

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3739

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 juli 2023

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 6 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Herziening Richtlijn naleving vlaggenstaatverplichtingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3733)

Fiche: Herziening verordening Europees Agentschap voor Maritieme Veiligheid (Kamerstuk 22 112, nr. 3735)

Fiche: Herziening Richtlijn havenstaatcontrole (Kamerstuk 22 112, nr. 3736)

Fiche: Herziening Richtlijn Maritiem Ongevallenonderzoek (Kamerstuk 22 112, nr. 3737)

Fiche: Herziening Richtlijn Scheepsverontreiniging (Kamerstuk 22 112, nr. 3738)

Fiche: Verordening bescherming volwassenen en Raadsbesluit tot toetreding tot het Haags Volwassenenbeschermingsverdrag

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

Fiche: Verordening bescherming volwassenen en Raadsbesluit tot toetreding tot het Haags Volwassenenbeschermingsverdrag

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening: 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
Raadsbesluit: 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
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
31 mei 2023
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2023) 280, COM (2023) 281
- d) *EUR-Lex*
Verordening: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2023%3A0280%3AFIN>
Raadsbesluit: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0281&qid=1685948407676>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
SWD (2023) 155, SWD (2023) 156 en SEC (2023) 208
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Justitie en Veiligheid
- h) *Rechtsbasis*
Verordening: artikel 81, tweede lid, VWEU.
Raadsbesluit: artikel 81, tweede lid, in verbinding met artikel 218, zesde lid, VWEU.
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Verordening: Medebeslissing
Raadsbesluit: n.v.t.

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 31 mei 2023 heeft de Europese Commissie (hierna: de Commissie) twee voorstellen gepubliceerd. Het eerste voorstel ziet op een verordening inzake de bescherming van kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende situaties. Het tweede voorstel ziet op een raadsbesluit dat ertoe strekt dat alle lidstaten van de Europese Unie (hierna: EU) partij worden bij het Verdrag inzake de internationale bescherming van volwassenen (hierna: het HVV).¹

De centrale doelstelling van de voorstellen is om de rechten, inclusief de fundamentele rechten, van kwetsbare volwassenen te beschermen. Dit wil de Commissie bereiken door (1) het vergroten van de rechtszekerheid voor de burger en de bevoegde autoriteiten, (2) het faciliteren van de

¹ Verdrag inzake de internationale bescherming van volwassenen, 's-Gravenhage, 13-01-2000. Vanaf 1 juli 2023 zijn vijftien landen, waarvan twaalf EU-lidstaten, partij bij dit verdrag. Nederland is geen partij bij het HVV.

erkenning van beschermingsmaatregelen en vertegenwoordiging in grensoverschrijdende gevallen en (3) het zorgdragen voor snellere en minder kostbare juridische procedures voor burgers in de EU.

Met de voorstellen blijven kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende gevallen beschermd en wordt hun recht op individuele autonomie geëerbiedigd wanneer zij zich buiten hun eigen land begeven. In de voorstellen omschrijft de Commissie kwetsbare volwassenen als volwassenen die vanwege een stoornis in of ontoereikendheid van hun persoonlijke vermogens niet in staat zijn hun belangen te behartigen. Dit kan verband houden met een lichamelijke of geestelijke aandoening, een ouderdomsziekte of het gevolg zijn van een ongeval waardoor een persoon bijvoorbeeld in coma terecht komt.

In grensoverschrijdende situaties worden kwetsbare volwassenen bij de behartiging van hun belangen door hun vertegenwoordigers vaak geconfronteerd met rechtsonzekerheid en langdurige procedures. Als bijvoorbeeld een Nederlander een vakantiehuis in Frankrijk heeft en in een situatie komt waarin hij zijn belangen niet behoorlijk meer kan waarnemen, kan het zonder gemeenschappelijke regels moeilijk worden voor zijn vertegenwoordiger om beslissingen te nemen waaraan in Frankrijk ook uitvoering kan worden gegeven. Zonder gemeenschappelijke regels zou deze vertegenwoordiger mogelijk eerst in Frankrijk een procedure moeten doorlopen alvorens diegene als vertegenwoordiger van de kwetsbare volwassene wordt erkend en het vakantiehuis namens de kwetsbare volwassene kan beheren en eventueel verkopen. Een ander voorbeeld is een Nederlander die in Spanje in het ziekenhuis wordt opgenomen en niet in staat is om medische beslissingen te nemen. Als de in Nederland aangewezen vertegenwoordiger in Spanje als zodanig wordt erkend, kan diegene gemakkelijker de medische beslissingen voor de kwetsbare volwassene nemen.

De voorstellen zijn alleen van toepassing in grensoverschrijdende gevallen en wijzigen het nationale materiële recht van de lidstaten inzake de bescherming van volwassenen niet.

Verordening

De groep «kwetsbare volwassenen» neemt toe. De oorzaak hiervan schrijft de Commissie toe aan de vergrijzing van de bevolking en daaruit voortvloeiende ouderdomsziekten alsmede het groeiende aantal personen met een handicap. In combinatie met de toenemende mobiliteit van burgers binnen de EU zijn er steeds meer kwetsbare volwassenen die verhuizen naar een andere lidstaat of daar voor al dan niet langere tijd verblijven. Momenteel bestaat er geen EU-wetgeving die specifiek betrekking heeft op de bescherming van kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende situaties. De Commissie wil aan de hand van de voorliggende verordening hier verandering in brengen.

