



Brussel, 24.7.2023
COM(2023) 281 final/2

2023/0170 (NLE)

This document corrects COM(2023)281

Concerns all language versions

The error concerns the replacement of the expression ‘opinion’ of the European Parliament by ‘consent’ of the European Parliament in the third citation of the draft Council Decision.

The text shall read as follows:

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

tot machtiging van de lidstaten om, in het belang van de Europese Unie, partij te worden of te blijven bij het Verdrag van 13 januari 2000 inzake de internationale bescherming van volwassenen

{SWD(2023) 155 final} - {SWD(2023) 156 final} - {SEC(2023) 208 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

De EU streeft ernaar een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen, in stand te houden en te ontwikkelen waarin het vrije verkeer van personen, de toegang tot de rechter en de volledige eerbiediging van de grondrechten worden gewaarborgd.

Deze doelstelling moet ook de grensoverschrijdende bescherming omvatten van volwassenen die

wegens een stoornis in of ontoereikendheid van hun persoonlijke vermogens niet in staat zijn hun belangen te behartigen (hierna “volwassenen” genoemd). Een volwassene is een persoon die de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.

Het aantal volwassenen in dergelijke situaties in de EU neemt toe als gevolg van de vergrijzing en de daarmee samenhangende incidentie van leeftijdsgerelateerde ziekten, en het toenemende aantal mensen met een handicap. Afhankelijk van de nationale wetgeving van de lidstaat waar zij wonen, kunnen zij worden beschermd door maatregelen van een gerecht of een administratieve autoriteit, of kunnen zij worden ondersteund door een derde partij die zij vooraf hadden aangewezen (via vertegenwoordigingsbevoegdheden) om hun belangen te behartigen.

Het is mogelijk dat volwassenen hun activa of onroerend goed in een ander land moeten beheren, dringende of geplande medische zorg in het buitenland moeten ondergaan of om verschillende redenen naar een ander land moeten verhuizen.

In die grensoverschrijdende situaties worden volwassenen geconfronteerd met de complexe en soms tegenstrijdige regels van de lidstaten. Deze regels bepalen welk gerecht of welke andere autoriteit bevoegd is om beschermingsmaatregelen te nemen, welk recht op hun zaak van toepassing is en hoe een in het buitenland genomen beslissing of vastgestelde vertegenwoordigingsbevoegdheid kan worden erkend of uitgevoerd. Dit leidt tot situaties waarin volwassenen, hun familie en hun vertegenwoordigers in grote rechtsonzekerheid verkeren wat betreft de regels die op hun zaak van toepassing zijn, het resultaat van de procedures en de formaliteiten die zij moeten vervullen. Om ervoor te zorgen dat hun bescherming over de grenzen heen doeltreffend blijft of dat zij hun rechten in het buitenland kunnen doen gelden, moeten zij vaak lange en dure procedures doorlopen. In sommige gevallen worden hun bescherming en de aan hun vertegenwoordiger toevertrouwde bevoegdheden uiteindelijk niet erkend, noch door de rechter, noch door niet-gerechtelijke actoren zoals banken, medisch personeel of vastgoedmakelaars.

Op 13 januari 2000 is het Verdrag over de internationale bescherming van volwassenen (HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000) vastgesteld onder auspiciën van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht (HCCH), de intergouvernementele organisatie die tot doel heeft “te werken aan de geleidelijke eenmaking van de regels van het internationaal privaatrecht”¹. Dit verdrag bevat een uitgebreide reeks regels inzake bevoegdheid, toepasselijk recht, erkenning en handhaving van beschermingsmaatregelen, evenals bepalingen over het recht dat van toepassing is op vertegenwoordigingsbevoegdheden die uitvoering geven aan dergelijke bevoegdheden in een grensoverschrijdende context. Het

¹ Artikel 1 van het [Statuut](#) van de Haagse Conferentie.

voorziet ook in mechanismen voor de samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten van de verdragsluitende staten en tussen de centrale autoriteiten van de verdragsluitende staten.

Dit verdrag wordt algemeen beschouwd als een efficiënt en flexibel instrument van internationaal privaatrecht dat op mondiaal niveau geschikt is voor het beoogde doel. De recente werkzaamheden in het kader van de bijzondere commissie voor de praktische werking van het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000² zullen binnenkort leiden tot nuttige instrumenten voor beroepsbeoefenaars voor de correcte toepassing ervan, zoals een praktisch handboek.

Toch zijn slechts twaalf EU-lidstaten momenteel partij bij dit verdrag³. De bekrachtiging van en toetreding tot het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 door alle lidstaten is reeds lang een doelstelling van de EU.

Sinds 2008 is het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 expliciet bekrachtigd door de Raad van de Europese Unie⁴, het Europees Parlement⁵ en de Europese Commissie⁶. Een brede bekrachtiging van het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 door de lidstaten en daarbuiten is essentieel voor de doeltreffende werking ervan. Het Parlement heeft de bekrachtiging van het verdrag door alle lidstaten, en een eventueel wetgevingsinitiatief van de EU als aanvulling op het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 actief gesteund.

² <https://www.hcch.net/en/news-archive/details/?varevent=884>

³ België, Tsjechië, Duitsland, Estland, Griekenland, Frankrijk, Cyprus, Letland, Malta, Oostenrijk, Portugal en Finland.

