



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 2 juni 2023
(OR. en)

Interinstitutionele dossiers:
2023/0170(NLE)
2023/0169(COD)

10108/23
ADD 5

JUSTCIV 80
JAI 770
EJUSTICE 20
CODEC 1012
FREMP 173
IA 129

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	1 juni 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2023) 156 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG [...] bij voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bevoegdheid, het toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van maatregelen en de samenwerking op het gebied van de bescherming van volwassenen en 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

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2023) 156 final.

Bijlage: SWD(2023) 156 final

Brussel, 31.5.2023
SWD(2023) 156 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

[...]

bij

Voorstel voor een

**verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bevoegdheid, het
toepasselijke recht, de erkenning en de tenuitvoerlegging van maatregelen en de
samenwerking op het gebied van de bescherming van volwassenen**

en

**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**

{COM(2023) 280 final} - {SEC(2023) 208 final} - {SWD(2023) 154 final} -
{SWD(2023) 155 final}

1. BEHOEFTE AAN ACTIE

1.1. Wat is het probleem en wat zijn de oorzaken en gevolgen ervan?

Kwetsbare volwassenen zijn personen ouder dan 18 jaar die niet in staat zijn hun financiële of persoonlijke belangen te behartigen vanwege een stoornis in of ontoereikendheid van hun persoonlijke vermogens. Het aantal kwetsbare volwassenen in de EU neemt voortdurend toe als gevolg van het groeiende aantal personen met een handicap en de vergrijzing van de bevolking. Afhankelijk van de nationale wetgeving van de lidstaat waar zij wonen, kunnen zij door een gerechtelijke of administratieve beslissing onder een beschermingsmaatregel worden geplaatst of kunnen zij worden bijgestaan door een derde die zij vooraf hebben aangewezen (via “vertegenwoordigingsbevoegdheden”) om hun belangen te behartigen.

Deze toenemende kwetsbaarheid, in combinatie met de toenemende mobiliteit van personen in de EU, leidt tot tal van problemen waarmee kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende situaties te maken kunnen krijgen. In sommige gevallen moeten volwassenen bijvoorbeeld hun activa of onroerende goederen in een ander land beheren, spoedeisende hulp of geplande medische verzorging in het buitenland krijgen of om een of andere redenen naar een ander land verhuizen. Bij gebrek aan statistieken werd het aantal kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende situaties tussen 145 000 en 780 000 geraamd.

In dergelijke grensoverschrijdende situaties worden kwetsbare volwassenen geconfronteerd met de complexe en soms tegenstrijdige regels van de lidstaten over de vraag welk gerecht bevoegd is, welk recht op hun zaak van toepassing is en hoe uitvoering moet worden gegeven aan een in het buitenland genomen beslissing of vastgestelde vertegenwoordigingsbevoegdheid. Tegelijkertijd worden gerechten en andere met de bescherming belaste overheidsinstanties in grensoverschrijdende zaken geconfronteerd met taalbarrières, omslachtige communicatie op papier, een gebrek aan samenwerking met instanties in andere lidstaten en een gebrek aan informatie over de rechtsstelsels van andere lidstaten. Dit leidt tot situaties waarin kwetsbare 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 behouden 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.

In het [*Verdrag van 13 januari 2000 inzake de internationale bescherming van volwassenen*](#) (“HCCH-Verdrag”), een internationaal instrument, worden enkele oplossingen voor de beschreven problemen gegeven. In dit verdrag worden regels vastgesteld betreffende de bevoegdheid en het toepasselijke recht inzake kwetsbare volwassenen en regels voor de erkenning van maatregelen op dit gebied, en is voorzien in samenwerkingsmechanismen tussen de overeenkomstsluitende partijen. Slechts elf lidstaten zijn echter partij bij het HCCH-Verdrag. Er bestaat geen EU-wetgeving om de regels inzake de bescherming van volwassenen in grensoverschrijdende zaken te harmoniseren.

De hierboven beschreven problemen voor kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende situaties kunnen leiden tot een ernstige beperking van hun grondrechten (waaronder het recht op autonomie, toegang tot de rechter, eigendom en vrij verkeer), wat mogelijk in strijd is met het [*VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*](#), waarbij de EU en alle lidstaten partij zijn. Bovendien leiden de problemen tot hiaten in de bescherming over de EU-grenzen heen en tasten zij de gezondheid en het welzijn van de betrokken volwassenen aan, waardoor deze grote

psychologische druk ondervinden en er ongelijkheden blijven bestaan. In de huidige situatie hebben deze problemen ook gevolgen voor de overheidsinstanties en de gerechten, die in dergelijke gevallen met extra werkdruk en een grotere juridische complexiteit te maken krijgen.

1.2. Wat moet er worden bereikt?

De **algemene doelstelling** van het EU-optreden zou erin bestaan de rechten, waaronder de grondrechten, van kwetsbare volwassenen te beschermen. Dit zou worden bereikt aan de hand van de volgende **specifieke doelstellingen**: i) de rechtszekerheid voor het grote publiek en de betrokken overheidsinstanties vergroten; ii) de grensoverschrijdende erkenning van beschermingsmaatregelen en vertegenwoordigingsbevoegdheden vergemakkelijken; en iii) de procedures sneller en goedkoper maken.

2. OPLOSSINGEN

2.1. Welke opties dienen zich aan?

Op grond van artikel 81, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie inzake de vaststelling van maatregelen voor grensoverschrijdende burgerlijke en handelszaken is de EU bevoegd om op te treden in verband met de hierboven beschreven problemen die volwassenen ondervinden in grensoverschrijdende zaken.

