EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 11.6.2024
COM(2024) 253 final

2024/0143 (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

Op 4 maart 2022 heeft de Raad Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382[1] vastgesteld en Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 ("de richtlijn tijdelijke bescherming")[2] geactiveerd voor bepaalde categorieën mensen[3] 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 nog eens met één jaar verlengd, tot en met 4 maart 2025[4].

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 2025 tot en met 4 maart 2026.

Momenteel genieten meer dan 4,19 miljoen ontheemden uit Oekraïne tijdelijke bescherming in de EU; deze groep bestaat voor een derde uit kinderen. Het aantal actieve registraties, dat overeenkomt met het aantal personen dat tijdelijke bescherming geniet in de EU-lidstaten, is stabiel gebleven op ongeveer 4 miljoen, maar blijft licht stijgen (van 4 miljoen in september 2023 tot 4,19 miljoen in mei 2024)[5]. Duitsland, Polen en Tsjechië blijven de lidstaten die het grootste aantal begunstigden van tijdelijke bescherming opvangen (meer dan 1,2 miljoen in Duitsland, bijna 1 miljoen in Polen en bijna 400 000 in Tsjechië)[6]. Sinds september 2023 is

---

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

5 Deze informatie berust op gegevens die op het platform voor tijdelijke bescherming zijn geüpload en via het Blueprint Network zijn doorgegeven.

6 Statistieken|Eurostat (europa.eu)

het aantal besluiten tot verlening van tijdelijke bescherming stabiel gebleven op ongeveer 65 000 besluiten per maand, al tekent zich een lichte daling af.

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 gastsamenleving 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, getuige hun besluit om af te zien van de toepassing van artikel 11 van de richtlijn tijdelijke bescherming.

Het registratieplatform voor tijdelijke bescherming is sinds 31 mei 2022 operationeel en heeft tot doel de partijen in staat te stellen informatie uit te wisselen om ervoor te zorgen dat personen die tijdelijke bescherming of passende bescherming uit hoofde van het nationale recht genieten, daadwerkelijk hun rechten in alle lidstaten kunnen uitoefenen, en tegelijkertijd mogelijk misbruik te beperken. Voor de goede werking van het platform is het belangrijk om regelmatig gegevens te uploaden 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 ervan niet te worden gewijzigd voor de verlenging van de tijdelijke bescherming.

Aangezien de rechten die verbonden zijn aan tijdelijke bescherming, slechts in één lidstaat tegelijk kunnen worden uitgeoefend, mogen personen die tijdelijke bescherming genieten en zich naar een andere lidstaat begeven om tijdelijke bescherming te genieten, bovendien niet tegelijkertijd in twee lidstaten aanspraak maken op sociale bijstand.

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 sommige 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. De Commissie zal de gevolgen van nieuwe aankomsten voor de opvangcapaciteit van de lidstaten nauwlettend in het oog blijven houden. De Commissie is ook bereid de nodige besprekingen over deze kwestie en de passende follow-up te vergemakkelijken. Het waarborgen van de zelfredzaamheid van ontheemden en hun overgang naar langdurige huisvesting blijven prioriteiten.

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 de instroom niet kunnen verwerken zonder nadelige gevolgen voor hun efficiënte werking.

Sinds het begin van de Russische aanvalsoorlog hebben Oekraïense onderdanen in de EU-lidstaten, Noorwegen en Zwitserland slechts ongeveer 53 000 verzoeken om internationale bescherming ingediend[7], tegenover 4,19 miljoen registraties voor tijdelijke bescherming van ontheemden uit Oekraïne. Hoewel het aantal asielverzoeken van Oekraïense onderdanen ver achterblijft bij de oorspronkelijke raming dat wellicht 1,2 tot 3,2 miljoen personen om internationale bescherming zouden verzoeken, is er in 2024 tot dusver sprake van een

[7] Situatie op 2 juni 2024.

relatieve toename van het aantal asielverzoeken door Oekraïense onderdanen vastgesteld (een stijging van 50 % ten opzichte van dezelfde periode vorig jaar). De beperkte totalen betekenen niettemin dat de tijdelijke bescherming doeltreffend is, onder meer door te voorkomen dat de asielstelsels van de lidstaten overstelpt zouden raken.

Volgens de intentieanalyse van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR) van februari 2024[8] is het percentage ontheemden dat in de toekomst naar Oekraïne hoopt terug te keren, nu kleiner dan een jaar geleden (afgenomen van 77 % naar 64 %), terwijl het percentage dat nog geen beslissing heeft genomen over terugkeer is gestegen (van 18 % tot 24 %); hetzelfde geldt voor het percentage dat zegt niet meer op terugkeer te hopen (stijging van 5 % tot 11 %). Volgens de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)[9] is een grote meerderheid van de respondenten (74 %) van plan naar Oekraïne terug te keren wanneer en als dat veilig is.

Verder heeft volgens de gezamenlijke studie van het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)[10] 53 % van de respondenten kenbaar gemaakt van plan te zijn na de oorlog terug te keren naar Oekraïne, hoewel een aanzienlijk deel (30 %) daarover nog onzeker is. Ongeveer 17 % sluit terugkeer uit en noemt daarvoor als belangrijkste reden het veiligheidsprobleem in het land van herkomst.

Deze enquêtes bevestigen dat ontheemden uit Oekraïne nog steeds niet in veilige en duurzame omstandigheden naar Oekraïne kunnen terugkeren.

In Oekraïne zet Rusland zijn aanvalsoorlog onverminderd voort. Sinds maart 2024 worden daarbij in het hele land intensievere, herhaalde luchtaanvallen uitgevoerd, die tot veel slachtoffers en forse schade leiden, maar ook een aanzienlijke impact op de energie-infrastructuur van het land hebben, als gevolg van wijdverbreide stroomonderbrekingen en de vernietiging van elektriciteitscentrales.

De opzettelijke en willekeurige aanvallen van Rusland treffen de burgerbevolking in het hele land rechtstreeks, met onvoorspelbare lucht- en droneaanvallen voorbij de gevestigde en grotendeels onbeweeglijke gevechtszones.

In maart 2024 telde Oekraïne volgens de IOM 3,6 miljoen intern ontheemden[11]. 80 % van de ontheemde huishoudens verklaarde al minstens één jaar ontheemd te zijn[12]. Volgens de derde snelle beoordeling van de schade en de behoeften (Third Rapid Damage and the Needs Assessment, RDNA3)[13] is het staatsprogramma ter ondersteuning van binnenlandse ontheemden budgettair onhoudbaar geworden. Bovendien zijn de armoede en de voedselonzekerheid in 2023 toegenomen. Oorlog treft niet iedereen in gelijke mate: vooral vrouwen, personen met een handicap, kinderen en jongeren, intern ontheemden en ouderen moeten het ontgelden.

8 Lives on hold: intentions and perspectives of refugees, refugee returnees and IDPs from Ukraine, februari 2024

9 Ukraine Response - Needs, Intentions & Integration Challenges - Displacement Tracking Matrix

10 Voices in Europe: Experiences, hopes and aspirations of forcibly displaced persons from Ukraine

11 Ukraine - Conditions of Return Assessment Factsheet - Round 7 (mei 2024)

12 Ukraine - Internal Displacement Report - General Population Survey Round 15 (november — december 2023)

13 World Bank Group, “Ukraine Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA3) (February 2022 – December 2023)”

Het Bureau voor de Coördinatie van Humanitaire Aangelegenheden van de Verenigde Naties (OCHA) schatte dat in 2024 meer dan 14,6 miljoen mensen in het land dringend humanitaire hulp nodig hebben[14].

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.

Door de huidige onzekerheid en volatiliteit in Oekraïne is er geen duidelijke oplossing in zicht voor personen die momenteel tijdelijke bescherming genieten in de EU-lidstaten. Deze personen moeten nog steeds binnen de Unie worden beschermd. 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 al deze personen op hetzelfde moment om internationale bescherming zouden verzoeken.

Gezien de bovenstaande ontwikkelingen 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 met nog een jaar, d.w.z. voor de periode van 5 maart 2025 tot en met 4 maart 2026, 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.

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 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 onlangs 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

[14] Humanitarian needs and response plan Ukraine - Humanitarian Programme Cycle 2024, OCHA, december 2023

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 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.

• 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 overeenkomstig 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 4,19 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 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 4,19 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 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 Oekraïne, en het solidariteitsplatform Oekraïne[15] 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. Bovendien bespreken de lidstaten 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.

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 Oekraïne[16].

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.

---

15 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.

16 World Bank Group, "Ukraine Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA3) (February 2022 – December 2023)"

Volgens schattingen van de UNHCR waren er in april 2024 wereldwijd 6,4 miljoen mensen geregistreerd die Oekraïne zijn ontvlucht[17].

- **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, 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 het Strategisch Comité immigratie, grenzen en asiel (Scifa) van de Raad in november 2023 en in de Groep asiel in maart 2024, waar de lidstaten onderstreepten dat de tijdelijke bescherming zo spoedig mogelijk moet worden verlengd. In het kader van het Solidariteitsforum werden tegelijkertijd aanvullende besprekingen gehouden, waarbij de lidstaten unaniem verklaarden 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 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 wordt nog steeds nagedacht over de noodzaak om de voorwaarden te scheppen voor een soepele overgang van tijdelijke bescherming naar alternatieve nationale rechtsstatussen. 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 februari en maart 2024 hebben de Europese Raad voor vluchtelingen en ballingen (ECRE) en 140 andere maatschappelijke organisaties respectievelijk een verslag[18] en een gezamenlijke verklaring[19] over de situatie van ontheemden uit Oekraïne gepubliceerd, waarin de Commissie onder meer wordt verzocht te overwegen 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

[17] Situatie van vluchtelingen in Oekraïne

[18] Transitioning out of the Temporary Protection Directive, Europese Raad voor vluchtelingen en ballingen, februari 2024

[19] The EU must provide future-proof solutions for people displaced from Ukraine, Europese en internationale organisaties, 4 maart 2024

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.

Hierdoor kregen de lidstaten toegang tot beschikbare niet-bestede middelen en konden zij deze middelen in het kader van de programma's voor 2014-2020 snel herbestemmen voor dringende behoeften op het gebied van migratie en grensbeheer in verband met de aankomst in de EU van grote aantallen mensen die de oorlog in Oekraïne 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. De programma's van de fondsen voor binnenlandse zaken 2021-2027 in het kader van het AMIF, het BMVI en het ISF dragen ook bij tot de financiering van de behoeften van de lidstaten in verband met de toepassing van de richtlijn tijdelijke bescherming. In totaal werd aanvankelijk 9,4 miljard EUR toegewezen aan de nationale programma's, terwijl in 2025 nog eens 1,9 miljard EUR zal worden toegewezen op basis van de tussentijdse evaluatie van de programma's. Tot slot is in februari 2024 in het kader van de tussentijdse herziening van het meerjarig financieel kader (MFK) overeenstemming bereikt over een verhoging van de middelen voor rubriek 4 met 2 miljard EUR voor 2025-2027. Deze extra middelen zullen de lidstaten ondersteunen bij het aanpakken van dringende uitdagingen en behoeften in verband met migratie en grensbeheer in de lidstaten in de voorste linie en in de lidstaten die gevolgen ondervinden van de oorlog in Oekraïne en het Midden-Oosten, en bij de uitvoering van het migratie- en asielpact, met inbegrip van nieuwe grensprocedures.

5. OVERIGE ELEMENTEN

• Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1 voorziet in de verlenging van de tijdelijke bescherming met één jaar (van 5 maart 2025 tot en met 4 maart 2026) 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.

2024/0143 (NLE)

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[20], 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) 2022/382[21] 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) 2023/2409 tot vaststelling van de verlenging van de bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 ingevoerde tijdelijke bescherming tot en met 4 maart 2025[22] vastgesteld, overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de richtlijn.

(4) In het kader van de activering van Richtlijn 2001/55/EG zijn de lidstaten in een verklaring[23] unaniem overeengekomen artikel 11 van de richtlijn niet toe te passen op personen die in een bepaalde lidstaat tijdelijke bescherming genieten overeenkomstig

---

20 PB L 212 van 7.8.2001, blz. 35, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj.

21 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).

22 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 van 2023/2409 van 24.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2023/2409/oj)

23 Voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan – Verklaring van de lidstaten

Uitvoeringsbesluit 2022/382 van de Raad en zonder toestemming naar een andere lidstaat verhuizen, tenzij de lidstaten op bilaterale basis anders overeenkomen.

(5) Aangezien de rechten die verbonden zijn aan tijdelijke bescherming, slechts in één lidstaat tegelijk kunnen worden uitgeoefend, mogen personen die tijdelijke bescherming genieten en zich naar een andere lidstaat begeven om tijdelijke bescherming te genieten, niet tegelijkertijd in twee lidstaten aanspraak maken op sociale bijstand.

(6) Er zijn momenteel ongeveer 4,19 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 4,19 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 ontheemden naar Oekraïne in veilige en duurzame omstandigheden niet mogelijk. Volgens schattingen van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) waren in maart 2024 3,6 miljoen mensen intern ontheemd in Oekraïne. 80 % van alle intern ontheemden gaf aan een jaar of langer ontheemd te zijn geweest. Het Bureau voor de Coördinatie van Humanitaire Aangelegenheden van de Verenigde Naties schatte dat in 2024 meer dan 14,6 miljoen mensen in Oekraïne dringend humanitaire hulp nodig hebben.

(7) 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 vijandige acties van Rusland, 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.

(8) 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 2025 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 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 2025, 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 2026 in de Unie aankomen, zouden kunnen indienen.

(9) 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 2026.

(10) Dit besluit eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die worden erkend door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

(11) Ierland is gebonden door Richtlijn 2001/55/EG en neemt derhalve deel aan de vaststelling van dit uitvoeringsbesluit.

(12) 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 Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409, wordt opnieuw met één jaar verlengd, tot en met 4 maart 2026.

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