⁴ In de conclusies van de Raad “Rechtsbescherming van kwetsbare volwassenen” (14667/08 (Press 299), 24.X.2008) heeft de Raad de lidstaten die dit nog niet hadden gedaan, verzocht “*de procedures voor de ondertekening en/of bekrachtiging [van het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000] zo spoedig mogelijk in te leiden of actief voort te zetten*” en de lidstaten “*waar het intern overleg [over de toetreding tot het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000] nog gaande is, [...] verzocht dit overleg op zo kort mogelijke termijn af te ronden*”. Voorts heeft de Europese Raad in zijn in 2009 aangenomen conclusies over het “Het programma van Stockholm — Een open en veilig Europa ten dienste en ter bescherming van de burger” de wens uitgesproken dat de lidstaten “*zo spoedig mogelijk*” zouden toetreden tot het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000.

⁵ Zie “Rechtsbescherming van volwassenen: grensoverschrijdende gevolgen” (P6_TA (2008) 0638), Resolutie van het Europees Parlement van 18 december 2008 houdende aanbevelingen aan de Commissie betreffende de rechtsbescherming van volwassenen: grensoverschrijdende gevolgen (2008/2123(INI)) (2010/C 45 E/13). In de punten 1 tot en met 4 van de resolutie werden de lidstaten opgeroepen om het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 te bekrachtigen en werd de Commissie verzocht een wetsvoorstel in te dienen inzake versterking van de samenwerking tussen de lidstaten, opgave te doen van de problemen en beste praktijken bij de praktische toepassing van het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000, en de optie van toetreding van de Europese Gemeenschap in haar geheel tot het verdrag na te gaan. Opgemerkt zij dat het Parlement in zijn resolutie van 2008 de Commissie heeft verzocht om “*zodra er voldoende ervaring is opgedaan met de werking van het verdrag*” een voorstel in te dienen. Op 1 juni 2017 heeft het Europees Parlement een nieuwe resolutie aangenomen waarin de lidstaten werden opgeroepen het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 te ondertekenen en te bekrachtigen en de zelfbeschikking van volwassenen te bevorderen door in hun nationale recht wettelijke bepalingen inzake wilsbeschikkingen in te voeren.

⁶ Zie Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burgers van Europa - Actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm, Brussel, 20 april 2010, COM(2010) 171 def. In het actieplan van 2010 ter uitvoering van het programma van Stockholm wordt onder de rubriek “De bescherming van de grondrechten waarborgen / Kwetsbare groepen” verwezen naar het feit dat de lidstaten van de Europese Unie partij worden bij het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000.

Van 5 tot en met 8 december 2018 hebben de Commissie en de HCCH een internationale gezamenlijke conferentie georganiseerd om de bekrachtiging van het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 te bevorderen en mogelijke tekortkomingen te onderzoeken die verdere actie zouden vereisen⁷.

Op 3 mei 2021 hebben de ministers van Justitie van Tsjechië, Frankrijk en Slovenië de Commissie schriftelijk verzocht dat zij haar voorbereidende werkzaamheden voor een wetgevingsinitiatief zou bespoedigen.

In juni 2021 werden conclusies van de Raad⁸ aangenomen waarin onder meer de lidstaten werd verzocht het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 zo spoedig mogelijk te bekrachtigen en de Commissie werd opgeroepen na te gaan of er binnen de Europese Unie een juridisch kader nodig is om het vrij verkeer van beslissingen inzake de bescherming van kwetsbare volwassenen te vergemakkelijken, en indien nodig wetgevingsvoorstellen in te dienen.

In 2021-2022 organiseerden het Portugese, het Franse en het Tsjechische voorzitterschap diverse evenementen om deze kwestie onder de aandacht te brengen.

Ondanks deze activiteiten wordt het verdrag nog steeds niet snel genoeg bekrachtigd. In sommige lidstaten is de ontwerpwetgeving tot uitvoering van de bekrachtiging al jaren in behandeling bij het parlement of is deze ondanks de afronding van de voorbereidende werkzaamheden niet door de regering ingediend. Andere lidstaten passen het verdrag in de praktijk gedeeltelijk toe (met name de regels inzake rechterlijke bevoegdheid en toepasselijk recht) zonder enig initiatief te nemen om het verdrag formeel te bekrachtigen. Dit zou inhouden dat een centrale autoriteit wordt aangewezen om de samenwerking tussen de verdragsluitende staten doeltreffend te maken.

Tegen deze achtergrond heeft de Commissie besloten een initiatief in te dienen om de lidstaten die nog geen partij zijn bij het verdrag, te machtigen het verdrag te bekrachtigen of ertoe toe te treden. In het werkprogramma van de Commissie voor 2022 wordt naar dit initiatief verwezen: *Wij zullen maatregelen voorstellen om [...] de justitiële samenwerking inzake de bescherming van kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende situaties te versterken.*

Aangezien het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 openstaat voor ondertekening en bekrachtiging door staten die op 2 oktober 1999 lid waren van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht⁹ (artikel 53 van het verdrag), zullen de volgende lidstaten het verdrag zowel moeten ondertekenen als bekrachtigen: Bulgarije, Spanje, Kroatië, Hongarije, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Zweden. Daarentegen zullen Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland en Polen het verdrag alleen hoeven te bekrachtigen aangezien zij het

⁷ Gezamenlijke conferentie van de Europese Commissie en de HCCH over de grensoverschrijdende bescherming van kwetsbare volwassenen, Brussel, 5-7 december 2018, <https://www.hcch.net/en/news-archive/details/?varevent=654>.

