschappelijke organisaties in publieke beleidsvormingsprocessen te stimuleren. Tegelijkertijd moet een

¹²⁶ <https://roadtoep2024.eu/>

¹²⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_22_5504

¹²⁸ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk kader voor mediadiensten op de interne markt (“verordening mediavrijheid”) en tot wijziging van Richtlijn 2010/13/EU (COM(2022) 457 final).

aanbeveling over inclusieve en weerbare verkiezingsprocessen aan het pakket worden toegevoegd om hoge normen voor Europese en andere verkiezingen en referenda op nationaal niveau te bevorderen. Deze voorgestelde maatregelen zullen positieve effecten sorteren op alle institutionele niveaus en voor alle democratische processen.

De burgers meer betrekken bij alle fasen van het democratische proces is ook essentieel voor onze Europese democratie. De Conferentie over de toekomst van Europa, die van april 2021 tot mei 2022 werd gehouden, was een omvangrijke, pan-Europese oefening in overlegdemocratie. De Commissie was een van de Europese instellingen die de organisatie van de Conferentie over de toekomst van Europa hebben gesteund en zet zich in voor de follow-up ervan.

In een in juni 2022 gepubliceerde mededeling¹²⁹ heeft de Commissie de toezegging gedaan om participatieve en deliberatieve processen in te bedden in belangrijke momenten en gebieden van haar beleidsvorming, waarbij de **Europese burgerpanels**¹³⁰ een “vast onderdeel van ons democratisch leven” moeten worden. Voorafgaand aan de aanneming van elk initiatief zullen burgerverslagen dienen als input voor de Commissie, en de aanbevelingen zullen een integraal onderdeel vormen van elk pakket. In de loop van 2022 en 2023 zijn drie burgerpanels georganiseerd over de wijze waarop het verminderen van voedselverspilling kan worden opgevoerd. Deze panels vormden de basis voor het voorstel om de kaderrichtlijn afvalstoffen te herzien door wettelijk bindende streefcijfers voor de vermindering van voedselverspilling in te voeren, alsmede voor de mededeling over virtuele werelden en de aanbeveling van de Raad over leermobiliteit. De panels voltooiden hun beraadslagingen in april 2023.

In het verlengde van de conferentie ontwikkelt de Commissie ook een vernieuwd portaal “**Geef uw mening**” als één enkel contactpunt voor onlinebetrokkenheid van burgers. Het nieuwe portaal is de toegangspoort tot de openbare onlineraadplegingen van de Commissie, de Europese burgerinitiatieven en een nieuw interactief platform waar burgers hun meningen en ideeën over EU-beleid en EU-wetgeving kunnen delen.

De **EU-jongerendialoog**, ondersteund door het Erasmus+-programma, heeft een belangrijke rol gespeeld bij het bevorderen van de participatie van jongeren in besluitvormingsprocessen en bij het ontwikkelen van overheidsbeleid door middel van raadplegingen en uitwisselingen. De EU-jongerendialoog is een vlaggenschipinstrument van de EU-strategie voor jongeren, dat ook werd belicht in het Europees Jaar van de jeugd 2022. In de resolutie van de Raad (15 mei 2023) over de resultaten van de 9e cyclus van de EU-jongerendialoog, onder de titel “Samen werken aan een duurzaam en inclusief Europa”, wordt blijk gegeven van de inzet om de kwaliteit en de continuïteit van de dialoog te waarborgen en de resultaten ervan te verwerken in de beleidsvorming op alle niveaus. De 10e cyclus van de EU-jongerendialoog zal plaatsvinden onder het voorzitterschapstrio Spanje-België-Hongarije, van juli 2023 tot juni

¹²⁹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, “Conferentie over de toekomst van Europa — Van visie tot concrete actie” (COM(2022) 404 final).

¹³⁰ https://citizens.ec.europa.eu/index_nl

2024, en zal gericht zijn op Europese Jeugd doelstelling #3 “Inclusieve Samenlevingen”. Een mededeling over het Europees Jaar van de jeugd staat gepland voor eind 2023.

In de vernieuwde resolutie over de EU-strategie voor jongeren 2019-2027¹³¹ wordt de noodzaak om “jongeren aan te moedigen om zich te ontplooien als actieve burgers, uitdragers van solidariteit en positieve verandering voor gemeenschappen in heel Europa, geïnspireerd door de EU-waarden en een Europese identiteit” erkend als een van de belangrijkste doelstellingen. In lijn met dit doel blijven **Erasmus+ en het Europees Solidariteitskorps**, de twee vlaggenschipprogramma’s van de EU ter ondersteuning van de jeugd, de Europese identiteit en het actief burgerschap onder jongeren versterken door middel van relevante vrijwilligers-, onderwijs- en beroepsactiviteiten.

Als onderdeel van het financieringsprogramma voor onderzoek en innovatie **Horizon Europa** beginnen verschillende collaboratieve onderzoeksprojecten waarin de academische wereld en belanghebbenden samen bewijsmateriaal verzamelen om de banden tussen burgers en democratische instellingen te verbeteren. In het kader van de werkprogramma’s 2021-2022 en 2023-2024 worden middelen uitgetrokken voor de ontwikkeling van aanbevelingen voor EU-instellingen en nationale besluitvormers om de beleidsvorming op dit gebied te verbeteren en meer inclusieve en representatieve modellen voor de betrokkenheid van burgers te bevorderen. Dit onderzoek wordt gefinancierd in het kader van andere Horizon 2020-projecten die participatieve en deliberatieve democratie hebben ondersteund.

Naast deze inspanningen die specifiek gericht zijn op onderzoek om de participatie van burgers in besluitvormingsprocessen te vergroten, beginnen de Horizon-programma’s ook projecten te financieren die de bevoegde EU-organen de instrumenten kunnen verschaffen om de reactie van de EU op desinformatiecampagnes en acties van buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging te verbeteren¹³².

Tot slot is **verkiezingswaarneming** een goede manier om de burgers bij het verkiezingsproces te betrekken en het vertrouwen van het publiek in vrije en eerlijke verkiezingen te vergroten. Het programma “Burgers, gelijkheid, rechten en waarden” (CERV), dat in 2021 van start ging en tot 2027 zal lopen, is gericht op de ondersteuning en ontwikkeling van open, op rechten gebaseerde, democratische, gelijke en inclusieve samenlevingen op basis van de rechtsstaat. In het kader van de pijler “betrokkenheid en participatie van burgers” voorziet het CERV-werkprogramma voor 2023-2024 onder andere in financiering voor onafhankelijke verkiezingswaarnemingsactiviteiten, waaronder waarneming door burgers. In het kader van de

¹³¹ Resolutie van de Raad van de Europese Unie en van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen over een kader voor Europese samenwerking in jeugdzaken: De EU-strategie voor jongeren 2019-2027, die in november 2018 door de Raad is goedgekeurd.

¹³² Dit omvat projecten naar aanleiding van een [oproep tot het indienen van voorstellen](#) voor het opsporen, analyseren en tegengaan van buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging, en een [oproep tot het indienen van voorstellen](#) voor de ontwikkeling van een beter inzicht in informatieonderdrukking door overheidsinstanties als voorbeeld van buitenlandse informatiemanipulatie en inmenging. In het kader van die laatste oproep zal van de projecten uitdrukkelijk worden gevraagd om in het bijzonder beïnvloeding binnen diasporagemeenschappen te analyseren en lijsten van indicatoren te ontwikkelen die wetgevers en beleidsmakers in staat zullen stellen om adequate beleidsreacties op te stellen.

pijler “waarden van de Unie” kan de Commissie ook onafhankelijke verkiezingswaarneming ondersteunen door capaciteitsopbouw te financieren voor maatschappelijke organisaties die op dit gebied actief zijn.

7.3. Recente rechtspraak

In de zaak **EP/Préfet du Gers en Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)**¹³³ verklaarde het Hof dat onderdanen van het Verenigd Koninkrijk sinds de inwerkingtreding van de terugtrekkingsovereenkomst tussen de EU en het Verenigd Koninkrijk (1 februari 2020) moeten worden behandeld als niet-EU-onderdanen en geen actief en passief kiesrecht genieten bij gemeenteraadsverkiezingen in de lidstaat waar zij wonen. Het verlies van stemrecht in de lidstaat van nationaliteit is niet van invloed op deze conclusie¹³⁴.

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

8.1. Inleiding

Krachtens artikel 20, lid 2, punt c), en artikel 23 VWEU genieten EU-burgers het recht op bescherming door de diplomatieke en consulaire instanties van elke andere lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die staat, wanneer zij zich in een niet-EU-land bevinden waar hun lidstaat van herkomst geen vertegenwoordiging heeft. Dit recht vormt een uitdrukking van de externe dimensie van het EU-burgerschap en een uiting van de solidariteit van de lidstaten en versterkt de identiteit van de EU in niet-EU-landen. Unieburgers die zich in het buitenland in moeilijkheden bevinden, worden door dit recht beschermd. Het belang van het recht wordt vooral duidelijk tijdens grootschalige natuurlijke of door menselijk handelen veroorzaakte crises, waarin dringend hulp voor en repatriëring van vele Unieburgers geboden kan zijn.

Volgens de Eurobarometer 2023 over burgerschap en democratie is 69 % van de EU-burgers zich bewust van dit recht. Een grote meerderheid van de respondenten (93 %) is het ermee eens dat de EU-lidstaten nauw moeten samenwerken bij het helpen van EU-burgers die consulaire bescherming buiten de EU nodig hebben. Een vergelijkbaar percentage (91 %) van de respondenten is het ermee eens dat als ze in een derde land zouden zijn waar hun nationale regering geen consulaat of ambassade had en ze hulp nodig hadden, zij in plaats daarvan hulp zouden zoeken bij een EU-delegatie.

¹³³ Arrest van 9 juni 2022, EP/Préfet du Gers en Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), [C-673/20](#), EU:C:2022:449.

¹³⁴ Ibid., punt 58.

8.2. Beleidsontwikkelingen

Zoals hierboven uiteengezet, heeft de Commissie een voorstel tot wijziging van de **richtlijn consulaire bescherming** ingediend als onderdeel van het Burgerschapspakket¹³⁵.

Zoals is opgemerkt in het laatste voortgangsverslag krachtens artikel 25 VWEU, heeft de Raad in juni 2019 een richtlijn tot invoering van een **EU-noodreisdocument**¹³⁶ vastgesteld. De richtlijn heeft een nieuw, veiliger EU-formaat voor noodreisdocumenten ingevoerd en heeft de formaliteiten voor in derde landen niet-vertegenwoordigde EU-burgers van wie het paspoort of reisdocument is zoekgeraakt, gestolen of vernietigd, eenvoudiger gemaakt. Na de vaststelling van de nodige technische specificaties in december 2022¹³⁷ zetten de lidstaten de richtlijn momenteel om in nationale wetgeving en zullen zij de richtlijn met ingang van december 2025 toepassen.

8.3. Recente rechtspraak

Tijdens de verslagperiode zijn er geen belangrijke besluiten over dit onderwerp genomen.

9. RECHT OM EEN VERZOEKSCHRIJF IN TE DIENEN BIJ HET EUROPEES PARLEMENT EN OM ZICH TOT DE EUROPESE OMBUDSMAN TE WENDEN (ARTIKELEN 20, LID 2, ONDER D), EN 24, LID 2, LID 3 EN LID 4, VWEU)

9.1. 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 EU¹³⁸ en om ook in die taal antwoord te krijgen.

Volgens de Eurobarometer 2023 over burgerschap en democratie weet 84 % van de EU-burgers dat ze het recht hebben om een klacht in te dienen bij de Europese Commissie, het Europees Parlement of de Europese Ombudsman.

¹³⁵ COM(2023) 930 final.

¹³⁶ Richtlijn (EU) 2019/997 van de Raad 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, ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/997/oj?locale=nl>).