De volgende beleidsopties zijn overwogen:

- **Optie 1:** basisscenario
- **Optie 2:** besluit van de Raad waarbij de lidstaten worden verplicht het HCCH-Verdrag binnen een bepaalde termijn te bekrachtigen
- **Optie 3:** EU-verordening betreffende de bescherming van volwassenen
- **Optie 4:** een combinatie van de opties 2 en 3 (een besluit van de Raad en een EU-verordening).

2.2. Wat is de voorkeursoptie?

De voorkeur gaat uit naar optie 4, de enige optie die de problemen in grensoverschrijdende zaken volledig aanpakt. Deze optie zou de vaststelling mogelijk maken van: i) gemeenschappelijke regels (op basis van de bepalingen van het HCCH-Verdrag) die van toepassing zijn op alle lidstaten en (via het HCCH-Verdrag zelf) ook op andere verdragsluitende staten buiten de EU; en ii) regels die een nauwere, gemoderniseerde en vereenvoudigde samenwerking binnen de EU mogelijk maken, op basis van het beginsel van wederzijds vertrouwen. Er zou een Europese verklaring van vertegenwoordiging worden ingevoerd, in de vorm van een enkel document waaruit blijkt dat iemand bevoegd is om een volwassene te vertegenwoordigen in het buitenland, zowel tegenover overheidsinstanties als tegenover niet-gerechtelijke actoren. Deze verklaring zou ertoe moeten bijdragen dat de bescherming die in een lidstaat wordt verleend op basis van een beschermingsmaatregel of bevestigde vertegenwoordigingsbevoegdheden, in het buitenland wordt geëerbiedigd. De samenwerking op dit gebied zou worden gedigitaliseerd en taalbarrières zouden worden weggewerkt.

3. EFFECTEN VAN DE VOORKEURSOPTIE

3.1. Voordelen van de voorkeursoptie

Door gemeenschappelijke regels vast te stellen en nauwer te gaan samenwerken binnen de EU, zou de continuïteit van de steun voor kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende situaties voor alle doeleinden worden gewaarborgd. Op deze manier krijgen zij gelijke toegang tot de rechter en wordt ervoor gezorgd dat zij hun activa of goederen in het buitenland kunnen beheren en dat hun medische zorg wordt voortgezet. Bovendien zou de erkenning van vooraf gemaakte afspraken (vertegenwoordigingsbevoegdheden) hun autonomie veiligstellen en de noodzaak om naar de rechter te stappen voorkomen. De voorkeursoptie zou dus een positief effect hebben op de **bescherming van de grondrechten van kwetsbare volwassenen** in grensoverschrijdende situaties, naast andere **positieve juridische effecten**. Beleids optie 4 zou de doeltreffendste optie zijn om de problemen met betrekking tot rechtsonzekerheid, dure en langdurige procedures en de niet-erkenning van beschermingsmaatregelen en vertegenwoordigingsbevoegdheden in het buitenland aan te pakken. Met deze optie zouden de beleidsdoelstellingen van het initiatief dus het best worden verwezenlijkt.

De voorkeursoptie zou ook een positief **sociaal effect** hebben, aangezien zij het welzijn, de gezondheid, de inclusie en de gelijkheid van kwetsbare volwassenen ten goede zou komen.

Door de vaststelling van gemeenschappelijke EU-regels zou de voorkeursoptie de **procedures vereenvoudigen en versnellen**. Dit zou aanzienlijke besparingen opleveren wat betreft kosten, tijd en lasten voor zowel volwassenen in grensoverschrijdende situaties als voor de overheidsinstanties van de lidstaten. De totale besparing op de procedurekosten bij optie 4 werd geraamd op 2,4 tot 2,5 miljard EUR.

De macro-economische en milieueffecten van de voorkeursoptie zouden niet significant zijn.

3.2. Kosten van de voorkeursoptie

De voorkeursoptie brengt geen kosten met zich mee voor kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende situaties.

De kosten voor de lidstaten als gevolg van de voorkeursoptie zouden gering zijn en ruimschoots worden gecompenseerd door efficiëntiewinsten (kostenbesparingen door de vereenvoudiging van de procedures) in het kader van de voorkeursoptie.

3.3. Subsidiariteit en complementariteit van het optreden op EU-niveau

De verschillen tussen de lidstaten wat betreft de regels voor grensoverschrijdende zaken en het gebrek aan samenwerking tussen de autoriteiten leiden tot rechtsonzekerheid, lange en dure procedures en niet-erkenning van beschermingsmaatregelen en vertegenwoordigingsbevoegdheden. Deze problemen vereisen de vaststelling van gemeenschappelijke regels en kunnen niet door de lidstaten alleen worden opgelost. De doelstellingen van het initiatief zouden derhalve beter op EU-niveau kunnen worden verwezenlijkt, overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel.

Het initiatief zou tevens het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen. Door de rechtsstelsels met elkaar te verbinden, zou het initiatief alleen moeilijkheden in grensoverschrijdende situaties oplossen en geen afbreuk doen aan de bevoegdheid van de lidstaten om nationale materiële wetgeving inzake de bescherming van volwassenen vast te stellen, ook wat betreft het soort beschikbare maatregelen, het bestaan, de omvang en de wijziging van vertegenwoordigingsbevoegdheden, en de procedureregels

die van toepassing zijn op de wijze van uitoefening of uitvoering van de bescherming. De wetgeving zou niet verder gaan dan nodig is om de doelstellingen van het initiatief te verwezenlijken.