⁸ [Conclusies van de Raad over de bescherming van kwetsbare volwassenen in de hele Europese Unie](#) (7 juni 2021).

⁹ Artikel 53:

Het verdrag staat open voor ondertekening door de staten die ten tijde van de Achttiende Zitting lid waren van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht.

Het verdrag dient te worden bekrachtigd, aanvaard of goedgekeurd en de akten van bekrachtiging, aanvaarding of goedkeuring dienen te worden nedergelegd bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken van het Koninkrijk der Nederlanden, depositaris van het Verdrag.

reeds hebben ondertekend. Litouwen zal tot het verdrag moeten toetreden, aangezien het sinds 23 oktober 2001 lid is van de Haagse Conferentie voor Internationaal Privaatrecht.

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

Er bestaat momenteel geen EU-wetgeving inzake de grensoverschrijdende bescherming van volwassenen. Dit voorstel maakt echter deel uit van een pakket met een voorstel van de Commissie voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van maatregelen, authentieke akten en vertegenwoordigingsbevoegdheden, en de samenwerking in burgerlijke zaken op het gebied van de bescherming van volwassenen. Het voorstel voorziet in de toepassing in de lidstaten van een aantal regels van het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 en bevat aanvullende regels om een nog nauwere samenwerking binnen de EU op dit gebied te vergemakkelijken.

Dit voorstel heeft betrekking op de bekrachtiging en toetreding door de lidstaten die nog geen partij zijn bij het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000, het enige internationale instrument dat betrekking heeft op kwesties van internationaal privaatrecht met betrekking tot de grensoverschrijdende bescherming van volwassenen.

Beide voorstellen hebben betrekking op internationaal privaatrecht, een goed ontwikkeld beleidsterrein binnen de EU. Sinds 2000 heeft de EU immers een aantal wetgevingshandelingen aangenomen op het gebied van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen. Geen van die wetgevingshandelingen beheerst echter de grensoverschrijdende aspecten van de handelingsbekwaamheid van personen¹⁰ of de bescherming van volwassenen die “vanwege een stoornis in of ontoereikendheid van hun persoonlijke vermogens”¹¹ niet in staat zijn hun belangen te behartigen.

De voorgestelde verordening zou van toepassing zijn in de lidstaten, terwijl het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 van toepassing zou zijn op niet-EU-staten die partij zijn bij het verdrag. Aangezien volwassenen uit de EU betrekkingen kunnen onderhouden met zowel lidstaten als niet-EU-staten (bijvoorbeeld het bezitten van eigendom of het hebben van persoonlijke banden daar), is een coherent internationaal privaatrechtelijk kader dat van toepassing is op de bescherming van volwassenen in zowel de EU als niet-EU-staten die partij zijn bij het verdrag, van cruciaal belang om de bescherming van volwassenen in internationale situaties te waarborgen.

Beide voorstellen vullen elkaar dus aan en worden daarom samen gepresenteerd.

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

De EU en haar lidstaten zijn partij bij het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (UNCRPD), dat sinds de vaststelling ervan in 2006 de internationale basis vormt van de rechten van personen met een handicap.

Artikel 3, punt c), van het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 bevat bepalingen die maatregelen van plaatsvervangende besluitvorming zouden bevorderen of

¹⁰ De enige uitzondering is een regel inzake de bekwaamheid van natuurlijke personen in het kader van grensoverschrijdende verbintenissen uit overeenkomst in burgerlijke en handelszaken, die is vastgesteld in artikel 13 van Verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (Rome I).

¹¹ Artikel 1, lid 1, van het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag.

gedogen (voornamelijk vanwege het gebruik van de termen “voogdij, curatele en overeenkomstige rechtsinstellingen”). De vraag is gerezen of dit de erkenning van maatregelen tot vaststelling van plaatsvervangende besluitvorming in plaats van ondersteunde besluitvorming zou kunnen bevorderen of mogelijk maken, en of dit een inbreuk zou vormen op het recht op autonomie en gelijkheid van volwassenen.

De samenhang en complementariteit van het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 met de in het UNCRPD vastgelegde rechten is herhaaldelijk erkend, bijvoorbeeld in de conclusies en aanbevelingen (conclusies 2 en 3) die tijdens de bovengenoemde gezamenlijke conferentie van de Europese Commissie en de HCCH in 2018 zijn aangenomen¹².

Het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 is een instrument van internationaal privaatrecht. Het is neutraal ten aanzien van het materiële recht, dat geen enkele vorm van maatregelen voorschrijft, en in de preambule wordt gesteld dat de belangen van de volwassene en de eerbiediging van zijn of haar waardigheid en onafhankelijkheid voorop dienen te staan. Door grensoverschrijdende samenwerking te vergemakkelijken en juridische en praktische belemmeringen weg te nemen, bevordert het een aantal belangrijke doelstellingen van het UNCRPD. Het gaat onder meer om die van artikel 12 inzake gelijkheid voor de wet en van artikel 32 inzake internationale samenwerking, waarvoor het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 een systeem van centrale autoriteiten invoert.