De verordening bouwt voort op het HVV, in het bijzonder met betrekking tot de regels tot vaststelling van de bevoegde rechter of andere autoriteit en het toepasselijk recht in zaken betreffende de bescherming van kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende situaties. De verordening verwijst op deze onderdelen rechtstreeks naar de bepalingen in het HVV.

Daarnaast voorziet de verordening in de automatische erkenning van beschermingsmaatregelen uit een andere lidstaat en de tenuitvoerlegging van die beschermingsmaatregelen zonder dat hiervoor een procedure

voor het vragen van verlof tot tenuitvoerlegging («exequaturprocedure»)² nodig is. De verordening strekt verder tot de acceptatie van elkaars documenten waarin de beschermingsmaatregel is neergelegd of is geregistreerd en bevordert een nauwere samenwerking tussen de verschillende autoriteiten, waaronder de gerechten en de centrale autoriteit. De centrale autoriteit heeft tot taak de samenwerking te bevorderen tussen de bevoegde autoriteiten in de lidstaten, op verzoek van de autoriteiten uit een andere lidstaat kennis te delen over de nationale wetgeving, nationale procedures en beschikbare diensten, en verder, eveneens op een verzoek afkomstig uit een andere lidstaat, alle maatregelen te nemen die zij noodzakelijk acht, zoals het verlenen van de nodige bijstand ten behoeve van een kwetsbare volwassene die zich op het grondgebied van haar lidstaat begeeft. Verder krijgt de centrale autoriteit een rol bij de goedkeuringsprocedure voor de plaatsing van een kwetsbare volwassene in haar lidstaat. De verordening introduceert ook een Europese verklaring van vertegenwoordiging, waarmee vertegenwoordigers gemakkelijker hun bevoegdheden kunnen aantonen in een andere lidstaat. Daarnaast voorziet de verordening in het opzetten van onderling gekoppelde registers die informatie verschaffen over de beschermingsmaatregelen in een lidstaat en in het faciliteren van (verplichte) digitale communicatie tussen de bevoegde autoriteiten (gerechten) en de centrale autoriteit. De schriftelijke communicatie tussen de bevoegde autoriteit en de centrale autoriteit zal op digitale wijze plaatsvinden, tenzij dat om bepaalde redenen niet mogelijk is.

Raadsbesluit

Het voorgestelde raadsbesluit beoogt te voorzien in een uniform rechtskader voor de bescherming van volwassenen waarbij ook landen buiten de EU (derde landen) die het HVV hebben ondertekend, zijn betrokken. De Commissie constateert dat op dit moment twaalf van de zevenentwintig EU-lidstaten partij zijn bij dit verdrag.³ Toetreding tot dit verdrag door alle EU-lidstaten is een lang gekoesterde doelstelling van de Commissie en het Europees Parlement om de bescherming van kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende situaties te verbeteren.⁴ Ondanks verschillende aanmoedigingen vanuit de Commissie en het Europees Parlement om partij te worden bij het verdrag, gaat het proces van ratificatie naar het oordeel van de Commissie te langzaam of is dat nog niet in gang gezet. Tegen deze achtergrond strekt het raadsbesluit ertoe dat de lidstaten toetreden tot, of partij blijven bij, het HVV. Lidstaten die nog geen partij zijn bij het HVV, waaronder Nederland, worden volgens het voorliggende raadsbesluit verplicht gesteld tot het in gang zetten van de procedure tot toetreding tot het Verdrag en de bekrachtiging te hebben afgerond binnen 24 maanden na aanvaarding van het raadsbesluit.

² Een beslissing van een buitenlandse rechter die in Nederland uitvoerbaar is (bijvoorbeeld een Belgisch vonnis op grond van een verdrag waarbij zowel Nederland als België partij is) kan in Nederland alleen worden ten uitvoer gelegd (geëxecuteerd) nadat hiervoor eerst verlof is gekregen van de Nederlandse rechter. Deze verlofprocedure wordt een exequaturprocedure genoemd.

³ België, Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Letland, Oostenrijk, Portugal, en Tsjechië (naast de derde landen Monaco, het Verenigd Koninkrijk (voor Schotland) en Zwitserland). Malta wordt per 1 juli 2023 partij. Nederland heeft het verdrag alleen ondertekend, net als Ierland, Italië, Luxemburg en Polen.

⁴ Zie bijvoorbeeld de conclusies van de Raad over de bescherming van kwetsbare volwassenen in de hele Europese Unie (2021/C330 I/01), Publicatieblad C 330I van 17 augustus 2021, ST/9606/2021/INIT. Hierin wordt verwezen naar eerdere resoluties van het Europees Parlement van 18 december 2008 en 1 juni 2017. De Europese Commissie bevordert eveneens al langere tijd de ratificatie door alle EU-lidstaten van het HVV. Vgl. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_23_2955.

b) Impact assessment Commissie

In 2022 is er een *impact assessment* uitgevoerd om de impact van de verschillende beleidsopties inzake de grensoverschrijdende bescherming van volwassenen in de EU te onderzoeken.⁵ De Commissie heeft in het *impact assessment* verschillende beleidsopties overwogen: (1) niet ingrijpen; (2) een raadsbesluit om binnen een bepaalde tijd toe te treden tot het HVV; (3) een Europese verordening inzake de bescherming van volwassenen of (4) een combinatie van de opties 2 en 3.

