

Brussel, 4 juni 2025
(OR. en)

9422/25

**Interinstitutioneel dossier:
2025/0650 (NLE)**

**JAI 684
FRONT 129
ASILE 45
MIGR 192
COEST 410
SOC 318**

VOORSTEL

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	4 juni 2025
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie

nr. Comdoc.:	COM(2025) 650 final
Betreft:	Voorstel voor een UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD tot verlenging van de tijdelijke bescherming zoals ingevoerd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 tot 4 maart 2027

De delegaties vinden hierbij document COM(2025) 650 final.

Bijlage: COM(2025) 650 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 4.6.2025
COM(2025) 650 final

2025/0650 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

**tot verlenging van de tijdelijke bescherming zoals ingevoerd bij
Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 tot 4 maart 2027**

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Op 4 maart 2022 heeft de Raad Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382¹ vastgesteld en Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 (“de richtlijn tijdelijke bescherming”)² geactiveerd voor bepaalde categorieën³ mensen die op of na 24 februari 2022 ontheemd zijn geraakt als gevolg van de militaire invasie van Oekraïne door de Russische strijdkrachten die op die datum begon. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de richtlijn tijdelijke bescherming bedraagt de initiële duur van de tijdelijke bescherming één jaar, die automatisch met telkens zes maanden kan worden verlengd voor maximaal één jaar. De tijdelijke bescherming werd automatisch met een jaar verlengd tot en met 4 maart 2024.

Overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de richtlijn tijdelijke bescherming kan de Raad, indien er aanleiding blijft om tijdelijke bescherming te verlenen, op voorstel van de Commissie, die tevens elk verzoek van een lidstaat om bij de Raad een voorstel in te dienen, onderzoekt, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten de tijdelijke bescherming met maximaal één jaar te verlengen. De tijdelijke bescherming werd met termijnen van een jaar verlengd, eerst tot en met 4 maart 2025⁴ en daarna tot en met 4 maart 2026.

Het doel van dit voorstel is de tijdelijke bescherming, zoals ingevoerd bij Uitvoeringsbesluit 2022/382 van de Raad, nog eens met één jaar te verlengen. Dit zal tot gevolg hebben dat de tijdelijke bescherming voor de in Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad genoemde categorieën personen wordt voortgezet van 5 maart 2026 tot en met 4 maart 2027.

In maart 2025 genoten bijna 4,3 miljoen ontheemden uit Oekraïne⁵ tijdelijke bescherming in de EU; deze groep bestond voor een derde uit kinderen⁶. Het aantal personen dat tijdelijke bescherming geniet in de EU-lidstaten, is stabiel gebleven op ongeveer 4,3 miljoen, maar blijft licht stijgen (van 4,15 miljoen in september 2023 tot 4,21 miljoen in april 2024 en 4,26 miljoen in maart 2025). Duitsland, Polen en Tsjechië blijven de lidstaten die het grootste aantal begunstigden van tijdelijke bescherming opvangen (iets minder dan 1,2 miljoen in

¹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan.

² Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.

³ Artikel 2 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad bepaalt dat tijdelijke bescherming van toepassing is op a) Oekraïense onderdanen die vóór 24 februari 2022 in Oekraïne verbleven; b) staatlozen en onderdanen van andere derde landen dan Oekraïne die vóór 24 februari 2022 in Oekraïne internationale bescherming of gelijkwaardige nationale bescherming genoten; en c) gezinsleden van de in punten a) en b) genoemde personen. De lidstaten passen dit besluit of passende bescherming uit hoofde van hun eigen nationale recht toe op staatlozen en onderdanen van andere derde landen dan Oekraïne die kunnen aantonen dat zij vóór 24 februari 2022 legaal in Oekraïne verbleven op basis van een geldige permanente verblijfsvergunning die overeenkomstig Oekraïens recht is afgegeven, en die niet in staat zijn in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong terug te keren.

⁴ Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 van de Raad van 19 oktober 2023 tot verlenging van de tijdelijke bescherming zoals ingevoerd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 (europa.eu).

⁵ Meer dan 4,4 miljoen, waaronder EU-lidstaten, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland.

⁶ Tenzij anders vermeld, zijn alle cijfers over tijdelijke en internationale bescherming afkomstig van Eurostat (databank - Eurostat).

Duitsland, bijna 1 miljoen in Polen en circa 365 000 in Tsjechië). Sinds de inwerkingtreding van de richtlijn tijdelijke bescherming hebben de lidstaten aanzienlijke inspanningen geleverd om ontheemden uit Oekraïne te ondersteunen bij hun integratie in de gastlanden (onder meer via onderwijs en opleiding) en op de arbeidsmarkt. Zij hebben ook hun inspanningen voortgezet om de opvangcapaciteit en de noodplanning te versterken. De respons van de EU op de Russische agressie tegen Oekraïne wordt nog steeds gekenmerkt door krachtige blijken van solidariteit; ten eerste ten aanzien van Oekraïne en zijn bevolking, getuige de inspanningen van de lidstaten en hun burgers die ontheemden opvangen, en ten tweede tussen de lidstaten.

