

Vergaderjaar 2025–2026

32 317

JBZ-Raad

36 045

Situatie in Oekraïne

Nr. 1015

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ASIEL EN MIGRATIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 juli 2026

Op 26 juni 2026 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel voor een uitvoeringsbesluit¹ van de Raad ingediend bij de EU-lidstaten om de activering van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (hierna: RTB) voor Oekraïense ontheemden met een jaar te verlengen. Naast de verlenging stelt de Commissie voor de scope van de tijdelijke bescherming in te perken zodat personen die niet voldoen aan hun militaire verplichtingen zoals vastgelegd in de Oekraïense wetgeving worden uitgesloten. Het gaat om uitsluiting van personen die op basis van hun militaire verplichtingen van de Oekraïense autoriteiten geen toestemming hebben om Oekraïne te verlaten. In de praktijk zijn dit voornamelijk mannen in de leeftijd van 23 tot en met 60 jaar en personen die zich vrijwillig voor Oekraïense militaire dienst hebben aangemeld. De Raad besluit over dit voorstel met gekwalificeerde meerderheid. Indien de Raad instemt met dit voorstel, wordt de activering van de RTB verlengd van 4 maart 2027 tot en met 4 maart 2028. De scopebeperking zal al eerder ingaan, namelijk de dag na publicatie van dit besluit in de *Official Journal*, maar zal niet met terugwerkende kracht van toepassing zijn. Hieronder vindt uw Kamer een kabinetsappreciatie van dit voorstel van de Commissie.

Essentie voorstel

De Commissie kondigt in het voorstel aan gebruik te maken van artikel 4, lid 2, van Richtlijn 2001/55/EG dat bepaalt dat indien er aanleiding blijft om tijdelijke bescherming te verlenen, de Raad kan besluiten de tijdelijke bescherming met maximaal één jaar te verlengen. Tevens wordt voorgesteld om de scope te beperken voor personen die volgens de Oekraïense wetgeving niet gerechtigd zijn het land te verlaten vanwege hun militaire verplichtingen en die daarom van de Oekraïense autoriteiten geen toestemming hebben gekregen om Oekraïne te verlaten.

¹ COM(2026) 345 final

Ten opzichte van het voorstel van vorig jaar² zijn zeven overwegingen en een artikel toegevoegd die zien op de scopebeperking. De overwegingen benadrukken dat de verlenging van de tijdelijke bescherming voor ontheemden uit Oekraïne moet worden afgestemd op de veranderende defensiebehoeften van Oekraïne. Hoewel de EU haar politieke, militaire en niet-militaire steun aan Oekraïne onverminderd voortzet, mag de regeling voor tijdelijke bescherming niet onbedoeld afbreuk doen aan het vermogen van Oekraïne om zich te verdedigen. Daarom stelt de Commissie voor dat personen die volgens het Oekraïense recht niet bevoegd zijn het land te verlaten vanwege hun militaire verplichtingen, in beginsel niet langer in aanmerking komen voor tijdelijke bescherming, tenzij zij kunnen aantonen dat zij hiervoor toestemming hebben van de Oekraïense autoriteiten. Deze nieuwe voorwaarde geldt alleen voor nieuw binnenkomende ontheemden na de inwerkingtreding van het besluit en laat de rechten van personen die reeds tijdelijke bescherming genieten onverlet. Het is van belang dat de procedure voor het verlenen van tijdelijke bescherming eenvoudig en snel blijft, en dat de lidstaten de benodigde toestemming efficiënt moeten kunnen verifiëren. Inmiddels heeft de Commissie laten weten voor dit doel gezamenlijk met de Oekraïense autoriteiten aan een verificatie-applicatie te werken. Tot slot benadrukt de Commissie dat de verlenging van de tijdelijke bescherming hand in hand moet gaan met een gecoördineerde overgang naar andere verblijfsregelingen of vrijwillige terugkeer wanneer de omstandigheden dat toelaten.

Nederlands beleid tot dusver

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

In lijn met de Raadsaanbeveling van 16 september 2025 werkt Nederland aan een gecoördineerde aanpak van de overgang uit de tijdelijke bescherming. Het bovenliggende beleidsdoel is om de zelfredzaamheid en participatie van ontheemden uit Oekraïne die nog niet zijn teruggekeerd verder te bevorderen, zodat de groep ontheemden die een beroep doet op sociale voorzieningen zo klein mogelijk blijft. Hiertoe wordt er ingezet op het ondersteunen van wederopbouw en faciliteren van vrijwillige terugkeer, almede het verkennen van de mogelijkheden en kansrijkheid van het toeleiden van ontheemden naar reguliere vergunningen en het creëren van een transitiedocument voor ontheemden die niet voor een reguliere vergunning in aanmerking komen.

Appreciatie en inzet kabinet

Het kabinet heeft u in de geannoteerde agenda JBZ-raad 4–5 juni 2026 reeds geïnformeerd voorstander te zijn van verlenging van de activering van de RTB tot en met 4 maart 2028 (Kamerstuk 32 317, nr. 1003). Nederland kan daarnaast de voorgestelde scopebeperking steunen. Het kabinet is dan ook voornemens in te stemmen met het voorstel van de Commissie tot verlenging met een jaar inclusief scope beperking.

² COM/2025/650 final

Het kabinet acht de verlenging van de tijdelijke bescherming noodzakelijk en de juiste weg. Ten eerste is het kabinet het eens met de Commissie dat de situatie in Oekraïne als gevolg van de Russische agressieoorlog nog steeds volatiel is. Rusland geeft geen enkel signaal van bereidheid tot serieuze onderhandelingen. Dat betekent dat ontheemden uit Oekraïne die hun toevlucht in de EU hebben gevonden de tijdelijke bescherming mogelijk ook in de nabije toekomst nodig zullen blijven hebben. De activering van de RTB is voor die beschermingsopdracht een geschikt vangnet gebleken: niet in de laatste plaats omdat het overbelasting van de nationale asielsystemen heeft voorkomen.

Daarnaast komt de verlenging van de werking van de RTB tegemoet aan de eerder met u gedeelde wens van het kabinet om een EU-gecoördineerde aanpak na te streven in het kader van opvang van ontheemden uit Oekraïne. De Richtlijn biedt de EU-lidstaten een gemeenschappelijk juridisch kader dat een gecoördineerde en geharmoniseerde aanpak bevordert, terwijl het EU-lidstaten ook ruimte geeft om een eigen invulling te geven aan de opvang van ontheemden op het eigen grondgebied. Een verlenging met een jaar is voorts nodig om ruimte te geven voor het zorgvuldig inregelen van de nationale uitfasering van de RTB en de ingezette overgang naar het langetermijnbeleid.

Het kabinet ziet dat de scopebeperking een evenwicht zoekt tussen het bieden van bescherming aan ontheemden uit Oekraïne en het respecteren van de legitieme defensiebehoeften van Oekraïne. Door tijdelijke bescherming in beginsel niet toe te kennen aan personen die volgens de Oekraïense wetgeving niet gerechtigd zijn het land te verlaten vanwege hun militaire verplichtingen en daarvoor geen toestemming van de Oekraïense autoriteiten hebben verkregen, wordt voorkomen dat de Europese beschermingsregeling onbedoeld afbreuk doet aan het vermogen van Oekraïne om zich te verdedigen tegen de Russische agressie. Hiermee wordt de steun aan Oekraïne op een coherente wijze vormgegeven.

Krachtenveld EU

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

Beoordeling van het voorstel

Wanneer het kabinet instemt met dit voorstel, betekent dit dat de wijze waarop het uitvoeringsbesluit van de RTB in Nederland wordt uitgevoerd grotendeels in stand wordt gehouden. Ten eerste zal het verblijfsrecht van ontheemden uit Oekraïne die momenteel al onder de RTB vallen, worden verlengd tot en met 4 maart 2028. Ten tweede kunnen ontheemden die momenteel nog in Oekraïne zijn, maar in de nabije toekomst vanwege de oorlog het land moeten ontvluchten, zich ook ná 4 maart 2027 blijven melden in Nederland om tijdelijke bescherming aan te vragen, mits ze voldoen aan de voorwaarden van de RTB. Daarmee blijft de publieke opvang van ontheemden beschikbaar en blijven rechten die ontheemden nu kunnen ontlenen aan de RTB in stand, zoals het recht op toegang tot de arbeidsmarkt (in loondienst), toegang tot zorg en toegang tot het onderwijs. Wel zet het kabinet, ook onder de RTB, in op zelfredzaamheid en participatie, bijvoorbeeld door het betalen van de eigen bijdrage voor opvang, en het ondersteunen van ontheemden om te zijner tijd terug te kunnen keren en bij te kunnen dragen aan de wederopbouw van Oekraïne.

De voorgestelde scopebeperking zorgt ervoor dat de groep met personen die recht heeft op tijdelijke bescherming wordt verkleind. Aan de ene kant kan dit zorgen voor een verlaagde instroom en hierdoor minder druk op de voorzieningen. Wel blijft het voor personen die zijn uitgesloten van de tijdelijke bescherming mogelijk om een asielaanvraag in te dienen. Hierdoor is het mogelijk dat de scopebeperking kan leiden tot meer asielaanvragen waarop binnen de wettelijke termijnen moet worden beslist en die niet worden opgeschort gedurende de tijdelijke bescherming, zoals het geval is bij ontheemden die onder de RTB vallen. Ook zal het voor de handhaving van de scopebeperking noodzakelijk zijn om een extra controle uit te voeren tijdens het aanmeldproces, waardoor er sprake is van extra uitvoeringslasten. Doordat de bewijslast bij de ontheemde wordt gelegd en er afspraken zijn over welke bewijslast toelaatbaar is, kan deze uitvoeringslast worden beperkt.

Juridische aspecten

Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet over de bevoegdheid van de Commissie om een voorstel op dit terrein te doen is positief. De Europese Commissie beschikt over een initiatiefbevoegdheid, waarmee het voorstellen mag doen tot verlengen of aanpassing van het oorspronkelijke Raadsuitvoeringsbesluit 2022/382.

De Commissie geeft in het voorstel aan dat de basis voor een scopebeperking gelegen is in artikel 5 van de RTB. Het kabinet merkt op dat dit een ruime lezing is en dat een letterlijke lezing van dit artikel vereist dat het Uitvoeringsbesluit een omschrijving bevat van de specifieke groepen personen waarop de tijdelijke bescherming van toepassing is. Een uitdrukkelijke bevoegdheid om categoriaal bepaalde groepen of personen uit te sluiten van bescherming ontbreekt in deze bepaling. Een andere grond voor het uitsluiten van personen zoals voorgesteld kent de RTB niet. De Commissie heeft aangegeven dat een scopebeperking juridisch wel mogelijk is op grond van de RTB en dat deze geen aanpassing van de RTB vereist.

Subsidiariteit en proportionaliteit

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

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

Het voortzetten van de tijdelijke bescherming op grond van de RTB is naar het oordeel van het kabinet hiervoor een geschikt en noodzakelijk middel. Daarbij is van belang dat het voorstel door de duur van één jaar afgebakend is in tijd. Ook zoekt het voorstel, met scopebeperking, een balans tussen het enerzijds bieden van tijdelijke bescherming aan Oekraïense ontheemden en het respecteren van de legitieme defensiebe-

hoeften van Oekraïne. Het staat personen die hierdoor niet in aanmerking komen voor tijdelijke bescherming vrij om een asielaanvraag in te dienen wanneer zij menen recht te hebben op internationale bescherming, zodat hier een individuele beoordeling op kan plaatsvinden. De scopebeperking geldt vanaf het moment van inwerkingtreding, waardoor er geen gevolgen zijn voor personen die reeds onder de RTB tijdelijke bescherming hebben gekregen. Nederland blijft aandacht houden voor de fundamentele rechten van Oekraïense dienstplichtigen. In het voorstel wordt enkel in zijn algemeenheid naar fundamentele rechten verwezen, maar er wordt niet specifiek ingegaan op die van Oekraïense dienstplichtigen. Niettemin kan het kabinet met het voorstel instemmen, omdat wij Oekraïne willen blijven steunen en het van groot belang achten dat het zich effectief kan verdedigen tegen Rusland.

Financiële gevolgen

De Commissie geeft geen inschatting van de budgettaire gevolgen van het verlengen van de RTB voor de EU-begroting.

Op nationaal niveau betekent de verlenging van de RTB dat gemeenten volgens de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne tot één jaar na afloop RTB voor de opvang van ontheemden verantwoordelijk blijven (dus tot 4 maart 2029). De kosten voor de periode tussen 4 maart 2028 en 4 maart 2029 (RTB+1) zijn gedeeltelijk beschikbaar door de reservering voor het langetermijnbeleid voor voornamelijk opvang op de Aanvullende Post. Bij een regulier besluitvormings-moment zullen eventuele financiële gevolgen worden betrokken. Ook zal een gedeelte van de verwachte kosten van het langtermijnbeleid opschuiven.

De Minister van Asiel en Migratie,
G. van den Brink