

32 317 JBZ-Raad
36 045 Situatie in Oekraïne
Nr. 963 Brief van de minister van Asiel en Migratie
Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Den Haag, 13 juni 2025

Op 4 juni 2025 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel voor een uitvoeringsbesluit¹ van de Raad ingediend bij de EU-lidstaten om de activering van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (hierna: RTB) met een jaar te verlengen. De Raad besluit hierover met gekwalificeerde meerderheid. Indien de Raad instemt met dit voorstel, wordt de activering van de RTB verlengd van 4 maart 2026 tot en met 4 maart 2027. Hieronder vindt u een kabinetsappreciatie van dit voorstel van de Commissie. Het voorstel ligt ter oordeelsvorming voor op de JBZ-Raad van 13 juni a.s.

Daarnaast heeft de Commissie een Mededeling en een voorstel tot een concept Raadsaanbeveling gedeeld met EU-lidstaten ten aanzien van een transitie uit de tijdelijke bescherming. Deze (niet-bindende) Raadsaanbeveling richt zich op een gecoördineerde aanpak van de overgang uit de tijdelijke bescherming, met de focus op het verkrijgen van andere legale statussen, terugkeer van Oekraïense ontheemden met daarbij duurzame herintegratie in Oekraïne, informatievoorziening richting ontheemden uit Oekraïne en coördinatie tussen EU-lidstaten en met de Oekraïense autoriteiten. Ten aanzien van de Raadsaanbeveling volgt nog een appreciatie, het streven is op korte termijn.

Essentie voorstel

De Commissie kondigt in het voorstel aan gebruik te maken van artikel 4, lid 2, van Richtlijn 2001/55/EG. Die bepaalt dat indien er aanleiding blijft om tijdelijke bescherming te verlenen, de Raad kan besluiten de tijdelijke bescherming met maximaal één jaar te verlengen.

¹ COM/2025/650 final

Ten opzichte van het voorstel van vorig jaar² zijn twee overwegingen toegevoegd en is één overweging aangepast. Ten eerste is een overweging toegevoegd waarin expliciet wordt verwezen naar de mogelijkheid in de RTB de tijdelijke bescherming eerder af te laten lopen in geval van een duurzaam bestand. Ten derde is een overweging toegevoegd voor een continue, nauwkeurige registratie in het Temporary Protection Registration Platform (TPP) door lidstaten. De aangepaste overweging behelst de toevoeging dat EU-lidstaten aanvragen voor tijdelijke bescherming zouden moeten afwijzen, indien de verzoeker op grond van de RTB reeds tijdelijke bescherming in een andere lidstaat bezit.

Nederlands beleid tot dusver

Na de grootschalige invasie in Oekraïne door Rusland heeft Nederland zich op 4 maart 2022 uitdrukkelijk voorstander verklaard van het activeren van de RTB om ontheemden uit Oekraïne op adequate wijze op te kunnen vangen, hen rechten te kunnen verlenen en om de asielsystemen in de lidstaten te ontlasten. De Russische agressieoorlog gaat nog altijd onverminderd door. Nederland blijft Oekraïne onverminderd steunen in tijd van oorlog, herstel en wederopbouw, zo lang als dat nodig is.

Beoordeling voorstel en inzet kabinet

Het kabinet heeft u in de geannoteerde agenda JBZ-raad 12-13 juni 2025 (Kamerstuk 32 317, nr. 948) reeds geïnformeerd voorstander te zijn van verlenging van de activering van de RTB tot en met 4 maart 2027. Het kabinet is dan ook voornemens in te stemmen met het voorstel van de Commissie tot verlenging met een jaar.

Het kabinet acht de verlenging van de tijdelijke bescherming noodzakelijk en de juiste weg. Ten eerste is het kabinet het eens met de Commissie dat de situatie in Oekraïne als gevolg van de Russische agressieoorlog nog steeds erg volatiel is. Dat betekent dat ontheemden uit Oekraïne die hun toevlucht in de EU hebben gevonden dat mogelijk ook in de nabije toekomst nodig zullen blijven hebben. De activering van de RTB is voor die

² COM/2024/253 final

beschermingsopdracht een geschikt vangnet gebleken: niet in de laatste plaats omdat het overbelasting van de nationale asielsystemen heeft voorkomen.

Daarnaast komt de verlenging van de werking van de RTB tegemoet aan de eerder met u gedeelde wens van het kabinet om een EU-gecoördineerde aanpak na te streven in het kader van opvang van ontheemden uit Oekraïne. De Richtlijn biedt de EU-lidstaten een gemeenschappelijk juridisch kader dat een gecoördineerde en geharmoniseerde aanpak bevordert, terwijl het EU-lidstaten ook ruimte geeft om een eigen invulling te geven aan de opvang van ontheemden op het eigen grondgebied. Een verlenging met een jaar is voorts nodig om op EU-niveau verder na te denken over een EU-gecoördineerde aanpak ten aanzien van verblijf en terugkeer op de langere termijn. Hiertoe doen de bovengenoemde concept Raadsaanbeveling en Mededeling een aanzet.

Nederland kan de toevoeging waarin de verwijzing naar de mogelijkheid om de RTB eerder te laten aflopen in het geval van een duurzaam bestand steunen. Het verlenen van tijdelijke bescherming is immers verbonden met de veiligheidssituatie in Oekraïne. Het kabinet wijst er echter ook op dat bij afloop van de tijdelijke bescherming voldoende tijd nodig is om duurzame terugkeer en re-integratie van ontheemden uit Oekraïne te bewerkstelligen, ook om te voorkomen dat de nationale asiel- en opvangketen overbelast raakt doordat de eerder ingediende asielverzoeken van tijdelijk beschermden alsnog moeten worden beoordeeld in de asielprocedure. Thans verblijven er ongeveer 128.000 ontheemden uit Oekraïne in Nederland.

Het kabinet kan ook de aanpassing volgen dat EU-lidstaten een verzoek om tijdelijke bescherming zouden moeten afwijzen indien een persoon al in een andere lidstaat tijdelijke bescherming krijgt.

Dit het oog op het vermijden van secundaire aankomsten en misbruik van het systeem. Wel heeft het kabinet vragen over de praktische uitwerking en effecten van dit voorstel.

Beoordeling gevolgen van het voorstel

Wanneer het kabinet instemt met dit voorstel, betekent dit dat de wijze waarop het uitvoeringsbesluit van de RTB in Nederland wordt uitgevoerd in stand wordt gehouden. Ten eerste zal het verblijfsrecht van ontheemden uit Oekraïne die momenteel onder de RTB vallen, worden verlengd tot en met 4 maart 2027. Ten tweede kunnen ontheemden die momenteel nog in Oekraïne zijn en die in de nabije toekomst vanwege de oorlog het land moeten ontvluchten zich ook ná 4 maart 2026 blijven melden in Nederland om tijdelijke bescherming aan te vragen.

Daarmee blijft de publieke opvang van ontheemden beschikbaar en blijven rechten die ontheemden nu kunnen ontlenen aan de RTB in stand, zoals het recht op toegang tot de arbeidsmarkt (in loondienst), toegang tot zorg en toegang tot het onderwijs. Onder de RTB zet het kabinet in op zelfredzaamheid en participatie, bijvoorbeeld door het verhogen van de eigen bijdrage, en het ondersteunen van ontheemden om te zijner tijd terug te kunnen keren en bij te kunnen dragen aan de wederopbouw van Oekraïne.

Budgettaire consequenties

De Commissie geeft geen inschatting van de budgettaire gevolgen van het verlengen van de RTB voor de EU-begroting. Wel benoemt wel de Commissie haar eerdere aankondiging dat de EU 3 miljard beschikbaar stelt tot het einde van 2027, om de lidstaten te ondersteunen bij de implementatie van Asiel- en Migratiepact, en om te zorgen voor tijdelijk beschermden. Daarnaast zal 1 miljard van de mid-term review van het Asiel en Migratiefonds (AMIF) beschikbaar worden gesteld voor tijdelijke bescherming. Het kabinet ziet dat er ook grote andere budgettaire uitdagingen liggen op de interne dimensie van het EU-migratiebeleid, met name rond de implementatie van het Asiel- en Migratiepact. Het uitgangspunt van het kabinet is dat deze uitdagingen opgelost dienen te worden binnen de bestaande MFK-plafonds en speciale instrumenten.

De kosten op nationaal niveau van een verlenging van de RTB voor de periode tussen 4 maart 2026 en 4 maart 2027 zijn in principe beschikbaar op de Aanvullende Post. Het gaat daarbij om aanvullend ongeveer 1,6 miljard voor 2027, en 1 miljard voor 2028 (Nederland heeft een tijdelijke wet die voorziet in opvang voor ontheemden ten hoogste een jaar voorbij de werking van de RTB).

Subsidiariteit en proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit en proportionaliteit van het voorgestelde optreden als positief. Zoals de Commissie in het voorstel beschrijft, heeft de Russische agressieoorlog in Oekraïne impact op de hele EU – en het vraagt nog steeds om een Europese en gecoördineerde aanpak. Dit geldt ook voor de opvang van Oekraïense ontheemden binnen de EU. Het individueel moeten beoordelen van asielaanvragen van ontheemden uit Oekraïne op nationaal niveau, zou dit onvoldoende kunnen verwezenlijken.

Gezien de grensoverschrijdende effecten en impact op alle lidstaten kan een effectieve, gecoördineerde aanpak bovendien beter op het niveau van de EU bereikt worden. Optreden op EU-niveau is daarom gerechtvaardigd.

Zoals hierboven aangegeven, is het voortzetten van de tijdelijke bescherming op grond van de RTB naar het oordeel van het kabinet geschikt en noodzakelijk. Daarbij is van belang dat het voorstel door de duur van één jaar afgebakend is in tijd. Daarom wordt volgens het kabinet ook voldaan aan het proportionaliteitsbeginsel.

Inzet en krachtenveld

Binnen de EU bestaat nog altijd brede steun voor solidariteit met Oekraïne en de Oekraïense bevolking. De verwachting is dat een grote meerderheid van de lidstaten zal instemmen met verlenging van de activering van de RTB.

De minister van Asiel en Migratie,
D. M. van Weel