¹³⁷ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2452 van de Commissie van 8 december 2022 met aanvullende technische specificaties voor het EU-noodreisdocument als vastgesteld bij Richtlijn (EU) 2019/997 van de Raad (PB L 320 van 14.12.2022, blz. 47, ELI: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2022/2452/oj?locale=nl).

¹³⁸ Zie artikel 55, lid 1, VEU.

grondrechten. In 2020-2022 behandelde het bureau van de Ombudsman 6 552 klachten, waarvan ongeveer 2 212 binnen zijn bevoegdheidsgebied vielen, en opende het 1 041 onderzoeken¹⁴⁴.

De naleving van de suggesties van de Ombudsman steeg van 77 % in 2018 via 79 % in 2019 tot 81 % in 2020, maar daalde weer naar 79 % in 2021. In deze periode van drie jaar hielp het Bureau van de Ombudsman meer dan 57 427 burgers door onderzoeken te openen, verzoeken om informatie te beantwoorden en advies te geven via de interactieve onlinegids¹⁴⁵.

Deze kernactiviteit van het behandelen van klachten werd aangevuld door strategische, op eigen initiatief ingestelde onderzoeken die erop waren gericht om zo veel mogelijk burgers te helpen door problemen te onderzoeken die zich eerder systematisch dan eenmalig leken voor te doen. In 2020-2022 heeft het bureau van de Ombudsman 15 initiatiefonderzoeken geopend.

9.4. Recente rechtspraak

Tijdens de verslagperiode zijn hierover geen besluiten genomen.

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

10.1. Inleiding

Het Europees burgerinitiatief werd ingevoerd bij het Verdrag van Lissabon en is operationeel sinds 2012. Het maakt deel uit van de burgerschapsrechten van de EU en is een belangrijk instrument voor participerende democratie in de EU. Op grond van artikel 24 VWEU en artikel 11, lid 4, VEU, die voor het eerst ten uitvoer zijn gelegd bij Verordening (EU) nr. 211/2011¹⁴⁶, kunnen ten minste één miljoen burgers uit ten minste zeven lidstaten de Commissie verzoeken een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling ter uitvoering van de EU-Verdragen.

Volgens de Eurobarometer 2023 over burgerschap en democratie is 64 % van de EU-burgers zich bewust van hun recht om deel te nemen aan een Europees burgerinitiatief.

10.2. Beleidsontwikkelingen

Parallel aan dit verslag neemt de Commissie ook een verslag aan over de toepassing van Verordening (EU) 2019/788 over het Europees burgerinitiatief, waarin de balans wordt opgemaakt van de werking van het Europees burgerinitiatief en een samenvatting wordt gegeven van de follow-up van de succesvolle initiatieven waarop de Commissie sinds 2020

¹⁴⁴ De cijfers zijn gebaseerd op het jaarverslag 2020 van de Europese Ombudsman (<https://www.ombudsman.europa.eu/nl/doc/annual-report/en/141317>), het jaarverslag 2021 (<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/en/156017>), en het jaarverslag 2022 (<https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/annual-report/en/167855>).

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Verordening (EU) nr. 211/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 over het burgerinitiatief (PB L 65 van 11.3.2011, blz. 31).

heeft gereageerd. In het verslag worden ook verschillende praktische verbeteringen binnen het bestaande rechtskader aangekondigd om de werking en de zichtbaarheid van het Europees burgerinitiatief en de invloed ervan op het EU-beleid verder te verbeteren.

De **nieuwe Verordening betreffende het Europees burgerinitiatief**¹⁴⁷ (EBI-verordening) die sinds januari 2020 van toepassing is, heeft de regels vereenvoudigd, waardoor het gemakkelijker is om Europese burgerinitiatieven te organiseren of te ondersteunen. De nieuwe regels introduceren het centrale online verzamelstelsel. Dit stelsel, dat gratis wordt aangeboden door de Commissie, ontlast organisatoren van het opzetten van een eigen verzamelstelsel en van de verantwoordelijkheden op het gebied van gegevensbescherming die komen kijken bij het verwerken van de persoonsgegevens van onlinemedestanders. De COVID-19-pandemie heeft de werking van het Europees burgerinitiatief echter aanzienlijk verstoord tijdens de eerste jaren waarin de nieuwe regels van toepassing waren. De tijdelijke maatregelen die op 15 juli 2020 door de medewetgevers zijn goedgekeurd¹⁴⁸, beperkten het negatieve effect van de pandemie op lopende initiatieven door **de verzamelperioden** voor die initiatieven met maximaal twaalf maanden te **verlengen**.