Bovendien zijn niet alle personen met een handicap volwassenen die grensoverschrijdende bescherming nodig hebben in de zin van het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000, maar alleen personen die niet in staat zijn hun persoonlijke of financiële belangen te beschermen. Omgekeerd zijn niet alle volwassenen met verminderde psychosociale vermogens, personen met een handicap.

Er zij ook aan herinnerd dat het UNCRPD-comité in zijn verslag van 2015 over de uitvoering van het UNCRPD in de EU zijn bezorgdheid heeft geuit over de belemmeringen waarmee personen met een handicap worden geconfronteerd wanneer zij van de ene lidstaat naar de andere verhuizen. Het comité beveelt de EU aan onmiddellijk actie te ondernemen om ervoor te zorgen dat alle personen met een handicap en hun familie op voet van gelijkheid met anderen hun recht op vrij verkeer kunnen uitoefenen¹³.

De speciaal rapporteur voor de rechten van personen met een handicap heeft opdracht gegeven tot een juridische studie¹⁴ en samen met de onafhankelijke deskundige over het genot van alle mensenrechten door oudere personen een daarmee verband houdende gezamenlijke verklaring¹⁵ afgelegd. Daarin werd de kwestie verduidelijkt door te concluderen dat het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 voldoende ruimte biedt voor interpretatie en praktische verbeteringen, en dat het kan evolueren om rekening te houden met de modernisering van het nationale recht. De speciaal rapporteur herinnert eraan dat het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 bepalingen bevat om elk conflict met het UNCRPD te voorkomen en dat beide instrumenten elkaar kunnen en moeten aanvullen. De EU en al haar lidstaten moeten de beschikbare ruimte voor interpretatie zodanig gebruiken dat de naleving van dat verdrag wordt gewaarborgd.

¹² [88f10f24-81ad-42ac-842c-315025679d40.pdf \(hcch.net\)](https://www.hcch.net/88f10f24-81ad-42ac-842c-315025679d40.pdf)

¹³ Concluding observations on the initial report of the European Union: Committee on the Rights of Persons with Disabilities, (2015) draft prepared by the Committee.

¹⁴ Studie over ‘[Interpreting the 2000 Hague Convention on the International Protection of Adults Consistently with the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities \(CRPD\)](#)’.

¹⁵ [Gezamenlijke verklaring van de speciaal rapporteur voor de rechten van personen met een handicap, Gerard Quinn, en de onafhankelijke deskundige over het genot van alle mensenrechten door oudere personen, Claudia Mahler – “Reflections on the Hague Convention \(2000\) on the International Protection of Adults”](#), 8 juli 2021.

Bij de toepassing van het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 zijn de verdragsluitende staten die ook partij zijn bij het UNCRPD, gehouden het UNCRPD en de daarin vervatte beginselen te eerbiedigen. Het is ook vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie dat internationale verdragen integrerend deel uitmaken van het recht van de Unie, zodat de uitvoering ervan in overeenstemming moet zijn met het evenredigheidsbeginsel als algemeen beginsel van het recht van de Unie¹⁶.

In maart 2021 heeft de Europese Commissie de strategie voor de rechten van personen met een handicap 2021-2030 vastgesteld¹⁷. De strategie gaat met name in op de kwestie van de “verbetering van de toegang tot de rechter, rechtsbescherming, vrijheid en veiligheid” voor personen met een handicap. Om dit resultaat te bereiken, wordt als een van de verschillende initiatieven uitdrukkelijk vermeld dat “[d]e Commissie zal samenwerken met de lidstaten om het Verdrag van Den Haag inzake de internationale bescherming van kwetsbare volwassenen uit te voeren overeenkomstig het UNCRPD, onder meer door een studie naar de bescherming van kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende situaties, met name die met een verstandelijke handicap, om de weg vrij te maken voor de ratificatie ervan door alle lidstaten”¹⁸.

De juridische studie van de Commissie werd in 2021 uitgevoerd¹⁹ en kwam onder meer tot de conclusie dat de bekrachtiging van het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 door alle lidstaten een oplossing zou bieden voor een aantal van de problemen in verband met de aanzienlijke lacunes en inconsistenties in de grensoverschrijdende bescherming van volwassenen.

Zodra dit besluit door de Raad is vastgesteld, zal het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 deel uitmaken van het recht van de Unie. Het kan dus door het Hof van Justitie van de Europese Unie worden uitgelegd in het licht van zowel de algemene beginselen van de EU — waarborging van het vrije verkeer van personen, toegang tot de rechter en volledige eerbiediging van de grondrechten — als het UNCRPD.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

Dit voorstel betreft de machtiging van bepaalde lidstaten om in het belang van de EU een internationaal verdrag te bekrachtigen of ertoe toe te treden. Justitiële samenwerking in burgerlijke en handelszaken wordt geregeld door artikel 81, VWEU, dat bijgevolg de rechtsgrondslag vormt voor de bevoegdheid van de EU op dit gebied. De toepasselijke rechtsgrondslag is derhalve artikel 218, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), in samenhang met de materiële rechtsgrondslag van artikel 81, lid 2, VWEU.

Artikel 81, lid 3, VWEU is niet van toepassing omdat de grensoverschrijdende bescherming van volwassenen geen familierechtelijke aangelegenheid is.

