Publicatieblad
van de Europese Unie

NL
C-serie

C/2026/2991

29.5.2026

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

over het Europees burgerinitiatief (EBI) "Ban on conversion practices in the European Union" (Verbod op conversiepraktijken in de Europese Unie)

(C/2026/2991)

1. INLEIDING: HET BURGERINITIATIEF

"Ban on conversion practices in the European Union" ([1]) is het 13e Europees burgerinitiatief ("EBI") dat ter beoordeling aan de Commissie werd voorgelegd nadat de drempels ([2]) waren bereikt zoals vereist door het Verdrag betreffende de Europese Unie ("VEU") en Verordening (EU) 2019/788 ([3]) (de "EBI-verordening").

De organisatoren beschrijven hun doelstellingen als volgt:

> *We verzoeken de Europese Commissie een voorstel te doen tot een bindend wettelijk verbod op conversiepraktijken die gericht zijn op lhbtq+-burgers in de Europese Unie:*
>
> *Conversiepraktijken zijn interventies die gericht zijn op het veranderen, verdringen of onderdrukken van de seksuele gerichtheid, genderidentiteit en/of genderexpressie van lhbtq+-personen.*
>
> *Vanwege hun discriminerende, vernederende, schadelijke en frauduleuze karakter zijn dergelijke praktijken door de Verenigde Naties aangemerkt als foltering, en worden ze momenteel in een toenemend aantal landen verboden.*
>
> *De EU speelt een belangrijke rol bij de bescherming van grondrechten en moet maatregelen nemen ter bestrijding van alle onmenselijke praktijken. De Commissie moet een richtlijn voorstellen waarbij conversiepraktijken aan de lijst van EU-misdrijven worden toegevoegd en/of moet de bestaande richtlijn inzake gelijkheid (2008) wijzigen om daarin een verbod op deze praktijken op te nemen.*
>
> *Verder moet de Commissie, om een vuist te maken tegen het wettelijk moratorium, tevens een niet-bindende resolutie aannemen waarin wordt opgeroepen tot een algemeen verbod op conversiepraktijken in de EU.*
>
> *Tot slot verzoeken we de Commissie om de richtlijn betreffende de rechten van slachtoffers te wijzigen teneinde minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van conversiepraktijken vast te stellen.*
>
> *Alle lidstaten moeten een verbod op conversiepraktijken invoeren of hun huidige verbod herzien.*

Na het verzoek van de organisatoren op 27 november 2023 heeft de Commissie het initiatief op 24 januari 2024 geregistreerd ([4]). Nadere details over het onderwerp, de doelstellingen en de achtergrond van het initiatief zijn opgenomen in een bijlage die werd ingediend met het verzoek om registratie van het EBI. De organisatoren vermelden in het bijzonder de aanbevelingen voor een verbod op conversiepraktijken uit het verslag "Conversion Practices on LGBT+ People" ([5]), dat in opdracht van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Europees Parlement in 2023 is opgesteld.

De organisatoren verzamelden de vereiste "steunbetuigingen" (handtekeningen) tussen 17 mei 2024 en 17 mei 2025. Nadat de autoriteiten van de lidstaten de steunbetuigingen hadden geverifieerd, hebben de organisatoren het initiatief op 17 november 2025 bij de Commissie ingediend. Op dezelfde datum heeft de Commissie de kennisgeving waarin de geldigheid van het initiatief werd bevestigd in het EBI-register gepubliceerd.

([1]) Verbod op conversiepraktijken in de Europese Unie.

([2]) Op grond van artikel 3 van de EBI-verordening geldt dat een initiatief geldig is als: a) het overeenkomstig artikel 2, lid 1, de steun heeft gekregen van ten minste één miljoen burgers van de Unie ("ondertekenaars") uit ten minste een kwart van de lidstaten, en b) het aantal ondertekenaars in ten minste een kwart van de lidstaten ten minste gelijk is aan het in bijlage I vastgestelde minimumaantal, dat overeenkomt met het in elke lidstaat gekozen aantal leden van het Europees Parlement, vermenigvuldigd met het totale aantal leden van het Europees Parlement, ten tijde van de registratie van het initiatief.

([3]) Verordening (EU) 2019/788 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 betreffende het Europees burgerinitiatief (PB L 130 van 17.5.2019, blz. 55).