De richtlijn tijdelijke bescherming houdt in dat een persoon de aan de status verbonden rechten slechts in één lidstaat tegelijk kan genieten; personen die tijdelijke bescherming genieten en naar een andere lidstaat verhuizen om tijdelijke bescherming te genieten, mogen dus niet gelijktijdig in twee lidstaten sociale bijstand ontvangen. Tegelijkertijd moeten de lidstaten, om ervoor te zorgen dat de aan tijdelijke bescherming verbonden rechten in slechts één lidstaat tegelijk worden genoten en om meerdere registraties voor tijdelijke bescherming te voorkomen, verzoeken om een verblijfsvergunning op grond van artikel 8, lid 1, van Richtlijn 2001/55 afwijzen wanneer duidelijk is dat de betrokkene op die basis reeds een verblijfsvergunning in een andere lidstaat heeft verkregen en derhalve daar de rechten geniet die verbonden zijn aan de tijdelijke bescherming (zie in dit verband punt 30 van het arrest van het Hof (Tiende kamer), zaak C-753/23 [Krasiliva], 27 februari 2025).

Het registratieplatform voor tijdelijke bescherming is sinds 31 mei 2022 operationeel en heeft tot doel de lidstaten in staat te stellen informatie uit te wisselen, zodat personen die tijdelijke bescherming of passende bescherming uit hoofde van het nationale recht genieten, daadwerkelijk hun rechten in de lidstaat kunnen uitoefenen, en mogelijk misbruik wordt beperkt. Voor de goede werking van het platform blijft het belangrijk om regelmatig gegevens te uploaden, waaronder cijfers over inactieve registraties, en zo nodig een snelle follow-up uit te voeren in geval van dubbele registraties. Het platform blijft actief zolang de tijdelijke bescherming van kracht is. In dit verband hoeft de werking van het platform niet te worden gewijzigd voor de verlenging van de tijdelijke bescherming.

Terwijl Eurostat de officiële Europese statistieken over tijdelijke bescherming opstelt en zorgt voor een tijdig situatiebeeld voor operationele doeleinden, is het voor een samenhangend beheer van en toezicht op de afgifte van verblijfsvergunningen nodig dat de lidstaten regelmatig nauwkeurige en actuele gegevens uploaden op het registratieplatform voor tijdelijke bescherming, met inbegrip van cijfers over inactieve registraties.

De noodzaak om bescherming te blijven bieden, in combinatie met de mogelijkheid voor personen die tijdelijke bescherming genieten om die tijdelijke bescherming te genieten in de lidstaat van hun keuze, heeft gevolgen gehad voor het opvangstelsel van de lidstaten, en met name voor lidstaten die tegelijkertijd zowel opvang bieden aan grote aantallen personen die tijdelijke bescherming genieten, als te maken hebben met een groot aantal personen dat om internationale bescherming verzoekt of met woningnood kampt. In dit verband is het belangrijk om in de toekomst te blijven streven naar meer balans tussen de inspanningen van de lidstaten.

Het waarborgen van de zelfredzaamheid van ontheemden en van hun overgang naar langdurige huisvesting blijft een prioriteit.

In dit verband blijft het waarborgen van duurzame langetermijnoplossingen van cruciaal belang voor de toekomst. Hoewel ontheemden, gezien de onzekere situatie in Oekraïne, beschermd moeten blijven, is het belangrijk om tegelijkertijd de weg vrij te maken voor een soepele uitfasering van de tijdelijke bescherming, om te zorgen voor betere aansluiting bij de

situatie, tegemoet te komen aan de behoeften van degenen die in de EU verblijven en rekening te houden met de behoeften van Oekraïne op het gebied van capaciteit en wederopbouw. Deze strategische en geleidelijke aanpak zou het mogelijk maken ontheemden, lidstaten en Oekraïne collectief voor te bereiden op een tijd waarin de situatie in Oekraïne zich leent voor terugkeer in veilige en duurzame omstandigheden en er geen redenen meer zijn om de tijdelijke bescherming voort te zetten. De activering van de richtlijn tijdelijke bescherming zorgt er niet alleen voor dat personen die tijdelijke bescherming genieten, toegang krijgen tot een reeks geharmoniseerde rechten, maar blijft ook het risico beperken dat de asielstelsels van de lidstaten de instroom niet kunnen verwerken zonder nadelige gevolgen voor hun efficiënte werking. Tussen februari 2022 en februari 2025 hebben Oekraïense onderdanen in de EU ongeveer 72 600 verzoeken om internationale bescherming ingediend (tegenover 52 000 tussen februari 2022 en juni 2024). In januari en februari 2025 is het aantal verzoeken om internationale bescherming van Oekraïense onderdanen met 86 % gestegen ten opzichte van de periode januari-februari 2024. Daarbij namen Frankrijk en Polen in het rijtje landen waar de meeste verzoeken werden ingediend respectievelijk de eerste en de tweede plaats in. De beperkte totalen betekenen niettemin dat de tijdelijke bescherming nog altijd doeltreffend is en onder meer voorkomt dat de asielstelsels van de lidstaten overstelpt raken.