Het begrip “familie recht” in de zin van artikel 81, lid 3, VWEU moet autonoom worden uitgelegd, ongeacht de definitie in de nationale wetgeving van de lidstaten.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de beschikking van 9 november 2021, zaak C-255/20, Agenzia delle dogane e dei monopoli – Ufficio delle dogane di Gaeta contre Punto Nautica Srl, punt 33, ECLI:EU:C:2021:926.

¹⁷ [Strategie voor de rechten van personen met een handicap 2021-2030](#)

¹⁸ Zie punt 5.1 van de strategie.

¹⁹ [Studie over de grensoverschrijdende rechtsbescherming van kwetsbare volwassenen in de Unie, Bureau voor publicaties van de Unie \(europa.eu\)](#)

Tot dusver heeft de EU-wetgever het begrip vrij strikt geïnterpreteerd en het beperkt tot de regels inzake familierelaties, zoals huwelijkszaken, ouderlijke verantwoordelijkheid of onderhoudsverplichtingen.

Het is niet ongewoon dat kwetsbare volwassenen onder de bescherming van familieleden vallen. In sommige lidstaten wordt de wettelijke bescherming van kwetsbare volwassenen van rechtswege toegekend aan de echtgenoot of aan familieleden. De familie van de volwassene, als die inderdaad een familie heeft, is echter slechts een van de contexten waarin bescherming kan worden gegarandeerd. De betrokkenheid van familieleden is geen noodzakelijk vereiste en wordt evenmin door regels van internationaal privaatrecht beheerst. Het cruciale element bij de bescherming van volwassenen is daarentegen de geboden ondersteuning en het behoud van het recht van de volwassene op waardigheid, zelfbeschikking, non-discriminatie en sociale inclusie, ongeacht zijn of haar familierelaties.

Er moet worden opgemerkt dat het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 geen enkele verwijzing naar familierelaties (zoals “ouder”, “kinderen” of “echtgeno(o)t(e)”) bevat, in tegenstelling tot de EU-verordeningen betreffende familierechtelijke aangelegenheden.

De voorgestelde verordening vormt een aanvulling op het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 en zal een aantal regels van het verdrag bevatten, met name die betreffende de internationale bevoegdheid en het toepasselijke recht, waardoor deze rechtstreeks toepasselijk worden in de lidstaten.

Daarom bestaat volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU het risico dat het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 de strekking van de voorgestelde verordening beïnvloedt of wijzigt.

De strekking van de regels van de Unie kan door internationale verbintenissen worden aangetast of gewijzigd wanneer die verbintenissen behoren tot een gebied dat reeds goeddeels wordt bestreken door dergelijke regels of in het licht van voorspelbare ontwikkelingen van het recht van de Unie, zoals in het onderhavige geval²⁰.

Daarom valt het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie overeenkomstig artikel 3, lid 2, VWEU.

De EU kan daarom de lidstaten machtigen om partij te worden of te blijven bij het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000.

Aangezien alleen staten partij kunnen worden bij het verdrag, dat geen clausule bevat op grond waarvan de EU partij zou kunnen worden, kunnen de lidstaten het verdrag bekrachtigen of ertoe toetreden en partij blijven, optredend in het belang van de Unie, overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie²¹.

²⁰ Zie met name advies 1/13, punten 73 en 74 en de aangehaalde rechtspraak.

²¹ Advies 1/13 van het Hof van Justitie van de Europese Unie, punt 44, en de aangehaalde rechtspraak.

In 2008 werd reeds een soortgelijk initiatief genomen om bepaalde lidstaten te machtigen het HCCH-Verdrag ter bescherming van kinderen van 1996 te bekrachtigen of ertoe toe te treden²².

Krachtens Protocol nr. 21, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, zijn de op het gebied van justitie vastgestelde rechtshandelingen niet bindend of van toepassing in Ierland. Zodra een voorstel op dit gebied is ingediend, kan Ierland echter kennisgeven van zijn wens deel te nemen aan de vaststelling en toepassing van de handeling en kan het, zodra de handeling is vastgesteld, kennisgeven van zijn wens om die maatregel te aanvaarden.

Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit; dit is bijgevolg niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.

- **Evenredigheid**

Dit voorstel is opgesteld naar het voorbeeld van reeds aangenomen besluiten van de Raad waarbij de lidstaten worden gemachtigd om toe te treden tot een internationaal verdrag. Het gaat niet verder dan wat nodig is om de doelstelling van een coherent optreden van de EU op het gebied van de grensoverschrijdende bescherming van volwassenen te verwezenlijken door ervoor te zorgen dat lidstaten die nog geen partij zijn bij het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000, dat verdrag binnen een bepaalde termijn bekrachtigen of ertoe toetreden.

Er wordt ook van uitgegaan dat de lidstaten bevoegd blijven voor de regulering van de vaststelling van regels van materieel recht die gericht zijn op de bescherming van volwassenen.

Het voorstel is derhalve in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

- **Keuze van het instrument**

Aangezien het voorstel betrekking heeft op een internationale overeenkomst die in het belang van de Unie door bepaalde lidstaten moet worden bekrachtigd en waartoe zij in het belang van de Unie moeten toetreden, is het enige instrument dat overeenkomstig artikel 218, lid 6, van toepassing is, een besluit van de Raad.

