



Raad van de  
Europese Unie

Brussel, 19 september 2023  
(OR. en)

12991/23

---

---

**Interinstitutioneel dossier:  
2023/0331(NLE)**

---

---

**ASILE 85  
JAI 1172  
MIGR 281  
FRONT 278  
COEST 512  
SOC 617**

## **VOORSTEL**

---

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	19 september 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2023) 546 final
Betreft:	Voorstel voor een UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD tot verlenging van de tijdelijke bescherming zoals ingevoerd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382

---

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2023) 546 final.

Bijlage: COM(2023) 546 final



Brussel, 19.9.2023  
COM(2023) 546 final

2023/0331 (NLE)

Voorstel voor een

**UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD**

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

## TOELICHTING

### 1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

#### • **Motivering en doel van het voorstel**

Tijdens de eerste weken van de grootschalige Russische invasie van Oekraïne werden per dag pieken van ongeveer 200 000 binnenkomsten in de Unie geregistreerd. Gezien de omvang en de intensiteit van de massale toestroom heeft de Commissie de Raad voorgesteld Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 (“richtlijn tijdelijke bescherming”) in werking te stellen, in de veronderstelling dat deze richtlijn het meest geschikte EU-instrument was om op die situatie te reageren, aangezien deze richtlijn de betrokken personen een passend beschermingsniveau biedt en er tegelijkertijd voor zorgt dat de asielstelsels van de lidstaten niet worden overspoeld door het aanzienlijke aantal personen die de oorlog in Oekraïne ontvluchten.

Op 4 maart 2022 heeft de Raad Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382<sup>1</sup> vastgesteld en de richtlijn tijdelijke bescherming geactiveerd voor bepaalde categorieën<sup>2</sup> mensen die op of na 24 februari 2022 ontheemd zijn geraakt als gevolg van de militaire invasie 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 en is momenteel van kracht tot en met 3 maart 2024.

Het doel van dit voorstel is de tijdelijke bescherming, zoals ingevoerd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad, met nog eens 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 voor de periode van 4 maart 2024 tot en met 3 maart 2025<sup>3</sup>.

De richtlijn tijdelijke bescherming beoogt minimumnormen vast te stellen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren en een evenwicht te bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van ontheemden. Dankzij de activering van de richtlijn tijdelijke bescherming hebben ontheemden die op de vlucht zijn voor de Russische invasie van Oekraïne, een reeks geharmoniseerde rechten in de hele Unie kunnen genieten, waaronder verblijfsrechten, de mogelijkheid om als werknemer of als zelfstandige te werken, toegang tot geschikte huisvesting, toegang tot onderwijs voor personen jonger dan 18 jaar, de nodige sociale

---

<sup>1</sup> [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.](#)

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> PB L 71 van 4.3.2022, blz. 1.

bijstand, medische of andere bijstand, en bestaansmiddelen, en wettelijke voogdij voor niet-begeleide minderjarigen.

Voorts is het een belangrijke doelstelling van de richtlijn om het risico te beperken dat de asielstelsels de instroom niet zouden kunnen verwerken zonder nadelige gevolgen voor hun efficiënte werking. Dankzij de onmiddellijke toegang tot de in het kader van de tijdelijke bescherming verleende rechten konden de lidstaten de formaliteiten tot een minimum beperken, waardoor zij sneller konden reageren op de urgentie van de situatie. Solidariteit was het bepalende kenmerk van de reactie van de EU op de Russische agressie tegen Oekraïne en een getuigenis van de eenheid van de Unie. De lidstaten verklaarden zich met name bereid om af te zien van de toepassing van artikel 11 van de richtlijn tijdelijke bescherming, waardoor personen die tijdelijke bescherming genieten in de ene lidstaat, gemakkelijker naar andere lidstaten kunnen verhuizen om daar tijdelijke bescherming te genieten.

Onmiddellijk na de activering van de richtlijn tijdelijke bescherming was het essentieel een ad-hocplatform op te zetten dat de lidstaten in staat zou stellen informatie uit te wisselen over personen die waren geregistreerd als personen die tijdelijke bescherming genieten overeenkomstig de artikelen 10 en 27 van de richtlijn. De Commissie heeft het registratieplatform voor tijdelijke bescherming in slechts zes weken ontwikkeld en het is sinds 31 mei 2022 operationeel. Het doel van het platform is de partijen in staat te stellen informatie uit te wisselen om ervoor te zorgen dat personen die tijdelijke of adequate bescherming genieten uit hoofde van het nationale recht, daadwerkelijk hun rechten in alle lidstaten kunnen genieten, en tegelijkertijd mogelijk misbruik te beperken, met name door de lidstaten in staat te stellen dubbele registraties op te sporen. Het platform zal zijn werkzaamheden voortzetten zolang er tijdelijke bescherming is. In het kader van het onderhavige voorstel voor de verlenging van de tijdelijke bescherming hoeft de werking van het platform niet te worden gewijzigd.

Sinds het begin van de Russische aanvalsoorlog werden, in vergelijking met de 4,1 miljoen registraties voor tijdelijke bescherming van ontheemden die Oekraïne ontvluchten, slechts 39 560 verzoeken om internationale bescherming ingediend door Oekraïense onderdanen in de EU-lidstaten, Noorwegen en Zwitserland, waarvan het merendeel in de eerste weken na de grootschalige Russische invasie van Oekraïne, uitgaande van een aanvankelijke schatting dat tussen 1,2 en 3,2 miljoen personen dit mogelijk zouden doen. Het beperkte aantal verzoeken om internationale bescherming toont aan dat de tijdelijke bescherming haar doel heeft bereikt, onder meer door te voorkomen dat de asielstelsels van de lidstaten overspoeld zouden raken.

Op grond van artikel 4, lid 2, van de richtlijn tijdelijke bescherming kan de Raad, op voorstel van de Commissie, de tijdelijke bescherming met maximaal één jaar verlengen, indien er aanleiding blijft om tijdelijke bescherming te verlenen. In haar mededeling over een jaar tijdelijke bescherming kondigde de Commissie aan dat zij indien nodig bereid was een voorstel voor verlenging in te dienen<sup>4</sup>.

Momenteel genieten ongeveer 4,1 miljoen ontheemden uit Oekraïne, waaronder bijna een vijfde van de Oekraïense kinderen, tijdelijke bescherming in de EU, waarbij Duitsland, Polen en Tsjechië het grootste aantal ontheemden opvangen (ongeveer 1 miljoen in zowel Duitsland als Polen, meer dan een half miljoen in Tsjechië). Sinds de inwerkingtreding van de richtlijn tijdelijke bescherming hebben de lidstaten, met name de lidstaten die het meest zijn getroffen door de massale ontheemding van personen, blijk gegeven van een hoge mate van solidariteit, niet alleen door mensen op te vangen, maar ook door concrete inspanningen te leveren om

---

<sup>4</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad “Tijdelijke bescherming voor mensen die op de vlucht zijn voor de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne: een jaar later”, COM(2023) 140 final van 8 maart 2023.

hun integratie in de gastsamenleving te vergemakkelijken en hen te ondersteunen bij hun zelfredzaamheid. Deze personen kunnen niet naar Oekraïne terugkeren, aangezien door de situatie in het land nog steeds niet gegarandeerd kan worden dat zij in veilige en duurzame omstandigheden kunnen terugkeren.

Volgens schattingen van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) waren op 25 mei 2023 eigenlijk 5,1 miljoen mensen intern ontheemd in Oekraïne<sup>5</sup>. Meer dan de helft van alle intern ontheemden gaf aan een jaar of langer ontheemd te zijn geweest. De ramingen van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen gaan sinds juni 2023 uit van hetzelfde aantal ontheemden in Oekraïne en geven aan dat meer dan 17 miljoen mensen in het land dringend humanitaire hulp nodig hebben<sup>6</sup>. In juni 2023 heeft de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen, gezien de situatie in Oekraïne op dat moment, zijn in maart 2022 geformuleerde standpunt over terugkeer naar Oekraïne herhaald<sup>7</sup>, waarin de staten werden opgeroepen Oekraïense onderdanen en personen die hun vorige gewone verblijfplaats hadden in Oekraïne, niet onder dwang terug te sturen, met inbegrip van degenen wier asielaanvraag is afgewezen.

Bovendien is het aantal wekelijkse registraties overeenkomstig artikel 10 van Richtlijn 2011/55/EG van de Raad met betrekking tot personen die tijdelijke bescherming genieten, na de eerste maanden van de Russische aanvalsoorlog gedaald van 60 000 wekelijkse registraties in juni 2022 tot gemiddeld ongeveer 20 000 nieuwe registraties per week in maart 2023, en is het gestaag blijven dalen. Daarom is het totale aantal registraties van personen die tijdelijke bescherming genieten, stabiel gebleven op ongeveer 4,1 miljoen, met slechts enkele personen die hebben gemeld permanent naar Oekraïne terug te keren. De ontwikkelingen wijzen erop dat de situatie in Oekraïne onstabiel blijft op het gehele Oekraïense grondgebied als gevolg van de Russische aanvalsoorlog. In veel gebieden worden zware gevechten en aanvallen op burgers en infrastructuur voortgezet en het risico op escalatie blijft bestaan. In combinatie met de moeilijke humanitaire situatie in Oekraïne zou dit bovendien kunnen leiden tot een plotse en sterkere toename van het aantal binnenkomsten in de Unie die zou kunnen aanzwellen tot een massale toestroom.

De huidige onzekerheid en volatiliteit in Oekraïne tonen aan dat er geen oplossing in zicht is voor personen die tijdelijke bescherming genieten en die momenteel in de EU-lidstaten aanwezig zijn. Deze personen moeten binnen de Unie nog steeds worden beschermd. Evenzo blijft het risico voor de efficiënte werking van de nationale asielstelsels bestaan indien de tijdelijke bescherming spoedig zou worden stopgezet en al deze personen dan onmiddellijk om internationale bescherming zouden verzoeken.

Gezien het bovenstaande is de Commissie van mening dat de redenen voor tijdelijke bescherming nog steeds bestaan en dat tijdelijke bescherming derhalve moet worden verlengd als een noodzakelijk en passend antwoord op de huidige situatie. De verlenging nog een jaar moet zo spoedig mogelijk worden goedgekeurd, d.w.z. voor de periode van 4 maart 2024 tot en met 3 maart 2025, 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. 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. Duidelijkheid en zekerheid zijn ook nodig

---

<sup>5</sup> [Verslag over interne ontheemding in Oekraïne, algemene bevolkingsenquête, juni 2023](#)

<sup>6</sup> [Noodtoestand in Oekraïne | UNHCR](#)

<sup>7</sup> [Standpunt van de UNHCR over vrijwillige terugkeer naar Oekraïne, juni 2023](#)

opdat de autoriteiten van de lidstaten doeltreffend kunnen plannen en voorzien in tijdelijke bescherming.

- **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 is van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en bedoeld is om het hoofd te bieden aan een uitzonderlijke situatie waarin zich een massale toestroom van ontheemden voordoet, zoals momenteel het geval is ten gevolge van 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.

De onderdelen van het voorstel zijn ook in overeenstemming met het in september 2020 aangenomen migratie- en asielpact en de bijbehorende wetgevingsvoorstellen. De richtlijn tijdelijke bescherming is een essentieel instrument gebleken om onmiddellijke bescherming in de EU te bieden en blijft in dit stadium het meest geschikte instrument om de ontheemding als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne aan te pakken. Enerzijds maakt de richtlijn tijdelijke bescherming het mogelijk dat de asielstelsels van de lidstaten niet worden overspoeld door verzoeken om internationale bescherming, en anderzijds voorziet zij in een geharmoniseerde reeks rechten voor ontheemden in de hele Unie die een adequate bescherming waarborgen. Bovendien sluit het huidige acquis inzake legale migratie personen die tijdelijke bescherming genieten, uit van het toepassingsgebied ervan. De Commissie was in haar mededeling over een jaar tijdelijke bescherming<sup>8</sup> van mening dat de richtlijn tijdelijke bescherming in de toekomst deel moet blijven uitmaken van het instrumentarium waarover de Europese Unie beschikt.

- **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 overbelast, 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 en andere acties van de EU. 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 maakt maatregelen mogelijk die een evenwicht bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de gevolgen van de opvang van deze personen.

---

<sup>8</sup> [MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD “Tijdelijke bescherming voor mensen die op de vlucht zijn voor de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne: een jaar later”](#)

- **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 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 worden toegepast voor de 4,1 miljoen mensen die momenteel in de Unie worden opgevangen en in het geval van een nieuwe (massale) toestroom van ontheemden als gevolg van de aanhoudende volatiliteit. Het is duidelijk dat een gemeenschappelijk probleem een gemeenschappelijke EU-aanpak vereist en dat maatregelen van individuele lidstaten daarvoor niet volstaan.

Zo'n gemeenschappelijke aanpak kan derhalve niet voldoende door iedere lidstaat afzonderlijk worden verwezenlijkt en kan 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, VEU 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 de 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 4,1 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 de tijdelijke bescherming ervoor heeft gezorgd dat het asielstelsel van de lidstaten niet is overspoeld door een aanzienlijk aantal personen die naar de EU-lidstaten zijn gevlucht.

- **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 verlengen, indien er aanleiding blijft om tijdelijke bescherming te verlenen.

### **3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING**

- **Empirisch onderbouwde beleidsvorming**

Onmiddellijk na de activering van de richtlijn tijdelijke bescherming heeft de Commissie het EU-blauwdruknetwerk voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie opgezet, met bijzondere aandacht voor Oekraïne, dat een gemeenschappelijk situationeel bewustzijn biedt

inzake de gevolgen op het gebied van migratie van de grootschalige Russische invasie van Oekraïne en inzake de paraatheid van de EU en de lidstaten. Daarnaast zorgt het solidariteitsplatform Oekraïne voor een gecoördineerde respons op de crisis en biedt het een kader voor onder meer regelmatige uitwisselingen en voor het vergroten van de algemene paraatheid op EU-niveau. In beide fora zijn informatie en gegevens over de huidige situatie en de verplaatsingen van personen verzameld. Bovendien heeft het registratieplatform voor tijdelijke bescherming de deelnemende lidstaten in staat gesteld informatie uit te wisselen over personen die tijdelijke bescherming en passende bescherming uit hoofde van het nationale recht genieten, en tegelijkertijd dubbele registraties in dezelfde lidstaat en in alle EU-lidstaten op te sporen.

Daarnaast beoordelen de Europese Commissie, andere instellingen 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 Oekraïne<sup>9</sup>.

Sinds het uitbreken van de oorlog heeft de IOM zich ingespannen 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. De UNHCR publiceert regelmatig informatie over de intenties en perspectieven van ontheemden (ook intern) 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. Uit de schatting op het moment van de activering van de richtlijn tijdelijke bescherming (maart 2022) onder de personen die om bescherming verzochten, bleek dat de helft van de ontheemden waarschijnlijk zou worden opgevangen in de aanzienlijke bestaande diasporanetwerken in de EU, voornamelijk maar niet alleen in de “traditionele” landen van bestemming (Polen, Tsjechië, Duitsland, Italië en Spanje). De registraties voor tijdelijke bescherming tot nu toe bevestigen deze raming. Eind 2022 werd bijna de helft van de mensen die tijdelijke bescherming genoten (3,8 miljoen), opgevangen in Duitsland en Polen, gevolgd door Tsjechië, Italië en Spanje. Volgens schattingen van de UNHCR zijn er sinds juni 2023 wereldwijd 6,3 miljoen mensen geregistreerd die Oekraïne zijn ontvlucht<sup>10</sup>.

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

De Commissie heeft specifieke besprekingen gehouden over de verlenging van de tijdelijke bescherming in het solidariteitsplatform. In dit forum en in de geïntegreerde EU-regeling politieke crisisrespons (IPCR) hebben de lidstaten unaniem aangegeven dat de tijdelijke bescherming met nog een jaar moet worden verlengd om een gemeenschappelijke Europese respons te handhaven, de begunstigden duidelijkheid te verschaffen en de lidstaten in staat te

---

<sup>9</sup> [Snelle beoordeling van de schade en de behoeften in Oekraïne, februari 2022 - februari 2023](#) (Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment)

<sup>10</sup> [Noodtoestand in Oekraïne | UNHCR](#)



stellen op nationaal niveau de nodige administratieve en juridische stappen te ondernemen (zoals het verlengen van verblijfsvergunningen). Tegelijkertijd vonden regelmatige contacten met de Oekraïense autoriteiten plaats om informatie te verzamelen over de situatie ter plaatse. De lidstaten zijn in juli 2023 geraadpleegd in het Strategisch Comité immigratie, grenzen en asiel (Scifa), waar zij benadrukten dat de tijdelijke bescherming moest worden verlengd. Daarnaast heeft de Commissie, overeenkomstig artikel 3 van de richtlijn tijdelijke bescherming, in het bijzonder overleg gepleegd met de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen, die de situatie heeft beoordeeld en relevante input heeft geleverd, en enquêtes heeft uitgevoerd naar de intenties van ontheemden. De UNHCR heeft onlangs een standpuntnota gepubliceerd waarin wordt benadrukt dat niet-vrijwillige terugkeer naar Oekraïne niet mag plaatsvinden. In mei 2023 publiceerden 59 maatschappelijke organisaties onder leiding van de Europese Raad voor vluchtelingen en ballingen (ECRE) een gezamenlijke verklaring waarin de Europese Commissie wordt verzocht dringend een voorstel op te stellen voor een uitvoeringsbesluit van de Raad betreffende de verlenging van de tijdelijke bescherming tot maart 2025.

- **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 periode 2014-2020 en 2021-2027, met name in het kader van het cohesiebeleid.

Sinds maart 2022 zijn de regels voor het cohesiebeleid verschillende keren herzien in het kader van het pakket maatregelen van het cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa (CARE) om de lidstaten in staat te stellen onbenutte middelen ten belope van 17 miljard EUR uit de kredieten voor de periode 2014-2020 te herschikken en ook extra liquiditeit te verschaffen uit de nieuwe kredieten voor 2021-2027. Het CARE-pakket heeft de flexibiliteit van de bestaande regels vergroot; het verstrekke 13,6 miljard EUR aan extra liquiditeit voor de financiering van dringende behoeften en vereenvoudigde verslaglegging voor de beheersautoriteiten. In het kader van de fondsen van binnenlandse zaken werd de uitvoeringsperiode van de drie fondsen (te weten het AMIF, ISF – Grenzen en visa en ISF Politie) in maart 2022 met een jaar verlengd. Hierdoor kregen de lidstaten toegang tot beschikbare niet-bestede middelen en konden zij deze middelen in het kader van de bestaande programma's snel herbestemmen voor dringende behoeften op het gebied van migratie en grensbeheer als gevolg van de grote aantallen mensen die de oorlog ontvluchtten. Daarnaast heeft de begrotingsautoriteit overeenstemming bereikt over een gerichte verhoging met 152 miljoen EUR, die wordt gebruikt als onderdeel van het noodhulppakket van 400 miljoen EUR ter ondersteuning van de zwaarst getroffen lidstaten opdat deze kunnen voldoen aan behoeften aan eerste opvang naar aanleiding van de grote instroom van ontheemden uit Oekraïne. Tot slot heeft de Commissie in haar tussentijdse herziening van het meerjarig financieel kader (MFK) van 20 juni 2023 voorgesteld de middelen voor rubriek 4 voor de periode 2025-2027 met 2 miljard EUR te verhogen. Deze extra middelen zijn nodig om de uitvoering van het migratie- en asielpact door de lidstaten te ondersteunen, structurele

steun te blijven verlenen aan lidstaten met een buitengrens die onder uitzonderlijke druk staan, en om een efficiënte en snelle respons op crisis- en noodsituaties te waarborgen. De middelen kunnen ook worden besteed om de vele prioriteiten op het gebied van asiel, migratie en grensbeheer aan te pakken, waaronder de opvang van personen die tijdelijke bescherming genieten.

## **5. OVERIGE ELEMENTEN**

- **Artikelsgewijze toelichting**

*Artikel 1* voorziet in de verlenging van de tijdelijke bescherming met één jaar (van 4 maart 2024 tot en met 3 maart 2025) voor ontheemden als bedoeld in artikel 2 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad.

In *artikel 2* is de datum vastgesteld met ingang waarvan het uitvoeringsbesluit van de Raad van toepassing moet zijn, namelijk 4 maart 2024.

Voorstel voor een

## UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

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

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 personen<sup>11</sup>, en met name artikel 4, lid 2,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Met Richtlijn 2001/55/EG worden minimumnormen vastgesteld voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren, en wordt ernaar gestreefd een evenwicht te bevorderen tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.
- (2) Op 4 maart 2022 heeft de Raad Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382<sup>12</sup> vastgesteld 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.
- (3) 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 3 maart 2023, en werd deze vervolgens automatisch met één jaar verlengd tot en met 3 maart 2024.
- (4) In het kader van de activering van dit uitvoeringsbesluit zijn de lidstaten overeengekomen artikel 11 van Richtlijn 2001/55/EG niet toe te passen op personen die in een bepaalde lidstaat tijdelijke bescherming genieten overeenkomstig het uitvoeringsbesluit van de Raad en zonder toestemming naar een andere lidstaat verhuizen, tenzij de lidstaten op bilaterale basis anders overeenkomen.
- (5) Er zijn momenteel ongeveer 4,1 miljoen ontheemden die tijdelijke bescherming genieten in de Unie. In de huidige situatie in Oekraïne is hun terugkeer naar Oekraïne in veilige en duurzame omstandigheden niet mogelijk. Volgens schattingen van de

---

<sup>11</sup> PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12.

<sup>12</sup> [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 \(PB L 71 van 4.3.2022, blz. 1\).](#)

Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) waren op 25 mei 2023 5,1 miljoen mensen intern ontheemd in Oekraïne. Meer dan de helft van alle intern ontheemden gaf aan een jaar of langer ontheemd te zijn geweest. Volgens ramingen van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen zijn meer dan 5 miljoen mensen ontheemd binnen Oekraïne zelf en hebben meer dan 17 miljoen mensen dringend humanitaire hulp nodig. In juni 2023 heeft de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen, gezien de heersende situatie in Oekraïne, zijn eerdere standpunt over terugkeer naar Oekraïne herhaald, waarin de staten werden opgeroepen Oekraïense onderdanen en personen die hun vorige gewone verblijfplaats hadden in Oekraïne, niet onder dwang terug te sturen, met inbegrip van degenen wier asielaanvraag is afgewezen.

- (6) Het totale aantal registraties van personen die tijdelijke bescherming genieten, is stabiel gebleven op ongeveer 4,1 miljoen, met slechts enkele personen die hebben gemeld permanent naar Oekraïne terug te keren. Bovendien blijft het risico bestaan van een toekomstige massale toestroom en ontheemding van meer personen die uit Oekraïne naar de EU vluchten, als gevolg van de volatiliteit en de onzekerheid van de situatie in Oekraïne wegens vijandige acties van Rusland. In veel gebieden wordt verder zwaar gevochten. Het risico op escalatie blijft bestaan. In combinatie met de moeilijke humanitaire situatie in Oekraïne zou dit bovendien kunnen leiden tot een plotse en sterkere toename van het aantal binnenkomsten in de Unie die zou kunnen aanzwellen tot een massale toestroom. Evenzo blijft het risico voor de efficiënte werking van de nationale asielstelsels bestaan indien de tijdelijke bescherming spoedig zou worden stopgezet en al deze personen dan onmiddellijk om internationale bescherming zouden verzoeken.
- (7) 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 4 maart 2024 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 zal er ook toe bijdragen dat de asielstelsels van de lidstaten niet worden overspoeld door een aanzienlijke toename van het aantal verzoeken om internationale bescherming dat tot en met 3 maart 2024 kan worden ingediend door personen die tijdelijke bescherming genieten, wanneer de tijdelijke bescherming tegen die tijd zou worden stopgezet, of door personen die de oorlog in Oekraïne ontvluchten en na die datum en vóór 4 maart 2025 in de Unie aankomen.
- (8) 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 3 maart 2025.
- (9) Dit besluit eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn neergelegd.
- (10) Overeenkomstig artikel 4 van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, heeft Ierland bij brief van 11 april 2003 te kennen

gegeven dat het aan de vaststelling en toepassing van Richtlijn 2001/55/EG wenst deel te nemen. Ierland is derhalve door dit besluit gebonden.

- (11) 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 van de Raad, wordt met ingang van 4 maart 2024 met één kalenderjaar verlengd.

*Artikel 2*

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

Het is van toepassing met ingang van 4 maart 2024.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad*  
*De voorzitter*