Volgens de intentieanalyse van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR) van november 2024⁷ is het percentage ontheemden dat in de toekomst naar Oekraïne hoopt terug te keren, nu kleiner dan zes maanden geleden (afgenomen van 59 % naar 57 %), terwijl het percentage dat nog geen beslissing heeft genomen over terugkeer, is gestegen (van 24 % tot 27 %); hetzelfde geldt voor het percentage dat zegt niet meer op terugkeer te hopen (stijging van 11 % tot 12 %). Volgens de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)⁸ is een grote meerderheid van de respondenten (70 %) van plan naar Oekraïne terug te keren wanneer en als dat veilig is.

Bovendien bleek uit de enquête⁹ van het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) dat in 2024 ongeveer een op de drie respondenten vastbesloten was terug te keren (20 %) of geneigd was terug te keren (14 %), wat een aanzienlijke daling is ten opzichte de situatie in 2023, toen het om één op de twee respondenten ging.

Deze enquêtes bevestigen dat de meeste ontheemden uit Oekraïne van mening zijn dat zij nog steeds niet in veilige en duurzame omstandigheden naar Oekraïne kunnen terugkeren.

In Oekraïne gaat de Russische aanvalsoorlog onverminderd door. Rusland blijft doelbewust en systematisch civiele infrastructuur en bevolkte gebieden belagen. Volgens de VN-waarnemingsmissie voor de mensenrechten in Oekraïne is het aantal burgerslachtoffers in maart 2025 met 70 % gestegen ten opzichte van dezelfde maand in 2024. Dit betekent een aanzienlijke escalatie en maakt nog eens duidelijk welke tol de burgers betalen voor de oorlog.

Onvoorspelbare lucht- en droneaanvallen door Russische troepen blijven in het hele land een ernstige bedreiging vormen, ook in regio's die ver achter de frontlinie liggen. Deze aanvallen onderstrepen het brede geografische toepassingsgebied en de willekeurige aard van de aanhoudende agressie. De luchtaanvallen hebben ook gevolgen voor de energie-infrastructuur, waardoor miljoenen mensen geen elektriciteit, water en/of verwarming hebben. In de

⁷ Lives on hold: Intentions and Perspectives of Refugees, Refugee Returnees and IDPs from Ukraine, November 2024.

⁸ Ukraine Regional Response: Needs, Intentions, and Border Crossings | Displacement Tracking Matrix

⁹ Surveys of Arriving Migrants from Ukraine: Movements and Returns Report (December 2024).

energiesector was in 2024 sprake van 93 % meer beschadigde of vernietigde activa, waaronder de infrastructuur voor elektriciteitsopwekking, -transmissie en -distributie.

In april 2025 telde Oekraïne volgens de IOM 3 757 000 intern ontheemden¹⁰. Daarvan was twee derde (66 %) al meer dan twee jaar ontheemd en 79 % al meer dan een jaar. Het percentage intern ontheemden dat meer dan twee jaar ontheemd was, was het hoogst onder de intern ontheemden die in het westen van het land woonden. Volgens het vierde verslag van de snelle beoordeling van schade en behoeften (RDNA4)¹¹ werden 4 642 735 personen officieel als binnenlands ontheemden geregistreerd door het Ministerie van Sociaal Beleid. De armoede en voedselonzeekerheid zouden in 2024 verder zijn toegenomen. Oorlog treft nog steeds niet iedereen in gelijke mate: vooral vrouwen (onder meer wat betreft arbeidsparticipatie en kritieke huishoudelijke behoeften), personen met een handicap, kinderen en jongeren, intern ontheemden en ouderen moeten het ontgelden. Meer dan 12 000 mensen zijn omgekomen, meer dan 28 000 gewond geraakt en miljoenen mensen hebben hun huis verloren.

Het Bureau voor de Coördinatie van Humanitaire Aangelegenheden van de Verenigde Naties (OCHA) schatte in januari 2025 dat in 2025 meer dan 12,7 miljoen mensen in het land dringend humanitaire hulp nodig zouden hebben¹².

De onstabiele situatie, in combinatie met de moeilijke humanitaire situatie in Oekraïne, zou ook kunnen leiden tot verdere grootschalige aankomsten in de Unie, waardoor nog meer ontheemden bescherming zou moeten worden geboden.

Uit de huidige onzekerheid en volatiliteit van de situatie in Oekraïne volgt dat de tijdelijke bescherming momenteel niet kan worden beëindigd voor personen die tijdelijke bescherming genieten in de EU-lidstaten, noch voor personen die daar wellicht nog behoefte aan hebben. Deze personen hebben nog steeds bescherming binnen de Unie nodig. Als de tijdelijke bescherming namelijk op korte termijn zou worden stopgezet en al deze personen tegelijkertijd om internationale bescherming zouden verzoeken, dan zou er nog steeds sprake zijn van een risico voor de efficiënte werking van de nationale asielstelsels.

Gezien de bovenstaande ontwikkelingen is de Commissie van mening dat de redenen voor tijdelijke bescherming momenteel nog steeds bestaan en dat tijdelijke bescherming derhalve moet worden verlengd als een noodzakelijk en passend antwoord op de huidige situatie. De verlenging met nog een jaar, d.w.z. voor de periode van 5 maart 2026 tot en met 4 maart 2027, moet zo spoedig mogelijk worden goedgekeurd, overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de richtlijn tijdelijke bescherming. Dit moet ervoor zorgen dat ontheemden uit Oekraïne die in de EU-lidstaten verblijven, onder de huidige omstandigheden zoveel mogelijk stabiliteit en vooruitzichten krijgen.

Dit is in overeenstemming met de toezegging van de Unie om Oekraïne en zijn bevolking te steunen zolang dat nodig is en met haar steun voor een alomvattende, rechtvaardige en duurzame vrede, die gebaseerd is op de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht. Indien de omstandigheden zich zodanig zouden ontwikkelen dat vóór 4 maart 2027 een duurzaam staakt-het-vuren in acht kan worden genomen, kan de Europese Commissie in dat geval bij de Raad een voorstel indienen overeenkomstig artikel 6 van de richtlijn tijdelijke bescherming. Op grond van deze bepaling kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie besluiten een einde

¹⁰ Ukraine - Conditions of Return Assessment Factsheet - Round 9 (december 2024).

¹¹ Ukraine - Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4): February 2022 - December 2024.

¹² Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025 (April 2025) [EN/UK] - Ukraine | ReliefWeb.

te maken aan de tijdelijke bescherming. De Commissie moet tevens elk verzoek van een lidstaat om de Raad een voorstel voor te leggen, onderzoeken. Een dergelijk besluit van de Raad zou moeten worden gebaseerd op de vaststelling dat de situatie in het land van oorsprong een veilige en duurzame terugkeer van degenen die tijdelijke bescherming hebben verkregen, mogelijk maakt, met eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de verplichtingen van de lidstaten inzake het verbod tot uitzetting of teruggeleiding.

Voorts moeten de lidstaten de mogelijkheid krijgen tijdig de nodige administratieve en juridische stappen te ondernemen (zoals een verlenging van verblijfsvergunningen) om de verlenging van de tijdelijke bescherming voor te bereiden.

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

Dit voorstel is volledig in overeenstemming met het EU-acquis op het gebied van asiel, aangezien de richtlijn tijdelijke bescherming een integrerend onderdeel van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel is en bedoeld is om het hoofd te bieden aan een uitzonderlijke situatie waarin zich een massale toestroom van ontheemden voordoet, zoals nog steeds het geval is ten gevolge van de grootschalige Russische invasie van Oekraïne. Het voorstel is tevens volledig in overeenstemming met de doelstelling van de Europese Unie om een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen die openstaat voor eenieder die, door omstandigheden gedwongen, rechtmatig bescherming zoekt in de Europese Unie.

Het voorstel is ook in overeenstemming met de in mei 2024 aangenomen rechtshandelingen die deel uitmaken van het migratie- en asielpact. Het Parlement en de Raad zijn overeengekomen de richtlijn tijdelijke bescherming te handhaven als onderdeel van het instrumentarium waarover de EU beschikt voor situaties van massale toestroom. De richtlijn tijdelijke bescherming is een essentieel instrument gebleken voor het bieden van onmiddellijke bescherming in de EU. Vooralsnog is de richtlijn het meest geschikte instrument om de ontheemding als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne aan te pakken.

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

Dit voorstel is volledig in overeenstemming met de noodzaak om de lidstaten in staat te stellen potentiële verzoeken om internationale bescherming op ordelijke wijze te behandelen zonder dat hun asielstelsels worden overstelpt, en om in geval van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne de nodige maatregelen te blijven nemen om te voorkomen dat de asielstelsels van de lidstaten overstelpt worden. Het is ook in overeenstemming met het externe optreden van de Unie. Dit voorstel is ook in overeenstemming met de beperkende maatregelen van de EU en andere acties die eveneens zijn genomen naar aanleiding van de Russische agressie tegen Oekraïne. Het maakt deel uit van een uitgebreide reeks EU-maatregelen die in reactie op de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne zijn getroffen.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

De rechtsgrondslag voor het voorstel is artikel 4, lid 2, van Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden, aangezien de redenen voor tijdelijke bescherming nog steeds bestaan. Dit voorschrift bepaalt dat wanneer redenen voor tijdelijke bescherming blijven bestaan, de Raad, op voorstel van de Commissie, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen kan besluiten die tijdelijke bescherming met maximaal één jaar te verlengen.

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Titel V van het VWEU over de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht verleent de Europese Unie bepaalde bevoegdheden op dit gebied. Deze bevoegdheden moeten worden uitgeoefend in overeenstemming met artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, te weten indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Europese Unie kunnen worden verwezenlijkt.

De situatie in Oekraïne als gevolg van de Russische aanvalsoorlog heeft nog steeds gevolgen voor de EU als geheel. Hierop heeft de Europese Unie op ongekende en eensgezinde wijze gereageerd. Hieruit blijkt dat er nog steeds EU-oplossingen en EU-steun nodig zijn, evenals een sterke coördinatie op EU-niveau, aangezien alle lidstaten voortdurend samen doeltreffend op de situatie moeten reageren en ervoor moeten zorgen dat in de hele Unie dezelfde normen en een geharmoniseerd pakket rechten van toepassing zijn voor de 4,3 miljoen mensen die momenteel in de Unie worden opgevangen. Bovenop de bestaande massale toestroom, die nog steeds aan de orde is, kunnen verdere grootschalige aankomsten niet worden uitgesloten, vanwege de aanhoudende volatiliteit van de situatie in Oekraïne. Het is duidelijk dat een gemeenschappelijke uitdaging voor de hele EU om een gemeenschappelijke EU-aanpak vraagt en dat maatregelen van individuele lidstaten daarvoor niet volstaan.

Zo'n gemeenschappelijke aanpak kan derhalve niet voldoende door iedere lidstaat afzonderlijk worden verwezenlijkt en vanwege de omvang en de gevolgen van dit voorgestelde uitvoeringsbesluit van de Raad beter op het niveau van de Unie worden verwezenlijkt en gecoördineerd, zoals de lidstaten ook zelf hebben aangegeven. Daarom moet de Unie optreden en kan zij maatregelen nemen, overeenkomstig het in artikel 5, lid 3, van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel.

- **Evenredigheid**

Overeenkomstig het in artikel 5, lid 4, van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde evenredigheidsbeginsel voorziet het voorgestelde uitvoeringsbesluit van de Raad in een verlenging van de tijdelijke bescherming voor een beperkte periode, d.w.z. met één jaar voor de specifieke groep personen waarop het reeds van toepassing is.

De voorgestelde maatregel is beperkt tot wat noodzakelijk is gezien de omvang en de ernst van de situatie in Oekraïne, waardoor ongeveer 4,3 miljoen ontheemden die zich momenteel in de EU-lidstaten bevinden, niet in veilige en duurzame omstandigheden naar Oekraïne kunnen terugkeren. Bovendien vormt deze verlenging ook een evenredige reactie in het licht van de huidige situatie, aangezien door de tijdelijke bescherming is voorkomen dat het asielstelsel van de lidstaten werd overstelpt door verzoeken van personen die in de EU-lidstaten zijn aangekomen.

- **Keuze van het instrument**

Op grond van artikel 4, lid 2, van de richtlijn tijdelijke bescherming is een uitvoeringsbesluit van de Raad nodig om de tijdelijke bescherming met maximaal één jaar te verlengen, indien er aanleiding blijft om tijdelijke bescherming te verlenen.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Empirisch onderbouwde beleidsvorming**

Het EU-blauwdruknetwerk voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie, met bijzondere aandacht voor Oekraïne¹³, en het solidariteitsplatform Oekraïne zetten hun activiteiten voort om te zorgen voor een gemeenschappelijk situationeel bewustzijn van de migratiegevolgen van de grootschalige Russische invasie van Oekraïne en de paraatheid van de EU en de lidstaten, respectievelijk een gecoördineerde respons op de crisis door middel van regelmatige uitwisselingen. In dit verband is in beide fora gesproken over het versterken van de algemene paraatheid op EU-niveau, ook in de vorm van noodplanning. Er worden voortdurend gegevens verzameld over de huidige situatie en de verplaatsingen van personen. De partijen bespreken op het registratieplatform voor tijdelijke bescherming nog steeds op ad-hocbasis hoe zij de uitwisseling van informatie over personen die tijdelijke bescherming en passende bescherming uit hoofde van het nationale recht genieten, kunnen verbeteren en tegelijkertijd dubbele registraties in dezelfde lidstaat en in andere EU-lidstaten kunnen opsporen. Gezien het grote aantal ontheemde kinderen en jongeren wordt bij deze inspanningen steeds meer rekening gehouden met gegevens over integratie in onderwijs- en opleidingsstelsels.

Daarnaast beoordelen de Europese Commissie, andere organisaties zoals de Wereldbank en de Verenigde Naties, alsook de regering van Oekraïne de situatie in Oekraïne regelmatig. De Wereldbank publiceert verslagen met een snelle beoordeling van de schade en de behoeften in Oekraïne¹⁴.

De IOM spant zich sinds het uitbreken van de oorlog in om een beter inzicht in de situatie van ontheemden tot stand te brengen en de interne ontheemding in Oekraïne en de mobiliteitsstromen op te volgen, naast het monitoren door middel van enquêtes van de intenties van degenen die de oorlog ontvluchten en van degenen die de grens opnieuw oversteken en terugkeren naar Oekraïne, en het beoordelen van de voorwaarden voor terugkeer. De UNHCR publiceert regelmatig informatie over de intenties en perspectieven van ontheemden (ook intern ontheemden) uit Oekraïne. Uit enquêtes en documenten van bovengenoemde internationale organisaties blijkt dat de huidige situatie nog steeds volatiel en onzeker is, zodat terugkeer onder veilige en duurzame omstandigheden niet mogelijk is. Volgens schattingen van de UNHCR waren er in april 2025 wereldwijd 6,9 miljoen mensen geregistreerd die Oekraïne zijn ontvlucht¹⁵.

- **Raadplegen van belanghebbenden en bijeenbrengen en benutten van deskundigheid**

Om empirisch onderbouwde informatie te verzamelen, heeft de Commissie via het EU-netwerk voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie en het solidariteitsplatform regelmatig overleg gepleegd met de autoriteiten van de lidstaten, de Europese Dienst voor extern optreden en relevante EU-agentschappen, Oekraïense autoriteiten en internationale

¹³ De Commissie heeft het platform opgericht voor de coördinatie van de operationele respons van de lidstaten overeenkomstig artikel 3, lid 2, van Besluit 2022/382 van de Raad. Het platform heeft onder meer ten doel informatie te verzamelen, te onderzoeken wat er in de lidstaten nodig is, en de operationele reactie op die behoeften te coördineren.

¹⁴ World Bank Group, "Ukraine Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4) (February 2022 – December 2024).

¹⁵ Ukraine Refugee Situation.

organisaties, en onderhoudt zij contacten met niet-gouvernementele organisaties en maatschappelijke organisaties.

De Commissie heeft, in samenwerking met de roulerende voorzitterschappen van de Raad van de Europese Unie, de lidstaten geraadpleegd over de toekomst van tijdelijke bescherming na maart 2025; dit gebeurde op ministerieel niveau alsook in april 2025 in de Groep integratie, migratie en verwijdering (Imex) van de Raad, het Strategisch Comité immigratie, grenzen en asiel (Scifa) en de Groep asiel, waar de lidstaten onderstreepten dat de tijdelijke bescherming zo spoedig mogelijk met nog een jaar moet worden verlengd om een gemeenschappelijke Europese respons te handhaven. Tijdens de laatste vergadering van het Scifa in april 2024 erkenden de lidstaten dat het in de huidige onstabiele situatie niet mogelijk is om het toepassingsgebied van de tijdelijke bescherming te wijzigen. Mocht de situatie zich daar in de toekomst echter toe lenen, dan zullen verdere besprekingen over het toepassingsgebied van de tijdelijke bescherming worden gevoerd, om te zorgen voor samenhang met een geleidelijke en gecoördineerde opheffing van de tijdelijke bescherming.

In het kader van het Solidariteitsforum vonden tegelijkertijd aanvullende besprekingen plaats, waarbij de lidstaten unaniem verklaarden dat de tijdelijke bescherming met nog een jaar moet worden verlengd om een gemeenschappelijke Europese respons te handhaven, de begunstigde duidelijkheid te verschaffen en de lidstaten in staat te stellen op nationaal niveau de nodige administratieve en juridische stappen te ondernemen (zoals het verlengen van verblijfsvergunningen). Daarnaast heeft de Commissie regelmatig contact gehad met de Oekraïense autoriteiten om informatie te verzamelen over de situatie ter plaatse. Tegelijkertijd vonden in de bovengenoemde fora uitwisselingen en beschouwingen plaats over de noodzaak om, parallel aan een verdere verlenging, de voorwaarden te scheppen voor een soepele uitfasering van de tijdelijke bescherming, teneinde te zorgen voor voldoende flexibiliteit om beter op de volatiele situatie en de situatie van ontheemden in de EU te kunnen reageren en meer recht te doen aan de situatie in Oekraïne. Daarnaast heeft de Commissie, overeenkomstig artikel 3 van de richtlijn tijdelijke bescherming, in het bijzonder overleg gepleegd met de UNHCR, die de situatie heeft beoordeeld, relevante input heeft geleverd en enquêtes heeft uitgevoerd naar de intenties van ontheemden. In maart 2025 hebben 109 maatschappelijke organisaties respectievelijk een gezamenlijke verklaring¹⁶ over de situatie van ontheemden uit Oekraïne gepubliceerd, waarin de Commissie onder meer wordt verzocht een verdere verlenging van de tijdelijke bescherming voor te stellen.

- **Grondrechten**

Dit voorstel eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn erkend, evenals de verplichtingen die voortvloeien uit het internationaal recht, met inbegrip van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Sinds het begin van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne zijn de financieringsbehoeften in verband met de toepassing van de richtlijn tijdelijke bescherming opgenomen in de begroting van de bestaande financieringsinstrumenten van de EU voor de

¹⁶ Gezamenlijke verklaring ondertekend door 109 humanitaire en maatschappelijke organisaties voor langetermijnoplossingen voor ontheemde Oekraïners.

periode 2014-2020 en 2021-2027, met name in het kader van het betreffende beleid op het gebied van binnenlandse zaken en cohesie¹⁷.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Artikelsgewijze toelichting**

Artikel 1 voorziet in de verlenging van de tijdelijke bescherming met één jaar (van 5 maart 2026 tot en met 4 maart 2027) voor ontheemden als bedoeld in artikel 2 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad.

In *artikel 2* wordt de datum van inwerkingtreding van het besluit vastgesteld.

¹⁷ Cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa, het zogenaamde “CARE”-pakket (CARE, CARE-plus en Fast-CARE).

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot verlenging van de tijdelijke bescherming zoals ingevoerd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 tot 4 maart 2027

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,

Gezien Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen¹⁸, en met name artikel 4, lid 2,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- 1) Op 4 maart 2022 heeft de Raad Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382¹⁹ tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan, vastgesteld.
- 2) Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van Richtlijn 2001/55/EG was de tijdelijke bescherming eerst van toepassing voor een initiële periode van één jaar, dus tot en met 4 maart 2023, en werd deze vervolgens automatisch met één jaar verlengd tot en met 4 maart 2024.
- 3) Op 19 oktober 2023 heeft de Raad Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409²⁰ vastgesteld, waarbij de bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 ingevoerde tijdelijke bescherming tot en met 4 maart 2025 werd verlengd. Op 11 juni 2024 heeft de Raad Uitvoeringsbesluit (EU) 2024/1836²¹ vastgesteld, waarbij de bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 ingevoerde tijdelijke bescherming tot en met 4 maart 2026 werd verlengd.
- 4) In het kader van de activering van Richtlijn 2001/55/EG zijn de lidstaten in een verklaring²² unaniem overeengekomen artikel 11 van die richtlijn [Richtlijn

¹⁸ PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>).

¹⁹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB L 71 van 4.3.2022, blz. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj).

²⁰ Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 van de Raad van 19 oktober 2023 tot verlenging van de tijdelijke bescherming zoals ingevoerd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 (PB L, 2023/2409, 24.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2023/2409/oj).

²¹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2024/1836 van de Raad van 25 juni 2024 tot verlenging van de tijdelijke bescherming zoals ingevoerd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 (PB L, 2024/1836, 3.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1836/oj).

²² Verklaring van de lidstaten.

2001/55/EG] niet toe te passen op personen die in een bepaalde lidstaat tijdelijke bescherming genieten overeenkomstig Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 en zonder toestemming naar een andere lidstaat verhuizen, tenzij de lidstaten op bilaterale basis anders overeenkomen.

- 5) Om ervoor te zorgen dat een persoon de aan tijdelijke bescherming verbonden rechten daadwerkelijk in slechts één lidstaat tegelijk kan genieten en om meerdere registraties voor tijdelijke bescherming te voorkomen, moeten de lidstaten verzoeken om een verblijfsvergunning op grond van artikel 8, lid 1, van Richtlijn 2001/55/EG afwijzen wanneer duidelijk is dat de betrokkene op die basis reeds een verblijfsvergunning in een andere lidstaat heeft verkregen en derhalve daar de rechten geniet die verbonden zijn aan de tijdelijke bescherming. Dit zou in overeenstemming zijn met het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in zaak C-753/23 en met name met punt 30.
- 6) Om te zorgen voor een tijdig situatiebeeld voor operationele doeleinden, moeten de lidstaten voor een samenhangend beheer van en toezicht op de afgifte van verblijfsvergunningen regelmatig nauwkeurige en actuele gegevens uploaden op het registratieplatform voor tijdelijke bescherming, met inbegrip van cijfers over inactieve registraties.
- 7) Er zijn momenteel bijna 4,3 miljoen ontheemden uit de Oekraïne die tijdelijke bescherming genieten in de Unie. Het totale aantal registraties van personen die tijdelijke bescherming genieten, is stabiel gebleven op ongeveer 4,3 miljoen, maar blijft licht stijgen en slechts enkele personen hebben gemeld permanent naar Oekraïne terug te keren. In de huidige situatie in Oekraïne is de terugkeer van de meeste ontheemden naar Oekraïne in veilige en duurzame omstandigheden niet mogelijk. In april 2025 waren volgens schattingen van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) 3 757 000 mensen intern ontheemd in Oekraïne. Daarvan was twee derde (66 %) al meer dan twee jaar intern ontheemd en 79 % al meer dan een jaar. Het percentage intern ontheemden dat meer dan twee jaar ontheemd was, was het hoogst onder de intern ontheemden die in het westen van het land woonden (78%). Het Bureau voor de Coördinatie van Humanitaire Aangelegenheden van de Verenigde Naties schatte dat in 2025 meer dan 12,7 miljoen mensen in Oekraïne dringend humanitaire hulp nodig hebben.
- 8) Bovendien kunnen verdere grootschalige aankomsten niet worden uitgesloten vanwege de moeilijke humanitaire omstandigheden, de algemenere volatiliteit en de onzekerheid van de situatie in Oekraïne als gevolg van Ruslands aanvalsoorlog, waaronder intensievere, herhaalde luchtaanvallen op burgers in het hele land. Het risico op escalatie blijft bestaan. Evenzo zou het risico voor de efficiënte werking van de nationale asielstelsels blijven bestaan als de tijdelijke bescherming op korte termijn zou worden stopgezet en alle personen die deze bescherming genoten, onmiddellijk om internationale bescherming zouden verzoeken.
- 9) Aangezien het grote aantal ontheemden in de Unie dat tijdelijke bescherming geniet, waarschijnlijk niet zal afnemen zolang de oorlog tegen Oekraïne voortduurt, is een verlenging van de tijdelijke bescherming noodzakelijk om de situatie aan te pakken van personen die momenteel tijdelijke bescherming genieten in de Unie of die vanaf 5 maart 2026 een dergelijke bescherming nodig zullen hebben, aangezien hierdoor wordt voorzien in onmiddellijke bescherming en toegang tot een geharmoniseerd pakket rechten, terwijl de formaliteiten bij een massale toestroom naar de Unie tot een minimum worden beperkt. De verlenging van de tijdelijke bescherming moet er ook toe bijdragen dat de asielstelsels van de lidstaten niet worden overstelpt door een

aanzienlijke toename van het aantal verzoeken om internationale bescherming die personen die tijdelijke bescherming genieten, zouden kunnen indienen tot en met 4 maart 2026, als de tijdelijke bescherming tegen die tijd zou worden stopgezet, of die personen die de oorlog in Oekraïne ontvluchten en na die datum en vóór 4 maart 2027 in de Unie aankomen, zouden kunnen indienen.

- 10) Aangezien de redenen voor tijdelijke bescherming blijven bestaan, moet de tijdelijke bescherming voor de in Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 bedoelde categorieën ontheemden worden verlengd tot en met 4 maart 2027.
- 11) Dit besluit is in overeenstemming met de grondrechten en strookt met de beginselen die zijn vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
- 12) De Raad bevestigt nogmaals vastbesloten te zijn Oekraïne en zijn bevolking te steunen zolang dit nodig is, en spreekt nogmaals zijn steun uit voor een alomvattende, rechtvaardige en blijvende vrede, gebaseerd op de beginselen van het VN-Handvest en het internationaal recht, en in het geval van een duurzaam staakt-het-vuren, is de Raad bereid te handelen overeenkomstig artikel 6, lid 1, punt b), van Richtlijn 2001/55/EG.
- 13) Ierland is gebonden door Richtlijn 2001/55/EG en neemt derhalve deel aan de vaststelling en toepassing van dit besluit.
- 14) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van Protocol nr. 22 betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van dit uitvoeringsbesluit; dit is bijgevolg niet bindend voor, noch van toepassing op Denemarken.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De tijdelijke bescherming die wordt verleend aan ontheemden uit Oekraïne als bedoeld in artikel 2 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382, en die verlengd is bij Uitvoeringsbesluiten (EU) 2023/2409 en (EU) 2024/1836, wordt opnieuw met één jaar verlengd, tot en met 4 maart 2027.

Artikel 2

Dit besluit treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter