



Minister van Asiel en Migratie

**Directoraat-Generaal
Migratie**

Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20011
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

nota

Beslisnota inzake het arrest EU-Hof van Justitie over
veilig land van herkomst

Datum

7 oktober 2024

Onze referentie

1

Bijlage(n)

0

1. Aanleiding

Arrest EU-Hof van Justitie over de aanwijzing van een derde land als veilig land van herkomst en het voegen van Nederland in prejudiciële vragen van Italië over een daaraan gerelateerd vraagstuk.

2. Geadviseerd besluit

- Vanwege dit Hofarrest - tot de inwerkingtreding van de Procedureverordening - af te zien van de toepassing van het principe van veilige landen van herkomst en beleid en regelgeving hierop aan te passen.
- De IND te vragen deze nationaliteiten geprioriteerd te behandelen in spoor 4.
- Tegelijkertijd onder regie van DRM de ketenimplicaties nader uit te laten werken en nadere ketenafspraken te maken.

3. Kernpunten

- Er liep een zaak bij het EU-Hof van Justitie over de vraag of de Procedurerichtlijn zo mag worden uitgelegd dat er gebiedsdelen worden uitgezonderd van de aanwijzing. Op 4 oktober 2024 oordeelde het Hof dat dit niet is toegestaan. Dit in tegenstelling tot het huidige Nederlandse beleid en de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
- Hoewel het arrest ziet op gebiedsdelen, heeft deze ook gevolgen voor het uitzonderen van groepen, omdat de redenering van het Hof één op één toepasbaar is op het uitzonderen van bepaalde groepen in een land.
- Nederland zondert momenteel in Georgië, India en Oekraïne¹ gebieden uit van de aanwijzing van veilig land van herkomst. Deze landen kennen daarnaast ook uitgezonderde groepen. Verder zijn voor de landen Armenië, Brazilië, Ghana, Jamaica, Marokko, Senegal, Servië en Tunesië groepen uitgezonderd van de aanwijzing als veilig land herkomst.

¹ De aanwijzing van veilig land van herkomst van Oekraïne is momenteel opgeschort.

- Op verzoek van de Italiaanse regering heeft Nederland zich gevoegd in een Hofzaak waarin prejudiciële vragen zijn gesteld door Italië. Nederland heeft in de schriftelijke opmerkingen betoogd dat het arrest over het uitzonderen van gebieden bij veilige landen van herkomst geen gevolgen heeft voor veilige landen van herkomst waarbij categorieën personen zijn uitgezonderd.
- Omdat Nederland zich heeft gevoegd in de zaak van Italië was het idee dat in de nationale praktijk het veilige landenbeleid moest worden doorgezet, met uitzondering van Georgië, India en Oekraïne.
- Dit heeft echter zoveel negatieve (uitvoerings)consequenties, dat ik u adviseer om per direct af te zien van de toepassing van het principe van veilige landen van herkomst en beleid en regelgeving hierop aan te passen.
- Inmiddels zijn de eerste gegronde uitspraken van verschillende lagere rechtbanken ontvangen over het standpunt dat het Hofarrest geen gevolgen heeft voor veilige landen van herkomst waarbij categorieën personen zijn uitgezonderd. Dat betreft onder meer een uitspraak van een meervoudige kamer². Hierin oordelen de rechtbanken dat een land waar uitzonderingsgroepen zijn aangewezen, geen veilig land van herkomst kan zijn. Er is één uitspraak ontvangen van een rechtbank die wel de stelling volgt dat het Hofarrest niet op uitgezonderde groepen ziet. De rechtbank geeft daarbij aan niet vooruit te lopen op de nog door het Hof van Justitie te nemen prejudiciële beslissing en de uitspraak door de Afdeling in de door de IND ingestelde hoger beroepen.
- In het geval van de grensprocedure betekent een gegrond beroep dat de grensbewaring moet worden opgeheven en de vreemdeling toegang tot Nederland krijgt. In dat geval moet een schadevergoeding worden betaald van €100,- per dag dat iemand onterecht in grensdetentie heeft gezeten.
- Zaken die uit de grensprocedure gaan, stromen niet direct in in de caseload van de DT&V. De IND moet eerst (opnieuw) op de asielaanvraag beslissen. Doorzending van Schiphol naar Ter Apel impliceert bovendien een vergroot risico op onttrekking aan het toezicht. In november en december 2024 was sprake van een hoge instroom in de grensprocedure. Onder deze instroom bevinden zich veel Senegalezen. Senegal is één van de landen die nu is aangemerkt als veilig land van herkomst waarbij groepen zijn uitgezonderd.
- Voor de opvang van asielzoekers betekent een geslaagd beroep bij de rechter, en dus een behandeling van de asielaanvraag in spoor 4, dat de persoon in kwestie langer in de opvang zal verblijven. Dit resulteert in een grotere behoefte aan opvangcapaciteit voor deze groep. Daarnaast heeft de vreemdeling rechtmatig verblijf en kan de DT&V geen vertrekhandelingen verrichten.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
7 oktober 2024

Onze referentie
1

² Uitspraak van rechtbank Den Haag van 8 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:172

- In deze zaken wordt in beginsel hoger beroep aangetekend. Mogelijk wacht de Afdeling het arrest van het Hof af. Doet zij toch tussentijds uitspraak, dan is deze hoogstwaarschijnlijk negatief, vanwege het voornoemde. Ook wanneer de IND hoger beroep instelt kunnen, in afwachting van het oordeel van de Raad van State, geen vertrekhandelingen worden verricht.
- Naast kosten van de onterechte grensdetentie moeten ook de proceskostenveroordeling (á €1814,- per zaak) bij de rechtbank in acht worden genomen. Bovendien kan ook uit elk hoger beroep opnieuw een proceskostenveroordeling volgen.
- Daarnaast weten we al geruime tijd dat landen waarde hechten aan het 'label' veilig land van herkomst. Het verliezen daarvan en/of wijzigingen in de aanwijzing van een land stuit bij (enkele van) de betreffende landen op onbegrip. Eerdere ervaringen leren dat dit negatieve gevolgen kan hebben voor de bilaterale samenwerking met deze landen, waaronder de terugkeersamenwerking.
- Dit gevolg kan naar verwachting geminimaliseerd worden door ervoor te kiezen helemaal geen veilige landen van herkomst beleid meer te voeren. Daarmee vervalt het onderscheid tussen landen die geschrapt moeten worden als gevolg van het Hofarrest en landen die op de lijst zouden kunnen blijven. Bovendien blijft er – na het schrappen van de landen met uitgezonderde gebieden en/of groepen – maar een klein aantal landen over³, waarvan de instroom laag is, waardoor de voordelen van het handhaven van de lijst van veilige landen van herkomst, niet langer opwegen tegen de nadelen ervan.
- De landen die op dit moment op de veilige landen van herkomst lijst staan kunnen door de IND, onder voorwaarden, geprioriteerd worden behandeld in spoor 4, zoals momenteel gebeurt met Algerijnse en Moldavische asielaanvragen. Deze aanvragen zijn immers nog altijd kansarm en over het algemeen eenvoudig. Daarmee heeft het instandhouden van het veilige landenbeleid ook voor het uitvoeringsproces nauwelijks toegevoegde waarde.
- De Procedureverordening die in juni 2026 inwerking treedt biedt expliciet de ruimte om gebiedsdelen en groepen uit te zonderen van de aanwijzing als veilig land van herkomst.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
7 oktober 2024

Onze referentie
1

4. Toelichting

Aanleiding tot het Hofarrest waren prejudiciële vragen van een Tsjechische rechter in een zaak waarin de Tsjechische autoriteiten de afwijzing van een verzoek om internationale bescherming vooral hebben gebaseerd op de aanwijzing van Moldavië als veilig herkomstland met uitzondering van Transnistrië.

Het Hof is van oordeel dat artikel 37 van de Procedurerichtlijn eraan in de weg staat om een derde land als veilig land van herkomst aan te wijzen wanneer bepaalde delen van het grondgebied niet voldoen aan de materiële voorwaarden

³ Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Mongolië, Montenegro, Noord-Macedonië en de Verenigde Staten

voor een dergelijke aanwijzing. Aan de criteria aan de hand waarvan een derde land als veilig herkomstland kan worden aangemerkt, moet worden voldaan op het gehele grondgebied van dat land. Het Hof stelt vast dat de tekst van de richtlijn en de bijhorende bijlage I geen gewag maakt van de mogelijkheid delen van het grondgebied uit te zonderen. De ontstaansgeschiedenis van het betreffende artikel 37 uit de Procedurerichtlijn laat zien dat eerder wel expliciet de mogelijkheid bestond om delen van een land, en groepen in een land, uit te zonderen van de aanwijzing als veilig land van herkomst. Met het schrappen van deze tekst heeft de wetgever volgens het Hof bedoeld deze mogelijkheid te schrappen.

Deze Moldavische zaak maakt duidelijk dat het Hof strikt oordeelt. Dat de Moldavische autoriteiten geen enkele zeggenschap/invloed hebben in Transnistrië en dus niet verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor wat daar voorvalt, doet blijkbaar niet ter zake.

Zoals aangegeven, wordt er nu al een geslaagd beroep gedaan op dit arrest en de redenering van het Hof om te betogen dat ook landen die uitzonderingsgroepen kennen (bijvoorbeeld LHBTI) niet als veilig land van herkomst aangemerkt mogen worden. Dit kost geld, leidt tot langer (rechtmatig) verblijf en daarmee tot extra druk op de opvang, de IND moet opnieuw in zaken beslissen, er is een groter risico op onttrekking aan het toezicht wanneer de grensdetentie verplicht wordt opgeheven en de DT&V kan in afwachting van het hoger beroep geen vertrekhandelingen verrichten. Tegelijkertijd is de kans dat deze landen als veilig land van herkomst aangemerkt kunnen blijven worden naar de mening van de juristen van de IND en van DMB op basis van de inhoud van het arrest nihil.

Daarom is het advies om naar aanleiding van het Hofarrest, en ondanks het voegen in de Italiaanse Hofzaak, te concluderen dat, naast de landen die uitgezonderde gebieden kennen, ook de landen die uitgezonderde groepen kennen direct geschrapt moeten worden van de lijst van veilige landen van herkomst. Bovendien blijft er – na het schrappen van de landen met uitgezonderde gebieden en/of groepen – maar een klein aantal landen over, waarvan de instroom laag is, waardoor de voordelen van het handhaven van de lijst van veilige landen van herkomst, niet langer opwegen tegen de nadelen ervan. Ik adviseer u om het veilige landen van herkomst beleid tot aan de inwerkingtreding van de Procedureverordening te staken, waarmee het onderscheid vervalst tussen landen die nog steeds zijn aangemerkt als veilig land van herkomst en landen die dat 'label' verliezen, wat naar verwachting een gunstige invloed heeft op de migratiesamenwerking met belangrijke terugkeerlanden, ook landen die momenteel niet zijn aangemerkt als veilig.

De Procedureverordening, die van toepassing zal zijn op aanvragen die vanaf juni 2026 worden ingediend, biedt expliciet de mogelijkheid om gebiedsdelen en groepen van de aanwijzing als veilig land van herkomst uit te zonderen. U kunt er dan toe besluiten om het principe van veilig land van herkomst weer toe te passen in beleid en landen op dat moment opnieuw binnen dit kader te beoordelen. Dat de Procedureverordening die mogelijkheid wel bevat, bevestigt overigens voor het Hof dat de huidige Procedurerichtlijn die optie niet biedt.

Het niet langer aanmerken van landen als veilig land van herkomst zegt niets over de kansrijkheid van de aanvragen van personen uit deze landen. De verwachting is nog steeds dat de overgrote meerderheid daarvan niet voor inwilliging in

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
7 oktober 2024

Onze referentie
1

aanmerking komt. De IND kan deze zaken geprioriteerd in spoor 4 behandelen. Dat gebeurt op dit moment ook bij andere kansarme aanvragen in spoor 4. Daarmee kunnen ook deze kansarme aanvragen alsnog versneld worden afgedaan.

Voorwaardelijk voor de IND, om deze zaken geprioriteerd in spoor 4 te behandelen in plaats van spoor 2, is dat deze nationaliteiten opvang blijven krijgen op de huidige locaties in Ter Apel en Budel en deze vreemdelingen niet over het land verspreid worden. Het COA staat hier in beginsel positief tegenover. Gezien de beperkte capaciteit die beschikbaar is in Ter Apel en Budel en met het oog op andere ontwikkelingen die spelen op die locaties en de wensen en eisen van de gemeenten, moeten de ketenimplicaties nader worden uitgewerkt onder regie van DRM.

In tegenstelling tot behandeling in spoor 2 moet bij (geprioriteerde) behandeling in spoor 4 een aanmeldgehoor worden gehouden, een rust- en voorbereidingstermijn worden geboden en het bijbehorend medisch onderzoek. In spoor 2 is de vertrektermijn 0 dagen en kan een licht inreisverbod worden gegeven. De reguliere vertrektermijn in spoor 4 is 28 dagen. Tegelijkertijd kan ook in spoor 4 nog steeds een vertrektermijn worden onthouden in die gevallen waarin de aanvraag als kennelijk ongegrond kan worden afgewezen. Dan kan eveneens een inreisverbod worden opgelegd.

Europese lidstaten verschillen zowel in het al dan niet hebben van een veilige landenbeleid als de implementatie ervan. Zo hanteren verschillende lidstaten nu al geen uitzonderingen. Bij een uitvraag onder Frankrijk, Duitsland, Denemarken, België, Oostenrijk blijkt dat zij, mede hierom, geen implicaties voor hun beleid verwachten naar aanleiding van het arrest. Italië verwacht wel negatieve consequenties van het Hofarrest voor hun beleid en heeft Nederland zoals bekend naar aanleiding van dit arrest benaderd. Hierover bent u separaat geïnformeerd.

4.1. Juridische overwegingen

Naast aanpassing van het beleid (Vreemdelingencirculaire) komen, voor wat betreft de regelgeving, artikel 3.37f en bijlage 13 van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (VV 2000) te vervallen.

4.2 Financiële overwegingen

Het behandelen van de aanvragen in spoor 4 in plaats van spoor 2 heeft financiële consequenties, aangezien de kostprijs van spoor 4 hoger is dan de kostprijs voor spoor 2. Dat betekent dat aanvragen die van spoor 2 naar spoor 4 gaan per aanvraag duurder worden. Wanneer de spoor 2 afdoeningen in spoor 4 afgedaan zullen worden, worden de kosten daarvan op ongeveer €7 miljoen in 2025 beraamd. Verder zijn de kosten voor rechtsbijstand hoger in spoor 4 dan in spoor 2 en zijn er eventuele kosten voor een mogelijk langer verblijf in de opvang. Wanneer een aanvraag na een gegrond beroep alsnog beslist moet worden in spoor 4 zijn deze kosten er eveneens. De precieze financiële consequenties moeten blijken uit de nadere uitwerking onder regie van DRM.

Overigens zijn deze kosten er ook in het geval van gegronde beroepen bij voortzetting van het huidige beleid. De overige kosten van het doorzetten van de behandeling in spoor 2 zijn in de nota op hoofdlijnen uiteengezet.

**Directoraat-Generaal
Migratie**
Directie Migratiebeleid
Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum
7 oktober 2024

Onze referentie
1

4.3 Communicatie

Na uw beslissing op deze nota, wordt een brief aan de Tweede Kamer opgesteld.

5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

De persoonsgegevens van de ambtenaren zijn niet openbaar ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Directoraat-Generaal

Migratie

Directie Migratiebeleid

Asiel, Opvang en Terugkeer

Datum

7 oktober 2024

Onze referentie

1

Bijlage – Nederlandse lijst van veilige landen van herkomst

- Albanië
- Armenië
- Bosnië-Herzegovina
- Brazilië
- Georgië
- Ghana
- India
- Jamaica
- Kosovo
- Marokko
- Mongolië
- Montenegro
- Noord-Macedonië
- Oekraïne

Vanwege de situatie in Oekraïne is de aanwijzing als veilig land van herkomst voorlopig opgeschort. Dat betekent dat het veilige landenbeleid niet wordt toegepast op asielzoekers uit Oekraïne.

- Senegal
- Servië
- Tunesië
- Verenigde Staten