²² Beschikking van de Raad van 5 juni 2008 waarbij bepaalde lidstaten worden gemachtigd om, in het belang van de Europese Gemeenschap, het Verdrag van 's-Gravenhage van 1996 inzake de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning, de tenuitvoerlegging en de samenwerking op het gebied van ouderlijke verantwoordelijkheid en maatregelen ter bescherming van kinderen te bekrachtigen of tot dit verdrag toe te treden, en waarbij bepaalde lidstaten worden gemachtigd een verklaring af te leggen betreffende de toepassing van de interne voorschriften van het Gemeenschapsrecht, PB L151 van 11.6.2008, blz. 36.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Aan dit voorstel, en aan het parallelle voorstel voor een verordening op dit gebied, ging een uitgebreide en brede raadpleging van belanghebbenden vooraf.

De **openbare raadpleging**²³ en het **verzoek om input**²⁴ vonden begin 2022 plaats. De meeste respondenten, waaronder lidstaten en beroepsorganisaties die advocaten en notarissen vertegenwoordigen, steunden een EU-initiatief dat de lidstaten zou verplichten het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 te bekrachtigen. Zij pleitten ook voor een EU-instrument als aanvulling op het verdrag. Een ngo, een overkoepelende organisatie voor de bescherming van de rechten van personen met een handicap, toonde zich bezorgd over de grondrechten van volwassenen met een handicap indien een EU-instrument het verkeer zou bevorderen van beslissingen die zijn genomen in strijd met het UNCRPD en de grondrechten van volwassenen. Dit is een terugkerende vraag over de relatie tussen het UNCRPD en het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000, die is behandeld in de studie en de gezamenlijke verklaring die in de voetnoten 14 en 15 worden genoemd.

In het kader van de raadplegingsstrategie werd op 29 september 2022 een **informele onlinevergadering met belanghebbenden** georganiseerd. Voorts heeft de Commissie op 27 oktober 2022 een **onlinevergadering met deskundigen uit de lidstaten** gehouden om informatie te verstrekken over het initiatief inzake de bescherming van volwassenen en om een eerste gedachtewisseling te houden.

Tot slot is tijdens een bijeenkomst op 7 en 8 november 2022 het **Europees justitieel netwerk in burgerlijke en handelszaken** (EJN-civiel) geraadpleegd over zijn mogelijke rol in een toekomstig initiatief.

Kortom, uit alle raadplegingsactiviteiten is gebleken dat het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 op grote steun kan rekenen en dat de feedback over het algemeen positief is. Voorts bleek uit de raadplegingen dat de meeste belanghebbenden een praktische behoefte aan aanvullende maatregelen op EU-niveau zagen en dergelijke aanvullende maatregelen steunden.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

In 2021 werd een **juridische studie** uitgevoerd²⁵. De auteurs van de studie kwamen tot de volgende conclusies: i) er bestaan aanzienlijke lacunes en verschillen in de grensoverschrijdende bescherming van kwetsbare volwassenen (regels inzake bevoegdheid, erkenning van vertegenwoordigingsbevoegdheden, ontbreken van rechtszekerheid en praktische problemen voor de autoriteiten); ii) de algemene bekrachtiging in de EU van het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 zou een aantal van die problemen, zowel tussen de lidstaten als met niet-EU-staten, rechtstreeks aanpakken; en iii) een EU-instrument zou de bescherming van kwetsbare volwassenen verder versterken en hun leven en het werk van de verantwoordelijke autoriteiten vergemakkelijken.

²³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Justitiele-samenwerking-in-civiele-zaken-EU-brede-bescherming-van-kwetsbare-volwassenen_nl

²⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12965-Civil-judicial-cooperation-EU-wide-protection-for-vulnerable-adults/public-consultation_nl

²⁵ [Studie over de grensoverschrijdende rechtsbescherming van kwetsbare volwassenen in de Unie, Bureau voor publicaties van de Unie \(europa.eu\)](#)

Aanvullende expertise over het onderwerp van grensoverschrijdende bescherming van volwassenen werd ook verzameld in de studie van het Europees Parlement bij zijn verslag over het wetgevingsinitiatief (2016)²⁶ en het verslag van het Europees Rechtsinstituut (2020)²⁷.

- **Effectbeoordeling**

In 2022 is een effectbeoordeling uitgevoerd om de verschillende beleidsopties in de EU te onderzoeken om de grensoverschrijdende bescherming van volwassenen te verbeteren en het effect ervan te beoordelen.

Aangezien dit voorstel alleen betrekking heeft op de bekrachtiging van en toetreding tot het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 door bepaalde lidstaten, zal in het begeleidende voorstel voor een verordening een meer gedetailleerde toelichting op de bevindingen van de effectbeoordeling worden gegeven. Het is passend de huidige analyse te beperken tot de indicatie van de uiteindelijke beleidskeuze.

Die omvat een verordening ter aanvulling van het verdrag en de bekrachtiging van en toetreding tot het verdrag door de lidstaten die nog geen partij zijn bij het verdrag. Dit zou ervoor zorgen dat passende regels van internationaal privaatrecht ter bescherming van volwassenen in grensoverschrijdende situaties niet alleen op EU-niveau van toepassing zijn, maar ook tussen lidstaten en derde landen. Verwacht wordt ook dat de bekrachtiging door alle lidstaten meer niet-EU-staten zal aanmoedigen om tot het verdrag toe te treden.