In het *impact assessment* wordt geconcludeerd dat de vierde optie de problemen rondom de bescherming van volwassenen in grensoverschrijdende gevallen het best adresseert door de aanvaarding van gemeenschappelijke regels (in het bijzonder het HVV) en nauwere samenwerking binnen de EU. Op deze wijze kunnen kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende gevallen het best worden ondersteund en is de toegang tot het recht gegarandeerd. De erkenning van elkaars vertegenwoordigingsbevoegdheden draagt bij aan de autonomie van de volwassene. Optie 4 beschermt daarmee de fundamentele rechten van kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende situaties het best, zorgt voor rechtszekerheid en voorkomt kostbare en langdurige procedures.

De totale besparing bij aanname van optie 4 wordt geschat tussen de 2,4 en 2,5 miljard euro.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het Nederlands beleid ten aanzien van de grensoverschrijdende bescherming van volwassenen is gericht op versterking van de autonomie van ieder persoon en, waar nodig, het bieden van voldoende bescherming voor diezelfde persoon. Het HVV is een verdrag inzake de internationale bescherming van volwassenen. Nederland heeft het HVV ondertekend, maar nog niet geratificeerd. Het HVV wordt in de rechtspraak wel anticiperend toegepast.⁶ Daarmee wordt bedoeld dat de Nederlandse rechter in zaken over in het buitenland getroffen beschermingsmaatregelen of bij verzoeken tot benoeming van een wettelijk vertegenwoordiger voor een in het buitenland wonende persoon de regels van het HVV toepast zonder dat Nederland ook partij is bij het HVV. Dat betekent dat de rechter in een voorkomend geval de regels uit het HVV omtrent de bevoegdheid van de rechter, het toepasselijke recht en over de erkenning en tenuitvoerlegging van maatregelen, toepast. Nederland heeft geen op basis van het HVV aan te wijzen centrale autoriteit voor volwassenenbescherming.

In Nederland kan een beschermingsmaatregel worden uitgesproken voor een volwassene die niet in staat is zijn belangen behoorlijk waar te nemen. Er bestaan drie verschillende wettelijke beschermingsmaatregelen: curatele, (beschermings)bewind en mentorschap.⁷ Deze beschermingsmaatregelen worden door de kantonrechter uitgesproken. Beslissingen waarbij curatele of een bewind is ingesteld, worden opgenomen in

⁵ SWD(2023) 155–156 final.

⁶ Zie onder meer de uitspraken van de Hoge Raad van 2 februari 2018, ECLI:NL:HR:2018:147 en van 19 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1239.

⁷ Curatele wordt ingesteld voor mensen die hun financiële en persoonlijke zaken niet zelf behoorlijk kunnen waarnemen. Bewind geldt alleen voor financiële aangelegenheden en mentorschap betreft alleen persoonlijke zaken, zoals verzorging en verpleging. Curatele is de meest verstrekende maatregel, omdat deze maatregel leidt tot handelingsonbekwaamheid van de betrokken volwassene.

het Centraal curatele- en bewindregister (CCBR).⁸ Voor de instelling van een mentorschap bestaat geen register.

Een volwassene kan ook buiten de rechter om een vertegenwoordiger aanwijzen om voor hem beslissingen te nemen op financieel, medisch of persoonlijk vlak als hij door een toekomstige ziekte of een ongeval daartoe zelf niet meer in staat is. Een dergelijke volmacht wordt vaak neergelegd in een levenstestament bij de notaris. Het levenstestament wordt opgenomen in het Centraal Levenstestamentenregister (CLTR).⁹

De erkenning en tenuitvoerlegging van de in Nederland door de kantonrechter uitgesproken beschermingsmaatregelen en van in Nederland opgestelde levenstestamenten zijn afhankelijk van het recht van het land waar de maatregel of het levenstestament wordt ingeroepen of van de (anticiperende) toepassing van de regels van het HVV door de rechter in dat land. Ook in dit opzicht, voor Nederlanders in het buitenland, wordt de rechtszekerheid bevorderd als Nederland partij wordt bij het HVV en de aanvullende regels van de verordening gelden en de samenwerking op dit terrein tussen de verschillende lidstaten wordt versterkt.

Het kabinet is van mening dat de digitale samenwerking ten aanzien van de bescherming van kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende situaties, aandacht verdient.¹⁰ Voor het kabinet is het in het justitiedomein daarbij van belang dat aandacht wordt besteed aan het houden van zicht op en zeggenschap over gegevens, systemen en netwerken (ook wel: digitale soevereiniteit), en aan realistische uitvoerbaarheid.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Verordening

Het kabinet ziet het belang van het voorstel voor een Europese verordening die aansluit bij en voortbouwt op het HVV. De versterking van de Europese samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van bescherming van volwassenen is in lijn met het Nederlandse beleid. Het kabinet is dan ook in beginsel positief over het voorstel.

Het kabinet zal tijdens de onderhandelingen oog houden voor de bescherming van de (autonomie van de) persoon en de gevolgen voor de uitvoering. De autonomie van ieder persoon dient te worden gerespecteerd en versterkt en, waar nodig, voldoende bescherming te bieden aan die persoon. Hierbij let het kabinet ook op de aanwezige privacy-waarborgen bij de toegang tot de in de registers opgeslagen (persoons-)gegevens. Ook houdt het kabinet oog tijdens de onderhandelingen voor de belasting van de autoriteiten (m.n. de rechtspraak) en de centrale autoriteit die het voorstel van de Europese verordening met zich brengt. Daarbij dient een te grote regeldruk en uitvoeringsvragen te worden vermeden. Hieronder wordt verstaan regeldruk of uitvoeringsvragen die voortvloeien uit het voorstel voor de verordening die onevenredig zwaarder uitvallen dan de regeldruk of uitvoeringsvragen die zouden voortvloeien indien alleen tot het HVV zou worden toegetreden.

