

Bruxelles, den 8.5.2013  
COM(2013) 270 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET  
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**I HENHOLD TIL ARTIKEL 25 I TEUF**

**om fremskridt hen imod et effektivt unionsborgerskab 2011-2013**

# RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

## I HENHOLD TIL ARTIKEL 25 I TEUF

### om fremskridt hen imod et effektivt unionsborgerskab 2011-2013

#### 1. INDLEDNING

I forbindelse med det europæiske unionsborgerår 2013 og i overensstemmelse med artikel 25 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) dækker denne rapport udviklingen i store træk inden for unionsborgerskab fra **den 1. januar 2011 til den 31. marts 2013**. Efter Lissabontraktatens ikrafttræden henvises der også til Det Europæiske Borgerinitiativ og forbuddet mod forskelsbehandling på grund af nationalitet<sup>1</sup>.

Med hensyn til forskelsbehandling af andre grunde (artikel 19 i TEUF) vil Kommissionen i november 2013 offentliggøre en rapport om gennemførelsen af direktivet om racelighed<sup>2</sup> og direktivet om beskæftigelseslighed<sup>3</sup>, hvori forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering gennemgås nærmere på en ensartet måde. Kommissionen vil også offentliggøre en rapport om anvendelsen af direktivet om lige muligheder og ligebehandling af mænd og kvinder<sup>4</sup>.

Med Lissabontraktaten fik EU's charter om grundlæggende rettigheder fuld retlig virkning. I chartret er unionsborgernes rettigheder indskrevet i afsnit V (artikel 39-46). De tre årsberetninger om anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder, som blev vedtaget henholdsvis i marts 2011<sup>5</sup>, april 2012<sup>6</sup> og maj 2013<sup>7</sup>, omfatter således også en redegørelse for fremskridtene med unionsborgernes rettigheder.

#### 2. UDVIKLINGEN MED HENSYN TIL RETTIGHEDER KNYTTET TIL UNIONSBOGERSKAB

##### 2.1. Seneste udvikling i retspraksis for unionsborgerskab

I en række centrale afgørelser har EU-Domstolen konkretiseret sin faste erklæring, som lyder: **"Unionsborgerskabet kan således være den grundlæggende status, som tilkommer medlemsstaternes statsborgere"**<sup>8</sup>.

I **Zambrano**-dommen<sup>9</sup> fortolkede Domstolen artikel 20 i TEUF således, at den er til hinder for nationale foranstaltninger, som fratager unionsborgere den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der er tilknyttet statussen som unionsborger. Domstolen fandt ved anlæggelse af dette kriterium i det pågældende tilfælde, at en ulovlig migrant i en

<sup>1</sup> Artikel 18 og 24 i TEUF blev indarbejdet i Lissabontraktatens anden del "Ikke-forskelsbehandling og unionsborgerskab".

<sup>2</sup> Direktiv 2000/43/EF om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse.

<sup>3</sup> Direktiv 2000/78/EF om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv.

<sup>4</sup> Direktiv 2006/54/EF om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv.

<sup>5</sup> KOM(2011) 160 - [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual\\_report\\_2010\\_da.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/annual_report_2010_da.pdf)

<sup>6</sup> COM(2012) 169 - [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter-brochure-report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter-brochure-report_en.pdf)

<sup>7</sup> COM(2013) 271 - [http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter\\_report\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/charter_report_2012_en.pdf)

<sup>8</sup> Se f.eks. sag C-184/99, *Grzelczyk*.

<sup>9</sup> Sag C-34/09, *Ruiz Zambrano*.

medlemsstat, hvis mindreårige børn, som vedkommende forsørger, er statsborgere i den pågældende stat, skal have lov til at bo og arbejde der. Domstolen forklarede, at et afslag til denne forælder på at kunne nyde denne ret ville fratage børnene det reelle indhold af deres rettigheder som unionsborgere, da det ville tvinge dem til at forlade EU. Domstolen præciserede desuden, at dette også gælder, når børn aldrig har udøvet deres ret til fri bevægelighed inden for EU.

I en anden sag, **Dereci**<sup>10</sup>, understregede Domstolen det specifikke og usædvanlige ved de situationer, som dette kriterium kan finde anvendelse på. Dette kriterium finder udelukkende anvendelse, når unionsborgeren er tvunget til at forlade hele Unionens område (og ikke kun sin egen medlemsstats område). Desuden vedrører det situationer, hvor retten til ophold ikke må nægtes en tredjelandstatsborger, som er familiemedlem til en statsborger i en medlemsstat, da dette ville gribe ind i det reelle indhold af unionsborgerskabet, som den pågældende statsborger ellers ville nyde. Men det forhold, at unionsborgeren ønsker at bo sammen med et familiemedlem, som er tredjelandstatsborger, er ikke nok i sig selv til at acceptere, at vedkommende bliver tvunget til at forlade EU, hvis det pågældende familiemedlem ikke får opholdstilladelse.

Desuden anførte Domstolen, at de nationale myndigheder eller domstole i den enkelte sag bør foretage en vurdering af, om et afslag på ret til ophold ville gribe ind i retten til beskyttelse af familielivet på baggrund af artikel 7 i EU's charter om grundlæggende rettigheder i situationer, der falder ind under EU-retten, eller på baggrund af artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention i situationer, hvor EU-retten ikke finder anvendelse.

For nylig bekræftede Domstolen i **O, S**<sup>11</sup>, at principperne, der blev anført i Zambrano-dommen, kun gælder under usædvanlige omstændigheder, men specificerede, at anvendelsen af principperne ikke er begrænset til situationer, hvor der er tale om blodbeslægtede personer, idet den understregede, at det relevante element er et forsørgelsesforhold (retligt, finansielt eller emotionelt).

## 2.2. Erhvervelse og fortabelse af unionsborgerskab

I henhold til EU-retten er enhver, som er statsborger i en medlemsstat, også unionsborger. Det tilkommer medlemsstaterne at afgøre, hvem deres statsborgere er, og at fastlægge betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab under overholdelse af EU-retten<sup>12</sup>.

I rapporteringsperioden besvarede Kommissionen 62 forespørgsler fra borgere, 29 spørgsmål fra Europa-Parlamentet og seks andragender om dette emne.

Kommissionen modtog spørgsmål fra medlemmerne af Europa-Parlamentet om situationer, hvor en medlemsstat havde besluttet at give en gruppe personer statsborgerskab, f.eks. personer, som tilhørte en etnisk minoritet i andre lande, eller som indsatte et bestemt beløb i en hjemmehørende bank. Afsenderne satte spørgsmålstegn ved, **om medlemsstaterne frit kan fastlægge betingelserne for erhvervelse af statsborgerskab i deres land**, navnlig i lyset af Domstolens retspraksis, ifølge hvilken medlemsstaterne skal overholde EU-retten, når de udøver deres kompetence vedrørende statsborgerskab.

<sup>10</sup> Sag C-256/11, *Dereci m.fl.*

<sup>11</sup> Forenede sager C-356/11 og C 357/11, *O, S.*

<sup>12</sup> Se f.eks. sag C-369/90, *Micheletti m.fl.*

I fortolkningen af denne forudsætning i Rottmann-sagen<sup>13</sup> bestred Domstolen ikke medlemsstaternes kompetence til at afgøre, hvem der kan blive statsborger i deres land og dermed unionsborger. Den satte derimod grænser for deres beføjelser til at fratage unionsborgere de rettigheder, der er knyttet til statussen som unionsborger. Navnlig anførte den, at medlemsstaternes udøvelse af deres beføjelse til i henseende til unionsborgere at fastlægge regler for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab, *for så vidt som det påvirker de rettigheder, der tildeles og beskyttes af EU-retten*, som det er tilfældet med en afgørelse om fratagelse af statsborgerskab, kan prøves ved en domstol på baggrund af EU-retten. Situationerne, som afsenderne beskrev i deres spørgsmål til Kommissionen, vedrørte afgørelser om *tildeling* af statsborgerskab i en medlemsstat, hvilket ikke påvirker de rettigheder, der tildeles og beskyttes af EU-retten.

### 2.3. Fri bevægelighed og opholdsret for unionsborgere (direktiv 2004/38/EF)

#### 2.3.1. Foranstaltninger til sikring af korrekt gennemførelse i national ret og anvendelse af direktiv 2004/38/EF<sup>14</sup>.

Unionsborgernes ret til fri bevægelighed og opholdsret i medlemsstaterne er en af søjlerne i integrationen i EU.

I rapporteringsperioden førte Kommissionen en **streng håndhævelsespolitik** med sigte på fuld og faktisk gennemførelse af direktivet i alle medlemsstater. Derfor ændrede langt størstedelen af medlemsstaterne deres lovgivning eller forpligtede sig til at gøre det for at sikre, at de overholdt reglerne om fri bevægelighed. Kommissionen overvåger nøje opfyldelsen af disse forpligtelser og har arbejdet sammen med de berørte medlemsstater om at afklare de uløste spørgsmål.

I 2011 indledte Kommissionen sager mod 12 medlemsstater<sup>15</sup>. I 2012 og begyndelsen af 2013 fremsendte den begrundede udtalelser i syv af de 12 sager<sup>16</sup>. Som følge heraf har indtil videre fem medlemsstater ændret deres lovgivning eller forpligtet sig til at gøre det<sup>17</sup>. De primære spørgsmål i overtrædelsesprocedurerne var **ret til indrejse og ophold for unionsborgeres familiemedlemmer**, herunder ægtefæller eller partnere af samme køn<sup>18</sup>, betingelser for udstedelse af visa og opholdstilladelser til familiemedlemmer, som er tredjelandstatsborgere, og materiel og processuel beskyttelse mod udvisning af unionsborgere.

Webportalen Dit Europa<sup>19</sup> informerer unionsborgere om deres rettigheder. Retten til fri bevægelighed behandles i en selvstændig del. Kommissionen offentliggør også en ajourført udgave af sin vejledning til unionsborgere om bevægelses- og opholdsfrihed i Europa<sup>20</sup>.

#### 2.3.2. Behandlede forespørgsler og klager

I rapporteringsperioden modtog Kommissionen 1 566 forespørgsler fra borgere om problemer med fri bevægelighed og opholdsret, hvoraf de 581 blev registreret som officielle klager. Kommissionen besvarede også 147 spørgsmål fra Europa-Parlamentet og 137 andragender.

<sup>13</sup> Sag C-135/08.

<sup>14</sup> EUT L 158, s. 77.

<sup>15</sup> AT, BE, DE, CY, CZ, ES, IT, LT, MT, PL, SE, UK. ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-981\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-981_en.htm?locale=en)).

<sup>16</sup> CZ, LT ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-75\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-75_en.htm?locale=en)), UK ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-417\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-417_en.htm?locale=en)) AT, DE og SE ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-646\\_en.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-646_en.htm?locale=en)) og BE ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-122\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-122_en.htm)).

<sup>17</sup> MT ændrede sin lovgivning, ES, IT, PL og SE forpligtede sig til at gøre det inden foråret 2013.

<sup>18</sup> Se også beretningen om anvendelsen af EU's charter om grundlæggende rettigheder, COM(2013) 271.

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

<sup>20</sup> [http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/guide\\_free\\_movement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/guide_free_movement_en.pdf)

I 2011 blev der indsendt 2 413 forespørgsler om problemer med fri bevægelighed til Europe Directs kontaktcentre og 3 787 i 2012 (svarende til 3,9 % af centrets årlige mængde).

Problemer med fri bevægelighed og opholdsret ligger i top tre på SOLVIT's liste over forespørgsler (922 forespørgsler) og sager (481 sager behandlet og afsluttet af SOLVIT i rapporteringsperioden, heraf 88 % løst).

### 2.3.3. *Eksempler på behandlede problemer*

En medlemsstats nationale myndigheder har kun ret til at udvise unionsborgere af landet under overholdelse af visse strenge materielle og processuelle beskyttelsesforanstaltninger fastlagt i EU-retten. For at give unionsborgerne retssikkerhed skal disse beskyttelsesforanstaltninger gennemføres fuldt ud og korrekt af alle medlemsstater.

I 2010 traf de franske myndigheder en udvisningsafgørelse over for indbyggerne i ulovlige lejre – størsteparten rumænske og bulgarske **romaer** – og gav dem påbud om at forlade Frankrig. Kommissionen førte en dialog med de franske myndigheder, som udmøntede sig i den fulde indarbejdelse af EU-rettens beskyttelsesforanstaltninger i fransk ret. Den nye lovgivning trådte i kraft i juni 2011.

Danmark vedtog nye udvisningsregler, som trådte i kraft i juli 2011 og også gjaldt unionsborgere, og det var stærkt tvivlsomt, om reglerne var forenelige med EU's regler om fri bevægelighed. Efter Kommissionens kontakt til den danske regering blev **udlændingeloven** ændret i juni 2012.

Disse eksempler viser, at dialog med medlemsstaterne kan være et effektivt middel til at løse problemer til gavn for unionsborgerne.

Et andet eksempel på Kommissionens indsats for at sikre unionsborgernes ret til ikke at blive forskelsbehandlet og for at fjerne hindringer for den frie bevægelighed er de sager, der vedrører **registrering af udenlandske dobbeltnavne**. Efter Kommissionens henvendelse i 2010 ændrede Sverige sin lovgivning i 2012, så det blev tilladt for svenske statsborgere at registrere sig med udenlandske, dobbelte efternavne. Desuden lagde Kommissionen sag an mod Belgien for at få gennemført den samme ret for børn født i Belgien af en belgisk forælder og en forælder fra en anden medlemsstat.

### 2.3.4. *Fremtidige prioriteter*

Efter sin indsats for at sikre gennemførelsen i national ret vil Kommissionen **fokuser på anvendelsen i praksis af EU's regler om fri bevægelighed**. Den foretager i øjeblikket to undersøgelser af anvendelsen af direktiv 2004/38/EF. Den første, som blev igangsat i slutningen af 2012, drejer sig om, hvordan retten til fri bevægelighed og opholdsret påvirkes af formaliteter og procedurer i forbindelse med udstedelse af opholdsdokumenter. Den anden, som blev igangsat tidligt i 2013, skal analysere situationen og virkningen af unionsborgernes mobilitet på lokalt plan.

Resultaterne skal give stof til en yderligere indsats som bekendtgjort i rapporten om unionsborgerskab i 2013, f.eks. forenkling af formaliteter for EU-borgere og fremme af effektiv behandling af sager om fri bevægelighed på lokalt plan.

Endvidere er fuld håndhævelse af EU's regler om fri bevægelighed fortsat højt prioriteret af Kommissionen. Der vil blive udarbejdet en rapport om anvendelsen af disse regler, når indsatsen for håndhævelse er færdiggjort, og der efterfølgende er foretaget en samlet vurdering af virkningen af politikken om fri bevægelighed.

Kommissionen opfordrer fortsat medlemsstaterne til at udveksle information og bedste praksis, herunder vedrørende bekæmpelse af misbrug og svig i forbindelse med fri bevægelighed.

## 2.4. Valgret

Unionsborgere, der bor i en anden medlemsstat end den, hvor de er statsborgere, har ret til at deltage (som vælgere og kandidater) i kommunalvalg og valg til Europa-Parlamentet i bopælslandet på samme vilkår som dets egne statsborgere.

I rapporteringsperioden besvarede Kommissionen ca. 100 forespørgsler fra borgere, 50 spørgsmål fra Europa-Parlamentet og ni andragender om unionsborgernes valgret.

I fem tilfælde førte Kommissionen en dialog med medlemsstaterne om problemer med gennemførelsen af direktiv 94/80/EF (unionsborgeres ret til at deltage i kommunalvalg) og i ti tilfælde om gennemførelsen af direktiv 93/109/EF (unionsborgeres ret til at deltage i valg til Europa-Parlamentet). Resultatet blev, at medlemsstaterne ændrede deres lovgivning eller bekendtgjorde, at de ville foretage ændringer for at overholde EU-retten<sup>21</sup>. Kommissionen er snart færdig med sin vurdering og vil nøje overvåge medlemsstaternes opfyldelse af deres forpligtelser og fulde overholdelse af nationale love.

Derudover kontaktede Kommissionen 11 medlemsstater, som ikke tillod andre unionsborgere end deres egne statsborgere at stifte eller blive medlemmer af politiske partier, hvilket strider mod artikel 22 i TEUF. I to tilfælde blev situationen klarlagt, i et tredje tilfælde blev den nationale lovgivning vedtaget i overensstemmelse med EU-retten, og i et fjerde tilfælde blev der bekendtgjort ændringer. Der blev indledt procedure mod de resterende syv medlemsstater<sup>22</sup>.

I sin **rapport om kommunale valg**<sup>23</sup> offentliggjort den 9. marts 2012 bedømte Kommissionen, hvordan unionsborgernes valgret gennemføres på lokalt plan, og foreslog, at medlemsstaterne vedtog målrettede foranstaltninger til stimulering af borgernes deltagelse og valgdeltagelsen.

Den 12. marts 2013 fremlagde Kommissionen **en meddelelse om** forberedelserne til valget til Europa-Parlamentet i 2014 med yderligere styrkelse af den demokratiske og effektive gennemførelse heraf (COM(2013) 126 final) **og en henstilling** om styrkelse af den demokratiske og effektive gennemførelse af valget til Europa-Parlamentet (C(2013) 1303 final) med det formål at styrke den europæiske dimension af valget til Europa-Parlamentet. Gennem at øge effektiviteten og reducere den administrative byrde vil henstillingen også føre til en mere velfungerende mekanisme som fastlagt i direktiv 93/109/EF til forhindring af, at en person afgiver sin stemme to gange.

Den 20. december 2012 vedtog Rådet **direktiv 2013/1/EU**<sup>24</sup>, som gør det lettere for **unionsborgere at stille op til valget til Europa-Parlamentet i 2014**, da de kun skal legitimere sig og fremlægge en erklæring om, at de opfylder valgbarhedsbetingelserne.

<sup>21</sup> CY, PL og RO vedtog ny lovgivning. CZ, SI og SK bekendtgjorde ændringer af lovgivningen inden valget til Europa-Parlamentet i 2014. EE og LV gav tilfredsstillende forklaringer, mens BG, HU, LT og MT for nylig vedtog lovgivning, som er til behandling.

<sup>22</sup> CZ, ES, GR, LT, LV, PL og SK.

<sup>23</sup> Rapport om anvendelsen af direktiv 94/80/EF om valgret og valgbarhed ved kommunale valg for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere (COM(2012) 99 final).

<sup>24</sup> Rådets direktiv 2013/1/EU af 20. december 2012 om ændring af direktiv 93/109/EF for så vidt angår nærmere regler for valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet for unionsborgere, der har bopæl i en medlemsstat, hvor de ikke er statsborgere (EUT L 26, s. 28).

Endelig har Kommissionen som annonceret i rapporten om unionsborgerskab fra 2010 igangsat en debat med de medlemsstater, der fratager deres statsborgere retten til at deltage i nationale valg, når de udøver deres ret til fri bevægelighed og opholdsrettigheder og forlader deres oprindelsesland (fratagelse af valgrettigheder). Efter en fokuseret debat, som udspandt sig i forbindelse med den fælles høring, som Europa-Parlamentet afholdt om unionsborgerskab den 19. februar 2013, varsler Kommissionen nu konkrete tiltag i sin rapport om unionsborgerskab 2013.

## **2.5. Konsulær beskyttelse**

En unionsborger, der rejser til eller bor i et tredjeland, hvor den medlemsstat, hvori vedkommende er statsborger, ikke er repræsenteret, nyder enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheders beskyttelse på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat.

Den 23. marts 2011 fremlagde Kommissionen som opfølgning på rapporten om unionsborgerskab fra 2010 en meddelelse om "Konsulær beskyttelse af unionsborgere: status og perspektiver"<sup>25</sup> og lancerede et websted om netop dette<sup>26</sup>.

Den 14. december 2011 vedtog Kommissionen et forslag til **et direktiv om konsulær beskyttelse af unionsborgere i udlandet** med det formål at etablere tydelige og retligt bindende regler om samarbejde og koordinering mellem medlemsstaternes konsulære myndigheder for at sikre, at urepræsenterede unionsborgere får lige adgang til beskyttelse fra andre medlemsstaters diplomatiske eller konsulære repræsentationer i et tredjeland.

## **2.6. Ret til at indgive andragender til Europa-Parlamentet**

Unionsborgerne har ret til at indgive andragender til Europa-Parlamentet om EU-anliggender, som påvirker dem direkte. I 2012 modtog Europa-Parlamentets Udvalg for Andragender 1 964 andragender mod 2 091 i 2011 og 1 746 i 2010.

Fra januar til september 2012 blev 1 010 andragender ud af i alt 1 400 registrerede andragender erklæret antagelige (72 %) mod 998 i 2011 (71 %) og 989 i 2010 (60 %). De antagelige andragender blev enten henvist til en institution eller et organ eller afsluttet med et direkte svar til andrageren.

Som i tidligere år var de hyppigste emner for andragender i 2012 grundlæggende rettigheder/retfærdighed, miljøet og det indre marked.

## **2.7. Ret til at klage til Ombudsmanden**

Unionsborgerne har ret til at klage til Den Europæiske Ombudsmand over tilfælde af fejl og forsømmelser i forbindelse med handlinger foretaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer med undtagelse af Den Europæiske Unions Domstol under udøvelsen af dens domstolsfunktioner.

I rapporteringsperioden registrerede Ombudsmanden ca. 2 500 klager om året. Antallet af klager uden for hans mandat faldt fra 1 983 i 2010 til 1 846 i 2011 og igen til 1 720 klager i 2012. Dette fald skyldes primært Ombudsmandens interaktive vejledning, der dirigerer klagerne videre til den kompetente myndighed. I 2012 benyttede 19 281 borgere vejledningen til at få rådgivning.

Antallet af undersøgelser, der blev indledt på grundlag af klager, steg fra 323 undersøgelser i 2010 til 450 i 2012. Denne stigning hidrører fra Ombudsmandens vellykkede indsats for at nå potentielle klager.

<sup>25</sup> KOM(2011) 149 endelig.

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

Den hyppigste genstand for undersøgelserne er manglende åbenhed i EU-forvaltningen. I 2012 gjaldt 21,5 % af tilfældene åbenhed sammenlignet med 33 % i 2010 og 25 % i 2011. I 20 % af alle undersøgelser, der blev afsluttet i 2012 (80 sager), kunne Ombudsmanden sikre et positivt udfald.

## **2.8. Det Europæiske Borgerinitiativ**

I henhold til Det Europæiske Borgerinitiativ kan Kommissionen blive opfordret til at foreslå lovgivning på områder, hvor den har beføjelse hertil, hvis initiativet støttes af en million borgere.

**Forordning (EU) nr. 211/2011**, som finder anvendelse siden den 1. april 2012, fastlægger reglerne og procedurene for disse initiativer.

Fra april 2012 til februar 2013 modtog Kommissionen 27 anmodninger om registrering af sådanne initiativer. Emnerne rækker lige fra ubetinget basisindkomst over uddannelse af høj kvalitet for alle til mediepluralisme og stemmeret. Ifølge initiativtagerne fik det første initiativ det krævede antal støttetilkendegivelser<sup>27</sup>, men er endnu ikke formelt indgivet til Kommissionen.

I 2011 nedsatte Kommissionen en gruppe eksperter fra medlemsstaterne, der skulle udveksle synspunkter, viden og bedste praksis vedrørende de opgaver, medlemsstaterne skal udføre inden for rammerne af borgerinitiativet.

## **2.9. Statistiske data om unionsborgere, som har udøvet deres ret til fri bevægelighed og opholdsret**

Pr. 1. januar 2012 var der ca. 13,6 mio. unionsborgere, som boede (ophold af mindst 12 måneders varighed) i en medlemsstat, hvor de ikke var statsborgere. Der er imidlertid mange flere unionsborgere, som udøver deres ret til fri bevægelighed og ophold. I 2011 blev der foretaget 180 mio. rejser af privat karakter i EU og næsten 30 mio. forretningsrejser.

## **3. UDVIKLINGSTENDENSER FOR PRINCIPPET OM IKKEFORSKELSBEHANDLING PÅ GRUND AF NATIONALITET**

Artikel 18 i TEUF og artikel 21, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder forbyder forskelsbehandling på grund af nationalitet inden for traktaternes anvendelsesområde og med forbehold af disses særlige bestemmelser.

Da dette princip gælder ethvert anliggende, der falder ind under EU-retten materielle anvendelsesområde, er opretholdelsen af princippet en integreret del af Kommissionens opgave med at sikre korrekt anvendelse af EU-retten på de forskellige politikområder som illustreret ved en række eksempler nedenfor fra rapporteringsperioden.

I en række procedurer mod seks medlemsstater (Østrig, Belgien, Frankrig, Tyskland, Grækenland og Luxembourg) anfægtede Kommissionen de nationale bestemmelser om, at **adgang til notar erhvervet** var forbeholdt statsborgere i den pågældende medlemsstat. I sine domme af 24. maj 2011 fandt Domstolen, at disse bestemmelser var diskriminerende på grund af nationalitet og dermed udgjorde et traktatbrud<sup>28</sup>.

I 2011 i et andet eksempel på en håndhævelsesforanstaltning indbragte Kommissionen Østrig for Domstolen på grund af en national regel om **rabat på billetter til offentlig transport**,

<sup>27</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-107\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-107_en.htm)

<sup>28</sup> Sag C-53/08, C-47/08, C-50/08, C-54/08, C-61/08 og C-51/08.

som kun gjaldt studerende, hvis forældre modtog de østrigske familieydelse. I sin dom af 4. oktober 2012 støttede Domstolen Kommissionen i dens holdning og opretholdt princippet om, at EU-studerende, der studerer i andre medlemsstater, har den samme ret til visse fordele som lokale studerende<sup>29</sup>.

I 2012 indledte Kommissionen en sag om problemer, som ikkemaltesiske unionsborgere med bopæl i Malta har med at få adgang til **rabat på vand og el** på samme vilkår som maltesiske statsborgere.

Kommissionen traf også målrettede politiske foranstaltninger på områder, hvor der var bestemte problemer med forskelsbehandling på grund af nationalitet.

En række klager og opfordringer til at præcisere lovgivningen fra interessenter viser, at der findes tvivlsomme nationale begrænsninger for adgang til idræt og/eller konkurrencesport i visse medlemsstater. For at afhjælpe disse vedtog Kommissionen en [meddelelse](#)<sup>30</sup> i januar 2011 om udvikling af sportens europæiske dimension, som rummer vejledning til medlemsstaterne i, hvordan de sikrer, at der ikke foregår forskelsbehandling på grund af nationalitet **med hensyn til adgang til idræt og/eller konkurrencesport**.

I december 2011 udstedte Kommissionen vejledning til medlemsstaterne i, hvordan de sikrer, at **grænseoverskridende arveafgiftsregler** ikke er diskriminerende på grund af nationalitet<sup>31</sup>. Dette initiativ blev efterfulgt af en horisontal håndhævelsesforanstaltning vedrørende nationale arveafgiftsregler, der var i modstrid med EU-traktaterne.

Ved udgangen af 2012 iværksatte Kommissionen en undersøgelse med henblik på at foretage en grundig vurdering af den nationale lovgivning om direkte skatter og fastslå, om de medfører urimelige ulemper for arbejdstagere og personer, der flytter til en anden medlemsstat. Dette initiativ følger efter et initiativ, der blev lanceret i 2010 for at undersøge medlemsstaternes lovgivning om direkte skatter og sikre, at den ikke medfører forskelsbehandling af grænsearbejdere. Kommissionen træffer på dette grundlag de rette foranstaltninger og vil følge samme tilgang for ovennævnte 2012-undersøgelse.

I maj 2012 udstedte Kommissionen retningslinjer til medlemsstaterne<sup>32</sup> om **ikkediskriminerende vignetsystemer til personbiler og motorcykler**.

I juni 2012 bekendtgjorde<sup>33</sup> Kommissionen som led i sin indsats for at sætte skub i væksten gennem bedre gennemførelse af servicedirektivet (direktiv 2006/123/EF) en række foranstaltninger til korrekt håndhævelse af princippet om ikkeforskelsbehandling på grund af nationalitet hos modtagerne af tjenesteydelser og udstedte også specifik vejledning til medlemsstaterne om anvendelsen af dette princip<sup>34</sup>.

Kommissionen anerkendte, at **adgang til betalingskonti og andre bankydelser** er blevet afgørende for borgernes deltagelse i det økonomiske liv og samfundslivet, og som nævnt i Akten for det indre marked II<sup>35</sup> fra oktober 2012 vedtager Kommissionen samtidig med

---

<sup>29</sup> Sag C-75/11.

<sup>30</sup> SEK(2011) 66/2.

<sup>31</sup> KOM(2011) 864 endelig.

<sup>32</sup> COM(2012) 199 final.

<sup>33</sup> COM(2012) 261 final.

<sup>34</sup> SWD(2012) 146 final.

<sup>35</sup> COM(2012) 573.

vedtagelsen af denne rapport et initiativ, der bl.a. tager sigte på at afhjælpe forskelsbehandling på grund af nationalitet i forbindelse med sådanne konti og bankydelser<sup>36</sup>.

Ved udgangen af 2012 igangsatte Kommissionen en undersøgelse<sup>37</sup> af, hvordan princippet om ikkeforskelsbehandling på grund af nationalitet gennemføres i national ret på området for **adgang til højere uddannelse, herunder økonomisk støtte**.

Endelig foreslog Kommissionen den 26. april 2013 et direktiv til fremme af arbejdstagernes udøvelse af deres ret til fri bevægelighed i EU<sup>38</sup>, som bl.a. har til formål at forebygge forskelsbehandling af mobile EU-arbejdstagere på grund af nationalitet.

#### **4. KONKLUSIONER**

Denne rapport beskriver de væsentligste tendenser og tiltag på EU-plan vedrørende unionsborgerskab siden 2011. Den supplerer og ledsager rapporten om unionsborgerskab 2013.

---

<sup>36</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om sammenligneligheden af gebyrer i forbindelse med betalingskonti, betalingskontoskift og adgang til basale betalingskonti, COM(2013) 266.

<sup>37</sup> "Evaluation of EU rules on free movement of EU citizens and their family members and their practical implementation".

<sup>38</sup> Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om foranstaltninger til fremme af arbejdstagernes udøvelse af deres ret til fri bevægelighed, COM(2013) 236 final.