Sinds 2020 heeft de Commissie 37 initiatieven geregistreerd; slechts één registratieverzoek moest worden afgewezen omdat het niet voldeed aan de criteria van de EBI-verordening. In totaal zijn sinds de start van het Europees burgerinitiatief 107 initiatieven geregistreerd. Sinds 2020 werden zes initiatieven voor onderzoek voorgelegd aan de Commissie nadat EU-breed meer dan één miljoen geldige steunbetuigingen waren verzameld. De Commissie heeft vijf van deze initiatieven beantwoord, en een zesde antwoord moet medio december 2023 worden vastgesteld. Dit brengt het totale aantal reacties op initiatieven op tien.

10.3. Recente rechtspraak

Sinds 2020 is slechts een zeer beperkt aantal zaken met betrekking tot Europese burgerinitiatieven voor het Gerecht gebracht. Organisatoren hebben geen nieuwe zaken betreffende geweigerde registraties voor de rechter gebracht. Dit kan worden toegeschreven aan de verbeteringen in de registratieprocedure die zijn ingevoerd door de nieuwe verordening betreffende het Europees burgerinitiatief, waardoor slechts één registratieverzoek moest worden geweigerd op grond dat de Commissie niet bevoegd was een rechtshandeling op dat gebied voor te stellen¹⁴⁹. De enige gevallen waarin weigeringen van de Commissie de afgelopen jaren zijn aangevochten, betroffen weigeringsbesluiten die waren genomen op grond van de eerdere Verordening (EU) nr. 211/2011¹⁵⁰.

¹⁴⁷ 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).

¹⁴⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_20_1359

¹⁴⁹ Slechts één sinds 2020.

¹⁵⁰ Zaak T-789/19 (Tom Moerenhout e.a./Europese Commissie) waarin het Gerecht het besluit van de Commissie om registratie te weigeren nietig verklaarde, waarna het initiatief op 8 september 2021 werd geregistreerd; Zaak T-611/19 (Iniciativa “Derecho de la UE”), waarin het Gerecht het besluit van de Commissie tot weigering van de registratie bevestigde. In de zaak T-495/19 (Roemenië/Europese Commissie) betwistte Roemenië het besluit van de Commissie om het initiatief “Cohesiebeleid” te registreren. Dit besluit

Sinds 2020 is één antwoord van de Commissie op een succesvol initiatief voor de rechter aangevochten. In de zaak **Minority SafePack/Europese Commissie**¹⁵¹ hebben de organisatoren van het Europees burgerinitiatief een beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen de mededeling van de Commissie waarin wordt geweigerd om de actie te ondernemen waarom was gevraagd in het Europees burgerinitiatief getiteld “Minority SafePack — één miljoen handtekeningen voor verscheidenheid in Europa”. In zijn arrest van 9 november 2022 heeft het Gerecht verklaard dat de Commissie haar motiveringsplicht heeft nageleefd door te oordelen dat geen aanvullende rechtshandeling nodig was om de met het initiatief nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken, gelet op de initiatieven die de EU-instellingen reeds hadden genomen op de door het initiatief bestreken gebieden en het toezicht van de Commissie op de uitvoering ervan. Op 21 januari 2023 hebben de organisatoren hogere voorziening ingesteld tegen dit arrest van het Gerecht.

