



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 5.12.2007
COM(2007) 767 definitief

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

Effectieve consulaire bescherming in derde landen: bijdrage van de Europese Unie

Actieplan 2007-2009

{C(2007) 5841 definitief}
{SEC(2007) 1600}
{SEC(2007) 1601}

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

Effectieve consulaire bescherming in derde landen: bijdrage van de Europese Unie

Actieplan 2007-2009

1. INLEIDING

Een van de strategische beleidsdoelstellingen van de Commissie in 2007 betreft de bescherming van EU-burgers door de diplomatieke en consulaire instanties.

Artikel 20 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (artikel 20 van het EG-Verdrag") bepaalt het volgende: "Iedere burger van de Unie geniet op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan hij onderdaan is, niet vertegenwoordigd is, de bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. De lidstaten stellen onderling de nodige regels vast en beginnen de internationale onderhandelingen die met het oog op deze bescherming vereist zijn". Hetzelfde recht is vastgelegd in artikel 46 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

In dit actieplan wordt een niet-beperkend overzicht gegeven van maatregelen die de Commissie voornemens is in 2007-2009 te nemen. Het is het resultaat van een openbare raadpleging waartoe op 28 november 2006 de aanzet werd gegeven met de publicatie van een groenboek over deze aangelegenheden.

De 27 lidstaten passen onderling reeds hoge beschermings- en samenwerkingsnormen toe. Er kan evenwel meer worden gedaan om de toepassing van artikel 20 van het EG-Verdrag te vergemakkelijken en burgers van de Unie in derde landen de best mogelijke bescherming te verlenen. Alle op dit gebied, op nationaal en/of communautair niveau genomen maatregelen moeten volledig in overeenstemming zijn met deze doelstelling. Dit actieplan heeft ten doel de lidstaten te helpen hun verplichtingen op dit gebied na te komen, teneinde het hen mogelijk te maken bijstand te verlenen aan burgers die hulp nodig hebben.

2. DE NOODZAAK OM DE BESCHERMING VAN EU-BURGERS IN DERDE LANDEN TE VERSTERKEN

Momenteel zijn er slechts drie van de 166 derde landen waar alle 27 lidstaten zijn vertegenwoordigd: de Volksrepubliek China, de Russische Federatie en de

Verenigde Staten van Amerika¹. Deze toestand is nog verergerd door de uitbreiding van de Europese Unie. In 18 landen is geen enkele lidstaat vertegenwoordigd, in 17 landen is slechts één lidstaat vertegenwoordigd en in 11 landen zijn twee lidstaten vertegenwoordigd. Tot die landen behoren een aantal toeristische bestemmingen die populair zijn bij de burgers van de Unie (bijv. de Bahamas, Barbados, Madagaskar, de Malediven en de Seychellen). Het aantal diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen is vooral beperkt in Midden-Amerika en het Caribische gebied, Centraal-Azië en Centraal- en West-Afrika. Geraamd wordt dat 8,7% van de buiten de EU reizende EU-burgers zich naar derde landen begeeft waar hun lidstaat van herkomst geen consulaire of diplomatieke vertegenwoordiging heeft. Uitgaande van het aantal reizen dat jaarlijks door EU-burgers naar derde landen wordt gemaakt, bedraagt het aantal naar het buitenland reizende "niet-vertegenwoordigde" EU-burgers jaarlijks naar raming ten minste 7 miljoen. Het aantal uitgeweken EU-burgers dat in een derde land woont waar hun lidstaat van herkomst niet is vertegenwoordigd, wordt op ongeveer 2 miljoen geraamd².

Deze aantallen zullen vermoedelijk nog toenemen. Burgers uit de Unie reizen steeds vaker naar, en wonen steeds vaker in derde landen als toerist, werknemer, student, enz. EUROSTAT³ raamde het aantal reizen in 2005 op ongeveer 80 miljoen. De helft van de EU-burgers verwacht in de loop van de komende 3 jaar naar een derde land te zullen reizen⁴. In 2006 raamde de Raad het aantal door EU-burgers gemaakte reizen op ongeveer 180 miljoen per jaar.

