



Raad van de  
Europese Unie

Brussel, 8 december 2023  
(OR. en)

16551/23

---

---

**Interinstitutioneel dossier:  
2023/0441(CNS)**

---

---

**COCON 51  
VISA 243  
FREMP 366  
FRONT 404**

## **VOORSTEL**

---

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	7 december 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2023) 930 final
Betreft:	Voorstel voor een RICHTLIJN VAN DE RAAD tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen en van Richtlijn (EU) 2019/997 tot vaststelling van een EU-noodreisdocument

---

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2023) 930 final.

\_\_\_\_\_

Bijlage: COM(2023) 930 final



Brussel, 6.12.2023  
COM(2023) 930 final

2023/0441 (CNS)

Voorstel voor een

## **RICHTLIJN VAN DE RAAD**

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

{SEC(2023) 930 final} - {SWD(2023) 940 final} - {SWD(2023) 941 final} -  
{SWD(2023) 942 final}

## TOELICHTING

### 1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

#### • **Motivering en doel van het voorstel**

Burgers van de Unie die reizen naar of wonen in een derde land waar hun lidstaat van nationaliteit niet wordt vertegenwoordigd door een ambassade of consulaat, hebben recht op de bescherming door de diplomatieke en consulaire instanties van iedere andere lidstaat onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat. Dit EU-burgerschaprecht, dat bij het Verdrag van Maastricht is ingevoerd, is vervat in artikel 20, lid 2, punt c), en artikel 23 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en in artikel 46 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna “het Handvest” genoemd).

Dit recht is de externe dimensie van het burgerschap van de Unie, alsmede een van de praktische voordelen daarvan en een tastbaar voorbeeld van Europese solidariteit. Het beschermt burgers van de Unie die in een derde land waar zij niet worden vertegenwoordigd door de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten, hulp nodig hebben, bijvoorbeeld door een ongeval, een ernstige ziekte, een misdrijf of het verlies van reisdocumenten.

Op 20 april 2015 heeft de Raad Richtlijn (EU) 2015/637 betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen vastgesteld<sup>1</sup>, ter vervanging van het intergouvernementele kader voor consulaire bescherming<sup>2</sup>. De lidstaten hadden drie jaar de tijd, tot mei 2018, om de richtlijn in nationale wetgeving om te zetten<sup>3</sup>.

In het werkprogramma van de Commissie voor 2021<sup>4</sup> werd een herziening van de Unieregels inzake consulaire bescherming aangekondigd ter verbetering van de paraatheid en capaciteit van de Unie en de lidstaten om burgers van de Unie in tijden van crisis te beschermen en te ondersteunen. Die herziening moest beogen de ondersteunende rol van de Unie te versterken en optimaal gebruik te maken van het unieke netwerk van delegaties van de Unie.

Verder heeft de Commissie in haar mededeling over de follow-up van de Conferentie over de toekomst van Europa toegezegd te zullen overwegen op nieuwe gebieden actie te ondernemen, zoals “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”<sup>5</sup>.

---

1 Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad van 20 april 2015 betreffende de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ter vergemakkelijking van de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie in derde landen en tot intrekking van Besluit 95/553/EG (PB L 106 van 24.4.2015, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/637/oj>).

2 Besluit 95/553/EG van de Vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 19 december 1995 betreffende bescherming van de burgers van de Europese Unie door de diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen (PB L 314 van 28.12.1995, blz. 73, <http://data.europa.eu/eli/dec/1995/553/oj>).

3 Artikel 17, lid 1, van de richtlijn.

4 [690 final](#).

5 Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, 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 en bijlage](#)).

In het in maart 2022 door de Raad aangenomen strategisch kompas inzake veiligheid en defensie – Voor een Europese Unie die haar burgers, waarden en belangen beschermt en bijdraagt aan de internationale vrede en veiligheid”<sup>6</sup>, werd aangekondigd dat “de crisisresponsmechanismen van de EDEO, onze consulaire ondersteuning en veiligheid ter plaatse zullen worden herzien en versterkt om de lidstaten beter te helpen bij het beschermen en redden van hun burgers in het buitenland, en om onze EU-delegaties te ondersteunen bij het evacueren van personeel”<sup>7</sup>.

Zoals opgemerkt in het verslag van de Commissie van 2 september 2022 over de uitvoering en toepassing van Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad<sup>8</sup>, nemen crises die tot verzoeken om consulaire bescherming leiden, in frequentie en omvang toe. Tijdens COVID-19-pandemie (die van een ongekeerde omvang en complexiteit was), de crisis in Afghanistan, de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, het conflict in Sudan, de repatriëringen uit Israël en Gaza en andere, soortgelijke crises konden lacunes worden vastgesteld en kon worden nagedacht over mogelijkheden om het recht van burgers van de Unie op consulaire bescherming te versterken.

In het licht van het bovenstaande stelt de Commissie voor Richtlijn (EU) 2015/637 te wijzigen om de coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen te verbeteren en te versterken die nodig zijn om de consulaire bescherming van burgers van de Unie te vergemakkelijken.

Om de rechtszekerheid voor consulaire autoriteiten en burgers te verbeteren, stelt de Commissie voor te verduidelijken wanneer een burger van de Unie als “niet-vertegenwoordigd” moet worden beschouwd en dus recht heeft op consulaire bescherming van de consulaire instanties van andere lidstaten. Wijzigingen van Richtlijn (EU) 2015/637 moeten zorgen voor het stroomlijnen van de samenwerking tussen de consulaire instanties, die wordt ondersteund door de delegaties van de Unie.

De Commissie is van mening dat, om optimaal gebruik te maken van het netwerk van delegaties van de Unie, met name in derde landen waar weinig lidstaten aanwezig zijn, de taken van de delegaties moeten worden verduidelijkt en dat hun ondersteunende rol moet worden versterkt, met name op het gebied van crisisparaatheid en -respons. Zo voorziet het voorstel erin dat voor alle derde landen zogenaamde gezamenlijke consulaire noodplannen (ook wel “gezamenlijke EU-kaders voor consulaire crisisparaatheid” genoemd) worden opgesteld om de respons op eventuele toekomstige consulaire crises te vergemakkelijken. Daarnaast biedt het voorstel een rechtsgrondslag voor de mogelijke inzet van zogenaamde gezamenlijke consulaire teams, d.w.z. vrijwillige multidisciplinaire teams met consulaire deskundigen van de lidstaten en de instellingen van de Unie, ter ondersteuning van de lokale consulaire diensten van de lidstaten in tijden van crisis<sup>9</sup>.

---

6 [ST 7371/22](#).

7 Naar aanleiding hiervan werd in juli 2022 het crisisresponscentrum van de EDEO opgericht als permanente crisisresponscapaciteit van de EDEO, die samenwerkt met de crisiscellen van de instellingen van de Unie, de lidstaten en de partners.

8 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 Zie ook de gezamenlijke nota van het voorzitterschap en de EDEO over gezamenlijke consulaire teams ([ST 13619/20](#)).

De Commissie stelt ook voor de informatiestroom tussen de lidstaten en de instellingen van de Unie te verbeteren en de burgers van de Unie beter voor te lichten, zodat zij hun reisplannen met meer kennis van zaken kunnen maken.

Tot slot stelt de Commissie voor om de bepalingen inzake de vergoeding van kosten die voortvloeien uit de verlening van consulaire bescherming te stroomlijnen. In de toekomst moeten de lidstaten het recht hebben om de betrokken burger rechtstreeks om vergoeding te verzoeken, teneinde langdurige bureaucratische procedures te voorkomen. Daarnaast moeten de delegaties van de Unie ook recht hebben op financiële vergoedingen wanneer zij consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers ondersteunen. Deze nieuwe financiële procedures moeten ook van toepassing zijn in het kader van Richtlijn (EU) 2019/997<sup>10</sup>, waarin is vastgesteld onder welke voorwaarden en volgens welke procedure niet-vertegenwoordigde burgers in derde landen een EU-noodreisdocument (EU-NRD) kunnen verkrijgen en waarbij een uniform model voor een dergelijk document is vastgesteld.

Het verbeteren van de consulaire bescherming van burgers van de Unie in het buitenland door de solidariteit en samenwerking binnen de Unie op dit gebied te versterken, zorgt ervoor dat de burgers van de Unie dit grondrecht volgens de hoogste normen kunnen blijven uitoefenen, met name in tijden van crisis.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Artikel 9, punt f), van Richtlijn (EU) 2015/637 verwijst uitdrukkelijk naar de afgifte van dergelijke noodreisdocumenten. Dit voorstel zorgt ervoor dat Richtlijn (EU) 2015/637 en de specifieke regels die van toepassing zijn op EU-NRD's waarin Richtlijn (EU) 2019/997 voorziet, op elkaar blijven afgestemd.

Dit voorstel zorgt ook voor samenhang met Besluit 2010/427/EU van de Raad<sup>11</sup>, dat het mandaat van de delegaties van de Unie bepaalt. Overeenkomstig artikel 5, lid 10, van dat besluit, moeten delegaties van de Unie overeenkomstig artikel 35, derde alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie de lidstaten op hun verzoek ondersteunen in hun diplomatieke betrekkingen en in hun taak burgers van de Unie in derde landen consulaire bescherming te bieden, op begrotingsneutrale basis.

Richtlijn (EU) 2015/637 bevat verwijzingen naar het Uniemechanisme voor civiele bescherming<sup>12</sup>, dat wordt gebruikt om bij consulaire bijstand ondersteuning op het gebied van civiele bescherming te verlenen. Het voorstel zorgt voor volledige afstemming tussen Richtlijn (EU) 2015/637 en de regels inzake het Uniemechanisme voor civiele bescherming, onder meer in het licht van de ervaringen die zijn opgedaan bij de COVID-19-pandemie en de consulaire noodsituatie van 2021 in Afghanistan.

---

10 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: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/997/oj>).

11 Besluit 2010/427/EU van de Raad van 26 juli 2010 tot vaststelling van de organisatie en werking van de Europese Dienst voor extern optreden (PB L 201 van 3.8.2010, blz. 30, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2010/427/oj>).

12 Besluit nr. 1313/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 924, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2013/1313/oj>).

Om de praktische uitvoering van het recht op consulaire bescherming te waarborgen, blijft de Unie onderhandelen over de opname van zogenaamde consulaire beschermingsclausules in internationale overeenkomsten, teneinde te voorzien in ontheffing van de in artikel 8 van het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen van 1963<sup>13</sup> neergelegde verplichting voor de vertegenwoordigde lidstaten om het derde land waar een niet-vertegenwoordigde burger van de Unie is gevestigd, in kennis te stellen van de verlening van consulaire bescherming.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Dit voorstel is in overeenstemming met het beleid inzake civiele bescherming en crisisrespons.

## **2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID**

- **Rechtsgrondslag**

De voorgestelde richtlijn strekt tot wijziging van Richtlijn (EU) 2015/637. Zij deelt derhalve de rechtsgrondslag van die richtlijn, namelijk artikel 23 VWEU. Op grond van de tweede alinea van die bepaling kan de Raad, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure en na raadpleging van het Europees Parlement, richtlijnen aannemen tot vaststelling van coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen die nodig zijn om de consulaire bescherming voor niet-vertegenwoordigde EU-burgers te vergemakkelijken. Deze bepaling is van toepassing op alle lidstaten.

De wijzigingen van dit voorstel hebben tot doel de maatregelen te verbeteren die nodig zijn om de verlening van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde burgers waarin Richtlijn (EU) 2015/637 voorziet, te vergemakkelijken.

- **Subsidiariteit**

Consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers is per definitie een grensoverschrijdende aangelegenheid, aangezien het gaat om een aan het burgerschap van de Unie verbonden recht dat burgers alleen kunnen laten gelden jegens andere lidstaten dan die waarvan zij de nationaliteit hebben.

De doelstelling van dit voorstel, namelijk het verbeteren van de uitoefening van het in artikel 20, lid 2, punt c), VWEU bedoelde recht door niet-vertegenwoordigde burgers, kan niet doeltreffend door de lidstaten afzonderlijk worden verwezenlijkt, aangezien daarvoor een aantal bepalingen van Richtlijn (EU) 2015/637 moet worden gewijzigd. Optreden op het niveau van de Unie is dan ook noodzakelijk.

Als er niet wordt opgetreden op het niveau van de Unie, zouden de regels van Richtlijn (EU) 2015/637 niet worden aangepast om de tekortkomingen aan te pakken die bij de toepassing ervan zijn vastgesteld. Bovendien zou in de regels geen rekening worden gehouden met de ervaring die tijdens recente consulaire crises is opgedaan. Daardoor zouden burgers van de Unie hun recht op consulaire bescherming niet zo goed kunnen uitoefenen als optreden op het niveau van de Unie mogelijk zou maken.

---

13 Beschikbaar op: [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_2\\_1963.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_2_1963.pdf)

- **Evenredigheid**

De doelstellingen van dit voorstel kunnen worden bereikt door een aantal bepalingen van Richtlijn (EU) 2015/637 te wijzigen.

Daarmee gaat het voorstel niet verder dan nodig is om deze doelstelling te bereiken, aangezien het de bestaande regels en procedures van Richtlijn (EU) 2015/637 niet fundamenteel wijzigt. Het voorziet zeker niet in de invoering van aanvullende procedures, maar beoogt de bestaande procedures te stroomlijnen om de administratieve lasten voor de lidstaten te verminderen en de verlening van consulaire bescherming te vergemakkelijken. Bijstandverlenende lidstaten zouden bijvoorbeeld de mogelijkheid krijgen om, op niet-discriminerende wijze, kosten rechtstreeks in te vorderen bij niet-vertegenwoordigde burgers, in plaats van vergoeding te moeten vragen aan de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit heeft.

Aanvullende uitleg over de evenredigheid van de verschillende beleidsopties — met inbegrip van de beleidsopties die niet in aanmerking zijn genomen — is te vinden in de effectbeoordeling bij dit voorstel<sup>14</sup>.

- **Keuze van het instrument**

Overeenkomstig artikel 23, tweede alinea, VWEU is het voorgestelde instrument een richtlijn.

### **3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING**

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Dit voorstel houdt rekening met de besprekingen in de Groep consulaire zaken van de Raad, en in het bijzonder met de gedachtewisselingen die na de aanneming van het verslag van de Commissie over de uitvoering en toepassing van Richtlijn (EU) 2015/637<sup>15</sup> hebben plaatsgevonden over het verder faciliteren van de uitoefening van het recht van burgers van de Unie op consulaire bescherming in derde landen. Na deze besprekingen was het voorzitterschap van de Raad van oordeel dat de richtlijn voor herziening in aanmerking kwam, met name op basis van de ervaringen met consulaire crises in de jaren daarvoor.

Er werd een speciale vragenlijst voor de instanties van de lidstaten gebruikt om kwantitatieve gegevens te verzamelen over de nationale wetgeving en procedures van de lidstaten, hun consulaire netwerken en middelen, de consulaire bescherming die zij bieden, en hun reis- en communicatiefaciliteiten. Daarnaast is de instanties van de lidstaten ook verzocht kwalitatieve feedback te geven over de toepassing van Richtlijn (EU) 2015/637, over mogelijke beleidsopties en over de lessen die zijn getrokken uit de consulaire respons op de COVID-19-pandemie.

Via een online-enquête werd de delegaties van de Unie gevraagd naar hun oordeel over de status quo (ook in tijden van crisis, zoals rond de COVID-19-uitbraak), de werking van Richtlijn (EU) 2015/637 en de beschikbare beleidsopties.

In de loop van 2021 zijn in vijf geselecteerde derde landen diepgaande gesprekken gevoerd met delegaties van de Unie, vertegenwoordigingen van de lidstaten en organisaties van

---

14 SWD(2023) 941 final.

15 [ST 15876/22](#).

toeristen/expats<sup>16</sup>. Ook is gesproken met ambtenaren van organen van de Unie met een ondersteunende rol op het gebied van consulaire bescherming.

Meer informatie over de ontvangen feedback is te vinden in de effectbeoordeling bij dit voorstel.

- **Bijeenbrengen en benutten van expertise**

De Commissie heeft Flash Eurobarometer 485<sup>17</sup> gewijd aan een reeks kwesties die verband houden met het burgerschap van de Unie en democratie. Daarvoor is in februari/maart 2020 veldwerk in de lidstaten verricht. Bij de enquête werd onder meer onderzocht hoe goed de burgers van de Unie de rechten kennen die voortvloeien uit het burgerschap van de Unie, met inbegrip van consulaire bescherming. In 2023 werd een soortgelijke enquête gehouden<sup>18</sup>.

Een openbare raadpleging voor het verslag over het EU-burgerschap 2020<sup>19</sup> vond plaats tussen 9 juli 2020 en 1 oktober 2020 en bevatte vragen over consulaire bescherming. In het verslag werd de ongekende operatie beschreven waarbij de lidstaten, met steun van de diensten van de Commissie en de EDEO, erin slaagden tussen februari en mei 2020 meer dan een half miljoen burgers van de Unie te repatriëren die met COVID-19-reisbeperkingen te maken hadden gekregen. In het verslag werd geschat dat in 2020 76 % van de burgers van de Unie op de hoogte was van het recht om andere lidstaten om bijstand te verzoeken, indien hun eigen lidstaat in een derde land niet over een ambassade of consulaat beschikt.

Om de analyse van de effectbeoordeling voor te bereiden maakte de Commissie daarnaast gebruik van feedback van het publiek die zij in het kader van het raadplegingsproces had ontvangen.

Tot slot werd bewijsmateriaal verzameld en geanalyseerd in een speciale studie die in opdracht van de Commissie werd uitgevoerd<sup>20</sup>. Meer informatie over de ontvangen feedback is te vinden in de effectbeoordeling bij dit voorstel.

- **Effectbeoordeling**

Zoals is beschreven in de effectbeoordeling<sup>21</sup>, heeft dit initiatief als algemeen doel de uitoefening te verbeteren van het recht van burgers van de Unie om op het grondgebied van derde landen waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet wordt vertegenwoordigd, bescherming van de diplomatieke en consulaire instanties van een andere lidstaat te genieten, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van die lidstaat.

Dit zou worden bereikt aan de hand van de volgende specifieke doelstellingen: i) de rechtszekerheid van EU-burgers versterken met betrekking tot het toepassingsgebied van consulaire bescherming; ii) zorgen voor een duidelijke rolverdeling en mechanismen voor coördinatie en samenwerking tussen de lidstaten en de delegaties van de Unie, ook in tijden van crisis; iii) de informatieverstrekking en de communicatie met (niet-vertegenwoordigde)

---

16 Costa Rica, Ethiopië, Fiji, Montenegro en Rusland.

17 [Flash Eurobarometer 485](#): EU-burgerschap en democratie; februari/maart 2020.

18 [Flash Eurobarometer 528](#): Burgerschap en democratie, april/mei 2023.

19 Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over het EU-burgerschap 2020 – Burgers meer zeggenschap geven en hun rechten beschermen ([COM\(2020\) 730 final](#)).

20 [Studie ter ondersteuning van de effectbeoordeling](#), met inbegrip van de [bijlagen](#).

21 SWD(2023) 941 final.

burgers van de Unie verbeteren; en iv) de doelmatigheid en benutting van procedures voor financiële vergoedingen verbeteren.

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

De opties die zijn overwogen voor de eerste doelstelling beogen de definitie van “niet-vertegenwoordigde burger” te verduidelijken en te verbeteren, om te voorkomen dat niet-vertegenwoordigde burgers geen bijstand krijgen doordat de lidstaten of de delegaties van de Unie de situatie onjuist interpreteren of beoordelen. Beleidsoptie 1a bestaat uit zachte maatregelen, terwijl beleidsoptie 1b bestaat uit wetswijzigingen om de definitie en de personele werkingssfeer van Richtlijn (EU) 2015/637 te verduidelijken. Optie 1c betreft de invoering van een nieuw “vermoeden van niet-vertegenwoordiging”.

Voor de tweede specifieke doelstelling zijn bij de effectbeoordeling opties onderzocht voor het verhelpen van de problemen in verband met de belangrijkste begrippen en procedures die betrekking hebben op de samenwerking tussen lidstaten en delegaties van de Unie voor het verlenen van consulaire bijstand aan niet-vertegenwoordigde burgers. Wat lokale consulaire samenwerkingsnetwerken betreft, omvat beleidsoptie 2a zachte maatregelen om de verschillende verantwoordelijkheden binnen dergelijke netwerken beter te structureren. Bij beleidsoptie 2b wordt voorgesteld de vergaderingen over lokale samenwerking te laten voorzitten door de delegaties van de Unie. Beleidsoptie 2c omvat wetswijzigingen om in de gezamenlijke consulaire noodplannen duidelijke taken toe te wijzen aan de verschillende betrokken actoren, en een herziening van het begrip “leidende staat”. Ook wordt voorgesteld dergelijke plannen en zogenoemde gezamenlijke consulaire teams in Richtlijn (EU) 2015/637 op te nemen. Beleidsoptie 2d bestaat uit juridische wijzigingen om de ondersteunende rol van de delegaties van de Unie te verduidelijken, met name door deze af te stemmen op het EDEO-besluit. Optie 2e omvat wetgevingswijzigingen waarbij delegaties van de Unie nieuwe bevoegdheden worden verleend, op grond waarvan zij in derde landen zonder vertegenwoordiging rechtstreeks consulaire bescherming kunnen verlenen aan niet-vertegenwoordigde burgers die daarom verzoeken.

De opties voor de derde specifieke doelstelling hebben betrekking op de belangrijkste achterliggende oorzaken van problemen bij de communicatie met burgers, namelijk: i) de problemen bij de informatieverstrekking door de lidstaten en de Unie en ii) het gebrek aan informatie over burgers die in het buitenland reizen of verblijven. Voor de eerste kwestie omvat optie 3a wetgevingswijzigingen waarbij nieuwe vereisten inzake informatieverstrekking worden toegevoegd, terwijl optie 3b inhoudt dat een EU-reisadviesportaal wordt opgezet. Wat de tweede kwestie betreft, betekent optie 3c dat een EU-brede communicatiecampagne wordt gehouden, terwijl de lidstaten bij optie 3d maatregelen zouden moeten bevorderen die de EU-burgers de mogelijkheid bieden de nationale instanties in kennis te stellen van hun reis of verblijf in het buitenland.

Tot slot zijn de opties in het kader van specifieke doelstelling 4 erop gericht de complexiteit en ondoelmatigheid van de procedures voor financiële vergoedingen te verminderen, zodat er vaker gebruik van wordt gemaakt en de processen ten behoeve van de burgers van de Unie en de lidstaten sneller verlopen. Optie 4a omvat “zachte” maatregelen die beogen de procedure te verduidelijken en de lidstaten opleiding te verstrekken, terwijl optie 4b wetswijzigingen inhoudt die de vergoedingsprocedures verbeteren en tot de delegaties van de Unie uitbreiden, teneinde te waarborgen dat de vereiste inzake kostenneutraliteit van het EDEO-besluit wordt nageleefd.

De analyse in de effectbeoordeling heeft geleid tot een voorkeurscombinatie van de volgende specifieke beleidsopties: 1b) de definitie en het personele toepassingsgebied van Richtlijn (EU) 2015/637 verduidelijken, 2b) de vergaderingen over lokale samenwerking laten voorzitten door de delegaties van de Unie, 2c) in de gezamenlijke consulaire noodplannen duidelijke taken toewijzen aan de verschillende betrokken actoren, en het begrip “leidende staat” herzien, 2d) de ondersteunende rol van de delegaties van de Unie verduidelijken, 3a) informatie verstrekken, 3d) maatregelen bevorderen om burgers van de Unie in staat te stellen hun reizen of verblijf in het buitenland door te geven/te registreren, en 4b) de financiële procedures verbeteren.

De belangrijkste voordelen van de voorkeurscombinatie van opties bestaan erin dat het grondrecht van burgers van de Unie op consulaire bescherming beter wordt gewaarborgd en doeltreffender kan worden uitgeoefend, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de lidstaat die bijstand verleent. Dit wordt bereikt door de procedures te verduidelijken en de rechtszekerheid voor de lidstaten en de delegaties van de Unie te vergroten. Andere voordelen zijn betere communicatie met de burgers van de Unie door de toegang tot betrouwbare informatie te vergemakkelijken en de reizen en verblijven van burgers in het buitenland uitgebreider te registreren. De voorkeursmaatregelen leiden ook tot kleine besparingen en efficiëntieverbeteringen voor de nationale overheden en tot tijdbesparingen en minder lasten voor de burgers van de Unie.

De kosten van de voorkeursoptie zijn zeer beperkt en worden gedragen door de lidstaten en de Unie, met inbegrip van de delegaties van de Unie.

Op 6 juli 2023 heeft de Raad voor regelgevingstoetsing een “positief advies met voorbehoud” uitgebracht over de opnieuw ingediende ontwerp-effectbeoordeling<sup>22</sup>.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Bij de voorbereiding van dit voorstel zijn geen specifieke gevolgen voor kleine en middelgrote ondernemingen vastgesteld. Om geautomatiseerde verwerking te vergemakkelijken, voorziet het voorstel in de verstrekking van informatie in machineleesbare vorm, conform het beginsel “standaard digitaal”.

- **Grondrechten**

Met dit voorstel wordt uitvoering gegeven aan het grondrecht van burgers van de Unie op diplomatieke en consulaire bescherming, dat wordt gewaarborgd door artikel 20, lid 2, punt c), en artikel 23 VWEU en artikel 46 van het Handvest.

Aangezien het voorstel de rol en de werking van de delegaties van de Unie bij de ondersteuning van de verlening van consulaire bescherming versterkt, heeft het een rechtstreeks en gunstig effect op de toepassing van artikel 41 van het Handvest, dat het grondrecht van de burgers van de Unie op een eerlijke, transparante en efficiënte behandeling van hun zaken door de instellingen en andere organen van de Unie bevat.

Het voorstel houdt tevens verband met artikel 7 (over de eerbiediging van het privé-leven) en artikel 8 (over de bescherming van persoonsgegevens) van het Handvest. De verwerking van persoonsgegevens van burgers, met inbegrip van het verzamelen van, de toegang tot en het gebruik van persoonsgegevens, raakt aan het in het Handvest vastgelegde recht op privacy en recht op bescherming van persoonsgegevens. Aantasting van die grondrechten moet

---

22 SEC(2023) 930.

gerechtvaardigd zijn<sup>23</sup>. Met betrekking tot het recht op bescherming van persoonsgegevens, met inbegrip van gegevensbeveiliging, zijn de desbetreffende regels van de Unie van toepassing<sup>24</sup>. Het ligt niet in de bedoeling af te wijken van het gegevensbeschermingsstelsel van de Unie. De lidstaten moeten duidelijke regels, voorwaarden en waarborgen toepassen, overeenkomstig de Unieregels inzake gegevensbescherming.

Door een specifieke bepaling toe te voegen, zou het voorstel ook het recht op een doeltreffende voorziening in rechte waarborgen (artikel 47 van het Handvest).

#### **4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING**

Dit voorstel heeft gevolgen voor de administratieve kosten voor de Commissie en de delegaties van de Unie. De beperkte terugkerende personeelskosten en andere administratieve uitgaven zouden worden gedekt door de begrotingslijn “Administratieve uitgaven”.

De financiële gevolgen en de gevolgen voor de begroting zijn nader uiteengezet in het bij dit voorstel gevoegde financieel memorandum.

#### **5. OVERIGE ELEMENTEN**

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

Het is belangrijk een realistische aanpak te volgen voor het toezicht op de uitvoering van Richtlijn (EU) 2015/637, als gewijzigd, en de nationale consulaire instanties niet te zwaar te belasten. De lidstaten wordt gevraagd om jaarlijks bij de Commissie informatie over een beperkt aantal belangrijke indicatoren in te dienen.

Na acht jaar zal de Commissie een evaluatie uitvoeren van Richtlijn (EU) 2015/637, zoals gewijzigd bij het voorstel, en een verslag over de belangrijkste bevindingen publiceren.

- **Toelichtende stukken**

Voor een correcte uitvoering van deze richtlijn zijn toelichtende documenten in de vorm van concordantietabellen nodig.

- **Artikelsgewijze toelichting**

**Artikel 1 bevat de volgende wijzigingen van Richtlijn (EU) 2015/637** (de overige bepalingen blijven ongewijzigd):

*Artikel 6:* De wijzigingen in dit artikel zijn bedoeld om te verduidelijken wanneer een lidstaat als niet-vertegenwoordigd in een derde land moet worden beschouwd omdat hij geen ambassade of consulaat heeft die daadwerkelijk consulaire bescherming kan bieden. Daartoe

---

23 Zie bijvoorbeeld het arrest van 17 oktober 2013, Schwarz, C-291/12, EU:C:2013:670.

24 Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>) en Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG (PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>).

wordt een nieuw lid ingevoegd met de criteria die de ambassade of het consulaat waaraan de niet-vertegenwoordigde burger consulaire bescherming vraagt, in aanmerking moet nemen om te bepalen of een lidstaat geen ambassade of consulaat heeft die in een bepaald geval daadwerkelijk consulaire bescherming kan bieden. Deze criteria moeten worden toegepast in het licht van de plaatselijke omstandigheden.

Een ander nieuw lid verduidelijkt dat de aanwezigheid van een honorair consul van de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit, alleen in aanmerking mag worden genomen indien de door de burger gevraagde bijstand onder de bevoegdheden van de honorair consul valt. Dit om te voorkomen dat burgers bijstand wordt ontzegd onder verwijzing naar een honorair consul die niet bevoegd is om hen bij te staan.

*Artikel 7:* De bepalingen inzake de kennisgeving van regelingen tussen de lidstaten zouden worden verplaatst naar het nieuw ingevoerde artikel 13 ter, waar deze worden samengevoegd met andere kennisgevingsvereisten. Er wordt een nieuw lid ingevoegd op grond waarvan vertegenwoordigde lidstaten verzoeken om bijstand kunnen overdragen, op basis van de beschikbare capaciteit in crisissituaties. Dit moet zorgen voor een efficiënt gebruik van de beschikbare middelen in dergelijke situaties.

Tot slot hebben de wijzigingen ten doel te verduidelijken dat aanvragen door de benaderde consulaire instanties moeten worden overgedragen. Niet-vertegenwoordigde burgers die om bijstand verzoeken, mag niet worden gevraagd zich zelf tot een andere lidstaat te wenden. Bovendien moeten de burgers op de hoogte worden gehouden van de overdracht van aanvragen.

*Artikel 9:* Aan dit artikel wordt een verwijzing naar “evacuatie” toegevoegd om alle situaties te bestrijken waarin burgers van de Unie worden gered en van gebieden waar zich een noodsituatie voordoet, worden overgebracht naar een veilige locatie, die zich niet noodzakelijkerwijs op het grondgebied van een lidstaat bevindt, alsook situaties waarin burgers van de Unie naar het grondgebied van de Unie worden gerepatrieerd. Bovendien wordt de verwijzing naar Besluit 96/409/GBVB<sup>25</sup> vervangen door een verwijzing naar Richtlijn (EU) 2019/997, die voornoemd besluit heeft vervangen.

*Artikel 10:* Er wordt een nieuw lid toegevoegd om te verduidelijken dat de lidstaten bij hun coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen beveiligings- en militair personeel, honorair consuls, internationale organisaties of diplomatieke en consulaire instanties van derde landen kunnen betrekken. Daarnaast wordt de afkorting “EDEO” toegevoegd in lid 4, gezien de wijzigingen in artikel 7.

*Artikel 11:* De wijzigingen in dit artikel verduidelijken de ondersteunende rol van de delegaties van de Unie, met name door de meest relevante taken in dit verband te vermelden. Het nieuwe lid 2 bepaalt dat de delegaties van de Unie de lidstaten moeten ondersteunen bij het verlenen van consulaire bescherming overeenkomstig artikel 5, lid 10, van het EDEO-besluit, dat wil zeggen op verzoek van de lidstaten en op begrotingsneutrale basis, onder meer door specifieke consulaire bijstandstaken te verrichten.

---

25 Besluit 96/409/GBVB van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 25 juni 1996 betreffende de opstelling van een noodreisdocument (PB L 168 van 6.7.1996, blz. 4, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/1996/409/oj>).

*Artikel 12:* De regels inzake plaatselijke consulaire samenwerking worden verduidelijkt, met name door de onderwerpen te vermelden die tijdens vergaderingen over plaatselijke consulaire samenwerking aan de orde moeten komen.

*Artikel 13:* Dit artikel wordt in twee delen opgesplitst, waarbij artikel 13 gericht is op crisisparaatheid en het nieuw toegevoegde artikel 13 bis op crisisrespons. In artikel 13 wordt voorzien in gezamenlijke consulaire noodplannen als het belangrijkste instrument voor crisisparaatheid, samen met jaarlijkse consulaire exercities om deze te testen.

Een nieuw lid verplicht de lidstaten hun burgers de mogelijkheid te bieden zich te laten registreren bij de bevoegde nationale instanties of deze in kennis te stellen van hun reizen naar of verblijven in derde landen. Dit moet er voor zorgen dat er meer informatie beschikbaar is over het aantal burgers van de Unie dat zich in een derde land bevindt, en over hun verblijfplaats, hetgeen van belang is voor de crisisparaatheid en crisisrespons. Het zou het ook gemakkelijker maken om contact op te nemen met burgers die met een crisissituatie te maken hebben.

Tot slot zouden de lidstaten zich moeten inspannen om wijzigingen in hun reisadvies in een vroeg stadium te coördineren, met name in crisissituaties.

*Artikel 13 bis:* Dit nieuwe artikel is gebaseerd op artikel 13, leden 2 tot en met 4, van Richtlijn (EU) 2015/637. De bepalingen inzake “interventieteams op het niveau van de Unie”, die eerder waren opgenomen in artikel 13, lid 2, zijn uitgebreid met het oog op de mogelijke inzet van gezamenlijke consulaire teams, waaraan de lidstaten vrijwillig moeten kunnen deelnemen.

*Artikel 13 ter:* Dit nieuwe artikel consolideert de verschillende kennisgevingsvereisten die reeds in Richtlijn (EU) 2015/637 zijn opgenomen. Bovendien zouden de lidstaten beperkte statistische gegevens moeten verstrekken om het toezicht op de toepassing van de richtlijn te verbeteren. De informatie moet zo nodig worden verstrekt in een machineleesbaar formaat.

*Artikel 13 quater:* Dit nieuwe artikel bepaalt dat de lidstaten maatregelen moeten nemen om burgers te informeren over hun recht op consulaire bescherming als bedoeld in artikel 20, lid 2, punt c), VWEU. Daartoe worden in dit artikel voorbeelden gegeven van mogelijke maatregelen die in dit verband zouden kunnen worden genomen, waaronder het overnemen van de eerste zin van artikel 23 VWEU in nationale paspoorten, zoals reeds is aanbevolen in Aanbeveling C(2007) 5841 van de Commissie<sup>26</sup>. De diensten van de Commissie en de EDEO moeten aan deze inspanningen bijdragen.

*Artikel 14:* De regels voor de vergoeding van de kosten voor consulaire bescherming zouden worden aangepast: deze kosten zouden in de eerste plaats rechtstreeks door de bijgestane niet-vertegenwoordigde burger moeten worden vergoed, hetzij bij het indienen van het verzoek, hetzij in een later stadium. Alleen als deze vergoeding niet plaatsvindt, moet de bijstandverlenende lidstaat zich tot de lidstaat van nationaliteit wenden voor vergoeding. Tot slot wordt een specifieke alinea toegevoegd om de regels vast te stellen voor de vergoeding van kosten die worden gedragen door delegaties van de Unie die de lidstaten ondersteunen.

---

26 Aanbeveling C(2007) 5841 van de Commissie van 5 december 2007 over de overname van de tekst van artikel 20 VEG in paspoorten (PB L 118 van 6.5.2008, blz. 30, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2008/355/oj>).

*Artikel 15:* De wijzigingen van dit artikel zorgen voor overeenstemming met de wijzigingen in artikel 14. Daarnaast is in een nieuw lid bepaald dat lidstaten die vertegenwoordigde burgers in crisissituaties bijstaan, ook om vergoeding van kosten kunnen verzoeken, aangezien het in crisissituaties wellicht niet mogelijk of praktisch haalbaar is hen te onderscheiden van niet-vertegenwoordigde burgers. Deze aanpak moet de administratieve lasten verminderen die zouden voortvloeien uit de toepassing van twee verschillende procedures. Het laatste lid wordt aangepast om ervoor te zorgen dat bij het bepalen van eventuele bijdragen aan het Uniemechanisme voor civiele bescherming rekening wordt gehouden met vergoedingen uit hoofde van Richtlijn (EU) 2015/637, conform de financiële bepalingen die op dergelijke bijdragen van toepassing zijn.

*Artikel 15 bis:* Dit nieuwe artikel heeft betrekking op de comitéprocedure die van toepassing is op de vaststelling van uitvoeringshandelingen als bedoeld in artikel 13 ter, lid 4, en artikel 14, lid 6.

*Artikel 16 bis:* Dit nieuwe artikel bevat de regels die van toepassing zijn op de verwerking van persoonsgegevens met het oog op het verlenen van consulaire bescherming, waaronder, indien de aard van de consulaire zaak daartoe noopt, bijzondere categorieën persoonsgegevens, en op de doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen en internationale organisaties, bijvoorbeeld bij het organiseren van evacuatievluchten.

*Artikel 16 ter:* Dit nieuwe artikel geeft uitvoering aan het grondrecht op een doeltreffende voorziening in rechte in het kader van consulaire bescherming.

*Artikel 19:* Aan dit artikel wordt een nieuw lid toegevoegd om te voorzien in een evaluatie van Richtlijn (EU) 2015/637 acht jaar na de omzetting van de wijzigingen.

## **Artikel 2 bevat de volgende wijzigingen van Richtlijn (EU) 2019/997:**

*Artikel 5:* De verwijzing in dit artikel naar de financiële bepalingen van Richtlijn (EU) 2015/637 wordt aangepast, omdat dit voorstel de nummering van de leden van artikel 14 van Richtlijn (EU) 2015/637 wijzigt.

Voorstel voor een

## **RICHTLIJN VAN DE RAAD**

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

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 23, tweede alinea,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Parlement<sup>1</sup>,

Handelend volgens een bijzondere wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Richtlijn (EU) 2015/637 van de Raad<sup>2</sup> geeft uitvoering aan het recht dat is verankerd in artikel 23, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en opnieuw is vastgelegd in artikel 46 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (het Handvest), door de samenwerkings- en coördinatiemaatregelen vast te stellen die nodig zijn om de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie te vergemakkelijken.
- (2) De crises die leiden tot verzoeken om consulaire bescherming, nemen in aantal en omvang toe. Bij de COVID-19-pandemie, de crisis in Afghanistan, de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, het conflict in Sudan, de repatriëringen uit Israël en Gaza en andere, soortgelijke crises zijn lacunes vastgesteld en is nagegaan hoe de uitoefening van het recht op consulaire bescherming verder kan worden vergemakkelijkt. Op grond van deze ervaringen moeten de regels en procedures van Richtlijn (EU) 2015/637 worden verduidelijkt en gestroomlijnd om de procedures voor burgers en consulaire instanties te vereenvoudigen en de verlening van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie, met name in crisissituaties, doeltreffender te maken. Er moet optimaal gebruik worden gemaakt van de middelen die op het niveau van de lidstaten en de Unie beschikbaar zijn, zowel lokaal, in derde landen, als op hoofdstedelijk niveau.

---

1 PB C [...] van [...], blz. [...].

2 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: <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/637/oj>).

- (3) In Richtlijn (EU) 2015/637 wordt “niet-vertegenwoordigde burger” gedefinieerd als elke burger die de nationaliteit bezit van een lidstaat die niet wordt vertegenwoordigd in een derde land. Volgens die richtlijn is een lidstaat niet vertegenwoordigd in een derde land, indien hij er geen ambassade of consulaat op permanente basis heeft of indien zijn ambassade, consulaat of honorair consul ter plaatse niet werkelijk in staat is om in een bepaald geval consulaire bescherming te verlenen. In het verleden is gebleken dat het moeilijk kan zijn om vast te stellen of aan dit laatste criterium is voldaan, aangezien meer gedetailleerde criteria in Richtlijn (EU) 2015/637 ontbreken. Dit kan ertoe leiden dat consulaire instanties er ten onrechte van uitgaan dat burgers door wie zij zijn benaderd, worden vertegenwoordigd door de lidstaat waarvan zij de nationaliteit bezitten, en deze burgers consulaire bescherming weigeren.
- (4) Om de rechtszekerheid voor consulaire instanties en burgers te verbeteren, is het passend gedetailleerdere criteria vast te stellen die helpen bij de beoordeling of een burger van de Unie moet worden beschouwd als niet-vertegenwoordigd en dus in aanmerking komt voor consulaire bescherming van de lidstaat waarvan de consulaire instanties zijn benaderd. Die criteria moeten voldoende flexibel zijn en worden toegepast in het licht van de plaatselijke omstandigheden, zoals het gemak waarmee men zich kan verplaatsen of de veiligheidssituatie in het betrokken derde land. In dit verband moeten toegankelijkheid en nabijheid belangrijke aandachtspunten blijven.
- (5) Als eerste criterium moeten de consulaire instanties in aanmerking nemen hoe moeilijk het is voor burgers om de ambassade of het consulaat van hun lidstaat van nationaliteit veilig en binnen een redelijke termijn te bereiken of door die ambassade of dat consulaat te worden bereikt, rekening houdend met de aard en de dringendheid van de gevraagde bijstand en de middelen, met name financiële middelen, waarover zij beschikken. Zo moet een burger die wegens verlies van reisdocumenten een EU-noodreisdocument nodig heeft, in beginsel als niet-vertegenwoordigd worden beschouwd indien deze de ambassade of het consulaat van diens lidstaat van nationaliteit alleen zou kunnen bereiken door ‘s nachts of per vliegtuig te reizen, aangezien de burger in dat geval niet kan worden geacht te reizen.
- (6) Ook moet, met name in crisissituaties, rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat de ambassade of het consulaat van de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit heeft, gesloten is. Indien de ambassade of het consulaat waaraan de niet-vertegenwoordigde burger consulaire bescherming vraagt, niet tijdig kan bevestigen dat de ambassade of het consulaat van de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit, operationeel en toegankelijk is, moet de burger als niet-vertegenwoordigd worden beschouwd.
- (7) Het begrip “geen vertegenwoordiging” moet zo worden geïnterpreteerd dat de doeltreffendheid van het recht op consulaire bescherming wordt gewaarborgd. Wanneer door doorverwijzing van de burger naar de ambassade of het consulaat van de lidstaat waarvan deze de nationaliteit bezit, de consulaire bescherming waarschijnlijk niet kan worden gewaarborgd, moet, met name wanneer de zaak dermate dringend is dat deze onmiddellijke actie vereist van de ambassade of het consulaat waarbij de aanvraag werd ingediend, de burger ook als niet-vertegenwoordigd worden beschouwd. Dit is met name van belang in crisissituaties, waarin uitblijven van tijdige bijstand bijzonder negatieve gevolgen kan hebben voor de burger.
- (8) Aangezien honorair consuls gewoonlijk niet dezelfde diensten aanbieden als ambassades of consulaten, mag de aanwezigheid van een honorair consul van de

lidstaat waarvan de burger de nationaliteit heeft, alleen in aanmerking worden genomen om te bepalen of een burger niet vertegenwoordigd is, indien de door de burger gevraagde bijstand onder de bevoegdheden van de honorair consul valt.

- (9) Niet-vertegenwoordigde burgers hebben het recht te verzoeken om consulaire bescherming van de ambassade of het consulaat van een van de lidstaten. Tegelijkertijd biedt Richtlijn (EU) 2015/637 de lidstaten de mogelijkheid bilaterale regelingen aan te gaan om de doeltreffende bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers te waarborgen. Dergelijke regelingen zijn echter geen randvoorwaarde voor het bieden van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde burgers. Bovendien moet worden verduidelijkt dat, indien er een regeling is overeengekomen, het aan de instanties van de benaderde lidstaat is, en niet aan de betrokken burger, om de aanvraag over te dragen aan de relevante ambassade of het relevante consulaat.
- (10) Wanneer een crisissituatie leidt tot een groot aantal aanvragen van consulaire bescherming, moeten de ambassades en consulaten van de in het betrokken derde land vertegenwoordigde lidstaten kunnen overeenkomen de aanvragen te verdelen op basis van de beschikbare capaciteit, zodat daarvan optimaal kan worden gemaakt. Daartoe kunnen zij worden bijgestaan door delegaties van de Unie.
- (11) Aanvragen mogen niet worden overgedragen indien de consulaire bescherming daardoor niet kan worden gewaarborgd, met name indien de zaak dermate dringend is dat deze onmiddellijke actie van de ambassade of het consulaat van de aangezochte lidstaat vereist. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn in geval van ernstige medische noodsituaties of schijnbaar willekeurige arrestaties. Bovendien moeten niet-vertegenwoordigde burgers in kennis worden gesteld van dergelijke overdrachten.
- (12) Artikel 9 van Richtlijn (EU) 2015/637 bevat een niet-uitputtende opsomming van veelvoorkomende situaties waarin niet-vertegenwoordigde Unieburgers kunnen verzoeken om consulaire bijstand van vertegenwoordigde lidstaten. Omwille van de juridische duidelijkheid moet niettemin worden verduidelijkt dat bijstand zowel evacuatie omvat, dat wil zeggen de redding en overbrenging van personen uit door een noodsituatie getroffen gebieden naar een veilige locatie in hetzelfde land of een ander derde land, als repatriëring, dat wil zeggen de overbrenging van personen naar het grondgebied van de lidstaten.
- (13) Bij het verlenen van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde burgers moeten de lidstaten rekening houden met de specifieke behoeften van kwetsbare groepen, zoals niet-begeleide minderjarigen, zwangere vrouwen, personen met beperkte mobiliteit, personen met een handicap of personen die het risico lopen te worden gediscrimineerd op een grond als bedoeld in artikel 21 van het Handvest.
- (14) Burgers van de Unie die in derde landen slachtoffer zijn, moeten verzekerd zijn van optimale toegang tot de rechter, hetgeen nauwere contacten en samenwerking tussen instanties en ondersteunende organisaties van derde landen en consulaire instanties en ondersteunende organisaties van de lidstaten vereist.
- (15) Omwille van de juridische duidelijkheid moet de verwijzing naar noodreisdocumenten worden bijgewerkt, gezien de vaststelling van Richtlijn (EU) 2019/997 van de Raad<sup>3</sup>.

---

3 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: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/997/oj>).

- (16) Waar passend en nodig voor het verlenen van consulaire bescherming moeten de lidstaten bij hun coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen hun beveiligings- en militair personeel, honorair consuls, internationale organisaties of diplomatieke en consulaire instanties van derde landen kunnen betrekken. Dit kan met name relevant zijn in crisissituaties.
- (17) Recente gebeurtenissen hebben duidelijk gemaakt dat de delegaties van de Unie, in nauwe samenwerking met de lidstaten, een belangrijke bijdrage leveren aan de uitvoering van het recht op consulaire bescherming. Dit is met name het geval in derde landen waar weinig lidstaten vertegenwoordigd zijn, in crisissituaties en bij de uitwisseling van informatie. Tegen deze achtergrond is het passend de ondersteunende rol te verduidelijken die de delegaties van de Unie bij de uitvoering van het recht op consulaire bescherming vervullen. Omwille van de consistentie en de bedrijfscontinuïteit moeten de delegaties van de Unie normaal gesproken de vergaderingen over plaatselijke consulaire samenwerking voorzitten en leiding geven aan het opstellen en goedkeuren van gezamenlijke consulaire noodplannen. Om te zorgen voor coördinatie en doeltreffende bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers, moeten de delegaties van de Unie ook deelnemen aan het coördineren van de crisisrespons, in nauwe samenwerking met de lidstaten.
- (18) Richtlijn (EU) 2015/637 bevat praktische middelen waarmee de delegaties van de Unie overeenkomstig artikel 35 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) kunnen bijdragen tot de uitvoering van het recht op consulaire bescherming. Wanneer de delegaties van de Unie de lidstaten ondersteunen bij het verlenen van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde burgers, moeten zij dat doen op verzoek van de lidstaten en op begrotingsneutrale basis, overeenkomstig artikel 5, lid 10, van Besluit 2010/427/EU van de Raad<sup>4</sup>. In dit verband moeten de lidstaten de delegaties van de Unie ook kunnen verzoeken om specifieke consulaire bijstandstaken uit te voeren, waaronder de in artikel 9 van Richtlijn (EU) 2015/637 bedoelde taken. Om hun ondersteunende taken te kunnen uitvoeren, moeten de delegaties van de Unie alle relevante informatie ontvangen van de bijstandverlenende lidstaat of, in voorkomend geval, de lidstaat van nationaliteit.
- (19) Om voorbereid te zijn op mogelijke consulaire crises die bijstand aan niet-vertegenwoordigde burgers vereisen, moet in het kader van de plaatselijke consulaire samenwerking tussen de lidstaten en de delegaties van de Unie in derde landen worden overlegd over aangelegenheden die voor de burgers in kwestie van belang zijn, zoals hun beveiliging en veiligheid, de opstelling van gezamenlijke consulaire noodplannen en de organisatie van consulaire exercities. In dit verband kan het met name van belang zijn dat de consulaire instanties van niet-vertegenwoordigde lidstaten bij dergelijke plaatselijke consulaire samenwerking worden betrokken voor het coördineren van consulaire crisisparaatheid en -respons.
- (20) Consulaire crisisparaatheid is een essentiële vereiste voor een doeltreffende consulaire crisisrespons. Derhalve moeten de lidstaten, ondersteund door de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO), ervoor zorgen dat in alle derde landen adequate consulaire paraatheidsmaatregelen voor de bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers worden besproken en uitgevoerd.

---

4 Besluit 2010/427/EU van de Raad van 26 juli 2010 tot vaststelling van de organisatie en werking van de Europese Dienst voor extern optreden (PB L 201 van 3.8.2010, blz. 30, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2010/427/oj>).

- (21) Eerdere crises hebben zowel het belang van noodplanning aangetoond als het nut van gezamenlijke consulaire noodplannen (bekend als “gezamenlijke EU-kaders voor consulaire crisisparaatheid”), in derde landen, waaraan de diplomatieke en consulaire instanties van alle lidstaten en de plaatselijke delegatie van de Unie deelnemen. Dergelijke plannen moeten op de plaatselijke omstandigheden worden afgestemd, zorgen voor een duidelijke taakverdeling tussen vertegenwoordigde en niet-vertegenwoordigde lidstaten en de delegatie van de Unie, en een reeks procedures en activiteiten omvatten die in geval van een crisis op lokaal niveau moeten worden uitgevoerd, met bijzondere aandacht voor de consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers.
- (22) De bestaande coördinatiemaatregelen van Richtlijn (EU) 2015/637 moeten doeltreffender worden gemaakt door de opstelling en jaarlijkse bijwerking van gezamenlijke consulaire noodplannen voor alle derde landen verplicht te stellen, al mag de mate van gedetailleerdheid ervan verschillen naargelang de plaatselijke omstandigheden. Daartoe moeten de essentiële elementen van dergelijke plannen worden vastgesteld, zoals een analyse van de consulaire situatie in het betrokken derde land, met inbegrip van een risicobeoordeling van de meest plausibele scenario’s met gevolgen voor niet-vertegenwoordigde burgers, regelingen voor consulaire crisisparaatheid, communicatie in het kader van plaatselijke consulaire samenwerking en met burgers van de Unie, en samenwerking met lokale overheden en relevante derde landen.
- (23) Gezamenlijke consulaire noodplannen moeten zo nodig ook rekening houden met de taken en verantwoordelijkheden van de leidende staten, dat wil zeggen de lidstaten die in een bepaald derde land vertegenwoordigd zijn en de bijstand van niet-vertegenwoordigde burgers tijdens crises moeten coördineren en leiden, teneinde doeltreffende coördinatie van de consulaire bijstand te waarborgen. Daarnaast moeten gezamenlijke consulaire noodplannen jaarlijks worden geëvalueerd in het kader van consulaire exercities om ervoor te zorgen dat zij relevant blijven. Tegelijkertijd mogen gezamenlijke consulaire noodplannen niet worden opgevat als vervanging van bestaande nationale crisisplannen van de lidstaten of afdoen aan de verantwoordelijkheid van de lidstaten om consulaire bijstand te verlenen aan hun eigen onderdanen.
- (24) Het geraamde aantal burgers van de Unie dat zich in een derde land bevindt en hun locatie, is informatie die van cruciaal belang is voor de opstelling van een gezamenlijk consulaire noodplan, met name wanneer een evacuatie of repatriëring noodzakelijk wordt. Bovendien moeten burgers van de Unie in geval van een crisis relevante informatie kunnen ontvangen van de lidstaat waarvan zij de nationaliteit hebben. Daarom is het belangrijk dat de lidstaten hun burgers de mogelijkheid bieden om zich met passende middelen en instrumenten te registreren bij de bevoegde nationale instanties of deze instanties in kennis te stellen van hun reizen naar of verblijven in derde landen. Daartoe moeten de lidstaten, overeenkomstig het Unierecht en het nationale recht inzake de bescherming van persoonsgegevens, de vereiste categorieën persoonsgegevens en de bewaartermijnen van die gegevens vaststellen.
- (25) Reisadvies, dat wil zeggen informatie van de lidstaten over de relatieve veiligheid van reizen naar specifieke derde landen, stelt reizigers in staat met kennis van zaken een beslissing te nemen over een bepaalde reisbestemming, met inbegrip van derde landen waar de lidstaat waarvan zij de nationaliteit hebben, niet vertegenwoordigd is. Hoewel het verstrekken van reisadvies onder de verantwoordelijkheid van de lidstaten valt, is het passend dat zij op dit gebied coördinerend optreden, met name in crisissituaties,

om voor zover mogelijk voor samenhang in het verstrekte advies te zorgen. Dit zou kunnen inhouden dat een gemeenschappelijke structuur wordt overeengekomen voor de risiconiveaus die in het reisadvies worden aangegeven, met gebruikmaking van het beveiligde platform van de EDEO. Waar mogelijk moet een dergelijke coördinatie in een vroeg stadium plaatsvinden, wanneer de lidstaten voornemens zijn het niveau van hun reisadvies te wijzigen.

- (26) Efficiënte coördinatie is van vitaal belang voor een doeltreffende crisisrespons. Om die coördinatie te waarborgen, moeten de lidstaten worden ondersteund door het crisisresponscentrum van de EDEO en het Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties van de Commissie. Een gecoördineerde crisisrespons van de Unie is met name belangrijk in gevallen waarin evacuaties nodig zijn om ervoor te zorgen dat de beschikbare steun op efficiënte wijze wordt verleend en dat de beschikbare evacuatiecapaciteit optimaal wordt benut. Daarom moet informatie over de beschikbare evacuatiecapaciteit tijdig worden gedeeld, ook in het geval van reddings- en evacuatieoperaties waarbij militaire middelen worden gebruikt.
- (27) De COVID-19-pandemie heeft duidelijk gemaakt dat de lidstaten moeten samenwerken en elkaar moeten ondersteunen in het kader van multidisciplinaire crisisteam, die worden aangeduid als “gezamenlijke consulaire teams”. De inzet van een gezamenlijk consulaire team in een derde land kan in crisissituaties van cruciaal belang zijn om te helpen voorkomen dat de situatie de capaciteit van de consulaire instanties van de vertegenwoordigde lidstaten te boven gaat.
- (28) Gezamenlijke consulaire teams moeten gebaseerd zijn op de beginselen van vrijwillige deelname, solidariteit met de vertegenwoordigde lidstaten, gelijkheid met betrekking tot besluiten over interne werkstructuren, eenvoud wat betreft de samenstelling van teams, kostendeling (elk van de lidstaten, instellingen of organen van de Unie draagt zijn eigen operationele kosten) flexibiliteit, zichtbaarheid van de gecoördineerde respons van de Unie en openheid ten aanzien van relevante derde landen.
- (29) Om de beschikbare capaciteit in crisissituaties optimaal te benutten, moet de inzet van gezamenlijke consulaire teams synergieën met andere crisisresponsmaatregelen opleveren, bijvoorbeeld door gebruik te maken van uitgaande repatriëringsvluchten of vluchten in het kader van humanitaire bijstand.
- (30) Om burgers van de Unie in nood te ondersteunen, is het belangrijk hun betrouwbare informatie te verstrekken over hoe zij kunnen gebruikmaken van consulaire bijstand in derde landen. De diensten van de Commissie en de EDEO moeten aan de verwezenlijking van die doelstelling bijdragen door relevante informatie te verspreiden, met inbegrip van door de lidstaten te verstrekken informatie over hun consulaire netwerken en de derde landen waar zij praktische regelingen hebben getroffen betreffende het delen van verantwoordelijkheden voor het verlenen van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde burgers. Om de verwerking van dergelijke informatie te vergemakkelijken, moet deze in machineleesbaar formaat worden verstrekt.
- (31) De lidstaten moeten aanvullende maatregelen nemen om de burgers van de Unie nog bewuster te maken van hun recht op consulaire bescherming, daarbij ook rekening houdend met de specifieke behoeften van personen met een handicap. Gezien de beperkte kosten die dit voor de lidstaten met zich meebrengt, zou hiertoe in door de lidstaten afgegeven paspoorten bijvoorbeeld de tekst van artikel 23 VWEU kunnen worden overgenomen om burgers bewuster te maken van het recht op bescherming door diplomatieke en consulaire instanties, zoals reeds aanbevolen in Aanbeveling

C(2007) 5841 van de Commissie<sup>5</sup>. De lidstaten zouden ook informatie over het recht op consulaire bescherming van niet-vertegenwoordigde burgers kunnen verstrekken door middel van reisadviezen en campagnes. Daarnaast zouden zij kunnen samenwerken met aanbieders van personenvervoersdiensten en vervoersknooppunten voor reizen naar derde landen, bijvoorbeeld door hen te verzoeken relevante informatie over het recht op consulaire bescherming toe te voegen aan het informatiemateriaal dat aan klanten ter beschikking wordt gesteld.

- (32) De financiële bepalingen van Richtlijn (EU) 2015/637 moeten worden aangepast om vergoedingen te vereenvoudigen en te blijven zorgen voor financiële lastenverdeling. Met name moet het voor niet-vertegenwoordigde burgers mogelijk zijn om, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de bijstandverlenende lidstaat, de kosten van de door die lidstaat verleende dienst rechtstreeks te vergoeden, om de administratieve lasten te vermijden die voortvloeien uit het aanvragen van vergoedingen bij de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit heeft. Daarnaast moet het de lidstaten ook worden toegestaan ervan af te zien dergelijke kosten in rekening te brengen. Aangezien niet-vertegenwoordigde burgers in bepaalde situaties mogelijk niet kunnen betalen op het moment dat zij een verzoek om bijstand indienen, met name wanneer hun contant geld en de benodigdheden om toegang te krijgen tot hun middelen zijn gestolen, moet worden bepaald dat zij door de consulaire instanties van de bijstandverlenende lidstaat kunnen worden verplicht een verbintenis tot terugbetaling te ondertekenen. Op basis van een dergelijke verbintenis kunnen de instanties van de bijstandverlenende lidstaat vier weken na de verlening van de bijstand om vergoeding van de kosten verzoeken.
- (33) In gevallen waarin de kosten niet rechtstreeks door de burger zijn terugbetaald, dat wil zeggen noch onmiddellijk bij de indiening van het verzoek, noch in een later stadium na hierom door de bijstandverlenende lidstaat te zijn verzocht op basis van de verbintenis tot terugbetaling, moet de bijstandverlenende lidstaat het recht hebben om de lidstaat waarvan de niet-vertegenwoordigde burger de nationaliteit bezit, om vergoeding van de verschuldigde kosten te vragen. Om te voorkomen dat verzoeken om vergoeding na lange tijd worden ingediend, moeten de bijstandverlenende lidstaat en de lidstaat van nationaliteit een redelijke termijn krijgen voor respectievelijk de indiening van het verzoek en de vergoeding.
- (34) De lidstaten moeten de delegaties van de Unie vergoeden voor hun steun bij het verlenen van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde burgers, om ervoor te zorgen dat dergelijke steun op begrotingsneutrale basis wordt verleend, overeenkomstig artikel 5, lid 10, van Besluit 2010/427/EU.
- (35) De formulieren in de bijlagen I en II bij Richtlijn (EU) 2015/637 zijn verouderd en moeten derhalve worden geschrapt. Dit moet de lidstaten waarvan de nationale wetgeving momenteel in het gebruik van deze formulieren voorziet, er niet van weerhouden deze na de vaststelling van deze richtlijn te blijven gebruiken.
- (36) Bij het verlenen van bijstand in crisissituaties is het wellicht niet mogelijk of praktisch haalbaar om een onderscheid te maken tussen niet-vertegenwoordigde en vertegenwoordigde burgers, en de verlening van bijstand aan niet-vertegenwoordigde personen kan vereisen of impliceren dat ook bijstand wordt verleend aan burgers van

---

5 Aanbeveling C (2007) 5841 van de Commissie van 5 december 2007 over de overname van de tekst van artikel 20 VEG in paspoorten (PB L 118 van 6.5.2008, blz. 30, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2008/355/oj>).

de Unie die mogelijk wel vertegenwoordigd zijn. Er moet worden verduidelijkt dat in dergelijke situaties de bepalingen van Richtlijn (EU) 2015/637 betreffende de vergoeding van kosten ook van toepassing moeten zijn op consulaire bescherming die door de bijstandverlenende lidstaat wordt geboden aan wel vertegenwoordigde burgers van een andere lidstaat. Dit moet voorkomen dat er twee afzonderlijke vergoedingsprocedures bestaan, afhankelijk van de vraag of de ondersteunde burger al dan niet vertegenwoordigd moet worden geacht.

- (37) Wanneer overeenkomstig artikel 16, lid 7, van Besluit 1313/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad<sup>6</sup> het Uniemechanisme voor civiele bescherming wordt gebruikt voor het verlenen van steun in het kader van civiele bescherming voor consulaire bijstand aan burgers van de Unie die in een derde land in een rampsituatie verkeren, zijn de financiële bepalingen van dat besluit van toepassing. Met name moeten de lidstaten die financiële bijstand aanvragen en dergelijke bijstand ontvangen, de Commissie informatie verstrekken over financiële bijdragen uit andere bronnen, waaronder de ondersteunde lidstaten en burgers, en ervoor zorgen dat er geen dubbele financiering uit andere bronnen wordt ontvangen.
- (38) Om eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van deze richtlijn te waarborgen met betrekking tot het machineleesbare formaat dat door de lidstaten moet worden gebruikt om informatie te verstrekken en de formulieren die moeten worden gebruikt in het kader van de financiële procedures, moeten aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend. Die bevoegdheden moeten worden uitgeoefend overeenkomstig Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad<sup>7</sup>.
- (39) De verlening van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde burgers vereist de verwerking van persoonsgegevens met het oog op verificatie van de identiteit van de persoon die om consulaire bescherming verzoekt, de samenwerking en coördinatie tussen de instanties van de bijstandverlenende lidstaat en de lidstaat van nationaliteit, de verlening van de gevraagde bijstand, de behandeling van verzoeken om vergoeding en de uitwisseling van relevante contactgegevens. Elke verwerking van persoonsgegevens door de lidstaten moet in overeenstemming zijn met Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad<sup>8</sup>, met inbegrip van de beginselen van doelbinding en minimale gegevensverwerking. Evenzo moet de verwerking van persoonsgegevens door instellingen en organen van de Unie in de zin van Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad<sup>9</sup> voldoen aan de voorschriften van die verordening.

---

6 Besluit nr. 1313/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende een Uniemechanisme voor civiele bescherming (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 924, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2013/1313/oj>).

7 Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/182/oj>).

8 Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>).

9 Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de

- (40) Aangezien consulaire taken aanzienlijk kunnen verschillen en betrekking kunnen hebben op gevoelige situaties, zoals arrestatie, detentie en letsel of wanneer de burger het slachtoffer van een misdrijf is, moet ervoor worden gezorgd dat de bevoegde instanties van de lidstaten en de betrokken instellingen en organen van de Unie toegang hebben tot alle noodzakelijke informatie, met inbegrip van persoonsgegevens, die nodig is om burgers van de Unie consulaire bescherming te bieden, en deze informatie kunnen uitwisselen. In dat verband moeten de bevoegde instanties van de lidstaten en, wanneer zij steun verlenen, de instellingen en organen van de Unie het recht hebben om bijzondere categorieën persoonsgegevens te verwerken, indien dit strikt noodzakelijk is om de betrokkene consulaire bescherming te bieden. Daarbij moet het ook gaan om gezondheidsgegevens, die wellicht moeten worden verwerkt om consulaire bescherming te verlenen aan een niet-vertegenwoordigde burger die ernstig gewond is geraakt of ernstig ziek is geworden. Gezichtsopnamen van personen moeten met name worden verwerkt in gevallen waarin een EU-noodreisdocument moet worden afgegeven. Het verlenen van bijstand aan een niet-vertegenwoordigde burger, onder meer ter onderbouwing van een rechtsvordering, kan bij wijze van uitzondering ook de verwerking vereisen van persoonsgegevens waaruit de raciale of etnische afkomst, de politieke opvattingen, de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging of het lidmaatschap van een vakbond blijkt, of van gegevens over seksuele gerichtheid. In bepaalde gevallen kan het verlenen van consulaire bijstand ook de verwerking van genetische gegevens vereisen, bijvoorbeeld bij het verlenen van bijstand in het kader van ernstige ongevallen waarvoor de unieke identificatie van een handelingsonbekwame persoon vereist is, of bij het vaststellen van ouderschap. Ten slotte kunnen consulaire zaken die verband houden met arrestatie of detentie de bevoegde instanties er wellicht toe noodzaken persoonsgegevens over strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten te verwerken.
- (41) Bij de verwerking van dergelijke bijzondere categorieën persoonsgegevens moeten de bevoegde instanties van de lidstaten en de instellingen en organen van de Unie passende en specifieke maatregelen nemen om de belangen van de betrokkenen te beschermen. Daartoe moeten, indien mogelijk, dergelijke persoonsgegevens worden versleuteld en toegangsrechten specifiek worden toegewezen aan personeel dat toegang heeft tot de gespecificeerde bijzondere categorieën persoonsgegevens.
- (42) Wanneer voor de verlening van consulaire bescherming persoonsgegevens van burgers van de Unie moeten worden doorgegeven aan derde landen of internationale organisaties als de Verenigde Naties die meewerken aan crisisresponsmaatregelen, moeten die doorgiften in overeenstemming zijn met hoofdstuk V van Verordening (EU) 2016/679 en hoofdstuk V van Verordening (EU) 2018/1725.
- (43) Er moet nader worden gespecificeerd welke waarborgen gelden voor de verwerkte persoonsgegevens, zoals de maximale bewaartermijn voor de verzamelde persoonsgegevens. Om ervoor te zorgen dat alle toepasselijke kosten worden ingevorderd, is een maximale bewaartermijn van 12 maanden voor de bijstandverlenende lidstaat of de instellingen en organen van de Unie en 24 maanden voor de lidstaat van nationaliteit noodzakelijk. De langere bewaartermijn die van toepassing is op de lidstaat van nationaliteit is ook noodzakelijk ter voorkoming van mogelijk misbruik of andere frauduleuze activiteiten, onder meer door personen die

---

instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG (PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>).

herhaaldelijk om consulaire bescherming verzoeken en proberen dit te verbergen door de consulaire instanties van verschillende lidstaten te benaderen. Ten slotte moeten persoonsgegevens die de contactgegevens betreffen van ambtenaren zoals honorair consuls, worden bewaard zolang de betrokkene de relevante contactpersoon blijft. Het wissen van persoonsgegevens van aanvragers mag geen afbreuk doen aan de capaciteit van de lidstaten om toezicht te houden op de toepassing van deze richtlijn.

- (44) Volgens artikel 47 van het Handvest heeft eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten zijn geschonden, recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Om dit grondrecht in de context van consulaire bescherming ten uitvoer te leggen, moet aan Richtlijn (EU) 2015/637 een bepaling over rechtsmiddelen worden toegevoegd.
- (45) Richtlijn (EU) 2015/637 moet derhalve dienovereenkomstig worden gewijzigd.
- (46) Daar de doelstellingen van deze richtlijn niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de noodzakelijke aanpassingen van bestaande regels op het niveau van de Unie beter op het niveau van de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 VEU neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- (47) Overeenkomstig de gezamenlijke politieke verklaring van 28 september 2011 van de lidstaten en de Commissie over toelichtende stukken<sup>10</sup> hebben de lidstaten zich ertoe verbonden om in gerechtvaardigde gevallen de kennisgeving van hun omzettingsmaatregelen vergezeld te doen gaan van een of meer stukken waarin het verband tussen de onderdelen van een richtlijn en de overeenkomstige delen van de nationale omzettingsinstrumenten wordt toegelicht. Met betrekking tot deze richtlijn acht de wetgever de toezending van die stukken gerechtvaardigd.
- (48) Overeenkomstig artikel 42, lid 1, van Verordening (EU) 2018/1725 is de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming geraadpleegd, en op XXXX heeft hij een advies uitgebracht<sup>11</sup>,

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

#### *Artikel 1*

Richtlijn (EU) 2015/637 wordt als volgt gewijzigd:

- (1) De artikelen 6 en 7 worden vervangen door:

#### *“Artikel 6*

#### *Geen vertegenwoordiging*

1. Voor de toepassing van deze richtlijn is een lidstaat niet vertegenwoordigd in een derde land, indien hij er geen ambassade of consulaat op permanente basis heeft of indien zijn ambassade of consulaat ter plaatse niet werkelijk in staat is om in een bepaald geval consulaire bescherming te verlenen.

---

10 PB C 369 van 17.12.2011, blz. 14.

11 PB C [...] van [...], blz. [...].

2. Om te bepalen of een lidstaat geen ambassade of consulaat heeft die werkelijk in staat is in een bepaald geval consulaire bescherming te bieden, houdt de ambassade of het consulaat waaraan de niet-vertegenwoordigde burger consulaire bescherming vraagt, rekening met de volgende criteria, in het licht van de plaatselijke omstandigheden:
  - (a) hoe moeilijk het is voor de betrokken burger om de ambassade of het consulaat van zijn lidstaat van nationaliteit veilig en binnen een redelijke termijn te bereiken of door die ambassade of dat consulaat te worden bereikt, rekening houdend met de aard en de dringendheid van de gevraagde bijstand en de middelen waarover de burger beschikt;
  - (b) de mogelijkheid dat de ambassade of het consulaat van de lidstaat waarvan hij de nationaliteit heeft, gesloten is, of niet binnen een redelijke termijn kan worden bevestigd dat de ambassade of het consulaat operationeel of toegankelijk is;
  - (c) of doorverwijzing van de burger naar de ambassade of het consulaat van de lidstaat waarvan deze de nationaliteit bezit, waarschijnlijk afbreuk zou doen aan de consulaire bescherming, met name indien de zaak dermate dringend is dat deze onmiddellijke actie vereist van de ambassade of het consulaat waarbij de aanvraag werd ingediend.
3. Om overeenkomstig lid 2 te bepalen of een lidstaat een ambassade of consulaat heeft die c.q. dat in een bepaald geval werkelijk consulaire bescherming kan verlenen, mag de aanwezigheid van een honorair consul van de lidstaat waarvan de burger de nationaliteit bezit, alleen in aanmerking worden genomen indien de door de burger gevraagde bijstand onder de bevoegdheden van de honorair consul valt.

#### *Artikel 7*

##### *Toegang tot consulaire bescherming en andere regelingen*

1. Niet-vertegenwoordigde burgers hebben het recht te verzoeken om consulaire bescherming van de ambassade of het consulaat van een van de lidstaten.
2. Onverminderd artikel 2 kan een lidstaat een andere lidstaat op permanente basis vertegenwoordigen en kunnen de ambassades of consulaten van de lidstaten in voorkomend geval praktische regelingen overeenkomen betreffende het delen van verantwoordelijkheden voor het verlenen van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde burgers.

In dergelijke gevallen draagt een niet volgens de toepasselijke specifieke regeling als bevoegd aangewezen ambassade of consulaat waarvan de niet-vertegenwoordigde burger consulaire bescherming vraagt, de aanvraag van de burger over aan de relevante ambassade of het relevante consulaat, tenzij de consulaire bescherming daardoor niet kan worden gewaarborgd, in het bijzonder indien de zaak dermate dringend is dat deze onmiddellijke actie vereist van de ambassade of het consulaat waarbij het verzoek werd ingediend.

3. Wanneer een crisissituatie leidt tot een groot aantal aanvragen van consulaire bescherming, kunnen de ambassades en consulaten van de in het betrokken derde land vertegenwoordigde lidstaten, met ondersteuning van de delegatie van de Unie, overeenkomen de aanvragen op basis van de beschikbare capaciteit te verdelen, tenzij de consulaire bescherming daardoor in het

gedrang zou komen, met name indien de zaak dermate dringend is dat deze onmiddellijke actie vereist van de ambassade of het consulaat waarbij de aanvraag werd ingediend. Een dergelijke verdeling kan ook vooraf worden overeengekomen in het kader van een gezamenlijk consulaire noodplan als bedoeld in artikel 13 en kan afwijken van de praktische regelingen die zijn overeengekomen conform lid 2.

4. Niet-vertegenwoordigde burgers die op grond van lid 1 om bescherming verzoeken, worden op de hoogte gehouden van overdrachten op grond van lid 2 of 3.”;

(2) artikel 9, punten e) en f), worden vervangen door:

“e) bij hulp, evacuatie en repatriëring in noodsituaties;

f) bij behoefte aan een EU-noodreisdocument als vastgesteld bij Richtlijn (EU) 2019/997\*.

---

\* 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: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/997/oj>);

(3) Artikel 10 wordt als volgt gewijzigd:

(a) lid 4 wordt vervangen door:

“4. De lidstaten stellen de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) via diens beveiligde internetsite in kennis van het (de) bevoegde contactpunt(en) bij hun ministerie van Buitenlandse Zaken.”;

(b) het volgende lid 5 wordt toegevoegd:

“5. Waar passend en nodig voor het verlenen van consulaire bescherming kunnen de lidstaten bij hun coördinatie- en samenwerkingsmaatregelen ook hun honorair consuls en hun beveiligings- en militair personeel, internationale organisaties of diplomatieke en consulaire instanties van derde landen betrekken.”;

(4) de artikelen 11, 12 en 13 worden vervangen door:

#### *“Artikel 11*

##### *De rol van de delegaties van de Unie*

1. De delegaties van de Unie werken nauw samen en coördineren hun werkzaamheden met de ambassades en consulaten van de lidstaten om bij te dragen aan plaatselijke consulaire samenwerking, crisisparaatheid en crisisrespons, met name door:
  - (a) beschikbare logistieke steun te verlenen, met inbegrip van kantooraccommodatie en organisatorische faciliteiten, zoals tijdelijke huisvesting voor consulaire personeel en gezamenlijke consulaire teams als bedoeld in artikel 13 bis, lid 2;
  - (b) de uitwisseling van informatie tussen de ambassades en consulaten van de lidstaten te faciliteren;

- (c) in voorkomend geval de uitwisseling van informatie met de lokale overheid, diplomatieke en consulaire instanties van derde landen en internationale organisaties te faciliteren;
  - (d) algemene informatie beschikbaar te stellen over de bijstand waarop niet-vertegenwoordigde burgers mogelijk recht hebben, met name over de overeengekomen praktische regelingen, indien toepasselijk;
  - (e) de in artikel 12, lid 2, bedoelde vergaderingen over plaatselijke consulaire samenwerking voor te zitten;
  - (f) het opzetten en goedkeuren van gezamenlijke consulaire noodplannen als bedoeld in artikel 13 te coördineren;
  - (g) deel te nemen aan crisisresponsactiviteiten overeenkomstig artikel 13 bis, onder meer, waar relevant en passend, door steun te verlenen aan de leidende staat.
2. De delegaties van de Unie ondersteunen de lidstaten bij het verlenen van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde burgers overeenkomstig artikel 5, lid 10, van Besluit 2010/427/EU. Deze ondersteuning kan het uitvoeren, op verzoek van en namens de lidstaten, van specifieke consulaire bijstandstaken omvatten. De bijstandverlenende lidstaat en de lidstaat van nationaliteit verstrekken de delegatie van de Unie in voorkomend geval alle relevante informatie.

### *Artikel 12*

#### *Plaatselijke consulaire samenwerking*

1. De consulaire instanties van de lidstaten en de delegatie van de Unie houden zich in elk derde land bezig met plaatselijke consulaire samenwerking.
2. De vergaderingen over plaatselijke consulaire samenwerking omvatten regelmatige uitwisselingen over:
  - (a) de beveiliging en veiligheid van de burgers van de Unie en andere aangelegenheden die relevant zijn voor hen;
  - (b) het voorbereiden en uitvoeren van gezamenlijke consulaire demarches bij instanties van derde landen, in voorkomend geval;
  - (c) het opzetten, goedkeuren en evalueren van gezamenlijke consulaire noodplannen als bedoeld in artikel 13;
  - (d) de organisatie van gezamenlijke consulaire exercities;
  - (e) praktische regelingen als bedoeld in artikel 7, lid 2, om ervoor te zorgen dat niet-vertegenwoordigde burgers in het betrokken derde land doeltreffend worden beschermd.
3. Tenzij anders overeengekomen door de consulaire instanties van de lidstaten, is de voorzitter een vertegenwoordiger van de delegatie van de Unie. Is er geen delegatie van de Unie aanwezig, dan worden de vergaderingen voorgezeten door een vertegenwoordiger van een lidstaat.

*Artikel 13*  
*Crisisparaatheid*

1. In het kader van de in artikel 12 bedoelde plaatselijke consulaire samenwerking stellen de lidstaten en de EDEO voor elk derde land een gezamenlijk consulaire noodplan op en keuren dit goed. Het gezamenlijke consulaire noodplan wordt jaarlijks bijgewerkt en bevat:
    - (a) een analyse van de consulaire situatie in het land, met inbegrip van een overzicht van de ambassades of consulaten van de lidstaten, het geraamde aantal aanwezige burgers van de Unie en hun locatie, en een risicobeoordeling van de meest plausibele scenario's die gevolgen hebben voor de burgers van de Unie;
    - (b) regelingen betreffende gezamenlijke consulaire crisisparaatheid, met inbegrip van communicatiekanalen en contacten in het kader van de plaatselijke consulaire samenwerking en met lokale overheden en relevante derde landen;
    - (c) regelingen betreffende gezamenlijke consulaire crisisrespons, met inbegrip van procedures voor informatie-uitwisseling en communicatie in het kader van de plaatselijke consulaire samenwerking en met burgers van de Unie, crisisvergaderingen, samenwerking met lokale overheden en relevante derde landen, en acties tijdens en na een crisis;
    - (d) een beschrijving van de verantwoordelijkheden van een lidstaat die in een bepaald derde land de rol van leidende staat als bedoeld in artikel 13 bis, lid 3, op zich neemt;
    - (e) andere relevante informatie.
  2. Indien aanwezig coördineren de delegaties van de Unie het opstellen en goedkeuren van gezamenlijke consulaire noodplannen, op basis van bijdragen van de ambassades of consulaten van de in het betrokken derde land vertegenwoordigde lidstaten en de consulaire instanties van niet-vertegenwoordigde lidstaten. Gezamenlijke consulaire noodplannen worden ter beschikking gesteld van alle lidstaten, de EDEO en de diensten van de Commissie.

In derde landen waar geen delegatie van de Unie aanwezig is, verzorgt de voorzitter van de conform artikel 12, lid 3, overeengekomen plaatselijke consulaire samenwerking de coördinatie, met steun van de EDEO.
  3. De lidstaten en de delegaties van de Unie voeren jaarlijks consulaire exercities uit om de gezamenlijke plaatselijke consulaire crisisparaatheid en -respons te actualiseren en te verbeteren.
  4. Overeenkomstig het internationaal recht bieden de lidstaten hun burgers de mogelijkheid om zich met passende middelen en instrumenten te registreren bij de bevoegde nationale instanties of deze in kennis te stellen van reizen naar of verblijven in derde landen.
  5. De lidstaten wisselen in een vroeg stadium informatie uit over wijzigingen in hun reisadvies aan burgers, met name in crisissituaties, en doen het nodige om te verzekeren dat de verleende reisadviezen van een consistent niveau zijn.”;
- (5) in hoofdstuk 2 wordt het volgende artikel 13 bis ingevoegd:

*“Artikel 13 bis  
Crisisrespons*

1. Bij een crisis werken de Unie en de lidstaten nauw samen om niet-vertegenwoordigde burgers doeltreffend te kunnen bijstaan. Indien mogelijk stellen zij elkaar tijdig in kennis van beschikbare evacuatiecapaciteit, ook in geval van operaties waarbij militaire middelen worden gebruikt.
  2. Indien nodig kunnen de lidstaten worden bijgestaan door gezamenlijke consulaire teams bestaande uit deskundigen uit de lidstaten, met name uit lidstaten die niet zijn vertegenwoordigd in het derde land dat door de crisis is getroffen, en van de EDEO en de diensten van de Commissie. Gezamenlijke consulaire teams zijn beschikbaar voor snelle inzet in derde landen die getroffen zijn door een consulaire crisis. Deelname aan gezamenlijke consulaire teams is vrijwillig.
  3. In voorkomend geval is (zijn) de leidende staat of de bijstandcoördinerende lidstaat (lidstaten) verantwoordelijk voor de coördinatie van de hulpmaatregelen aan niet-vertegenwoordigde burgers, met de steun van de andere betrokken lidstaten, de delegatie van de Unie en het hoofdkantoor van de EDEO. De lidstaten verstrekken de leidende staat of de bijstandcoördinerende lidstaat (lidstaten) alle relevante informatie over hun niet-vertegenwoordigde burgers die zich in een crisissituatie bevinden.
  4. Bij het verlenen van bijstand kunnen de lidstaten in voorkomend geval om steun verzoeken van instrumenten van de Unie, zoals de structuren voor crisisbeheersing van de EDEO en zijn crisisresponscentrum en, via het bij artikel 7 van Besluit 1313/2013/EU opgerichte Coördinatiecentrum voor respons in noodsituaties, het Uniemechanisme voor civiele bescherming.”;
- (6) het volgende hoofdstuk 2 bis wordt ingevoegd:

**“Hoofdstuk 2 bis  
INFORMATIEVERSTREKKING**

*Artikel 13 ter  
Verstrekking en verspreiding van informatie*

1. De lidstaten verstrekken de Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid ten minste eenmaal per jaar de volgende informatie:
  - (a) actuele lijsten van contactpersonen voor hun consulaire netwerken;
  - (b) lijsten van derde landen waar zij door een andere lidstaat worden vertegenwoordigd of waar zij een andere lidstaat permanent vertegenwoordigen overeenkomstig artikel 7, lid 2;
  - (c) praktische regelingen die overeenkomstig artikel 7, lid 2, zijn getroffen;
  - (d) het aantal niet-vertegenwoordigde burgers aan wie in het voorgaande jaar consulaire bescherming is verleend als bedoeld in artikel 2, uitgesplitst naar nationaliteit en derde land;
  - (e) het aantal verzoeken om vergoeding dat in het voorgaande jaar op grond van de artikelen 14 en 15 is ingediend en ontvangen.

Indien een lidstaat overeenkomstig artikel 2, lid 2, heeft besloten deze richtlijn toe te passen op de door honorair consuls geboden consulaire bescherming, bevat de in punt a) bedoelde lijst honorair consuls alsook informatie over de mate waarin honorair consuls in een bepaald geval bevoegd zijn om bescherming te bieden, en met name of zij bevoegd zijn om EU-noodreisdocumenten af te geven.

2. De lidstaten, de diensten van de Commissie en de EDEO maken de in lid 1, punten a), b) en c), bedoelde informatie openbaar op een wijze die de samenhang van de verstrekte informatie waarborgt.
3. Op verzoek van de Commissie verstrekken de lidstaten de in lid 1 bedoelde informatie in een machineleesbaar formaat.
4. De Commissie kan uitvoeringshandelingen aannemen tot vaststelling van het specifieke machineleesbare formaat waarin de in lid 1 bedoelde informatie moet worden verstrekt. Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 15 bis, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.

#### *Artikel 13 quater*

##### *Informatieverstrekking aan burgers van de Unie*

1. De lidstaten nemen maatregelen om hun burgers te informeren over hun recht als bedoeld in artikel 20, lid 2, punt c), VWEU. Daarbij kan het met name om de volgende maatregelen gaan:
  - (a) de eerste zin van artikel 23 VWEU vermelden op nationale paspoorten;
  - (b) informatie over het recht op consulaire bescherming opnemen in reisadviezen en campagnes in verband met consulaire bescherming;
  - (c) samenwerking op het gebied van voorlichtingscampagnes met aanbieders van passagiersvervoersdiensten en vervoersknooppunten voor reizen naar derde landen.
2. De diensten van de Commissie en de EDEO dragen bij tot het informeren van de burgers van de Unie over hun recht op consulaire bescherming.”;

(7) De artikelen 14 en 15 worden vervangen door:

#### *“Artikel 14*

##### *Algemene regels*

1. De kosten die een bijstandverlenende lidstaat in rekening brengt voor het verlenen van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde burgers, zijn dezelfde als de kosten die hij aan zijn eigen onderdanen in rekening zou brengen.
2. Indien een niet-vertegenwoordigde burger bij het indienen van een verzoek om bijstand niet in staat is de in lid 1 bedoelde kosten aan de bijstandverlenende lidstaat te betalen, kan de bijstandverlenende lidstaat van de niet-vertegenwoordigde burger verlangen dat deze een verbintenis tot terugbetaling ondertekent. Op basis daarvan kan de bijstandverlenende lidstaat de betrokken niet-vertegenwoordigde burger vier weken na de verlening van de bijstand verzoeken de betrokken kosten te betalen.

Het feit dat de niet-vertegenwoordigde burger bij het indienen van een verzoek om bijstand niet in staat is de in lid 1 bedoelde kosten te betalen, doet geen afbreuk aan diens recht op consulaire bescherming.

3. Indien een niet-vertegenwoordigde burger aan wie consulaire bescherming is verleend, de in lid 1 bedoelde kosten noch heeft betaald bij het indienen van een verzoek om bijstand, noch op verzoek van de bijstandverlenende lidstaat overeenkomstig lid 2, kan de bijstandverlenende lidstaat binnen 12 maanden na de datum van ondertekening van de in lid 2 bedoelde verbintenis van de lidstaat van nationaliteit van de niet-vertegenwoordigde burger verlangen dat deze de kosten betaalt.

De lidstaat van nationaliteit van de niet-vertegenwoordigde burger vergoedt deze kosten binnen een redelijke termijn van ten hoogste 12 maanden vanaf de datum van het verzoek. De lidstaat van nationaliteit van de niet-vertegenwoordigde burger kan van de betrokken niet-vertegenwoordigde burger verlangen dat hij de gemaakte kosten terugbetaalt.

4. Wanneer de consulaire bescherming van een niet-vertegenwoordigde burger uitzonderlijk hoge maar essentiële en gerechtvaardigde reiskosten, verblijfskosten of vertaalkosten met zich meebrengt voor de diplomatieke of consulaire instanties, kan de bijstandverlenende lidstaat binnen 12 maanden nadat de bijstand is verleend, rechtstreeks van de lidstaat van nationaliteit van de niet-vertegenwoordigde burger verlangen dat deze de kosten vergoedt, waarna deze lidstaat daartoe overgaat binnen een redelijke termijn van ten hoogste 12 maanden.
5. De lidstaten vergoeden de delegaties van de Unie voor hun steun bij het verlenen van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde burgers. In voorkomend geval zorgt de vergoeding van kosten door de lidstaat van nationaliteit van de burger ervoor dat de delegaties van de Unie hun steun op begrotingsneutrale basis verlenen.
6. De Commissie kan uitvoeringshandelingen aannemen tot vaststelling van de standaardformulieren die moeten worden gebruikt voor de in lid 2 bedoelde verbintenis tot terugbetaling en voor de terugbetaling van de kosten door de lidstaat van nationaliteit als bedoeld in lid 3. Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 15 bis, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure vastgesteld.

#### *Artikel 15*

##### *Vereenvoudigde procedure in crisissituaties*

1. In crisissituaties kan de bijstandverlenende lidstaat, tenzij de kosten van de verleende steun reeds rechtstreeks door de niet-vertegenwoordigde burger zijn terugbetaald, de lidstaat van nationaliteit van de niet-vertegenwoordigde burger om vergoeding van de kosten verzoeken, ook indien de niet-vertegenwoordigde burger geen verbintenis tot terugbetaling overeenkomstig artikel 14, lid 2, heeft ondertekend. Dit belet niet dat de lidstaat van nationaliteit van de niet-vertegenwoordigde burger terugbetaling vordert van de betrokken niet-vertegenwoordigde burger op grond van nationale regels.
2. De bijstandverlenende lidstaat kan verlangen dat de lidstaat van nationaliteit van de niet-vertegenwoordigde burger de in lid 1 bedoelde kosten pro rata

vergoedt, door de volledige waarde van de werkelijk gemaakte kosten te delen door het aantal bijgestane burgers.

3. Indien het in de in lid 1 bedoelde crisissituaties niet mogelijk of praktisch haalbaar is om een onderscheid te maken tussen vertegenwoordigde en niet-vertegenwoordigde burgers, en indien de mogelijkheid om bijstand te verlenen aan niet-vertegenwoordigde burgers vereist of impliceert dat ook bijstand wordt verleend aan burgers die mogelijk wel vertegenwoordigd zijn, is de procedure van de leden 1 en 2 ook van toepassing op consulaire bescherming die door de bijstandverlenende lidstaat wordt geboden aan vertegenwoordigde burgers van een andere lidstaat in crisissituaties.
4. De leden 1, 2 en 3 zijn ook van toepassing op situaties waarin een delegatie van de Unie een lidstaat heeft gesteund bij het verlenen van consulaire bescherming. In voorkomend geval zorgt de vergoeding van kosten door de lidstaat van nationaliteit van de burger ervoor dat de delegaties van de Unie hun steun op begrotingsneutrale basis verlenen.
5. De op grond van de leden 1, 2 en 3 gevraagde vergoedingen worden in aanmerking genomen bij het bepalen van eventuele bijdragen van het Uniemechanisme voor civiele bescherming, overeenkomstig Besluit 1313/2013/EU, voor het verlenen van steun in het kader van civiele bescherming voor consulaire bijstand aan burgers van de Unie die in een derde land in een rampsituatie verkeren.”;

(8) in hoofdstuk 4 wordt het volgende artikel 15 bis ingevoegd:

*“Artikel 15 bis  
Comitéprocedure*

1. De Commissie wordt bijgestaan door een comité. Dat comité is een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad\*.
2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is artikel 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing.

---

\* Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren (PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2011/182/oj>).”;

(9) de volgende artikelen 16 bis en 16 ter worden ingevoegd:

*“Artikel 16 bis  
Bescherming van persoonsgegevens*

1. Voor de toepassing van deze richtlijn verwerken de bevoegde instanties van de lidstaten persoonsgegevens uitsluitend voor:
  - (a) het doorzenden van de aanvraag van een persoon die om consulaire bescherming verzoekt overeenkomstig artikel 3 of artikel 7;

- (b) het verifiëren van de identiteit van een persoon die om consulaire bescherming verzoekt overeenkomstig de procedure van artikel 8;
  - (c) het verlenen van consulaire bescherming aan deze persoon, met name door de in artikel 9 bedoelde vormen van bijstand te verlenen;
  - (d) het samenwerken, coördineren en steun verlenen overeenkomstig artikel 10, artikel 11, artikel 13, lid 1, en artikel 13 bis;
  - (e) het verstrekken van de in artikel 10, lid 4, en artikel 13 ter, lid 1, bedoelde contactgegevens;
  - (f) het behandelen van verzoeken om financiële vergoeding met betrekking tot de consulaire bescherming verleend overeenkomstig artikel 14 en artikel 15.
2. Voor de toepassing van deze richtlijn vindt de verwerking van persoonsgegevens door instellingen en organen van de Unie in de zin van Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad\* alleen plaats wanneer deze noodzakelijk is voor de uitvoering van de in artikel 10, lid 1, artikel 11, artikel 13 en artikel 13 bis bedoelde taken, voor de verwerking van informatie die is ontvangen uit hoofde van artikel 10, lid 4, en artikel 13 ter, lid 1, of voor de verwerking van verzoeken om financiële vergoeding overeenkomstig artikel 14, lid 5, en artikel 15, lid 4.
  3. Bij de verwerking van persoonsgegevens overeenkomstig de leden 1 en 2 worden de bevoegde instanties van de lidstaten en de instellingen en organen van de Unie, binnen het toepassingsgebied van hun respectieve activiteiten uit hoofde van deze richtlijn, beschouwd als de verwerkingsverantwoordelijke als bedoeld in respectievelijk artikel 4, lid 7, van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad\*\* en artikel 3, lid 8, van Verordening (EU) 2018/1725.
  4. Persoonsgegevens die overeenkomstig de leden 1 en 2 worden verwerkt, blijven beperkt tot hetgeen nodig is om de daar genoemde taken uit te voeren, zoals de identiteit van de persoon die consulaire bescherming behoeft en de omstandigheden van de consulaire zaak.
  5. De bevoegde instanties van de lidstaten en de instellingen en organen van de Unie kunnen persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, genetische gegevens, biometrische gegevens voor de unieke identificatie van een natuurlijke persoon, gegevens over gezondheid, gegevens over seksueel gedrag of seksuele gerichtheid of persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten van een persoon die consulaire bescherming behoeft, verwerken indien dit strikt noodzakelijk is om de in artikel 9, artikel 10, artikel 11 en artikel 13 bis bedoelde taken met betrekking tot die persoon te kunnen uitvoeren.
  6. Bij de verwerking van de in lid 5 bedoelde categorieën persoonsgegevens nemen de bevoegde instanties van de lidstaten en de instellingen en organen van de Unie passende en specifieke maatregelen om de belangen van de betrokkenen te beschermen. Zij voeren ook intern beleid in en nemen de nodige technische en organisatorische maatregelen om ongeoorloofde toegang tot en doorgifte van dergelijke persoonsgegevens te voorkomen.

7. Voor de toepassing van deze richtlijn geven de bevoegde instanties van de lidstaten persoonsgegevens uitsluitend door aan een derde land of een internationale organisatie om de in artikel 9, artikel 10 en artikel 13 bis bedoelde taken uit te voeren en overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EU) 2016/679.

Voor de toepassing van deze richtlijn geven de instellingen en organen van de Unie persoonsgegevens uitsluitend door aan een derde land of een internationale organisatie om de in artikel 10, lid 1, artikel 11 en artikel 13 bis bedoelde taken uit te voeren en overeenkomstig hoofdstuk V van Verordening (EU) 2018/1725.

8. De bijstandverlenende lidstaat, de lidstaat van nationaliteit en, in voorkomend geval, de instellingen en organen van de Unie bewaren de persoonsgegevens van een bijgestane persoon niet langer dan nodig is om de in de leden 1 en 2 bedoelde taken uit te voeren. In geen geval worden die persoonsgegevens na de datum waarop zij door de bijstandverlenende lidstaat en de instellingen en organen van de Unie, dan wel door de lidstaat van nationaliteit, zijn verzameld, langer dan 12 respectievelijk 24 maanden bewaard. De overeenkomstig artikel 10, lid 4, en artikel 13 ter, lid 1, uitgewisselde contactgegevens worden slechts bewaard zolang de personen de desbetreffende functie uitoefenen.

De persoonsgegevens worden zo spoedig mogelijk nadat de in lid 1 of lid 2 bedoelde taken zijn voltooid en uiterlijk bij het verstrijken van de in de eerste alinea bedoelde bewaartermijnen gewist.

*Artikel 16 ter*  
*Voorziening in rechte*

De lidstaten zorgen ervoor dat niet-vertegenwoordigde burgers op grond van het nationale recht over een doeltreffende voorziening in rechte beschikken in geval van een schending van hun rechten uit hoofde van deze richtlijn.

---

\* Verordening (EU) 2018/1725 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens door de instellingen, organen en instanties van de Unie en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 45/2001 en Besluit nr. 1247/2002/EG (PB L 295 van 21.11.2018, blz. 39, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1725/oj>).

\*\* Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PB L 119 van 4.5.2016, blz. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>).”;

- (10) aan artikel 19 wordt het volgende lid 3 toegevoegd:

“3. Niet eerder dan *[acht jaar na de omzettingstermijn van deze wijzigingsrichtlijn]* verricht de Commissie een evaluatie van deze richtlijn en brengt zij aan het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de belangrijkste bevindingen.

De lidstaten verstrekken de Commissie de nodige gegevens voor het opstellen van dit verslag.”;

- (11) De bijlagen I en II worden geschrapt.

#### *Artikel 2*

Artikel 5, lid 3, van Richtlijn (EU) 2019/997 wordt vervangen door:

“3. Indien aanvragers bij de indiening van hun aanvraag geen toepasselijke vergoedingen aan de bijstandverlenende lidstaat kunnen betalen, zijn artikel 14, leden 2 en 3, en artikel 15 van Richtlijn (EU) 2015/637 van toepassing.”.

#### *Artikel 3*

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk [*twee jaar na inwerkingtreding*] aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mee.  
Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking ervan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor die verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.
2. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijkste bepalingen van intern recht mee die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen.

#### *Artikel 4*

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

#### *Artikel 5*

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad  
De voorzitter*

## FINANCIEEL MEMORANDUM

### **1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF**

#### **1.1. Benaming van het voorstel/initiatief**

#### **1.2. Betrokken beleidsterrein(en)**

#### **1.3. Het voorstel/initiatief betreft:**

#### **1.4. Doelstelling(en)**

*1.4.1. Algemene doelstelling(en)*

*1.4.2. Specifieke doelstelling(en)*

*1.4.3. Verwacht(e) resulta(a)t(en) en gevolg(en)*

*1.4.4. Prestatie-indicatoren*

#### **1.5. Motivering van het voorstel/initiatief**

*1.5.1. Behoeft(e)n waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien, met een gedetailleerd tijdschema voor de uitrol van het initiatief*

*1.5.2. Toegevoegde waarde van de deelname van de Unie (deze kan het resultaat zijn van verschillende factoren, bijvoorbeeld coördinatiewinst, rechtszekerheid, grotere doeltreffendheid of complementariteit). Voor de toepassing van dit punt wordt onder “toegevoegde waarde van de deelname van de Unie” verstaan de waarde die een optreden van de Unie oplevert bovenop de waarde die door een optreden van alleen de lidstaten zou zijn gecreëerd.*

*1.5.3. Nuttige ervaring die bij soortgelijke activiteiten in het verleden is opgedaan*

*1.5.4. Verenigbaarheid met het meerjarig financieel kader en eventuele synergie met andere passende instrumenten*

*1.5.5. Beoordeling van de verschillende beschikbare financieringsopties, waaronder mogelijkheden voor herschikking*

#### **1.6. Duur en financiële gevolgen van het voorstel/initiatief**

#### **1.7. Wijze(n) van uitvoering van de begroting**

### **2. BEHEERSMAATREGELEN**

#### **2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen**

#### **2.2. Beheers- en controlesyste(e)m(en)**

*2.2.1. Rechtvaardiging van de voorgestelde beheersvorm(en), uitvoeringsmechanisme(n) voor financiering, betalingsvoorwaarden en controlestrategie*

*2.2.2. Informatie over de geïdentificeerde risico's en het (de) systeem (systemen) voor interne controle dat is (die zijn) opgezet om die risico's te beperken*

*2.2.3. Raming en motivering van de kosteneffectiviteit van de controles (verhouding van de controlekosten tot de waarde van de desbetreffende financiële middelen) en evaluatie van het verwachte foutenrisico (bij betaling en bij afsluiting)*

#### **2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden**

- 3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF**
- 3.1. Rubriek(en) van het meerjarig financieel kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven**
- 3.2. Geraamde financiële gevolgen van het voorstel inzake kredieten**
- 3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de beleidskredieten*
- 3.2.2. Geraamde output, gefinancierd met beleidskredieten*
- 3.2.3. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten*
- 3.2.3.1. Geraamde personeelsbehoeften*
- 3.2.4. Verenigbaarheid met het huidige meerjarig financieel kader*
- 3.2.5. Bijdragen van derden*
- 3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten**

## 1. KADER VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

### 1.1. Benaming van het voorstel/initiatief

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

### 1.2. Betrokken beleidsterrein(en)

Consulaire bescherming

### 1.3. Het voorstel/initiatief betreft:

- een nieuwe actie
- een nieuwe actie na een proefproject/voorbereidende actie<sup>38</sup>
- de verlenging van een bestaande actie
- de samenvoeging of ombuiging van een of meer acties naar een andere/een nieuwe actie

### 1.4. Doelstelling(en)

#### 1.4.1. Algemene doelstelling

De overkoepelende algemene doelstelling van het beleidsinitiatief bestaat erin de uitoefening van het recht op consulaire bescherming te verbeteren.

#### 1.4.2. Specifieke doelstelling(en)

##### Specifieke doelstelling nr. 1:

De rechtszekerheid van EU-burgers versterken met betrekking tot de reikwijdte van consulaire bescherming.

##### Specifieke doelstelling nr. 2:

Zorgen voor een duidelijke rolverdeling en mechanismen voor coördinatie en samenwerking tussen de lidstaten en de delegaties van de Unie, ook in tijden van crisis.

##### Specifieke doelstelling nr. 3:

De informatieverstrekking en de communicatie met niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie verbeteren.

##### Specifieke doelstelling nr. 4:

De doelmatigheid en benutting van procedures voor financiële vergoedingen verbeteren.

#### 1.4.3. Verwacht(e) resulta(a)t(en) en gevolg(en)

Vermeld de gevolgen die het voorstel/initiatief zou moeten hebben op de begunstigden/doelgroepen.

38 In de zin van artikel 58, lid 2, punt a) of b), van het Financieel Reglement.

Dit voorstel beoogt het kader voor consulaire bescherming aan te passen aan de huidige en toekomstige uitdagingen en zich dus gunstig te onderscheiden van de status quo. Een verduidelijking van de definitie van “niet-vertegenwoordigde burger” zal zorgen voor meer rechtszekerheid en derhalve tot doeltreffender verlening van consulaire bijstand aan burgers van de Unie. Een sterkere ondersteunende rol van de delegaties van de Unie en een duidelijkere taakverdeling tussen de lidstaten en de delegaties van de Unie in vergaderingen over lokale samenwerking zullen naar verwachting leiden tot meer rechtszekerheid en de regels van de richtlijn die van toepassing zijn op crisis- en niet-crisissituaties, doeltreffender maken. Een efficiëntere en soepelere coördinatie zou leiden tot betere bijstand aan de burgers van de Unie, met name in crisissituaties, en tot optimale benutting van alle voor die taak uitgetrokken middelen van de Unie. Bovendien zal nauwere samenwerking tussen de consulaire netwerken van de lidstaten en de Unie resulteren in effectievere en consistentere communicatie met de burgers van de Unie over consulaire aangelegenheden. Dankzij verbeterde registratie van burgers in het buitenland zullen de lidstaten hen beter kunnen bijstaan.

Ten slotte zullen door vereenvoudiging en vermindering van de huidige administratieve lasten voor zowel de bijstandverlenende lidstaat als de lidstaat van nationaliteit de procedures voor financiële vergoedingen aan bruikbaarheid winnen. Bovendien zal de uitbreiding van het vergoedingsmechanisme tot de delegaties van de Unie een lacune opvullen die hen belet de lidstaten praktische ondersteuning te bieden bij het verlenen van bijstand aan burgers van de Unie.

Een uitgebreider overzicht van de gevolgen van het initiatief is te vinden in de effectbeoordeling bij het voorstel.

#### 1.4.4. *Prestatie-indicatoren*

*Vermeld de indicatoren voor de monitoring van de voortgang en de beoordeling van de resultaten*

##### Specifieke doelstelling nr. 1:

- Het aantal niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie dat bijstand heeft gekregen.
- Het aantal klachten dat is ingediend, respectievelijk het aantal rechtszaken dat is aangespannen door niet-vertegenwoordigde burgers van de Unie met betrekking tot schendingen van hun recht op consulaire bescherming.

##### Specifieke doelstelling nr. 2:

- Het aantal exercities op het gebied van plaatselijke consulaire coördinatie dat is gehouden.
- Het aantal en soort steunverzoeken van instanties van de lidstaten aan delegaties van de Unie.

##### Specifieke doelstelling nr. 3:

- De mate waarin burgers van de Unie zich bewust zijn van hun recht op consulaire bescherming.
- Het aantal burgers dat verblijven of reizen in het buitenland laat registreren.
- Het aantal op nationaal niveau georganiseerde bewustmakingscampagnes en andere maatregelen met een soortgelijk doel.

**Specifieke doelstelling nr. 4:**

- Het aantal ingediende en ontvangen verzoeken om vergoeding.
- De gemiddelde tijd vanaf de indiening van het verzoek om betaling.
- Het aantal gevallen waarin geen vergoeding heeft plaatsgevonden.

**1.5. Motivering van het voorstel/initiatief**

*1.5.1. Behoeft(e)n waarin op korte of lange termijn moet worden voorzien, met een gedetailleerd tijdschema voor de uitrol van het initiatief*

De voorlopige tijdlijn ziet er als volgt uit:

2024: Inwerkingtreding van de richtlijn.

2026: Omzetting en toepassing door lidstaten.

*1.5.2. Toegevoegde waarde van de deelname van de Unie (deze kan het resultaat zijn van verschillende factoren, bijvoorbeeld coördinatiewinst, rechtszekerheid, grotere doeltreffendheid of complementariteit). Voor de toepassing van dit punt wordt onder “toegevoegde waarde van de deelname van de Unie” verstaan de waarde die een optreden van de Unie oplevert bovenop de waarde die door een optreden van alleen de lidstaten zou zijn gecreëerd.*

Zoals reeds is uiteengezet in de effectbeoordeling bij het voorstel van de Commissie voor wat Richtlijn (EU) 2015/637<sup>39</sup> zou worden, kan in gemeenschappelijke Unienormen, waarborgen en duidelijke procedures voor samenwerking en coördinatie met betrekking tot niet-vertegenwoordigde burgers beter op het niveau van de Unie worden voorzien. De in die effectbeoordeling opgenomen onderbouwing met betrekking tot het subsidiariteitsbeginsel geldt nog steeds. Het recht op consulaire bescherming blijft een grensoverschrijdende kwestie en een integrerend onderdeel van het burgerschap van de Unie; het vereist dan ook samenwerking en coördinatie op het niveau van de Unie.

Sinds het verstrijken van de omzettingstermijn in 2018 heeft de Commissie de uitvoering van Richtlijn (EU) 2015/637 nauwlettend gevolgd en geconcludeerd dat verdere maatregelen op het niveau van de Unie nodig zijn. Zonder tijdig en doeltreffend optreden van de Unie zouden de problemen en factoren die in de effectbeoordeling bij dit voorstel worden beschreven, de doeltreffende uitoefening van het recht op consulaire bescherming blijven belemmeren.

Zonder optreden op het niveau van de Unie zou de doeltreffende uitoefening van de rechten van burgers van de Unie met betrekking tot consulaire bescherming in het gedrang blijven komen en zou de toegevoegde waarde van de delegaties van de Unie in dit verband onbenut blijven.

Met name kan de samenwerking ter ondersteuning van burgers van de Unie in nood in het buitenland alleen worden bevorderd door gecoördineerd optreden van de Unie. De Unie, en met name de EDEO en de Commissie (directoraat-generaal Europese Civiele Bescherming en Humanitaire Hulp, DG ECHO), zijn bij uitstek in staat om een dergelijke coördinerende rol op zich te nemen, op een wijze en in een mate die de lidstaten eigener beweging niet kunnen realiseren.

39 [SEC\(2011\) 1556 final](#).

1.5.3. *Nuttige ervaring die bij soortgelijke activiteiten in het verleden is opgedaan*

Op 2 september 2022 heeft de Commissie een verslag gepubliceerd over de uitvoering en toepassing van Richtlijn (EU) 2015/637.

Uit het verslag bleek dat de doelstelling van Richtlijn (EU) 2015/637 om het gemakkelijker te maken voor burgers van de Unie hun rechten in verband met consulaire bescherming uit te oefenen in derde landen waar de lidstaat waarvan zij onderdaan zijn, niet vertegenwoordigd is, grotendeels is verwezenlijkt.

In het verslag werd evenwel ook opgemerkt dat crises die leiden tot verzoeken om consulaire bescherming in aantal en omvang toenemen. De COVID-19-pandemie, de crisis in Afghanistan, de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne, het conflict in Sudan, de repatriëringen uit Israël en Gaza en andere, soortgelijke crises boden gelegenheid om lacunes in kaart te brengen en na te denken over hoe het recht van burgers van de Unie op consulaire bescherming kan worden versterkt.

Volgens het verslag zijn er maatregelen die kunnen worden verduidelijkt en gestroomlijnd, om de verlening van consulaire bescherming aan niet-vertegenwoordigde Unieburgers verder te vergemakkelijken, onder andere door begunstigen meer rechtszekerheid te bieden en de bescherming overal ter wereld te waarborgen. Voorts kan worden overwogen de voorlichting en de coördinatie van de communicatie te verbeteren. Bovendien moest er meer gebruik worden gemaakt van prognosemechanismen om voorbereid te zijn op crises, vooral gelet op de tol die mensen betalen als er geen adequate consulaire bescherming wordt geboden. Verder zouden de formele rol van de delegaties van de Unie en de coördinatie en samenwerking van die delegaties met de lidstaten beter kunnen worden afgestemd op hun concrete werkzaamheden ter plaatse teneinde meer rechtszekerheid te bieden.

1.5.4. *Verenigbaarheid met het meerjarig financieel kader en eventuele synergie met andere passende instrumenten*

Dit voorstel is afgestemd op het Uniemechanisme voor civiele bescherming (UCPM), dat is ingesteld bij Besluit 1313/2013/EU.

1.5.5. *Beoordeling van de verschillende beschikbare financieringsopties, waaronder mogelijkheden voor herschikking*

De noodzakelijke kosten zullen worden gefinancierd uit de bestaande begrotingsmiddelen.

## 1.6. Duur en financiële gevolgen van het voorstel/initiatief

### beperkte geldigheidsduur

- van kracht vanaf [DD/MM]JJJJ tot en met [DD/MM]JJJJ
- financiële gevolgen vanaf JJJJ tot en met JJJJ voor vastleggingskredieten en vanaf JJJJ tot en met JJJJ voor betalingskredieten.

### onbeperkte geldigheidsduur

- Uitvoering met een opstartperiode vanaf 2024 tot en met 2026,
- gevolgd door een volledige uitvoering.

## 1.7. Wijze(n) van uitvoering van de begroting

### Direct beheer door de Commissie

- door haar diensten, waaronder het personeel in de delegaties van de Unie;
- door de uitvoerende agentschappen

### Gedeeld beheer met de lidstaten

### Indirect beheer door begrotingsuitvoeringstaken toe te vertrouwen aan:

- derde landen of de door hen aangewezen organen;
  - internationale organisaties en hun agentschappen (geef aan welke);
  - de EIB en het Europees Investeringsfonds;
  - de in de artikelen 70 en 71 van het Financieel Reglement bedoelde organen;
  - publiekrechtelijke organen;
  - privaatrechtelijke organen met een openbaardienstverleningstaak, voor zover zij zijn voorzien van voldoende financiële garanties;
  - privaatrechtelijke organen van een lidstaat, waaraan de uitvoering van een publiek-privaat partnerschap is toevertrouwd en die zijn voorzien van voldoende financiële garanties;
  - organen waaraan of personen aan wie de uitvoering van specifieke maatregelen op het gebied van het GBVB in het kader van titel V van het VEU is toevertrouwd en die worden genoemd in de betrokken basishandeling.
- *Verstrek, indien meer dan een beheersvorm is aangekruist, extra informatie onder "Opmerkingen".*

### Opmerkingen

--

## **2. BEHEERSMAATREGELEN**

### **2.1. Regels inzake het toezicht en de verslagen**

*Vermeld frequentie en voorwaarden.*

De richtlijn zal acht jaar na het verstrijken van de omzettingstermijn worden geëvalueerd. De Commissie moet aan het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen over de bevindingen.

### **2.2. Beheers- en controlesyste(e)m(en)**

#### *2.2.1. Rechtvaardiging van de voorgestelde beheersvorm(en), uitvoeringsmechanisme(n) voor financiering, betalingsvoorwaarden en controlestrategie*

Dit voorstel verandert niets aan de beheersvorm, de uitvoeringsmechanismen voor financiering, de betalingsvoorwaarden of de controlestrategie die reeds bestaan en door de Commissie worden toegepast.

#### *2.2.2. Informatie over de geïdentificeerde risico's en het (de) systeem (systemen) voor interne controle dat is (die zijn) opgezet om die risico's te beperken*

Dit financieel memorandum heeft betrekking op personeelsuitgaven. Voor dit soort uitgaven zijn standaardrisico's en controlesystemen van toepassing.

#### *2.2.3. Raming en motivering van de kosteneffectiviteit van de controles (verhouding van de controlekosten tot de waarde van de desbetreffende financiële middelen) en evaluatie van het verwachte foutenrisico (bij betaling en bij afsluiting)*

Het initiatief doet niets af aan de kosteneffectiviteit van bestaande controles door de Commissie.

### **2.3. Maatregelen ter voorkoming van fraude en onregelmatigheden**

*Vermeld de bestaande en geplande preventie- en beschermingsmaatregelen, bijvoorbeeld in het kader van de fraudebestrijdingsstrategie.*

Dit financieel memorandum heeft betrekking op personeelsuitgaven. Voor dit soort uitgaven zijn de standaardregels van toepassing.

### 3. GERAAMDE FINANCIËLE GEVOLGEN VAN HET VOORSTEL/INITIATIEF

#### 3.1. Rubriek(en) van het meerjarig financieel kader en betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven

- Bestaande begrotingsonderdelen

*In volgorde van de rubrieken van het meerjarig financieel kader en de begrotingsonderdelen.*

Rubriek van het meerjarig financieel kader	Begrotingsonderdeel	Soort uitgave	Bijdrage			
	Nummer	GK/NGK <sup>40</sup>	van EVA-landen <sup>41</sup>	van kandidaat-lidstaten en aspirant-kandidaten <sup>42</sup>	van andere derde landen	andere bestemmingsontvangsten
	[XX.YY.YY.YY]	GK/NGK	JA/NEE	JA/NEE	JA/NEE	JA/NEE

- Te creëren nieuwe begrotingsonderdelen

*In volgorde van de rubrieken van het meerjarig financieel kader en de begrotingsonderdelen.*

Rubriek van het meerjarig financieel kader	Begrotingsonderdeel	Soort uitgave	Bijdrage			
	Nummer	GK/NGK	van EVA-landen	van kandidaat-lidstaten en aspirant-kandidaten	van andere derde landen	andere bestemmingsontvangsten
	[XX.YY.YY.YY]		JA/NEE	JA/NEE	JA/NEE	JA/NEE

40 GK = gesplitste kredieten/NGK = niet-gesplitste kredieten.

41 EVA: Europese Vrijhandelsassociatie.

42 Kandidaat-lidstaten en, in voorkomend geval, aspirant-kandidaten van de Westelijke Balkan.

### 3.2. Geraamde financiële gevolgen van het voorstel inzake kredieten

#### 3.2.1. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de beleidskredieten

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen beleidskredieten nodig
- Voor het voorstel/initiatief zijn beleidskredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

<b>Rubriek van het meerjarig financieel kader</b>	Nummer	
---	--------	--

DG: <.....>			Jaar N <sup>43</sup>	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	Zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)			TOTAAL
○ Beleidskredieten										
Begrotingsonderdeel <sup>44</sup>	Vastleggingen	(1a)								
	Betalingen	(2a)								
Begrotingsonderdeel	Vastleggingen	(1b)								
	Betalingen	(2b)								
Uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten <sup>45</sup>										
Begrotingsonderdeel		(3)								
<b>TOTAAL kredieten</b>	Vastleggingen	=1a+1b +3								

43 Het jaar N is het jaar waarin met de uitvoering van het voorstel/initiatief wordt begonnen. Vervang "N" door het verwachte eerste jaar van uitvoering (bijvoorbeeld: 2021). Hetzelfde voor de volgende jaren.

44 Volgens de officiële begrotingsnomenclatuur.

45 Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek onder contract, eigen onderzoek.

<b>voor DG &lt;.....&gt;</b>	Betalingen	=2a+2b +3								
------------------------------	------------	--------------	--	--	--	--	--	--	--	--

○ TOTAAL beleidskredieten	Vastleggingen	(4)								
	Betalingen	(5)								
○ TOTAAL uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten		(6)								
<b>TOTAAL kredieten voor RUBRIEK &lt;....&gt; van het meerjarig financieel kader</b>	Vastleggingen	=4+6								
	Betalingen	=5+6								

**Wanneer het voorstel/initiatief gevolgen heeft voor meerdere beleidsrubrieken, herhaal bovenstaand deel:**

○ TOTAAL beleidskredieten (alle beleidsrubrieken)	Vastleggingen	(4)								
	Betalingen	(5)								
TOTAAL uit het budget van specifieke programma's gefinancierde administratieve kredieten (alle beleidsrubrieken)		(6)								
<b>TOTAAL kredieten onder de RUBRIEKEN 1 tot en met 6 van het meerjarig financieel kader (referentiebedrag)</b>	Vastleggingen	=4+6								
	Betalingen	=5+6								

<b>Rubriek van het meerjarig financieel kader</b>	<b>7</b>	“Administratieve uitgaven”
---	----------	----------------------------

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		Jaar 2026	Jaar 2027	TOTAAL (onder het huidige MFK <sup>46</sup> )
DG: JUST				
○ Personele middelen		0,043	0,014	<b>0,057</b>
○ Andere administratieve uitgaven				
<b>TOTAAL DG JUST</b>	Kredieten	0,043	0,014	<b>0,057</b>
DG: EDEO				
○ Personele middelen				
○ Andere administratieve uitgaven		0,038	0,038	<b>0,076</b>
<b>TOTAAL EDEO</b>	Kredieten	0,038	0,038	<b>0,076</b>
<b>TOTAAL kredieten voor RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader</b>	(totaal vastleggingen = totaal betalingen)	<b>0,081</b>	<b>0,052</b>	<b>0,133</b>

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

		2026	2027	TOTAAL
<b>TOTAAL kredieten onder de RUBRIEKEN 1 tot en met 7 van het meerjarig financieel kader</b>	Vastleggingen	<b>0,081</b>	<b>0,052</b>	<b>0,133</b>
	Betalingen	<b>0,081</b>	<b>0,052</b>	<b>0,133</b>

46 De toekomstige financiële gevolgen van dit initiatief voor de jaren na 2027 laten het MFK voor na 2027 onverlet.

### 3.2.2. Geraamde output, gefinancierd met beleidskredieten

Vastleggingskredieten, in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Vermeld doelstellingen en outputs  ↓			Jaar N	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	Zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)										<b>TOTAAL</b>		
	<b>OUTPUTS</b>																		
	Soort 47	Gem. kosten	Aantal	Koste n	Aantal	Koste n	Aantal	Koste n	Aantal	Koste n	Aantal	Koste n	Aantal	Koste n	Aantal	Koste n	Aantal	Koste n	Totaal aantal
SPECIFIEKE DOELSTELLING NR. 1 <sup>48</sup> ...																			
- Output																			
- Output																			
- Output																			
Subtotaal voor specifieke doelstelling nr. 1																			
SPECIFIEKE DOELSTELLING nr. 2...																			
- Output																			
Subtotaal voor specifieke doelstelling nr. 2																			
<b>TOTAAL</b>																			

47 Outputs zijn de te verstrekken producten en diensten (bv. aantal gefinancierde studentenuitwisselingen, aantal km aangelegde wegen enz.).

48 Zoals beschreven in punt 1.4.2 "Specifieke doelstelling(en)...".

### 3.2.3. Samenvatting van de geraamde gevolgen voor de administratieve kredieten

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen administratieve kredieten nodig
- Voor het voorstel/initiatief zijn administratieve kredieten nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

	2026	2027	TOTAAL
--	------	------	--------

<b>RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader</b>			
Personele middelen	0,043	0,014	<b>0,057</b>
Andere administratieve uitgaven	0,038	0,038	<b>0,076</b>
<b>Subtotaal RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader</b>	<b>0,081</b>	<b>0,052</b>	<b>0,133</b>

<b>Buiten RUBRIEK 7<sup>49</sup> van het meerjarig financieel kader</b>			
Personele middelen			
Andere uitgaven administratieve uitgaven			
<b>Subtotaal buiten RUBRIEK 7 van het meerjarig financieel kader</b>			

<b>TOTAAL</b>	<b>0,081</b>	<b>0,052</b>	<b>0,133</b>
---------------	--------------	--------------	--------------

De benodigde kredieten voor personeel en andere administratieve uitgaven zullen worden gefinancierd uit de kredieten van het DG die reeds voor het beheer van deze actie zijn toegewezen en/of binnen het DG zijn herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het behorende DG kunnen worden toegewezen.

49 Technische en/of administratieve bijstand en uitgaven ter ondersteuning van de uitvoering van programma's en/of acties van de EU (vroegere "BA"-onderdelen), onderzoek onder contract, eigen onderzoek.

### 3.2.3.1. Geraamde personeelsbehoeften

- Voor het voorstel/initiatief zijn geen personele middelen nodig.
- Voor het voorstel/initiatief zijn personele middelen nodig, zoals hieronder nader wordt beschreven:

*Raming in voltijdequivalenten\**

	2026	2027
20 01 02 01 (centrale diensten en vertegenwoordigingen van de Commissie)	0,25	0,083
20 01 02 03 (delegaties)		
01 01 01 01 (onderzoek door derden)		
01 01 01 11 (eigen onderzoek)		
Ander begrotingsonderdeel (te vermelden)		
20 02 01 (AC, END, INT van de “totale financiële middelen”)		
20 02 03 (AC, AL, END, INT en JPD in de delegaties)		
XX 01 xx yy zz <sup>50</sup>	- centrale diensten	
	- delegaties	
01 01 01 02 (AC, END, INT – onderzoek onder contract)		
01 01 01 12 (AC, END, INT – eigen onderzoek)		
Ander begrotingsonderdeel (te vermelden)		
<b>TOTAAL</b>	<b>0,25</b>	<b>0,083</b>

\* De administratieve personeelsuitgaven van rubriek 7 betreffen één vte gedurende drie maanden in het eerste uitvoeringsjaar en nadien één maand per jaar bij DG JUST. De geraamde benodigde personele middelen bedragen derhalve minder dan 1 vte.

**Consulaire bescherming** is het beleidsterrein of de begrotingstitel.

Voor de benodigde personele middelen zal een beroep worden gedaan op het personeel van het DG dat reeds voor het beheer van deze actie is toegewezen en/of binnen het DG is herverdeeld, eventueel aangevuld met middelen die in het kader van de jaarlijkse toewijzingsprocedure met inachtneming van de budgettaire beperkingen aan het behorende DG kunnen worden toegewezen.

Beschrijving van de uit te voeren taken:

Ambtenaren en tijdelijk personeel	Van de lidstaten ontvangen informatie verzamelen en verspreiden via de website van de Commissie.
Extern personeel	

<sup>50</sup> Subplafond voor extern personeel uit beleidskredieten (vroegere “BA”-onderdelen).

### 3.2.4. Verenigbaarheid met het huidige meerjarig financieel kader

Het voorstel/initiatief:

- kan volledig worden gefinancierd door middel vanerschikking binnen de relevante rubriek van het meerjarig financieel kader (MFK).
- hiervoor moet een beroep worden gedaan op de niet-toegewezen marge in de desbetreffende rubriek van het MFK en/of op de speciale instrumenten zoals gedefinieerd in de MFK-verordening.
- hiervoor is een herziening van het MFK nodig.

### 3.2.5. Bijdragen van derden

Het voorstel/initiatief:

- voorziet niet in medefinanciering door derden
- voorziet in medefinanciering door derden, zoals hieronder wordt geraamd:

Kredieten in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

	Jaar N <sup>1</sup>	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	Zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)			Totaal
Medefinancieringsbron								
TOTAAL medegefinancierde kredieten								

1 Het jaar N is het jaar waarin met de uitvoering van het voorstel/initiatief wordt begonnen. Vervang "N" door het verwachte eerste jaar van uitvoering (bijvoorbeeld: 2021). Hetzelfde voor de volgende jaren.

### 3.3. Geraamde gevolgen voor de ontvangsten

- Het voorstel/initiatief heeft geen financiële gevolgen voor de ontvangsten
- Het voorstel/initiatief heeft de hieronder beschreven financiële gevolgen:
  - voor de eigen middelen
  - voor overige ontvangsten
  - geef aan of de ontvangsten worden toegewezen aan de begrotingsonderdelen voor uitgaven

in miljoenen euro's (tot op drie decimalen)

Begrotingsonderdeel voor ontvangsten:	Voor het lopende begrotingsjaar beschikbare kredieten	Gevolgen van het voorstel/initiatief <sup>2</sup>								
		Jaar N	Jaar N+1	Jaar N+2	Jaar N+3	Zoveel jaren als nodig om de duur van de gevolgen weer te geven (zie punt 1.6)				
Artikel .....										

Vermeld voor de toegewezen ontvangsten het (de) betrokken begrotingsonderde(e)l(en) voor uitgaven.

Andere opmerkingen (bv. over de methode/formule voor de berekening van de gevolgen voor de ontvangsten of andere informatie).

<sup>2</sup> Voor traditionele eigen middelen (douanerechten en suikerheffingen) moeten nettobedragen worden vermeld, d.w.z. na aftrek van 20 % aan inningskosten.