([4]) Uitvoeringsbesluit (EU) 2024/442 van de Commissie van 24 januari 2024 inzake het verzoek tot registratie van het Europees burgerinitiatief "Ban on conversion practices in the European Union" (Verbod op conversiepraktijken in de Europese Unie) op grond van Verordening (EU) 2019/788 van het Europees Parlement en de Raad.

([5]) Europees Parlement, "Conversion Practices on LGBT+ People", 2023.

De organisatoren hebben de doelstellingen van het initiatief gepresenteerd tijdens een vergadering met de Commissie op 12 december 2025 ([6]) en tijdens een door het Europees Parlement georganiseerde openbare hoorzitting van 2 maart 2026. Tijdens de openbare hoorzitting gaven de organisatoren aan dat ze graag zouden zien dat de Europese Commissie een aanbeveling vaststelt waarin de lidstaten worden aangemoedigd maatregelen te nemen om binnen hun nationale contexten een einde te maken aan conversiepraktijken ([7]).

Vervolgens heeft het Parlement op 25 maart 2026 een plenair debat gehouden over het initiatief "Verbod op conversiepraktijken" ([8]).

In deze mededeling maakt de Commissie haar juridische en politieke conclusies over het initiatief bekend, evenals de maatregelen die zij van plan is te nemen, de redenen daartoe en het geplande tijdschema, overeenkomstig artikel 15, lid 2, van de verordening betreffende het Europees burgerinitiatief.

2. ACHTERGROND

2.1 Probleemstelling

Conversiepraktijken zijn zeer schadelijke ingrepen die berusten op het medisch onjuiste idee dat lhbt[iq+]'ers ziek zijn, veroorzaken ernstige pijn en lijden, en resulteren in langdurige psychologische en fysieke schade ([9]). Deze praktijken, die gepaard kunnen gaan met verbaal geweld, dwang, isolatie, dwangmedicatie, elektrische schokken, fysiek en seksueel geweld ([10]), hebben feitelijk geen therapeutische waarde, omdat er niets te "genezen" of "onderdrukken" is.

De Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) is in 1990 gestopt met het aanmerken van "homoseksualiteit" als een psychische stoornis door het begrip te schrappen uit de 10e herziening van de Internationale Classificatie van Ziekten en met Gezondheid verband houdende Problemen (ICD-10). In 2019, bij de 11e herziening van de Internationale Classificatie van Ziekten en met Gezondheid verband houdende Problemen (ICD-11), verwijderde de WHO ook "genderidentiteitsstoornis" uit het hoofdstuk "Mental and behavioural disorders" ([11]) (psychische en gedragsstoornissen),

Daarnaast hebben grote Europese en internationale instanties zich openlijk uitgesproken tegen conversiepraktijken, waaronder de World Medical Association in 2013 ([12]), de World Psychiatric Association in 2016 ([13]) en de European Psychiatric Association in 2022 ([14]).

Volgens de door het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten ([15]) uitgevoerde lhbtiq-enquête van 2023 heeft één op de vier (24 %) lhbtiq+'ers te maken gehad met conversiepraktijken, waaronder fysiek en seksueel geweld, verbaal geweld en vernedering. Dit cijfer is bijna het dubbele voor transvrouwen (47 %) en transmannen (48 %).

Verder wordt in het rapport van de onafhankelijke VN-deskundige over bescherming tegen geweld en discriminatie op grond van seksuele gerichtheid en genderidentiteit vermeld dat conversiepraktijken wereldwijd plaatsvinden en dat jonge lhbtiq+'ers er onevenredig zwaar door worden getroffen ([16]).

2.2 Europese beleidscontext

Iedereen in de Europese Unie moet zich veilig en vrij voelen om zichzelf te zijn. Gelijkheid en non-discriminatie zijn fundamentele waarden en grondrechten die zijn vastgelegd in de EU-Verdragen en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

([6]) Vergadering van de organisatoren van de "Ban on conversion practices in the EU", in het kader van het Europees burgerinitiatief, met de Europese Commissie.
([7]) Europees Parlement, gewone vergadering van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, openbare hoorzitting: Verbod op conversiepraktijken in de Europese Unie van 2 maart 2026.
([8]) Europees Parlement, plenair debat van 25 maart 2026.
([9]) Onafhankelijke VN-deskundige inzake bescherming tegen geweld en discriminatie op grond van seksuele gerichtheid en genderidentiteit, "Practices of so-called "conversion therapy", 1 mei 2020.
([10]) Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (PACE), Resolutie 2534 (2026): Protecting LGBTI persons from 'conversion practices', aangenomen op 29 januari 2026.
([11]) en verving deze categorie door "genderincongruentie" in het nieuwe hoofdstuk "Conditions related to sexual health" (aandoeningen op het gebied van seksuele gezondheid) van de 11e herziening van de Internationale Classificatie van Ziekten en met Gezondheid verband houdende Problemen (ICD-11).
([12]) Verklaring van de World Medical Association over natuurlijke variaties van de menselijke seksualiteit, aangenomen door de 64e Algemene Vergadering van de World Medical Association, oktober 2013.
([13]) Standpuntverklaring van de World Psychiatric Association over genderidentiteit en seksuele gerichtheid op, aantrekking tot en gedragingen tegenover mensen van hetzelfde geslacht, september 2016.
([14]) Verklaring van de European Psychiatric Association over "conversietherapieën" en lhbtiq-patiënten, januari 2022.
([15]) Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, LGBTIQ equality at a crossroads: progress and challenges, 2024.
([16]) Onafhankelijke VN-deskundige over bescherming tegen geweld en discriminatie op grond van seksuele gerichtheid en genderidentiteit, "Practices of so-called "conversion therapy", 1 mei 2020.

In haar opdrachtbrief ([17]) heeft voorzitter Ursula von der Leyen commissaris Hadja Lahbib belast met "het uitwerken van een nieuwe strategie voor gelijkheid van lhbtiq'ers voor de periode na 2025. Deze strategie moet zich met name richten op hardnekkige vormen van door haat gedreven intimidatie en geweld, ook online, en het uitbannen van conversietherapie".

In de op 8 oktober 2025 vastgestelde strategie voor gelijkheid van lhbtiq+'ers 2026-2030 ([18]) werd aangekondigd dat "de Commissie passende maatregelen zal nemen om conversiepraktijken tegen te gaan, met bijzondere aandacht voor de ondersteuning van de lidstaten, die op dit punt een kritische rol spelen. … Bij het ontwikkelen van haar benadering om conversiepraktijken te bestrijden, zal de Commissie in het bijzonder rekening houden met het recente Europees burgerinitiatief "Ban on conversion practices in the European Union" (Verbod op conversiepraktijken in de Europese Unie)".

De bescherming van lhbtiq+'ers tegen geweld, schadelijke praktijken en haat is een prioriteit voor de Commissie en een belangrijke pijler van deze strategie. Het voorkomen en bestrijden van alle vormen van geweld en het ontmantelen van hatelijke narratieven om de gemeenschappelijke EU-waarden van gelijkheid, menselijke waardigheid en eerbiediging van de grondrechten voor iedereen te handhaven.

In zijn op 29 april 2026 aangenomen ([19]) resolutie over de situatie van de grondrechten in de Europese Unie "veroordeelt het Europees Parlement conversiepraktijken, waaronder praktijken die gericht zijn op het veranderen, verdringen of onderdrukken van iemands seksuele gerichtheid, genderidentiteit en/of genderexpressie, als schendingen van grondrechten, en … dringt er in dit verband bij de Commissie verder op aan een voorstel voor een rechtshandeling tot vaststelling van een Europees verbod op conversiepraktijken in alle lidstaten in te dienen bij wijze van maatregel die in het verlengde ligt van het Europees burgerinitiatief "Ban on conversion practices in the European Union" (Verbod op conversiepraktijken in de Europese Unie)". Een soortgelijk verzoek deed het Parlement in zijn resolutie over het verslag van de Commissie over de rechtsstaat 2025 van 29 april 2026 ([20]) en over de uitvoering van de strategie voor gelijkheid van lhbtiq'ers 2020-2025, die werd aangenomen op 8 februari 2024 ([21]).

In de conclusies van het voorzitterschap van de Raad over de veiligheid van lhbti'ers in de Europese Unie ([22]), vastgesteld op 9 juni 2023 met de steun van 25 lidstaten, worden de lidstaten verzocht in het kader van hun nationale bevoegdheden "lhbti'ers, zowel online als offline, te beschermen tegen schadelijke praktijken, met inbegrip van het ondergaan van "conversiepraktijken"".

Daarnaast heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité op 29 april 2026 een advies goedgekeurd waarin het zich achter het EBI schaart en aanbeveelt dat de Commissie "een voorstel voor een wettelijk bindend EU-verbod op conversiepraktijken indient. Het voorstel beoogt een verbod in te stellen op alle activiteiten, evenals het aanprijzen van dergelijke activiteiten, die gericht zijn op het veranderen, verdringen of onderdrukken van iemands seksuele gerichtheid, genderidentiteit en/of genderexpressie" ([23]).

Bovendien heeft de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa op 29 januari 2026 een resolutie aangenomen ([24]) waarin de lidstaten worden verzocht om conversiepraktijken te verbieden die erop gericht zijn iemands seksuele gerichtheid, genderidentiteit/genderexpressie te veranderen, te verdringen of te onderdrukken, en deze strafbaar te stellen. In de resolutie wordt gesteld dat maatregelen om de door conversiepraktijken veroorzaakte schade te voorkomen en tegen te gaan, een dwingende vereiste zijn in het belang van de volksgezondheid en een kwestie van eerbiediging van de mensenrechten en fundamentele vrijheden, hetgeen andermaal het belang van persoonlijke autonomie bevestigt, zoals beschermd krachtens artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. In de resolutie worden tevens een aantal maatregelen voorgesteld die betrekking hebben op slachtofferhulp en -bescherming, opleiding en bewustmaking van het publiek.

([17]) Voorzitter Ursula von der Leyen, opdrachtbrief aan Hadja Lahbib, commissaris voor Paraatheid en Crisisbeheer en commissaris voor Gelijkheid, Europese Commissie, 1 december 2024.

([18]) Europese Commissie, Een Unie van gelijkheid: strategie voor gelijkheid van lhbtiq+'ers 2026-2030", COM(2025) 725 final.

([19]) Resolutie van het Europees Parlement van 29 april 2026 over de situatie van de grondrechten in de Europese Unie in 2024 en 2025 (P10_TA(2026)0146).

([20]) Resolutie van het Europees Parlement van 29 april 2026 over het verslag van de Commissie over de rechtsstaat (P10_TA(2026)0147).

([21]) Resolutie van het Europees Parlement van 8 februari 2024 over de uitvoering van de EU-strategie voor gelijkheid van lhbtiq'ers 2020-2025 (P9_TA(2024)0076).

([22]) Raad van de Europese Unie, Conclusies van het voorzitterschap van de Raad over de veiligheid van lhbti'ers in de Europese Unie, 9 juni 2023.

([23]) Europees Economisch en Sociaal Comité, advies "Ban on conversion practices in the European Union", vastgesteld op 29 april 2026 (SOC/854-EESC-2025).

([24]) Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa (PACE), Resolutie 2534 (2026): Protecting LGBTI persons from 'conversion practices', aangenomen op 29 januari 2026.

2.3 **Toepasselijke bepalingen**

Tot dusver hebben acht lidstaten wetten aangenomen die conversiepraktijken verbieden ([25]). Het toepassingsgebied van deze wetten loopt uiteen, en over het algemeen bevatten ze bestuursrechtelijke bepalingen die pogingen tot het veranderen of onderdrukken van iemands seksuele gerichtheid of genderidentiteit, en in de meeste gevallen ook genderexpressie, strafbaar stellen of verbieden. De meeste van deze nationale wetten voorzien in zwaardere straffen voor strafbare feiten die worden gepleegd tegen minderjarigen of kwetsbare volwassenen. Tot de sancties behoren boetes voor alle strafbare feiten en gevangenisstraffen voor de meeste daarvan. Ook het aanprijzen van conversiepraktijken wordt verboden door al deze nationale wetten.

3. **REACTIE OP HET EUROPEES BURGERINITIATIEF**

In het EBI wordt de Commissie verzocht om: i) "een richtlijn voor te stellen waarbij conversiepraktijken aan de lijst van EU-misdrijven worden toegevoegd en/of de bestaande richtlijn inzake gelijkheid (2008) te wijzigen om daarin een verbod op deze praktijken op te nemen"; ii) "de richtlijn betreffende de rechten van slachtoffers te wijzigen teneinde minimumnormen inzake de rechten, ondersteuning en bescherming van slachtoffers van conversiepraktijken vast te stellen"; iii) "een niet-bindende resolutie aan te nemen waarin wordt opgeroepen tot een algemeen verbod op conversiepraktijken in de Unie".

Uiteindelijk wordt in het EBI duidelijk vermeld dat "alle lidstaten een verbod op conversiepraktijken moeten invoeren".

Naar aanleiding van het initiatief onderstreept de Commissie het volgende:

a) De Commissie is voornemens in 2027 een aanbeveling van de Commissie vast te stellen, met als doel de lidstaten ertoe te bewegen binnen hun wettelijke kader een verbod op conversiepraktijken in te voeren.

b) De Commissie is daarentegen van oordeel dat het, om de hieronder uiteengezette redenen, niet doeltreffend zou zijn een voorstel in te dienen voor een rechtshandeling van de Unie ter uitvoering van artikel 11, lid 4, VEU.

3.1 **Een aanbeveling van de Commissie vaststellen om de doelstelling van het EBI te verwezenlijken**

De Commissie is voornemens een aanbeveling vast te stellen, een rechtshandeling op basis van artikel 292 VWEU, ter bescherming van lhbtiq+-personen, met name de meest kwetsbare, en ter bestrijding van conversiepraktijken die gericht zijn op het veranderen, verdringen of onderdrukken van iemands seksuele gerichtheid, genderidentiteit en/of genderexpressie. Een aanbeveling van de Commissie zal het naar verwachting mogelijk maken om de inhoudelijke doelstellingen van het EBI te verwezenlijken.

Op grond van een aanbeveling zal de Commissie de kritische rol erkennen die de lidstaten op dit vlak spelen en zich toeleggen op het verlenen van ondersteuning bij het verbieden van conversiepraktijken, door het aanmoedigen van nationale maatregelen die het wettelijke verbod binnen de EU uitbreiden.

Het is de bedoeling dat de aanbeveling zal voortbouwen op goede praktijken uit bestaande verboden inzake conversiepraktijken in de lidstaten, door ze stuk voor stuk aan te sporen een verbod in te stellen. De Commissie zal tevens overwegen aanbevelingen voor andere aanvullende maatregelen op te nemen in de aanbeveling, waaronder maatregelen om de toegang tot de rechter en schadevergoedingen voor slachtoffers en overlevenden te vereenvoudigen, met inachtneming van wettelijke verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijn betreffende de rechten van slachtoffers wanneer dergelijke praktijken strafbaar zijn; opleidingen voor beroepsbeoefenaren in de geestelijke gezondheidszorg en andere relevante medische disciplines.

De Commissie is voornemens om de lidstaten te verzoeken informatie te verstrekken over hoe de aanbeveling in hun nationale context zal worden uitgevoerd, zodat kan worden beoordeeld hoe in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan de aanbeveling.

Aan het opstellen van de aanbeveling zal een gestructureerde dialoog ten grondslag liggen over het onderwerp waarop de Commissie de aandacht wil vestigen via de groep van deskundigen inzake gelijkheid van lhbtiq+'ers, die de lidstaten, de Commissie en belanghebbenden bijeenbrengt om de gelijkheid van lhbtiq+'ers te bevorderen in het kader van de groep op hoog niveau inzake non-discriminatie, gelijkheid en diversiteit.

Zoals aangekondigd in de strategie voor gelijkheid van lhbtiq+'ers, zal de Commissie daarnaast een lhbtiq+-beleidsforum opzetten met maatschappelijke lhbtiq+-organisaties: de eerste editie van dit forum zal vóór eind 2026 plaatsvinden in Brussel en zal gericht zijn op conversiepraktijken.

([25]) België, Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Cyprus, Malta en Portugal.

Tot slot, zoals aangekondigd in de strategie voor gelijkheid van lhbtiq+'ers, laat de Commissie momenteel een studie over conversiepraktijken uitvoeren, die de basis zal vormen van de aanbeveling van de Commissie en waarin ook zal worden ingegaan op aspecten zoals de mate van dwang en druk waarmee dergelijke praktijken gepaard gaan.

3.2 **Redenen om af te zien van een voorstel voor een rechtshandeling van de Unie op grond van artikel 11, lid 4, VEU**

De Commissie legt in haar registratiebesluit uit dat "niet kan worden uitgesloten dat de Commissie een voorstel zou kunnen doen om bepaalde onvrijwillige conversiepraktijken toe te voegen aan de **lijst van EU-misdrijven op grond van artikel 83, lid 1, VWEU**, op voorwaarde dat de vereisten van deze bepaling naar behoren worden gemotiveerd en met name op voorwaarde dat dergelijke conversiepraktijken kunnen worden beschouwd als "bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie die voortvloeit uit de aard of de gevolgen van deze strafbare feiten of uit een bijzondere noodzaak om deze op gemeenschappelijke basis te bestrijden"."

Een nieuw wetgevingsvoorstel op grond van deze bepaling zou, als eerste stap, de totstandbrenging van een nieuwe rechtsgrondslag vereisen, waarbij de Raad met eenparigheid van stemmen besluit om de lijst van EU-misdrijven uit te breiden. De in artikel 83, lid 1, VWEU vermelde strafbare feiten hebben betrekking op vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie. Enkel indien de Raad de lijst van EU-misdrijven zou uitbreiden, zou de Commissie, als tweede stap, een richtlijn op basis van deze nieuwe rechtsgrondslag kunnen voorstellen.

De Commissie is van oordeel dat het lanceren van een dergelijk initiatief om de lijst van misdrijven op grond van artikel 83, lid 1, VWEU uit te breiden, het fenomeen conversiepraktijken niet doeltreffend zou bestrijden. Hoewel niet uit te sluiten valt dat bepaalde gedwongen conversiepraktijken voldoen aan het criterium dat ze verband houden met vormen van bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie, zal dit waarschijnlijk voor slechts een klein deel van deze praktijken het geval zijn.

Het **Commissievoorstel uit 2008 voor een richtlijn gelijke behandeling** ([26]) heeft tot doel de bescherming tegen discriminatie op basis van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid uit te breiden tot gebieden buiten de werksfeer. Ingevolge de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 is het voorstel gebaseerd op artikel 19 VWEU, waardoor in de Raad eenparigheid van stemmen vereist is, nadat het Europees Parlement zijn goedkeuring heeft gegeven.

Hoewel het voorstel al bijna 18 jaar onderwerp van discussie is binnen de Raad, en de overgrote meerderheid van de lidstaten zich achter de goedkeuring van de in de eerste helft van 2024 door het Belgisch voorzitterschap ingediende compromistekst schaart ([27]), heeft de Raad vooralsnog geen overeenstemming weten te bereiken.

Eventuele nieuwe wijzigingen in de huidige compromistekst zouden geen deel uitmaken van de reactie van de Commissie op het EBI, aangezien de Raad verantwoordelijk is voor het aanbrengen van dergelijke wijzigingen. Daarnaast zou het opleggen van een verbod op conversiepraktijken niet aansluiten bij de transversale doelstelling en de reikwijdte van dit voorstel.

De Commissie herhaalt dat een **nieuw voorstel voor wetgevende maatregelen op basis van artikel 19 VWEU** zou kunnen worden gedaan mochten conversiepraktijken in de zin van dat artikel neerkomen op discriminatie op grond van geslacht of seksuele gerichtheid. Hoewel een aantal van deze praktijken waarschijnlijk aan deze voorwaarden zouden voldoen, ziet de Commissie een nieuw voorstel op grond van artikel 19 VWEU niet als de meest doeltreffende manier om de doelstellingen van het EBI te verwezenlijken, met name gezien de moeilijkheden in verband met unanieme goedkeuring door de Raad.

Verder wordt in het registratiebesluit uitgelegd dat "wat de vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van conversiepraktijken betreft, de Commissie **op basis van artikel 82, lid 2, VWEU wijzigingen van Richtlijn 2012/29/EU betreffende de rechten van slachtoffers** zou kunnen voorstellen".

([26]) Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid (COM(2008) 0426 final).

([27]) Richtlijn betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling (artikel 19) — Voortgangsverslag (10817/24).