De meeste lidstaten houden geen gegevens bij over het juiste aantal verzoeken om consulaire bijstand. Op grond van de door de lidstaten gegeven antwoorden wordt het aantal EU-burgers dat tijdens reizen buiten de EU consulaire bijstand nodig heeft, op circa 0,53% geraamd, hetgeen zou neerkomen op ten minste 425 000 gevallen per jaar. Geraamd wordt dat ten minste 37 000 van deze gevallen burgers van de Unie betreffen wier lidstaat van herkomst niet in het derde land vertegenwoordigd is⁵.

Het relatief lage aantal verzoeken om consulaire bijstand kan het gevolg zijn van de geringe bekendheid van artikel 20 van het EG-Verdrag bij de burgers. De openbare raadpleging heeft bevestigd dat de meeste burgers van de Unie artikel 20 van het EG-Verdrag niet kennen. Bij een Eurobarometer-enquête (2006) bleek dat slechts 23% van de ondervraagden had gehoord van de door artikel 20 van het EG-Verdrag geboden mogelijkheden. Tegelijk toonde de openbare raadpleging aan dat de burgers op dit gebied veel van Europa verwachten.

¹ Doc. 16838/06 van de Raad van 23 maart 2007 betreffende de diplomatieke vertegenwoordiging van het voorzitterschap van de Unie in derde landen, niet gepubliceerd.

² Effectbeoordeling, punten 2.2 en 2.8.

³ Database bevolking, afdeling toerisme. De gegevens betreffen vakantie- en zakenreizen van meer dan één dag in 2005.

⁴ Eurobarometer nr. 118 van juli 2006.

⁵ Effectbeoordeling, punt 2.2.

Zoals tijdens de tsunami in 2004 en tijdens de crisis in Libanon in 2006 is gebleken, hebben de lidstaten reeds een aantal coördinatiemechanismen op dit gebied opgezet. Er is echter nog ruimte voor een verbetering van de samenwerking, de coördinatie en de verdeling van de lasten tussen de lidstaten⁶. Bovendien is de bescherming door diplomatieke en consulaire instanties niet beperkt tot crisissituaties, maar omvat zij ook gewone bijstand voor het oplossen van individuele problemen, bijvoorbeeld in geval van paspoortverlies, diefstal en ernstige ongevallen.

In dit verband moet de aanpak op basis van de "leidende staat" worden vermeld. Deze nieuwe vorm van consulaire samenwerking is bedoeld om de consulaire samenwerking te versterken en om de bescherming van EU-onderdanen in crisissituaties in derde landen waar weinig lidstaten zijn vertegenwoordigd, te verbeteren. Een of meer lidstaten worden in het derde land als "leidende staat" voor de bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie namens de andere lidstaten aangewezen. In geval van evacuatie moet de "leidende staat" zorgen voor de evacuatie van alle burgers van de Unie naar een veilige plaats. In de context van artikel 20 van het EG-Verdrag beschouwt de Commissie de regeling van de "leidende staat" als een positieve stap in de richting van een efficiëntere verdeling van de lasten in crisissituaties.

De communautaire regelgeving op dit gebied is zeer beperkt en bestaat uit twee door de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten aangenomen besluiten. Overeenkomstig Besluit 95/553/EG⁷ genieten niet-vertegenwoordigde burgers consulaire bescherming van de diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging van elke andere lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de nationale onderdanen van die lidstaat, bijvoorbeeld bij sterfgevallen, ernstige ongevallen, arrestatie en repatriëring. Het besluit is niet alomvattend, aangezien het niet uitdrukkelijk betrekking heeft op andere gevallen waarin burgers van de Unie bijstand nodig kunnen hebben. Overeenkomstig Besluit 96/409/GBVB⁸ kan aan niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie die hun reisdocument hebben verloren een nood-reisdocument worden afgegeven door elke andere lidstaat die ter plaatse vertegenwoordigd is. De lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, hebben tevens niet-bindende richtsnoeren inzake consulaire bescherming opgesteld⁹. In de toekomst zal vrijwel zeker steeds vaker een beroep worden gedaan op een betere consulaire bescherming, omdat de burgers van de Unie zich in toenemende mate bewust worden van hun rechten uit hoofde van artikel 20 van het EG-Verdrag en omdat het aantal internationale reizen toeneemt. Natuurrampen, terreuraanslagen en politieke instabiliteit zijn andere redenen tot bezorgdheid.

⁶ De voorbije jaren zijn verscheidene initiatieven voorgesteld ter verbetering van het vermogen van de Unie om op crisissituaties te reageren. Een voorbeeld daarvan is het op 9 mei 2006 door Michel Barnier ingediende verslag: "For a European civil protection force: Europe aid" ("Op weg naar een Europese civiele bescherming: Europe aid").

⁷ PB L 314 van 28.12.1995, blz. 73.

⁸ PB L 168 van 16.7.1996, blz. 4.

⁹ Document 10109/06 van de Raad van de Europese Unie van 2.6.2006.

De inwerkingtreding van het Hervormingsverdrag zal een duidelijke rechtsgrondslag voor EU-wetgeving op dit gebied verschaffen. De gewijzigde bewoordingen van artikel 20 van het EG-Verdrag geven de Raad de mogelijkheid richtlijnen aan te nemen tot vaststelling van "de nodige coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter bevordering van deze bescherming (...)".

Dit actieplan heeft ten doel maatregelen voor te stellen teneinde invulling te geven aan artikel 20 van het EG-Verdrag en bestaande en potentiële tekortkomingen te verhelpen.

3. RESULTATEN VAN DE OPENBARE RAADPLEGING

In 2006 heeft de Commissie met de publicatie van een groenboek over de diplomatieke en consulaire bescherming van burgers van de Unie in derde landen¹⁰, waarin een aantal mogelijke maatregelen werd voorgesteld, de aanzet gegeven voor een brede openbare raadpleging. Uit de reacties op het groenboek bleek dat er grote belangstelling voor deze kwestie bestond¹¹. Op 29 mei 2007 is een hoorzitting gehouden.

Het maatschappelijk middenveld, de andere Europese instellingen en individuele respondenten pleitten voor een versterking van de inhoud van artikel 20 van het EG-Verdrag als een tastbare uiting van het Europese burgerschap. Verscheidene lidstaten drongen aan op voorzichtigheid en herinnerden eraan dat de verantwoordelijkheid voor de bescherming van hun nationale onderdanen in de eerste plaats bij hen ligt.

4. DE NOODZAAK VAN EEN GELEIDELIJKE EN STAPSGEWIJZE AANPAK

De effectieve versterking van het in artikel 20 van het EG-Verdrag vastgelegde recht op bescherming door diplomatieke en consulaire instanties is een complexe taak die niet door middel van één enkel initiatief tot een goed einde kan worden gebracht, maar een uitgebreid pakket maatregelen vereist die op een langetermijnstrategie zijn gebaseerd. Het is inderdaad zo dat de verantwoordelijkheid op dit gebied in eerste instantie bij de lidstaten ligt. De Commissie wil hen helpen deze verantwoordelijkheid op te nemen. Daartoe is een geleidelijke en stapsgewijze aanpak vereist.

De juridische en technische complexiteit van sommige maatregelen maakt een diepgaande analyse en een voorbereiding in nauwe samenwerking met de lidstaten noodzakelijk.

- De Commissie stelt voor de periode 2007-2009 het onderstaande actieplan voor, dat een reeks wetgevende en niet-wetgevende maatregelen omvat

¹⁰ COM(2006) 712 definitief.

¹¹ De antwoorden op het groenboek zijn beschikbaar op:
http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_public_en.htm

5. GEBIEDEN WAAROP IN 2007-2009 MAATREGELEN MOETEN WORDEN GENOMEN

5.1. Voorlichting van de burgers

De openbare raadpleging heeft bevestigd dat de bekendheid van de burgers met deze kwestie gering is. De Commissie heeft in april 2007 het startsein gegeven voor een voorlichtingscampagne met affiches waarop de inhoud van artikel 20 van het EG-Verdrag en van Besluit 95/553/EG op begrijpelijke wijze wordt verduidelijkt. De affiche werd op aanvraag ter beschikking gesteld van reisbureaus in verscheidene landen. Bovendien heeft het secretariaat van de Raad van de Europese Unie een brochure over "Europese consulaire bijstand"¹² verspreid. De lidstaten hebben ook op nationaal niveau informatie over artikel 20 van het EG-Verdrag verspreid. Ondanks deze inspanningen is het merendeel van de burgers zich niet bewust van het bestaan van artikel 20 van het EG-Verdrag en weten zij niet wat het toepassingsgebied ervan is.

5.1.1. *De lidstaten aanbevelen om in elk paspoort artikel 20 van het EG-Verdrag over te nemen*

Als eerste maatregel, die aan dit actieplan is gehecht, legt de Commissie een aanbeveling aan de lidstaten voor om in elk paspoort de tekst van artikel 20 van het EG-Verdrag over te nemen. Dit voorstel, dat reeds in het groenboek was opgenomen, werd eerder geformuleerd in het verslag-Barnier¹³ en in 2006 door het Oostenrijkse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie¹⁴. Tijdens de openbare raadpleging kreeg het vrijwel unanieme steun als een doeltreffend middel om personen te bereiken die naar derde landen reizen. Er werd ook voorgesteld een verwijzing naar een Europese website op te nemen, waarop de burgers meer gedetailleerde informatie kunnen vinden. De Commissie beveelt de lidstaten aan artikel 20 van het EG-Verdrag over te nemen in na 1 juli 2009 afgegeven paspoorten. Wat vóór die datum afgegeven paspoorten betreft, beveelt de Commissie aan gebruik te maken van stickers waarop de tekst van artikel 20 van het EG-Verdrag is overgenomen en deze op de buitenzijde van het achterplat van het paspoort aan te brengen. Het staat aan de lidstaten om te beslissen of en hoe zij deze ter beschikking zullen stellen. Deze maatregel zou de bekendheid van de burgers met artikel 20 van het EG-Verdrag aanzienlijk vergroten, terwijl de kosten beperkt zouden blijven.

- De Commissie beveelt de lidstaten aan artikel 20 van het EG-Verdrag over te nemen in na 1 juli 2009 afgegeven paspoorten en stickers te verspreiden die moeten worden aangebracht op de buitenzijde van het achterplat van vóór die datum afgegeven paspoorten (vanaf 2008)

¹² <http://www.travel-voyage.consilium.europa.eu>

¹³ Zie voetnoot 6.

¹⁴ Doc. 10551/06 van 15.6.2006.

5.1.2. *De voorlichtingscampagne voortzetten ten behoeve van de bevolking*

De Commissie zal in partnerschap met de lidstaten zorgen voor een affiche over consulaire bescherming, die bestemd is om te worden opgehangen op strategische plaatsen, zoals luchthavens, havens, doorlaatposten aan de buitengrenzen en spoorwegstations.

- De Commissie zal in partnerschap met de lidstaten zorgen voor een affiche over consulaire bescherming, die bestemd is om te worden opgehangen op strategische plaatsen (vanaf 2007)

5.1.3. *Een EU-website over consulaire bescherming opzetten*

De Commissie is voornemens in 2008 op de site "Europa" een speciale website over consulaire bescherming te creëren. De website zal worden gebruikt ter bekendmaking van praktische informatie op de hieronder aangegeven wijze.

De website zou ook kunnen worden gebruikt om de toegang tot door de lidstaten verstrekte reisadviezen te vergemakkelijken. Hij zou links naar de reisadviezen van de lidstaten en naar de website van het Raadssecretariaat¹⁵ kunnen omvatten.

- De Commissie zal op de site "Europa" een website creëren voor de bekendmaking van informatie over consulaire bescherming (2008)

5.1.4. *Informatie over de vertegenwoordiging van de lidstaten in derde landen bekendmaken*

Vele mensen vinden het wellicht nuttig te kunnen beschikken over een bijgewerkte lijst van de ambassades en consulaten van de lidstaten in derde landen. Deze informatie, die halfjaarlijks door het Raadssecretariaat wordt verzameld¹⁶, is momenteel niet gemakkelijk toegankelijk voor het publiek. De Commissie zal deze bekendmaken op de voorgestelde website.

- De Commissie zal de lidstaten verzoeken om bijgewerkte informatie over hun vertegenwoordigingen in derde landen en deze online bekendmaken (vanaf 2008)

5.1.5. *Ter uitvoering van artikel 20 van het EG-Verdrag genomen maatregelen bekendmaken*

De Commissie zal ervoor zorgen dat de relevante maatregelen die ter uitvoering van artikel 20 van het EG-Verdrag zijn genomen via de voorgestelde website worden bekendgemaakt. Zij beveelt aan dergelijke maatregelen ook in het Publicatieblad te publiceren.

¹⁵ www.travel-voyage.consilium.europa.eu

¹⁶ "Diplomatieke vertegenwoordiging van het voorzitterschap in derde landen – eerste helft van 2007", document 16838/1/06 van 23.3.2007 van de Raad van de Europese Unie.

- De Commissie zal de ter uitvoering van artikel 20 van het EG-Verdrag genomen maatregelen bekendmaken via haar website (vanaf 2008)

5.1.6. *Een EU-telefoonnummer inzake consulaire bescherming invoeren*

De Commissie zal onderzoeken of het mogelijk is tegen 2009 telefonisch informatie te verstrekken over kwesties die verband houden met consulaire bescherming, bijv. de contactgegevens van de consulaten of ambassades van de lidstaten in derde landen.

- De Commissie zal onderzoeken of het mogelijk is telefonisch informatie te verstrekken over kwesties die verband houden met consulaire bescherming (2009)

5.2. **Omvang van de bescherming van burgers van de Unie**

Tijdens de openbare raadpleging is gebleken dat artikel 20 van het EG-Verdrag op uiteenlopende wijze wordt uitgelegd. Sommigen zijn van mening dat het zowel betrekking heeft op diplomatieke als op consulaire bescherming, terwijl anderen stellen dat het toepassingsgebied ervan beperkt is tot consulaire bescherming. Onder diplomatieke bescherming wordt verstaan dat een staat een andere vraagt de verantwoordelijkheid op zich te nemen voor schade die is geleden door een natuurlijke persoon of rechtspersoon die een onderdaan van eerstgenoemde staat is¹⁷.

In de meeste gevallen waarin EU-burgers in derde landen hulp nodig hebben, blijkt het om consulaire bescherming te gaan¹⁸. In de door dit actieplan bestreken periode zal de Commissie derhalve vooral aandacht besteden aan de verbetering van de consulaire bescherming van burgers van de Unie in derde landen. Het blijft echter hoe dan ook mogelijk in de toekomst maatregelen op het gebied van de diplomatieke bescherming te nemen.

5.2.1. *Ervoor zorgen dat aan alle EU-burgers hetzelfde niveau van bescherming wordt verleend*

Tijdens de openbare raadpleging is gebleken dat de omvang van de consulaire bescherming verschilt naargelang van de lidstaat. Dergelijke verschillen kunnen ertoe leiden dat artikel 20 van het EG-Verdrag niet zijn volle effect kan sorteren. De Commissie zal de wetgeving en de methoden van de lidstaten op het gebied van de consulaire bescherming onderzoeken en de omvang en de aard van deze verschillen evalueren.

¹⁷ Zie de volledige tekst van het ontwerp van artikel 1 van het verslag van de Commissie van de VN voor internationaal recht (A/61/10).

¹⁸ Onder consulaire bescherming wordt de steun en bijstand verstaan die door een staat wordt verleend aan burgers in het buitenland, die zowel zijn eigen onderdanen kunnen zijn als onderdanen ten aanzien van wie hij ermee heeft ingestemd hen bijstand te zullen verlenen. Consulaire bescherming kan worden verleend door consulaire of diplomatieke instanties.

- De Commissie zal in samenwerking met de lidstaten de omvang en de aard van de verschillen tussen de wetgevingen en de methoden op het gebied van de consulaire bescherming evalueren (vanaf 2008)

5.2.2. *Bescherming van de familieleden van de EU-burger die de nationaliteit van een derde land bezitten*

Het aantal burgers van de Unie dat met een onderdaan van een derde land is getrouwd, wordt op ongeveer 6 miljoen geraamd¹⁹. Een ontoereikende bescherming van onderdanen van derde landen die familieleden zijn van EU-burgers kan ernstige problemen en veel leed veroorzaken wanneer burgers en hun familie in moeilijkheden verkeren. Bepaalde lidstaten verlenen reeds bescherming aan familieleden van de EU-burger die de nationaliteit van een derde land bezitten, terwijl andere dat niet of slechts op discretionaire basis doen. Ter versterking van het recht op bescherming van burgers van de Unie zal de Commissie onderzoeken of het mogelijk is familieleden van burgers van de Unie consulaire bescherming te verlenen. Dit zou verenigbaar zijn met de communautaire wetgeving op het gebied van het vrije verkeer van burgers van de Unie²⁰. Verscheidene zaken dienen nader te worden onderzocht, bijv. de definitie van het begrip familielid en de kwestie van de dubbele nationaliteit.

- De Commissie zal onderzoeken of het mogelijk is consulaire bescherming te verlenen aan familieleden van een burger van de Unie die onderdaan zijn van een derde land (2009)

5.2.3. *Bescherming met betrekking tot de identificatie en repatriëring van stoffelijke resten*

Op een ogenblik van groot verdriet wordt een moeilijke situatie nog verergerd door complexe en dure administratieve formaliteiten met betrekking tot de identificatie en repatriëring van de overledene. Tijdens de openbare raadpleging is gebleken dat er grote eensgezindheid bestond over het feit dat het nodig is de vaak complexe en dure administratieve procedures voor de identificatie en repatriëring van stoffelijke resten te vereenvoudigen.

In dit verband wijst de Commissie op de over het algemeen positieve ervaring van de 15 lidstaten die partij zijn bij de Overeenkomst van de Raad van Europa van 1973 inzake het vervoer van lijken²¹. De Commissie beveelt de resterende 12 lidstaten aan tot dit instrument toe te treden. Alle lidstaten zouden dit zo snel mogelijk moeten ratificeren.

Hierdoor zou een sterk gemeenschappelijk draagvlak kunnen worden gecreëerd om op multilateraal niveau te onderzoeken hoe de procedures voor de repatriëring van stoffelijke resten uit derde landen kunnen worden vereenvoudigd.

¹⁹ Zie de effectbeoordeling, punt 5.3.

²⁰ Zie bijv. Richtlijn 2004/38/EG, PB L 158 van 30.4.2004, blz. 77.

²¹ Overeenkomst inzake het vervoer van lijken, Straatsburg 26.10.1973. De Overeenkomst is tot op heden door 21 staten, waarvan 15 lidstaten, geratificeerd.

- De Commissie zal de lidstaten die nog niet tot de Overeenkomst van de Raad van Europa van 1973 zijn toegetreden, aanbevelen dat te doen (2008)
- De Commissie zal onderzoeken op welke wijze de procedures met betrekking tot de repatriëring van stoffelijke resten uit derde landen het best op multilateraal niveau kunnen worden vereenvoudigd (2009)

5.2.4. *Onderzoeken of het mogelijk is de procedures voor financiële voorschotten te vereenvoudigen*

Het in het groenboek geformuleerde voorstel om de procedures voor financiële voorschotten te vereenvoudigen (artikel 6 van Besluit 95/553/EG) werd op gemengde reacties onthaald. Een aantal lidstaten was van mening dat de bestaande procedures goed functioneren, terwijl andere voorstander waren van vereenvoudiging en/of van de invoering van een compensatieregeling.

In de richtsnoeren inzake consulaire bescherming wordt ervoor gepleit dat de lidstaten de bijstandverlenende staat op pragmatische wijze zouden terugbetalen. De lidstaten worden ertoe aangemoedigd elkaar in geval van repatriëring op pro-ratabasis terug te betalen; de verzoekende lidstaat vordert de door hem betaalde bedragen terug van zijn nationale onderdanen. De Commissie zal nader onderzoeken of de bestaande procedures voldoen.

Er zal worden onderzocht of het mogelijk is een compensatieregeling tussen de lidstaten in te voeren. Deze regeling zou kunnen inhouden dat de lidstaten de kosten die zij hebben gemaakt voor het verlenen van consulaire bescherming aan EU-burgers uit andere lidstaten, terugbetaald krijgen. De regeling zou administratief eenvoudig en efficiënt moeten zijn.

- De Commissie zal onderzoeken of het mogelijk is de procedures voor financiële voorschotten te vereenvoudigen (2009)
- Er zal worden onderzocht of het mogelijk is een compensatieregeling tussen lidstaten in te voeren (2009)

5.3. **Structuren en middelen**

Verscheidene lidstaten maken in derde landen gebruik van dezelfde vestigingen²² om de kosten te verlagen en de coördinatie te verbeteren. In Dar-es-Salaam en Abuja delen de delegaties van de Commissie hun gebouwen met bepaalde lidstaten. Elke partner is eigenaar van en betaalt zijn deel van het gebouw en de gemeenschappelijke kosten worden op pro-ratabasis verdeeld.

²² Dat is bijv. het geval in Abuja, Almaty, Asjhabat, Dar-es-Salaam, Pyongyang, Quito, Reykjavik, Minsk en Chisinau.

Gemeenschappelijke bureaus, die ten dienste staan van alle EU-burgers en die de beperkte consulaire aanwezigheid in derde landen zouden compenseren, zouden samen met de delegaties van de Commissie kunnen worden gehuisvest. De kosten zouden op pro-ratabasis tussen de deelnemende lidstaten worden verdeeld op grond van bestaande regelingen. Bovenop de voordelen (kostenbesparing, versterkte onderlinge samenwerking) die gemeenschappelijke huisvesting kan opleveren, komt dat de gemeenschappelijke bureaus zouden functioneren op grond van een duidelijk en transparant systeem van wederzijdse vertegenwoordiging. Dit systeem zou een stap zijn in de richting van een verhoogde bescherming van in moeilijkheden verkerende EU-burgers, aangezien het te allen tijde zou functioneren, en niet alleen bij uitzonderlijke gebeurtenissen, zoals conflicten en natuurrampen. In die zin zou het de aanpak op basis van een "leidende staat" aanvullen.

De Commissie zal onderzoeken of het mogelijk is om in samenwerking met de lidstaten, bij wijze van proefproject, een gemeenschappelijk bureau op te richten in een derde land waar weinig lidstaten vertegenwoordigd zijn. De Commissie zal zich eerst bezinnen op de taken, de organisatie, de middelen, de financiering en de lastenverdeling in het kader van het proefproject. Er bestaat reeds een systeem van plaatsvervanging, in het bijzonder op het gebied van het gemeenschappelijk visumbeleid waarop belangrijke vooruitgang is geboekt via de Gemeenschappelijke visuminstructies en de indienststelling van het eerste "gemeenschappelijk visumaanvraagcentrum" van de EU in Moldavië. De taken van het gemeenschappelijk visumaanvraagcentrum verschillen momenteel in sterke mate van die van de geplande gemeenschappelijke bureaus. Op lange termijn kan echter worden overwogen beide concepten te verenigen in gemeenschappelijke bureaus die een ruim assortiment consulaire diensten zouden verlenen, dat onder meer ook de behandeling van visumaanvragen zou omvatten.

Na een evaluatie van het proefproject zouden ook gemeenschappelijke bureaus kunnen worden opgericht in andere regio's van de wereld.

- De Commissie zal voorstellen om in één regio, bij wijze van proefproject dat moet worden geëvalueerd, in samenwerking met de lidstaten een gemeenschappelijk bureau op te richten dat in hetzelfde gebouw zou worden ondergebracht als de delegatie van de Commissie (2008)

5.4. Uitwisseling van beproefde methoden en opleiding

De openbare raadpleging heeft bevestigd dat het noodzakelijk is dat gemeenschappelijke problemen worden besproken, dat de uitwisseling van beproefde methoden wordt bevorderd en dat de uitwisseling van informatie tussen de verschillende betrokken partijen gemakkelijker wordt gemaakt. De Commissie heeft eind 2007 een seminar georganiseerd, waarvan de resultaten als grondslag voor toekomstige maatregelen op dit gebied zullen dienen.

- Met de bedoeling de uitwisseling van beproefde methoden en de opleiding te vergemakkelijken (vanaf 2008), heeft de Commissie een seminar georganiseerd teneinde vast te stellen welke de gemeenschappelijke problemen en behoeften op dit gebied zijn (2007)

5.5. Toestemming van de autoriteiten van derde landen

Een algemene volkenrechtelijke regel is dat de toestemming van derde landen moet worden verkregen. Artikel 20 van het EG-Verdrag bepaalt dat de lidstaten "de internationale onderhandelingen (beginnen) die met het oog op deze bescherming vereist zijn". Er is wel aangevoerd dat een unilaterale kennisgeving aan de verblijfstaat overeenkomstig artikel 8 van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen²³ zou kunnen volstaan. De uitdrukkelijke toestemming zou echter de rechtszekerheid bevorderen en het Europees burgerschap zou ook voor derde landen een concrete betekenis krijgen.

Onverminderd de flexibiliteit die nodig is om de specifieke omstandigheden van elke onderhandeling in aanmerking te nemen en om dit probleem geval per geval te behandelen, beveelt de Commissie de lidstaten aan in toekomstige bilaterale overeenkomsten met derde landen een toestemmingsclausule op te nemen. De Commissie is ook voornemens voor te stellen een toestemmingsclausule op te nemen in toekomstige "gemengde" overeenkomsten die door de Gemeenschap en haar lidstaten met derde landen worden gesloten.

Op langere termijn zal de Commissie ook nagaan of derde landen erin zouden toestemmen dat de Unie haar bescherming via de delegaties van de Commissie uitoefent. Hoewel in de eerste plaats de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de bescherming van hun burgers, zouden de delegaties, wanneer de Raad daarmee instemt, in aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen bescherming kunnen uitoefenen conform de jurisprudentie van het Gerecht van eerste aanleg²⁴.

- De Commissie beveelt de lidstaten aan in bilaterale overeenkomsten met derde landen een toestemmingsclausule op te nemen teneinde de bescherming van EU-burgers door diplomatieke en consulaire instanties te waarborgen (2007)
- De Commissie is voornemens de lidstaten aan te bevelen in toekomstige "gemengde" overeenkomsten met derde landen een toestemmingsclausule op te nemen teneinde de bescherming van EU-burgers door diplomatieke en consulaire instanties te waarborgen (vanaf 2008)
- De Commissie zal nagaan of de Unie in aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen eventueel haar bescherming zou kunnen uitoefenen via de delegaties van de Commissie (2009)

²³ Dit artikel luidt als volgt: "Nadat hiervan op passende wijze kennis is gegeven aan de verblijfstaat en voor zover deze Staat daartegen geen bezwaar maakt, kan een consulaire post van de zendstaat in de verblijfstaat consulaire werkzaamheden uitoefenen ten behoeve van een derde Staat".

²⁴ Zaak T-572/93.

6. ACTIEPLAN 2007-2009

Maatregelen voor 2007:

- De lidstaten aanbevelen om in elk paspoort artikel 20 van het EG-Verdrag over te nemen
- De voorlichtingscampagne voortzetten
- Samen met de lidstaten een seminar organiseren om na te gaan welke hun behoeften zijn wat de uitwisseling van beproefde methoden betreft
- De lidstaten aanbevelen in bilaterale overeenkomsten met derde landen een "toestemmingclausule" op te nemen

Maatregelen voor 2008:

- Een EU-website over consulaire bescherming opzetten
- De lidstaten aanbevelen toe te treden tot de Overeenkomst van 1973 inzake het vervoer van lijken
- De omvang en de aard van de verschillen in de wetgeving en de werkwijzen van de verschillende lidstaten op het gebied van de consulaire bescherming evalueren
- Zorgen voor de follow-up van het seminar
- Voorstellen om in samenwerking met de lidstaten bij wijze van proefproject een gemeenschappelijk bureau op te richten in een derde land
- Voorstellen om in "gemengde" overeenkomsten met derde landen een "toestemmingsclausule" op te nemen

Maatregelen voor 2009:

- Telefonisch informatie verstrekken over kwesties die de consulaire bescherming betreffen
- Onderzoeken of het mogelijk is familieleden van een burger van de Unie die onderdaan zijn van een derde land consulaire bescherming te verlenen
- Onderzoeken hoe de procedures voor de repatriëring van stoffelijke resten op multilateraal niveau kunnen worden vereenvoudigd
- Onderzoeken of het mogelijk is de procedures voor financiële voorschotten te vereenvoudigen

- Onderzoeken of het mogelijk is een compensatieregeling in te voeren
- Onderzoeken of de Unie in onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallende aangelegenheden eventueel bescherming zou kunnen uitoefenen via de delegaties van de Commissie