11. CONCLUSIES

Sinds het laatste voortgangsverslag krachtens artikel 25 VWEU en de begeleidende mededeling “Verslag over het EU-burgerschap 2020” hebben veel initiatieven van de Commissie geleid tot belangrijke vooruitgang voor de rechten van EU-burgers. De veiligheid van de identiteitskaarten en verblijfsdocumenten van EU-burgers is verbeterd en de portemonnee voor digitale identiteit van de EU zal het dagelijks leven van de burgers verder vereenvoudigen. Daarnaast faciliteerde het digitaal EU-COVID-certificaat het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie. De Commissie heeft ook initiatieven genomen die zijn gericht op het wegnemen van de moeilijkheden waarmee mobiele EU-burgers die hun actief en passief kiesrecht willen uitoefenen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement en de gemeenteraadsverkiezingen worden geconfronteerd, en heeft het gemakkelijker gemaakt om Europese burgerinitiatieven op te zetten of te ondersteunen.

Bovendien heeft de Commissie zich ingespannen om inclusieve democratische processen te versterken en gelijke kansen bij verkiezingen te waarborgen, zodat elke burger kan deelnemen aan het democratisch leven van de EU. Voortbouwend op het actieplan voor Europese democratie, heeft de Commissie een baanbrekend wetgevingsvoorstel inzake transparantie en gerichte politieke reclame voorgesteld. De Commissie heeft ook vooruitgang geboekt bij het vergroten van de betrokkenheid van burgers in alle fasen van het democratisch proces, onder andere met de Europese burgerpanels.

Daarnaast is de Commissie blijven werken aan een echte Unie van gelijkheid. Zij heeft verschillende nieuwe maatregelen voorgesteld op het gebied van gelijkheid en antidiscriminatie, waaronder maatregelen inzake organen voor gelijke behandeling, de

werd bevestigd door het Gerecht. De zaak is nu in hogere voorziening (C-54/22). Roemenië is ook opgekomen tegen het registratiebesluit betreffende het initiatief “Minority SafePack — één miljoen handtekeningen voor verscheidenheid in Europa”, dat in twee zaken is bevestigd (T-391/17 en C-899/19).

¹⁵¹ Arrest van het Gerecht (Achtste kamer) van 9 november 2022, Burgercomité voor het Europees burgerinitiatief “Minority SafePack — one million signatures for diversity in Europe”/Europese Commissie, [T-158/21](#), in hogere voorziening, EU:T:2022:696.

bescherming van de rechten van lhbtq'ers, de bevordering van gendergelijkheid en de bestrijding van geweld tegen vrouwen en huiselijk geweld, de waarborging van een zinvolle participatie van de Roma in de samenleving en de aanpak van racisme, zigeunerhaat, antisemitisme en moslimhaat. De Commissie heeft gewerkt aan het verbeteren van de rechten van personen met een handicap door specifieke instrumenten aan te nemen om hun inclusie te ondersteunen. De Commissie heeft haar inspanningen voortgezet om ervoor te zorgen dat haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven in de hele EU strafbaar worden gesteld.

Het Burgerschapspakket dat samen met dit verslag wordt gepresenteerd, zal de rechten van het EU-burgerschap verder bevorderen. Dit is een passende viering van de dertigste verjaardag van het EU-burgerschap en zal helpen om burgerschapsrechten tastbaarder te maken voor burgers.

De Commissie zal de situatie in de lidstaten voortdurend monitoren en beoordelen en zal optreden in overeenstemming met de EU-verdragen en de rechtspraak van het Hof van Justitie. Met het oog op de komende verkiezingen voor het Europees Parlement zal de Commissie zich blijven inzetten voor het kiesrecht van alle EU-burgers en hun democratische participatie. De volledige uitoefening van de rechten van alle EU-burgers blijft een prioriteit voor de Commissie.

De Commissie zal blijven samenwerken met andere EU-instellingen, lidstaten, lokale en regionale overheden, het maatschappelijk middenveld en burgers zelf om het fundament te leggen voor verdere reflectie over het EU-burgerschap tijdens de volgende ambtstermijn van de Commissie. In 2026 zal de Commissie een nieuw voortgangsverslag over het EU-burgerschap en de uitvoering van de in dit verslag beschreven maatregelen aannemen.