Het kabinet onderschrijft het belang om toe te werken naar zoveel mogelijk digitale communicatie. Op basis van het huidige voorstel is nog onvoldoende duidelijk welke inspanningen nodig zijn om dit belang goed

⁸ De Raad voor de rechtspraak is het orgaan dat het curatele- en bewindregister houdt.

⁹ Het Centraal Levenstestamentenregister wordt bijgehouden door de Koninklijke Notariële Beroepsvereniging.

¹⁰ Vgl. Kamerstuk 22 112, nr. 3274 (BNC-fiche digitalisering justitiële samenwerking).

vorm te geven. Dat geldt ook bij het creëren van een Europese verklaring van vertegenwoordiging en het opzetten en koppelen van registers. Het kabinet heeft daarom vragen bij de door de Commissie geraamde kosten. Dit maakt dat het kabinet de uitgangspunten van de voorgestelde maatregel steunt, maar vragen heeft ten opzichte van de uitwerking ervan.

Het kabinet merkt daarbij op dat niet inzichtelijk is hoeveel digitale communicatie tussen de autoriteiten over kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende situaties op dit moment plaats vindt en hoeveel tijd dat in beslag neemt. Ook ontbreekt een inschatting van de omvang van de voorziene toekomstige digitale communicatie. Het kabinet zal zich inzetten voor nadere verduidelijking van het voorstel op dit punt, mede in afstemming en samenspraak met de (Nederlandse) justitiële autoriteiten.

Een versterking van de digitale communicatie tussen de bevoegde autoriteiten en de centrale autoriteiten kan positief uitpakken voor de onderlinge samenwerking en kan daarmee bijdragen aan de bescherming van kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende situaties. Mogelijk is de Europese verklaring van vertegenwoordiging hierop een nuttige aanvulling voor de praktijk. Het kabinet heeft wel vragen bij de noodzaak om naast de versterking van de digitale communicatie en eventueel de Europese verklaring van vertegenwoordiging, ook in te zetten op het opzetten en koppelen van beschermingsregisters. De meerwaarde voor de uitvoering door de bevoegde autoriteiten is op dit punt niet duidelijk.

Raadsbesluit

Het kabinet staat positief tegenover het voorgestelde raadsbesluit dat strekt tot aansluiting van alle EU-lidstaten bij het HVV. Toetreding tot het verdrag draagt bij aan de rechtszekerheid in het grensoverschrijdend verkeer. Ratificatie van het HVV betekent dat Nederland een centrale autoriteit voor volwassenenbescherming in moet stellen. Nederland beschikt op dit moment nog niet over een dergelijke autoriteit. Het kabinet staat positief tegenover de oprichting van een centrale autoriteit ten behoeve van de samenwerking, kennisuitwisseling en bijstandsverlening tussen de verschillende lidstaten. Het kabinet heeft echter tot dusverre vanwege financiële afwegingen afgezien van de instelling van een centrale autoriteit. Om die reden is eerder niet overgegaan tot ratificatie van het HVV.¹¹ Het kabinet zal daarom onderzoeken hoe deze autoriteit wordt opgevangen binnen de begroting en waar de centrale autoriteit kan worden belegd.

Het kabinet acht het, voor de inrichting van de centrale autoriteit, van belang dat er voldoende capaciteit is om alle meldingen te kunnen behandelen. Ook vindt het kabinet het van belang dat de behandeling van de meldingen voor een centrale autoriteit eenvoudig en laagdrempelig blijft: de verzoeken dienen bij voorkeur bij één loket binnen te komen. Een uniform formulier voor het doen van meldingen kan daarbij behulpzaam zijn. Digitale communicatie tussen de centrale autoriteiten via een bestaand emailsysteem draagt eveneens bij aan een eenvoudige en laagdrempelige wijze van afdoen van meldingen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat in algemene zin alle lidstaten het belang van de bescherming van (kwetsbare) volwassenen in grensoverschrijdende gevallen zullen onderschrijven. Steun voor de voorstellen zal vermoedelijk wel afhangen van de mate waarin lidstaten te maken hebben met burgers

¹¹ Zie eerdere communicatie met de Kamer: Kamerstuk 32 317, nr. 773 (JBZ Raad).

die in een andere lidstaat verblijven. Dat is immers van invloed op de gevoelde noodzaak voor toetreding tot het HVV door de lidstaten die hierbij nog geen partij zijn en de bereidheid om de financiële consequenties van de voorstellen te dragen, waaronder de jaarlijks terugkerende kosten voor het oprichten van een centrale autoriteit. De lidstaten die reeds partij zijn bij het HVV zullen vermoedelijk wel voorstander zijn van het raadsbesluit.