- **Grondrechten**

De algemene doelstelling van het voorgestelde optreden is de bescherming van de grondrechten van volwassenen overeenkomstig artikel 6 VWEU, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het UNCRPD.

In grensoverschrijdende situaties zou dit met name inhouden dat wordt voorkomen dat de volwassene wordt onteigend of geen toegang heeft tot zijn goederen in het buitenland, dat de toegang tot de rechter wordt gewaarborgd en dat de zelfbeschikking en autonomie van volwassenen worden geëerbiedigd.

Door de regels van het internationaal privaatrecht te harmoniseren, verbindt het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 verschillende rechtstelsels met elkaar om binnen het toepassingsgebied van het verdrag de niet-discriminerende eerbiediging van de rechten van volwassenen, de bescherming van hun belangen en de uitoefening van hun handelingsbekwaamheid te vergemakkelijken.

De preambule van het verdrag weerspiegelt deze waarden: zij bevestigt dat de eerbiediging van de waardigheid en onafhankelijkheid van de volwassene voorop dient te staan. Dergelijke prioriteiten zijn ook vastgelegd in de preambule van het UNCRPD.

Volgens de regels van het verdrag moet, indien in een verdragsluitende staat door een bevoegde autoriteit een beschermingsmaatregel wordt genomen, die maatregel in een andere verdragsluitende staat van kracht blijven, bijvoorbeeld wanneer de volwassene zich van de ene verdragsluitende staat naar de andere verplaatst. Het verdrag bevat ook waarborgen die het mogelijk maken de maatregelen niet te erkennen of ten uitvoer te leggen, bijvoorbeeld

²⁶ [Bescherming van kwetsbare volwassenen – Beoordeling van de Europese meerwaarde](#)

²⁷ [De bescherming van volwassenen in internationale situaties, Verslag van het Europees Rechtsinstituut.](#)

indien de maatregel is genomen door een autoriteit waarvan de bevoegdheid niet was gebaseerd op of niet in overeenstemming was met een van de in het verdrag genoemde gronden, of indien de erkenning van de maatregel in strijd zou zijn met de openbare orde van de aangezochte staat²⁸. In dit verband kan niet-naleving van de grondrechten van de volwassene op wie de maatregel betrekking heeft, een weigering van erkenning rechtvaardigen.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorgestelde besluit heeft geen gevolgen voor de begroting van de Europese Unie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

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

Aangezien het voorstel betrekking heeft op de machtiging van bepaalde lidstaten van de Europese Unie om het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 te bekrachtigen of ertoe toe te treden, is de controle op de uitvoering ervan voornamelijk gericht op de naleving door die lidstaten van de termijn voor de bekrachtiging van of toetreding tot het verdrag, overeenkomstig het besluit van de Raad.

Zodra echter alle lidstaten partij zijn bij het verdrag, is het de bedoeling verschillende maatregelen te nemen om de bekendheid met het verdrag te vergroten en de correcte toepassing ervan te waarborgen. Daarnaast zullen gecoördineerde EU-standpunten worden aangenomen als onderdeel van de voorbereiding van toekomstige bijzondere commissies voor de werking van het verdrag; dit zal de EU in staat stellen toezicht te houden op de uitvoering van dit instrument door de lidstaten.

²⁸ Zie artikel 22 van het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 voor een lijst van gronden waarover een bevoegde autoriteit beschikt om de erkenning en tenuitvoerlegging van een maatregel op discretionaire basis te weigeren.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

tot machtiging van de lidstaten om, in het belang van de Europese Unie, partij te worden of te blijven bij het Verdrag van 13 januari 2000 inzake de internationale bescherming van volwassenen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 81, lid 2, in samenhang met artikel 218, lid 6, punt a),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien de goedkeuring van het Europees Parlement¹,

Overwegende hetgeen volgt:

- 1) De Unie heeft zich ten doel gesteld om met volledige eerbiediging van de grondrechten een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen, in stand te houden en te ontwikkelen waarin het vrije verkeer van personen en de toegang tot de rechter gewaarborgd zijn.
- 2) Om dit doel te bereiken heeft de Unie een aantal wetgevingshandelingen aangenomen op het gebied van de justitiële samenwerking in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen. De Unie is ook, zelf of via haar lidstaten handelend in het belang van de Unie, partij bij verschillende internationale overeenkomsten op hetzelfde gebied.
- 3) Er is echter geen Uniewetgeving op het gebied van de grensoverschrijdende bescherming van volwassenen die vanwege een stoornis in of ontoereikendheid van hun persoonlijke vermogens, niet in staat zijn hun belangen te behartigen, of die het nodig kunnen hebben dat de ondersteuning die hun bij de uitoefening van hun handelingsbekwaamheid in een lidstaat wordt geboden, in de hele Unie van toepassing is.
- 4) Er kunnen zich verschillende problemen voordoen voor volwassenen in grensoverschrijdende situaties, bijvoorbeeld wanneer die volwassenen naar een andere lidstaat verhuizen of wanneer zij onroerende goederen of andere activa bezitten in een andere lidstaat. Er kunnen zich bijvoorbeeld problemen voordoen wanneer in een lidstaat genomen maatregelen ter bescherming van volwassenen, in een andere lidstaat moeten worden ingeroepen, of wanneer de vertegenwoordigingsbevoegdheden die door de volwassenen zijn toegekend aan hun vertegenwoordigers voor wanneer de volwassenen niet in staat zijn hun belangen te behartigen, later in het buitenland moeten worden ingeroepen. Deze moeilijkheden kunnen ernstige negatieve gevolgen hebben voor de rechtszekerheid in grensoverschrijdende zaken, voor de rechten en het welzijn van volwassenen en voor de eerbiediging van hun waardigheid. Met name de grondrechten van volwassenen, zoals toegang tot de rechter, het recht op

¹ PB C , , blz. .

zelfbeschikking en autonomie, het recht op eigendom en vrij verkeer, kunnen negatief worden beïnvloed.