De Commissie is van mening dat het niet gerechtvaardigd is om nieuwe wijzigingen in de richtlijn betreffende de rechten van slachtoffers ([28]) voor te stellen. Naar aanleiding van het voorstel van de Commissie voor een herziening van de richtlijn betreffende de rechten van slachtoffers in juli 2023 ([29]) zijn de medewetgevers in december 2025 voorlopig een herziene richtlijn betreffende de rechten van slachtoffers overeengekomen ([30]). De nieuwe regels zullen de rechten van alle slachtoffers versterken, onder meer via betere toegang tot informatie en ondersteuning, eenvoudigere procedures voor het melden van strafbare feiten, betere bescherming van persoonsgegevens van slachtoffers, betere individuele beoordeling van de behoeften van slachtoffers, vereenvoudigde toegang tot schadevergoeding door de dader, en betere afstemming en samenwerking tussen de mensen die met slachtoffers in contact komen. Slachtoffers van seksueel geweld zullen in aanmerking komen voor gerichte en geïntegreerde ondersteuningsdiensten, waaronder toegang tot seksuele en reproductieve gezondheidszorg.

Voor zover conversiepraktijken krachtens nationale wetgeving strafbaar zijn gesteld, zijn de bepalingen van de richtlijn, zoals omgezet in het nationale recht, van toepassing op slachtoffers van dergelijke misdrijven.

In de richtlijn wordt benadrukt dat bijzondere aandacht moet worden besteed aan slachtoffers met specifieke behoeften teneinde ze te beschermen tegen secundaire en herhaalde victimisatie en vergelding. Voor elk slachtoffer moet worden beoordeeld of ze specifieke bescherming nodig hebben, en worden nagegaan of, en in hoeverre, ze gebaat zouden zijn bij speciale maatregelen. In de lidstaten waar conversiepraktijken strafbaar zijn gesteld, moeten slachtoffers van dergelijke praktijken dan ook in aanmerking komen voor het beschermings- en ondersteuningskader dat wordt geboden door de richtlijn, waaronder individuele beoordeling en toegang tot passende ondersteuningsdiensten.

Tot slot is de Commissie van mening dat **het aannemen van een voorstel voor een aanbeveling van de Raad** geen omvattende en efficiënte manier zou zijn om de doelstellingen van het EBI te halen. Wat betreft het voorstellen van een aanbeveling van de Raad op basis van artikel 83, lid 1, VWEU in samenhang met artikel 292 VWEU, valt momenteel niet te zeggen of bepaalde conversiepraktijken zouden kunnen worden aangemerkt als een vorm van "bijzonder zware criminaliteit met een grensoverschrijdende dimensie" in de zin van artikel 83, lid 1, VWEU. Wat betreft het voorstellen van een aanbeveling van de Raad op basis van artikel 19 VWEU in samenhang met artikel 292 VWEU, zouden de hierboven geschetste uitdagingen voor wetgevende maatregelen op basis van artikel 19 VWEU daarnaast afbreuk doen aan een dergelijke aanbeveling.

4. CONCLUSIE EN VOORUITBLIK

In antwoord op het Europees burgerinitiatief "Ban on conversion practices in the EU" (Verbod op conversiepraktijken in de Europese Unie) is de Commissie voornemens om een aanbeveling vast te stellen, die de inhoudelijke doelstellingen van het EBI naar verwachting in 2027 zal verwezenlijken.

Het is de bedoeling dat de aanbeveling zal voortbouwen op goede praktijken uit bestaande verboden inzake conversiepraktijken in de lidstaten. De aanbeveling zal gebaseerd zijn op een omvattende raadpleging, onder meer via de groep van deskundigen inzake gelijkheid van lhbtiq+'ers en het nieuwe lhbtiq+-beleidsforum. De aanbeveling zal verder berusten op bevindingen van een studie over het onderwerp die de Commissie momenteel laat uitvoeren.

Het is de bedoeling dat de aanbeveling van de Commissie:

— aanbeveelt dat de lidstaten conversiepraktijken in hun nationale rechtsorde verbieden;

— lhbtiq+-personen beschermt en conversiepraktijken bestrijdt die gericht zijn op hun seksuele gerichtheid of genderidentiteit/genderexpressie;

— het aanbevolen verbod op conversiepraktijken aanvult met aanbevelingen voor andere maatregelen, bv. opleiding voor beroepsbeoefenaren;

— de lidstaten verzoekt informatie te verstrekken over hoe de aanbeveling in hun nationale context wordt uitgevoerd, als basis voor de beoordeling van een dergelijke uitvoering.

([28]) Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten.

([29]) Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad (COM/2023/424 final).

([30]) Persmededeling van de Raad: EU breidt bescherming en ondersteuning slachtoffers misdrijven uit, 10 december 2025.