Elementen uit het voorstel van een Europese verordening kunnen daarnaast aanleiding geven tot vragen. Het gaat dan met name om de verhouding tussen de verordening en het HVV, de verhouding tot het VN-verdrag Handicap¹², het instellen en koppelen van beschermingsregisters, de bescherming van persoonsgegevens, het gebruik van een Europese verklaring van vertegenwoordiging en de verplichte digitale communicatie tussen de bevoegde autoriteiten of centrale autoriteiten. Hieruit volgen naar verwachting tevens vragen over de implementatietermijn. De lidstaten dienen immers mogelijk hun nationale wetgeving aan te passen als gevolg van de Europese verordening, bijvoorbeeld voor het opzetten van een register.

Het Europese Parlement steunt de ratificatie van het HVV door alle lidstaten en ook een eventueel Europees wetgevend initiatief op het terrein van de bescherming van volwassenen, als aanvulling op het HVV.¹³ Het behandelend comité zal Legal Affairs zijn.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel voor de verordening is gebaseerd op artikel 81, tweede lid, VWEU. Het voorstel voor het raadsbesluit is gebaseerd op artikel 218, zesde lid, onder a, VWEU en artikel 81, tweede lid, VWEU.

De EU ontwikkelt op grond van artikel 81, eerste lid, VWEU een justitiële samenwerking in burgerlijke zaken met grensoverschrijdende gevolgen, die berust op het beginsel van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen en van beslissingen in buitengerechtelijke zaken. Artikel 81, tweede lid, VWEU geeft de EU daartoe de bevoegdheid, met name wanneer dat nodig is voor de goede werking van de interne markt, tot het vaststellen van maatregelen die onder meer betrekking hebben op de wederzijdse erkenning tussen lidstaten van rechterlijke beslissingen en van beslissingen in buitengerechtelijke zaken, en de tenuitvoerlegging ervan. Artikel 218, zesde lid, onder a, sub v, VWEU geeft de Raad de bevoegdheid om op voorstel van de onderhandelaar van een internationale overeenkomst een besluit houdende sluiting van de overeenkomst vast te stellen na goedkeuring door het Europees parlement in specifieke gevallen, zoals overeenkomsten betreffende gebieden waarop de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is.

Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, wat betreft de verordening, is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en lidstaten, op basis van artikel 4, tweede lid, onder j, VWEU. Wat betreft het raadsbesluit geldt dat bij het sluiten van internationale overeenkomsten sprake is van een exclusieve bevoegdheid van de EU wanneer die sluiting gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking daarvan kan wijzigen, op basis

¹² Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap.

¹³ COM(2023) 280 final (voorstel verordening), p. 2 van het Explanatory Memorandum.

van artikel 3, tweede lid, VWEU. Hierbij moet op grond van vaste rechtspraak van het EU Hof van Justitie ook rekening worden gehouden met de verwachte ontwikkeling van de regels van het Unierecht voor zover die voorspelbaar is.¹⁴ De Europese Commissie stelt dat er met betrekking tot het raadsbesluit sprake is van een exclusieve bevoegdheid van de EU vanwege het tegelijkertijd ingediende voorstel voor de verordening. Ervan uitgaande dat het voorstel voor de verordening in dit geval mag worden gezien als een verwachte ontwikkeling van het Unierecht die voorspelbaar is, is er bij het raadsbesluit inderdaad sprake van een exclusieve bevoegdheid.

b) Subsidiariteit

Verordening

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel voor de verordening heeft tot doel om kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende gevallen te beschermen en ervoor te zorgen dat hun recht op individuele autonomie wordt verzekerd wanneer zij zich verplaatsen binnen de EU, door het harmoniseren van internationaal privaatrechtelijke regels en het verbeteren van samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten. Door de huidige complexe, en soms uiteenlopende of conflicterende internationaal privaatrechtelijke regels van verschillende lidstaten kunnen kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende situaties tegen problemen aanlopen. Omdat het gaat om grensoverschrijdende gevallen en er dus altijd meerdere lidstaten betrokken zijn, gaat het per definitie om situaties met een Unierechtelijke dimensie. Deze problemen kunnen verder raken aan de grondrechten en het recht op vrij verkeer binnen de EU van betrokken kwetsbare volwassenen. Kwesties inzake de internationale bevoegdheid, toepasselijk recht, erkenning en tenuitvoerlegging, kunnen dan ook onvoldoende door lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Ook de modernisering en digitalisering van de judiciële samenwerking op grensoverschrijdend niveau kan onvoldoende door lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Deze kwesties kunnen beter door EU-optreden worden geregeld. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

Raadsbesluit

Met betrekking tot het raadsbesluit is er een exclusieve bevoegdheid van de EU, waardoor het subsidiariteitsbeginsel niet van toepassing is.

c) Proportionaliteit

Verordening

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel om kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende gevallen te beschermen en ervoor te zorgen dat hun recht op individuele autonomie wordt verzekerd wanneer zij zich verplaatsen binnen de EU, door het harmoniseren van internationaal privaatrechtelijke regels en het verbeteren van samenwerking tussen de autoriteiten van de lidstaten. Het voorgestelde optreden is geschikt om dit doel te bereiken, doordat de regels over de internationale bevoegdheid, toepasselijk recht, erkenning en tenuitvoerlegging, en de aanvullende regels over een Europese verklaring van vertegenwoordiging, de regels omtrent samen-

¹⁴ Zie bijv. het Advies van het EU Hof van Justitie van 14 februari 2017, Verdrag van Marrakesh, 3/15, EU:C:2016:657, paragraaf 107–108.

werking, de aansluiting tussen lidstaten van (beschermings)registers, (verplichte) digitale communicatie en gegevensbescherming de samenwerking tussen lidstaten verbeteren en bescherming van kwetsbare volwassenen bevorderen.

De voorgestelde maatregelen omtrent internationale bevoegdheid, toepasselijk recht, erkenning en tenuitvoerlegging, samenwerking en gegevensbescherming gaan niet verder dan noodzakelijk om kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende situaties te beschermen door samenwerking tussen lidstaten te verbeteren en internationaal privaatrechtelijke regels te harmoniseren. Deze maatregelen zijn namelijk in het algemeen beperkt tot wat noodzakelijk is om het doel te bereiken, namelijk het regelen van de onderlinge samenwerking, zonder de ruimte van lidstaten onnodig te beperken en zonder dat er minder vergaande maatregelen mogelijk zijn.

Het kabinet plaatst wel aandachtspunten bij het gedecentraliseerde systeem van registers en de verplichte digitale communicatie. Deze maatregelen gaan namelijk in hun huidige vorm mogelijk verder dan noodzakelijk om de bescherming van kwetsbare volwassenen in grensoverschrijdende gevallen te realiseren. Het kabinet vraagt zich af of als minder vergaand alternatief kan worden volstaan met een betere samenwerking tussen de (centrale) autoriteiten en waarbij informatie rechtstreeks bij de centrale autoriteit van de betrokken lidstaat kan worden opgevraagd.

Het kabinet vraagt zich ook af of het niet verder gaat dan noodzakelijk om alle schriftelijke communicatie tussen de bevoegde autoriteiten en de centrale autoriteiten, evenals de uitwisseling van de formulieren bij de verordening,¹⁵ verplicht door middel van het gedecentraliseerde ICT-systeem te laten gebeuren. Het voorstel lijkt een uitzondering hierop toe te staan met betrekking tot directe communicatie, samenwerking of informatieverzoeken, maar het is voor het kabinet nog niet helder hoe ver dit strekt.¹⁶ Dergelijke schriftelijke communicatie of de uitwisseling van formulieren over deze kwetsbare volwassenen ten behoeve van hun bescherming tussen twee bevoegde autoriteiten lijkt overigens ook gewoon door directe communicatiekanalen te kunnen, wat een minder vergaand alternatief zou zijn dan verplichte communicatie door één gedecentraliseerd ICT-systeem.

Raadsbesluit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het raadsbesluit strekt ertoe ervoor te zorgen dat alle lidstaten partij te worden bij het HVV. Het voorgestelde besluit is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat hiermee autorisatie wordt gegeven aan lidstaten om lid te worden of lid te blijven bij het HVV en omdat de lidstaten die nog geen lid zijn, worden verplicht partij te worden bij het HVV. Het voorgestelde besluit gaat ook niet verder dan noodzakelijk, omdat het beperkt is tot toetreding tot het HVV autoriseren en lidstaten verplichten partij te worden bij het HVV, zonder verdere verplichtingen.

¹⁵ Zie de bijlagen I tot X.

¹⁶ Zie artikel 49 lid 2 van het verordeningvoorstel, samen met artikel 27 lid 1 van het verordeningvoorstel. De verordening strekt er niet toe om bijvoorbeeld communicatie per e-mail geheel uit te sluiten (overweging 50 bij het verordeningvoorstel).

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Verordening

Ten aanzien van de voorgestelde verordening geldt het volgende. De digitalisering van de communicatie tussen de autoriteiten en tussen de natuurlijke personen en de autoriteiten en de koppeling van de registers leiden tot kosten voor de Commissie. Daartoe wordt aangehaakt bij een ander voorstel van de Commissie voor een verordening betreffende de digitalisering van de justitiële samenwerking en de toegang tot de rechter in grensoverschrijdende burgerlijke, handels- en strafzaken, en tot wijziging van bepaalde handelingen op het gebied van justitiële samenwerking.¹⁷ Dit leidt onder meer tot de inrichting van een Europees elektronisch toegangspunt op het Europees e-justitieportaal. Het voorliggende voorstel van de Commissie betekent dat hierop een nieuwe module moet worden ontwikkeld en onderhouden. Dit leidt naar verwachting tot kosten voor de ontwikkeling en onderhoud ervan. De hoogte hiervan kan nog niet worden bepaald. Ook dient er software te worden ontwikkeld en onderhouden die de aansluiting tussen de registers bewerkstelligt. Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

Raadsbesluit

Het voorgestelde raadsbesluit heeft naar verwachting geen financiële implicaties voor de EU-begroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of medeoverheden

De aansluiting bij het HVV leidt tot financiële consequenties voor de rijksoverheid. Die zijn gelegen in de instelling van een centrale autoriteit, in de training van rechters en andere bevoegde autoriteiten ten aanzien van de nieuwe regels. Er kunnen beperkte terugkomende kosten zijn ten aanzien van de (blijvende) training van de bevoegde autoriteiten of het monitoren van de toepassing van de verordening. De Commissie schat in dat deze kosten beperkt zijn en dat de voordelen en kostenbesparingen door toepassing van de verordening groter zijn. Het gaat dan om kostenbesparingen op procedurele kosten voor de volwassene of zijn vertegenwoordiger (zie hierna). Vanuit het Rijk worden de kosten voor de instelling van een centrale autoriteit geschat op 150.000 – 300.000 euro per jaar. Er zijn op het moment van schrijven geen middelen gereserveerd voor de instelling van de door het HVV verplichte centrale autoriteit.

Er zijn daarnaast kosten verbonden aan het installeren en onderhouden van ICT-toegangspunten en het aanpassen van bestaande software, zodat ze verbonden kunnen worden met de toegangspunten. De hoogte van deze (structurele) kosten is onduidelijk. Ook het inzetten van de software van de Commissie kan leiden tot enige kosten. Deze kosten zijn noodzakelijk, maar zijn niet alleen noodzakelijk voor dit voorstel, maar ook voor alle EU-instrumenten die handelen over justitiële samenwerking in burgerlijke en handelszaken. Ten slotte zijn er kosten verbonden aan het

¹⁷ COM/2021/759 final. Link: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0759>.

opzetten van een of meer digitale registers en het koppelen daarvan met de registers van andere lidstaten, en daarna volgende onderhoudskosten. De verordening heeft daarmee financiële consequenties voor de rechtspraak. Deze consequenties zullen voor een groot deel samenhangen met de kosten die zijn verbonden aan het voorstel voor de e-Justice verordening.¹⁸

De budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

De voorstellen lijken geen negatieve financiële consequenties te hebben voor de burger of het bedrijfsleven. De Commissie verwacht dat de aansluiting bij het HVV en de toepassing van de verordening zal leiden tot besparingen op kosten voor procedures die worden gemaakt door de volwassenen en hun vertegenwoordigers. De kostenbesparing per geval indien sprake is van een kwetsbare volwassene in een grensoverschrijdende situatie, of diens vertegenwoordiger of de familie van de volwassene, kan uiteenlopen van 40 euro tot 9.000 euro volgens het *impact assessment report* van de Commissie.

Binnen de gehele EU zullen dezelfde regels gaan gelden indien sprake is van vragen rondom bevoegdheid en toepasselijk recht inzake volwassenen in grensoverschrijdende situaties. Deze regels zullen daarmee eenvoudiger kenbaar worden voor burgers en bedrijven. Wat betreft de erkenning van de beschermingsmaatregelen zullen maatregelen gemakkelijker worden erkend, zonder een exequaturprocedure. Dit kan kostenbesparingen opleveren. De nieuwe Europese verklaring van vertegenwoordiging betekent dat bedrijven mogelijk eenmalig kosten dienen te maken om kennis te nemen van deze nieuwe verklaring.

Een gevolg kan ook zijn dat bedrijven alerter dienen te zijn op de aanwezigheid van beschermingsmaatregelen. Op dit moment kan een bedrijf op de hoogte raken van curatele of bewind via het Nederlandse curatele- en bewindregister. Doordat de verordening inzet op het instellen en koppelen van registers, kan de toegankelijkheid van registers uit andere lidstaten worden vergroot. Een aandachtspunt is daarbij hoe bedrijven in de praktijk eenvoudig(er) kennis kunnen nemen van een buitenlandse beschermingsmaatregel.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Er worden geen gevolgen voor de concurrentiekracht of geopolitieke gevolgen verwacht.

6. Implicaties juridisch

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de *lex silencio positivo*)*

Het raadsbesluit leidt tot een ratificatieprocedure. De verordening is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten en leidt tot het opstellen van uitvoeringswetgeving.

¹⁸ COM/2021/759 final.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De voorgestelde verordening bevat bevoegdheden voor de Commissie om uitvoeringshandelingen vast te stellen in artikel 60, eerste lid, ten behoeve van en als uitwerking van de in artikel 47, eerste lid, genoemde bevoegdheid van de Commissie om een gedecentraliseerd register op te stellen middels uitvoeringshandelingen, en artikel 60, tweede lid. Dit betreft de bevoegdheid om een gedecentraliseerd systeem van registers over beschermingsmaatregelen op te zetten met een centraal elektronisch toegangspunt tot de informatie in het systeem, evenals de bevoegdheid om de technische maatregelen en ICT-systemen hiervoor op te zetten. Het toekennen van deze bevoegdheden is mogelijk, omdat het hier niet essentiële onderdelen van het voorstel betreft.

Het kabinet acht de toekenning van deze bevoegdheden wenselijk, omdat een dergelijk gedecentraliseerd register sneller kan worden opgezet wanneer de Commissie dit door middel van uitvoeringshandelingen doet dan wanneer de Uniewetgever dit zou regelen. Het gebruik van uitvoeringshandelingen (i.p.v. gedelegeerde handelingen) ligt hier voor de hand omdat het gaat over het vaststellen van eenvormige voorwaarden ter implementatie van het gedecentraliseerde ICT-systeem. De uitvoeringshandelingen met betrekking tot de technische aspecten van het gedecentraliseerd systeem van registers worden vastgesteld volgens de onderzoeksprocedure als bedoeld in artikel 5 van Verordening 182/2011 (hierna: Comitologieverordening). Toepassing van deze procedure is hier volgens het kabinet op zijn plaats en in overeenstemming met artikel 2 van de Comitologieverordening, omdat het uitvoeringshandelingen van algemene strekking betreffen (artikel 2, lid 2, sub a van de Comitologieverordening).

Het voorstel bevat daarnaast de bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen tot wijziging in technische zin van de bijlagen I tot en met X van de verordening (artikelen 55–56 van de verordening). De bijlagen hebben betrekking op verschillende documenten, waaronder een document dat bewijs levert van de beschermingsmaatregel die op de volwassene van toepassing is, de Europese verklaring van vertegenwoordiging, informatie van de autoriteit over de uitoefening van hun jurisdictie, een verzoek tot hulp aan of van een centrale autoriteit, of verzoeken tussen de autoriteiten van verschillende lidstaten. Het toekennen van deze bevoegdheid is mogelijk, omdat het hier niet essentiële onderdelen van de basishandeling betreft. Het kabinet vindt deze toekenning ook wenselijk omdat dit het mogelijk maakt om de bijlagen op snelle wijze te wijzigen wanneer nodig en dit voorkomt dat de wetgevingsprocedure onnodig wordt belast. Omdat het gaat om een wijziging van de bijlagen van de basishandeling, ligt de keuze voor gedelegeerde handelingen (i.p.v. uitvoeringshandelingen) voor de hand. De bevoegdheidsdelegatie is daarbij volgens het kabinet voldoende afgebakend tot de noodzakelijke technische, operationele en procedurele specificaties en naar doelstelling, inhoud en strekking voldoende afgebakend. Het betreft immers alleen het updaten of in technische zin wijzigen van de bijlagen van de verordening.

Uit artikel 56, tweede lid, van de verordening volgt dat de bevoegdheidsdelegatie voor onbepaalde tijd wordt verleend. Het kabinet zal pleiten voor toekenning van de bevoegdheid voor bepaalde tijd met de mogelijkheid van stilzwijgende verlenging, waarbij de bevoegdheidsdelegatie naar behoren geëvalueerd kan worden.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

Verordening

De voorgestelde verordening zal in werking treden op de 20ste dag na publicatie in het publicatieblad. Het dient te worden toegepast na 18 maanden vanaf de inwerkingtreding. Voor bepalingen over de registers en digitale communicatie is een periode van twee jaar voorgesteld (artikel 70 verordening). Verwacht wordt dat deze periode te kort is, indien wijzigingen in de nationale regelgeving nodig blijken te zijn (zoals het treffen van een regeling voor een register voor mentorschappen).

Raadsbesluit

Het voorgestelde raadsbesluit strekt tot ratificatie van het HVV binnen 24 maanden na aanneming van het raadsbesluit. Het is op dit moment niet duidelijk welke tijd gemoeid is met het oprichten van een centrale autoriteit in Nederland.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Na 10 jaar zal de Commissie een evaluatie van de verordening uitvoeren (artikel 66 voorstel verordening). Nederland kan zich vinden in de evaluatie van de toepassing van de verordening.

e) Constitutionele toets

De voorstellen kunnen raken aan de grondrechten van een kwetsbare volwassene. Het gaat dan met name om de (inbreuk op de) persoonlijke autonomie en de persoonlijke levenssfeer van de kwetsbare volwassene, ten aanzien van de verwerking en bescherming van diens persoonsgegevens. De voorstellen geven geen aanleiding te veronderstellen dat buiten de constitutionele kaders wordt getreden, zoals die voortvloeien uit de Europese Verdragen en het Grondrechtenhandvest, alsook de Nederlandse Grondwet.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Verordening

De verordening voorziet in het instellen van een centrale autoriteit met vergelijkbare taken op het gebied van samenwerking, informatie-uitwisseling en bijstandsverlening. Daarnaast krijgt de centrale autoriteit in de verordening een rol bij de goedkeuringsprocedure voor de plaatsing van een volwassene vanuit een andere lidstaat in een onderkomen of instelling in de lidstaat van de centrale autoriteit. De communicatie tussen de bevoegde autoriteiten of de centrale autoriteiten zal verplicht digitaal plaatsvinden. Optioneel kan worden gekozen voor digitale communicatie tussen natuurlijke personen en de bevoegde autoriteiten.

Verder moeten de lidstaten een autoriteit aanwijzen die bevoegd wordt de Europese verklaring van vertegenwoordiging uit te geven. Het lijkt voor de hand te liggen hiervoor de kantonrechter aan te wijzen waar het gaat om de instelling van een beschermingsmaatregel waarbij een wettelijk vertegenwoordiger wordt benoemd en de notaris als het om een volmacht voor de vertegenwoordiging van een volwassene gaat in geval deze niet meer zelfstandig beslissingen kan nemen (het levenstestament).

Ook moeten de lidstaten beschermingsregisters (met daarin de registratie van de beschermingsmaatregel die door de bevoegde autoriteit is genomen) opzetten, die verbonden worden met de beschermingsregisters uit andere lidstaten en een bepaalde minimum set aan gegevens moet bevatten. Hiervoor moet een extra voorziening komen voor de huidige registers om de koppeling mogelijk te maken.

Raadsbesluit

Het raadsbesluit verplicht Nederland tot het aanwijzen van een centrale autoriteit. Deze centrale autoriteit heeft taken die vergelijkbaar zijn met die voortvloeiende uit het Haags Kinderbeschermingsverdrag. Deze taken betreffen het verstrekken van informatie over de nationale wetgeving en beschikbare diensten in hun staat, het bevorderen van informatie-uitwisseling tussen de bevoegde autoriteiten in de verschillende verdragsstaten en, op verzoek van een buitenlandse bevoegde autoriteit, het verlenen van bijstand ten behoeve van volwassenen die bescherming nodig hebben en bij de uitvoering van beschermende maatregelen voor die volwassenen. In overleg tussen de departementen zal nader worden bepaald waar de centrale autoriteit wordt belegd.

De voorstellen hebben geen implicaties voor de handhaving.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen specifieke implicaties voor ontwikkelingslanden anders dan die voor andere derde landen.