- 5) Uniforme regels van internationaal privaatrecht voor grensoverschrijdende situaties zijn dus noodzakelijk om de bescherming van de grondrechten van volwassenen met een stoornis in of ontoereikendheid van hun persoonlijke vermogens te verbeteren. Op internationaal niveau bevat het Verdrag van 13 januari 2000 inzake de internationale bescherming van volwassenen (“HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000”) dergelijke regels. Het voorziet in regels inzake de rechterlijke bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bescherming van die volwassenen, alsook in regels inzake het toepasselijke recht voor vertegenwoordigingsbevoegdheden en inzake de samenwerking tussen autoriteiten van de verdragsluitende partijen.
- 6) Krachtens het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 kunnen alleen soevereine staten daarbij partij zijn. Om die reden kan de Unie dat verdrag niet sluiten.
- 7) De bekrachtiging van en toetreding tot het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 door alle lidstaten is reeds lang een doelstelling van de Europese Unie.
- 8) Tot op heden zijn België, Tsjechië, Duitsland, Estland, Griekenland, Frankrijk, Cyprus, Letland, Malta, Oostenrijk, Portugal en Finland partij bij het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000. Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland en Polen hebben het alleen ondertekend.
- 9) Op [...] heeft de Commissie een wetgevingsvoorstel ingediend voor een verordening betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van maatregelen, authentieke akten en vertegenwoordigingsbevoegdheden, en de samenwerking in burgerlijke zaken op het gebied van de bescherming van volwassenen (de “voorgestelde verordening”). Het voorstel voorziet in de toepassing van een aantal regels van het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 tussen de lidstaten en bevat aanvullende regels om een nog nauwere samenwerking binnen de EU op dit gebied te vergemakkelijken. De bepalingen van de voorgestelde verordening overlappen en houden nauw verband met het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000.
- 10) Om die reden bestaat het risico dat het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 het toepassingsgebied van de voorgestelde verordening beïnvloedt of wijzigt. Daarom valt het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie overeenkomstig artikel 3, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- 11) De Raad moet de lidstaten die nog geen partij zijn bij het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 derhalve machtigen om het verdrag in het belang van de Unie te ondertekenen, te bekrachtigen of ertoe toe te treden, onder de in dit besluit vastgestelde voorwaarden. De Raad moet ook de lidstaten die partij zijn bij het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000, machtigen om partij te blijven bij dat verdrag.
- 12) De EU en haar lidstaten zijn partij bij het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap (“UNCRPD”).
- 13) Krachtens het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie berust de bevoegdheid om materiële en procedurele regels op het gebied van de bescherming van volwassenen vast te stellen, bij de lidstaten. Als verdragsluitende partijen bij het UNCRPD moeten de lidstaten ervoor

zorgen dat hun nationale materiële en procedurele wetgeving inzake de behandeling van volwassenen in overeenstemming is met de verplichtingen op het gebied van de mensenrechten waarin het UNCRPD voorziet, met inbegrip van de maatregelen inzake “voogdij” en “curatele”, en de vaststelling van handelingsonbekwaamheid als bedoeld in artikel 3 van het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000.

- 14) De regels van het HCCH-Volwassenenbeschermingsverdrag van 2000 moeten worden toegepast in overeenstemming met de verplichtingen op het gebied van de mensenrechten uit hoofde van het UNCRPD.
- 15) De niet-naleving van deze verplichting moet ook gevolgen hebben voor de erkenning en tenuitvoerlegging door de lidstaten van door derde landen genomen maatregelen.
- 16) [[Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het VWEU, en onverminderd artikel 4 van dat protocol, neemt Ierland niet deel aan de vaststelling van dit besluit; dit is bijgevolg niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat.] OF
- 17) Overeenkomstig artikel 3 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft Ierland [bij brief van ...] te kennen gegeven dat het aan de vaststelling en toepassing van dit besluit wenst deel te nemen.
- 18) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit besluit; dit is bijgevolg niet bindend voor, noch van toepassing op deze lidstaat,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

1. De Raad machtigt de lidstaten om partij te worden of te blijven bij het Verdrag van 13 januari 2000 inzake de internationale bescherming van volwassenen (“het verdrag”), in het belang van de Unie, onder de in artikel 2 gestelde voorwaarden.
2. De tekst van het verdrag is aan dit besluit gehecht.

Artikel 2

Bulgarije, [Ierland], Spanje, Kroatië, Italië, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Nederland, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Zweden nemen de nodige stappen om hun akte van bekrachtiging of toetreding uiterlijk [24 maanden na de datum van vaststelling van dit besluit] neder te leggen bij het ministerie van Buitenlandse Zaken van het Koninkrijk der Nederlanden, handelend in zijn hoedanigheid van depositaris van het verdrag.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter