



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 26.6.2026
COM(2026) 345 final

2026/0186 (NLE)

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

**tot verlenging van de tijdelijke bescherming, zoals ingevoerd bij
Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382, tot en met 4 maart 2028**

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Op 4 maart 2022 heeft de Raad Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382¹ vastgesteld en Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001² (de “richtlijn tijdelijke bescherming”) geactiveerd voor bepaalde categorieën mensen³ die op of na 24 februari 2022 ontheemd zijn geraakt als gevolg van de militaire invasie van Oekraïne door de Russische strijdkrachten die op die datum begon. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de richtlijn tijdelijke bescherming bedraagt de initiële duur van de tijdelijke bescherming één jaar, die automatisch met telkens zes maanden kan worden verlengd voor maximaal één jaar. De tijdelijke bescherming werd automatisch met een jaar verlengd tot en met 4 maart 2024.

Overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de richtlijn tijdelijke bescherming kan de Raad, indien er aanleiding blijft om tijdelijke bescherming te verlenen, op voorstel van de Commissie, die tevens elk verzoek van een lidstaat om bij de Raad een voorstel in te dienen, onderzoekt, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten de tijdelijke bescherming met maximaal één jaar te verlengen. De tijdelijke bescherming werd met termijnen van een jaar verlengd, eerst tot en met 4 maart 2025⁴, vervolgens tot en met 4 maart 2026⁵ en daarna tot en met 4 maart 2027⁶.

Het doel van dit voorstel is tweeledig. Ten eerste wordt ermee beoogd 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 2027 tot en met 4 maart 2028. Ten tweede heeft het ten doel de tijdelijke bescherming af te stemmen op het algehele vermogen van Oekraïne om zichzelf te verdedigen in Ruslands illegale aanvalsoorlog. Daarom wordt voorgesteld dat vanaf de datum van inwerkingtreding van dit besluit tijdelijke bescherming in de regel niet wordt verleend aan

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

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

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

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

⁵ [Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2024/1836 van de Raad van 25 juni 2024 tot verlenging van de tijdelijke bescherming zoals ingevoerd bij Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2022/382 \(europa.eu\)](#).

⁶ [Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2025/1460 van de Raad van 15 juli 2025 tot verlenging van de tijdelijke bescherming zoals ingevoerd bij Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2022/382 \(europa.eu\)](#).

personen die Oekraïne verlaten en die niet kunnen aantonen dat zij van de Oekraïense autoriteiten toestemming hebben gekregen om Oekraïne te verlaten, zonder dat dit afbreuk doet aan hun militaire verplichtingen.

De situatie die tot de activering van de tijdelijke bescherming heeft geleid, duurt voort en daarom is nog een verlenging nodig.

In april 2026 genoten bijna 4,4 miljoen ontheemden uit Oekraïne tijdelijke bescherming in de EU⁷; deze groep bestond voor circa 58 % uit vrouwen⁸. Van de totale groep is bijna 30 % minderjarig (jongens en meisjes). Het aantal personen dat tijdelijke bescherming geniet in de EU-lidstaten is betrekkelijk stabiel gebleven op ongeveer 4,3 miljoen, maar is licht gestegen (van 4,21 miljoen in april 2024 tot 4,26 miljoen in maart 2025 en 4,37 miljoen in april 2026). Duitsland, Polen en Tsjechië blijven de lidstaten die het grootste aantal begunstigden van tijdelijke bescherming opvangen (bijna 1,28 miljoen in Duitsland, circa 970 000 in Polen en ruim 380 000 in Tsjechië). Sinds de inwerkingtreding van de richtlijn tijdelijke bescherming hebben de lidstaten aanzienlijke inspanningen geleverd om ontheemden uit Oekraïne te ondersteunen bij hun integratie in de gastlanden (onder meer via onderwijs en opleiding) en op de arbeidsmarkt. Zij hebben ook hun inspanningen voortgezet om de opvangcapaciteit en de noodplanning te versterken. De respons van de EU op de Russische agressie tegen Oekraïne wordt nog steeds gekenmerkt door krachtige blijken van solidariteit; ten eerste ten aanzien van Oekraïne en zijn bevolking, getuige de inspanningen van de lidstaten en hun burgers die ontheemden opvangen, en ten tweede tussen de lidstaten onderling.

De activering van de richtlijn tijdelijke bescherming zorgt er niet alleen voor dat personen die tijdelijke bescherming genieten, toegang krijgen tot een reeks geharmoniseerde rechten, maar blijft ook het risico beperken dat de asielstelsels van de lidstaten de instroom niet kunnen verwerken zonder nadelige gevolgen voor hun efficiënte werking. Tussen februari 2022 en maart 2026 hebben Oekraïense onderdanen in de EU ongeveer 94 390 verzoeken om internationale bescherming ingediend (tegenover 75 850 tussen februari 2022 en maart 2025). Tussen januari en maart 2026 is het aantal verzoeken om internationale bescherming van Oekraïense onderdanen met 57 % gedaald ten opzichte van de periode januari-maart 2025. In het rijtje landen waar de meeste verzoeken werden ingediend, namen Frankrijk en Polen respectievelijk de eerste en de tweede plaats in. De beperkte totalen laten niettemin nog altijd zien dat de tijdelijke bescherming doeltreffend is en onder meer hierdoor voorkomen wordt dat de asielstelsels van de lidstaten overstelpt raken.

Volgens de intentieanalyse van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR) van juli 2025⁹ was het percentage ontheemden dat in de toekomst naar Oekraïne hoopt terug te keren, nu kleiner dan zes maanden geleden (afgenomen van 65 % in januari-februari 2024 naar 61 % in juli-augustus 2024), terwijl het percentage dat nog geen beslissing heeft genomen over terugkeer, was gestegen (van 24 % tot 27 %); hetzelfde gold voor het percentage dat zegt niet meer op terugkeer te hopen (stijging van 11 % tot 12 %). Volgens de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)¹⁰ is een grote meerderheid

⁷ Meer dan 4,54 miljoen in de EU-lidstaten, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland.

⁸ Tenzij anders vermeld, zijn alle cijfers over tijdelijke en internationale bescherming afkomstig van Eurostat (databank - Eurostat).

⁹ [Policy brief Forecasting Refugee Return to Ukraine amid ongoing war and uncertainty](#) (beleidsnota met prognose van de terugkeer van vluchtelingen naar Oekraïne in een context van aanhoudende oorlog en onzekerheid).

¹⁰ Ukraine Regional Response: Needs, Intentions, and Border Crossings | Displacement Tracking Matrix .

van de respondenten (70 %) van plan naar Oekraïne terug te keren wanneer en als dat veilig is.

Bovendien was volgens de enquête¹¹ van het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) ongeveer een vijfde vastbesloten niet naar Oekraïne terug te keren, terwijl 22 % niet geneigd was terug te keren en 31 % onzeker was. Daarentegen was in 2025 slechts 14 % van de respondenten vastbesloten terug te keren en was 13 % eerder geneigd terug te keren. Het aandeel van degenen die vastbesloten zijn niet terug te keren, is in de loop van de tijd gestaag toegenomen, van 5 % tot 12 % en later tot 20 %. Ook het aandeel van degenen die niet geneigd waren terug te keren, is in de loop van de tijd gestaag opgelopen, van 12 % tot 15 % en later tot 22 %.

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

In Oekraïne gaat de Russische aanvalsoorlog onverminderd door. Rusland blijft doelbewust en systematisch civiele infrastructuur en bevolkte gebieden belagen. Volgens de VN-waarnemingsmissie voor de mensenrechten in Oekraïne is het aantal burgerslachtoffers in mei 2026 met 93 % gestegen ten opzichte van dezelfde maand in 2025. Dit betekent een aanzienlijke escalatie en maakt nog eens duidelijk welke tol de burgers betalen voor de oorlog.

Onvoorspelbare lucht- en droneaanvallen door Russische troepen blijven in het hele land een ernstige bedreiging vormen, ook in regio's die ver achter de frontlinie liggen. Deze aanvallen onderstrepen het brede geografische toepassingsgebied en de willekeurige aard van de aanhoudende agressie. De luchtaanvallen hebben de toegang tot betrouwbare elektriciteits-, verwarmings- en watervoorziening ernstig belemmerd, en miljoenen mensen kregen eind 2025 herhaaldelijk te maken met langdurige stroomonderbrekingen.

In december 2025 telde Oekraïne volgens schattingen van de IOM 3 712 000 intern ontheemden¹². Daarvan was drie vierde (71 %) al meer dan twee jaar ontheemd en 82 % al meer dan een jaar. Het percentage intern ontheemden dat meer dan twee jaar ontheemd was, was het hoogst onder de intern ontheemden die in het westen van het land woonden. In december 2025 waren volgens het vijfde verslag van de snelle beoordeling van schade en behoeften (RDNA5)¹³ 4 618 666 personen officieel als binnenlands ontheemden geregistreerd door het Ministerie van Sociaal Beleid. De armoede zou in 2025 verder zijn toegenomen. Oorlog treft nog steeds niet iedereen in gelijke mate: vooral vrouwen (onder meer wat betreft arbeidsparticipatie en kritieke huishoudelijke behoeften), personen met een handicap, kinderen en jongeren, intern ontheemden en ouderen moeten het ontgelden. Meer dan 15 000 mensen zijn omgekomen, meer dan 40 600 gewond geraakt en miljoenen mensen hebben hun huis verloren.

Het Bureau voor de Coördinatie van Humanitaire Aangelegenheden van de Verenigde Naties (OCHA) schatte in januari 2026 dat ongeveer 10,8 miljoen mensen in Oekraïne dringend humanitaire hulp nodig hebben¹⁴.

¹¹ Ad Hoc Report: Situation in Ukraine and Displacement to the EU+: Trends, Drivers and Future Prospects (september 2025).

¹² [Ukraine internal displacement report, General population survey, Round 22, January 2026](#) (Verslag over interne ontheemding in Oekraïne, algemene bevolkingsenquête).

¹³ Ukraine – Fifth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA5): February 2022 – December 2025.

¹⁴ Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2026 (January 2026) [EN/UK].

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

Gezien de bovenstaande ontwikkelingen is de Commissie van mening dat de redenen voor tijdelijke bescherming momenteel nog steeds bestaan en dat tijdelijke bescherming derhalve moet worden verlengd als een noodzakelijk en passend antwoord op de huidige situatie. De verlenging met nog een jaar, d.w.z. voor de periode van 5 maart 2027 tot en met 4 maart 2028, moet zo spoedig mogelijk worden goedgekeurd, overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de richtlijn tijdelijke bescherming. Dit moet ervoor zorgen dat ontheemden uit Oekraïne die in de EU-lidstaten verblijven, onder de huidige omstandigheden zoveel mogelijk stabiliteit en vooruitzichten krijgen.

Dit is in overeenstemming met de toezegging van de Unie om Oekraïne en zijn bevolking te steunen zolang dat nodig is en met haar steun voor een alomvattende, rechtvaardige en duurzame vrede, die gebaseerd is op de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht. Indien er vóór 4 maart 2028 een einde komt aan de omstandigheden die leidden tot activering van de richtlijn tijdelijke bescherming, kan de Europese Commissie in voorkomend geval bij de Raad een voorstel indienen overeenkomstig artikel 6 van de richtlijn tijdelijke bescherming. Op grond van deze bepaling kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie besluiten een einde te maken aan de tijdelijke bescherming. De Commissie moet tevens elk verzoek van een lidstaat om de Raad een voorstel voor te leggen, onderzoeken. Een dergelijk besluit van de Raad zou moeten worden gebaseerd op de vaststelling dat de situatie in het land van oorsprong een veilige en duurzame terugkeer van degenen die tijdelijke bescherming hebben verkregen, mogelijk maakt, met eerbiediging van de rechten van de mens, de grondrechten en fundamentele vrijheden, en de verplichtingen van de lidstaten inzake het verbod tot uitzetting of terugleiding.

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.

De verdere verlenging van de tijdelijke bescherming mag het legitieme algehele vermogen van Oekraïne om zich te verdedigen niet ondermijnen.

De steun van de Unie aan Oekraïne is herhaaldelijk en consequent benadrukt door de Europese Raad, die zijn niet-aflatende krachtige en onwrikbare steun voor de onafhankelijkheid, soevereiniteit en territoriale integriteit van Oekraïne binnen zijn internationaal erkende grenzen heeft uitgesproken, en heeft bevestigd dat de Unie, in coördinatie met gelijkgestemde partners en bondgenoten, zich zal blijven inzetten om alomvattende politieke, financiële, economische, humanitaire, militaire en diplomatieke steun te verlenen aan Oekraïne en zijn bevolking. De Europese Raad steunt een alomvattende, rechtvaardige en duurzame vrede in Oekraïne op basis van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht, en geschraagd door robuuste en geloofwaardige veiligheidsgaranties voor Oekraïne, met als uitgangspunt dat het cruciaal is

ervoor te zorgen dat Oekraïne over de budgettaire en militaire middelen beschikt die het in staat stelt om zijn inherente recht op zelfverdediging te blijven uitoefenen en de agressie van Rusland tegen te gaan en te ontmoedigen.

Als onderdeel van de respons van de Unie op de crisis werd tijdelijke bescherming ingevoerd. Tijdelijke bescherming is echter niet absoluut. Het is een procedure van uitzonderlijke aard die van toepassing kan zijn op specifieke groepen personen die in een besluit van de Raad worden geïdentificeerd overeenkomstig artikel 5 van de richtlijn. Tegelijkertijd voorziet de richtlijn in de mogelijkheid om personen uit te sluiten van tijdelijke bescherming, op basis van vastgestelde objectieve criteria.

In dit verband moet ten volle rekening worden gehouden met de militaire behoeften van Oekraïne om zich te verdedigen in de illegale aanvalsoorlog van Rusland, en met name met de dienstplicht zoals rechtmatig gedefinieerd door Oekraïne in zijn rechtsorde, en moet tegelijkertijd volledige steun worden verleend aan ontheemden uit Oekraïne in de vorm van tijdelijke bescherming. Het is daarom essentieel dat de Unie de tijdelijke bescherming zodanig toepast dat Oekraïne zich over de hele linie zo goed mogelijk kan verdedigen in de illegale aanvalsoorlog van Rusland en vrij kan beslissen over de organisatie van zijn strijdkrachten.

Hoewel het prioriteit blijft genieten om bescherming te bieden aan ontheemden uit Oekraïne die daaraan behoefte hebben, moet vanaf de datum van inwerkingtreding van dit besluit tijdelijke bescherming in de regel niet wordt verleend aan personen die Oekraïne verlaten en die bij nationale autoriteiten geen bewijs kunnen overleggen dat zij van de Oekraïense autoriteiten toestemming hebben gekregen om Oekraïne te verlaten, zonder dat dit afbreuk doet aan hun militaire verplichtingen.

De tijdelijke bescherming is onder andere geactiveerd om het asielstelsel van de lidstaten in stand te houden door de formaliteiten tot een minimum te beperken, rekening houdend met een massale toestroom van ontheemden. Het is belangrijk een systeem van tijdelijke bescherming te behouden dat gemakkelijk kan worden toegepast en waarbij snel kan worden gecontroleerd of personen Oekraïne mogen verlaten, zonder dat dit afbreuk doet aan hun militaire verplichtingen. In dit verband ontwikkelen de Oekraïense autoriteiten bijvoorbeeld een speciale applicatie (Reserv+) waarmee documenten kunnen worden gedownload en afgedrukt die de vrijstelling van militaire verplichtingen staven.

Met het oog op de rechtszekerheid mag de verificatie van dergelijke vereisten pas vanaf de inwerkingtreding van dit besluit van toepassing zijn op nieuwkomers die om tijdelijke bescherming verzoeken. Veel ontheemden die tijdelijke bescherming genieten, verblijven al enkele jaren in de EU en zijn geïntegreerd in hun gastsamenlevingen door de taal te leren, werk te vinden en onderwijs te volgen. Het is daarom passend dat deze personen de status van tijdelijke bescherming en de daaruit voortvloeiende rechten behouden.

De Commissie wijst erop dat uit de richtlijn tijdelijke bescherming volgt dat een persoon de aan de status verbonden rechten slechts in één lidstaat tegelijk kan genieten; derhalve moeten de lidstaten verzoeken om een verblijfsvergunning op grond van artikel 8, lid 1, van Richtlijn 2001/55 afwijzen wanneer duidelijk is dat de betrokkene op die basis reeds een verblijfsvergunning in een andere lidstaat heeft verkregen en derhalve daar de rechten geniet die verbonden zijn aan de tijdelijke bescherming (zie in dit verband punt 30 van het arrest van het Hof (Tiende kamer), zaak C-753/23 [Krasiliva], 27 februari 2025).

Daartoe blijft het, zoals ook in herinnering is gebracht in de aanbeveling van de Raad betreffende een gecoördineerde aanpak van de uitfasering van de tijdelijke bescherming¹⁵, belangrijk om regelmatig gegevens te uploaden naar het platform voor tijdelijke bescherming, met inbegrip van cijfers over inactieve registraties, en om waar nodig een snelle follow-up uit te voeren in geval van dubbele registraties.

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

Daarnaast moeten de lidstaten, parallel aan de verlenging van de tijdelijke bescherming overeenkomstig dit voorstel voor een besluit van de Raad, bij wijze van prioriteit vaart zetten achter de uitvoering van de aanbeveling van de Raad betreffende een gecoördineerde aanpak van de uitfasering van de tijdelijke bescherming, door duurzame langetermijnoplossingen uit te voeren. De lidstaten moeten er met name naar streven personen die tijdelijke bescherming genieten, geleidelijk andere wettelijke statussen te geven en te voorzien in steun om vrijwillige terugkeer en duurzame re-integratie in Oekraïne te vergemakkelijken, zodra de situatie dit toelaat.

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

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

Het voorstel is ook in overeenstemming met rechtshandelingen die deel uitmaken van het migratie- en asielpact, dat in mei 2024 is aangenomen en in juni 2026 in werking is getreden. 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

¹⁵ [Aanbeveling van de Raad van 16 september 2025 betreffende een gecoördineerde aanpak van de uitfasering van de tijdelijke bescherming voor ontheemden uit Oekraïne.](#)

ontheemden uit Oekraïne de nodige maatregelen te blijven nemen om te voorkomen dat de asielstelsels van de lidstaten overstelpt worden. Het is ook in overeenstemming met het externe optreden van de Unie. Dit voorstel is ook in overeenstemming met de beperkende maatregelen van de EU en andere acties die eveneens zijn genomen naar aanleiding van de Russische agressie tegen Oekraïne. Het maakt deel uit van een uitgebreide reeks EU-maatregelen die in reactie op de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne is getroffen.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Rechtsgrondslag

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

• Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)

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

De situatie in Oekraïne als gevolg van de Russische aanvalsoorlog heeft nog steeds gevolgen voor de EU als geheel. Hierop heeft de Europese Unie op ongekennde 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 bijna 4,4 miljoen mensen die momenteel in de Unie worden opgevangen. Bovenop de bestaande massale toestroom, die nog steeds aan de orde is, kunnen verdere grootschalige aankomsten niet worden uitgesloten, vanwege de aanhoudende volatiliteit van de situatie in Oekraïne. Het is duidelijk dat een gemeenschappelijke uitdaging voor de hele EU om een gemeenschappelijke EU-aanpak vraagt en dat maatregelen van individuele lidstaten daarvoor niet volstaan.

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

Tijdelijke bescherming is een proces van uitzonderlijke en onmiddellijke aard, met geharmoniseerde rechten in de hele Unie. Er is geen aanvraagprocedure voor tijdelijke bescherming of passende bescherming uit hoofde van het nationale recht. Wanneer de betrokkene zich bij de autoriteiten meldt om gebruik te maken van de rechten die aan tijdelijke bescherming of passende bescherming zijn verbonden, hoeft hij of zij derhalve alleen zijn of haar nationaliteit, internationale beschermingsstatus of gelijkwaardige

beschermingsstatus, verblijf in Oekraïne of, in voorkomend geval, familieband aan te tonen. Het recht op tijdelijke bescherming is onmiddellijk, maar niet absoluut, zoals blijkt uit verschillende bepalingen van de richtlijn tijdelijke bescherming. Het is derhalve passend om op het niveau van de Unie een gemeenschappelijke verificatievereiste vast te stellen om ervoor te zorgen dat de lidstaten een gecoördineerde operationele aanpak volgen bij de beoordeling van nieuwe verzoeken om gebruik te mogen maken van rechten in verband met tijdelijke bescherming, teneinde versnippering te voorkomen en de integriteit van de regeling voor tijdelijke bescherming te behouden.

Om een proces mogelijk te maken dat de formaliteiten tot een minimum beperkt en geen administratieve lasten voor de nationale overheden te creëren, moet de verificatie, indien van toepassing uit hoofde van het Oekraïense recht, dat de betrokken personen van de Oekraïense autoriteiten toestemming hebben gekregen om Oekraïne te verlaten, zonder dat dit afbreuk doet aan hun militaire verplichtingen, worden beschouwd als voldoende bewijs om het recht op tijdelijke bescherming aan te tonen.

- **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 4,4 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 de asielstelsels van de lidstaten werden overstelpt door verzoeken van personen die in de EU-lidstaten aankomen.

De verplichting om na te gaan of de betrokken personen van de Oekraïense autoriteiten een vergunning hebben gekregen waarin wordt bevestigd dat zij Oekraïne verlaten zonder dat dit afbreuk doet aan hun militaire verplichtingen, is evenredig. Deze verplichting blijft beperkt tot wat strikt noodzakelijk is om te voorkomen dat de aanhoudende noodzaak om tijdelijke bescherming te verlenen het algehele vermogen van Oekraïne ondermijnt om zichzelf te verdedigen in het licht van zijn veranderende militaire behoeften. Het is legitiem dat Oekraïne in zijn rechtsorde verplichtingen op het gebied van de dienstplicht vaststelt, met inbegrip van uitzonderingen, om te voorkomen dat bepaalde groepen Oekraïne verlaten¹⁶.

De verificatie of personen Oekraïne mogen verlaten zonder dat dit afbreuk doet aan hun militaire verplichtingen, is bedoeld als maatregel die uitsluitend op toekomstige verzoeken van toepassing is. Hiermee moet het juiste evenwicht worden bereikt tussen de noodzaak om rekening te houden met de defensiebehoeften van Oekraïne en de behoefte aan rechtszekerheid en het behoud van de rechten en legitieme verwachtingen van personen die reeds bescherming genieten in de Unie.

¹⁶ Volgens de Oekraïense wetgeving mogen Oekraïense dienstplichtige mannen (25-60 jaar) en Oekraïense mannen die op de reservelijst staan (23-25 jaar) Oekraïne niet verlaten. Oekraïense mannen tussen 18 en 22 jaar mogen, sinds de versoepeling van de Oekraïense militaire wetgeving in augustus 2025, Oekraïne verlaten, met uitzondering van mannen (en vrouwen) die zich vrijwillig bij de strijdkrachten hebben aangesloten.

Bovendien doet een dergelijke verificatie geen afbreuk aan de beslissingsbevoegdheden van de autoriteiten in specifieke gevallen, noch aan het recht van personen om in de Unie om internationale bescherming te verzoeken. Hoewel het recht van personen die uit Oekraïne komen om asiel aan te vragen als zodanig intact zou blijven, is weigering om te dienen op zich geen geldige grond voor internationale bescherming — zie in dit verband de praktische gids over politieke overtuigingen (Practical Guide on Political Opinion) van het EUAA.

- **Keuze van het instrument**

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

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Empirisch onderbouwde beleidsvorming**

Het EU-netwerk voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie, met bijzondere aandacht voor Oekraïne, en het solidariteitsplatform Oekraïne¹⁷ zetten hun activiteiten voort met als doel 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 en een gecoördineerde respons op de crisis door middel van regelmatige uitwisselingen te waarborgen. In dit verband is in beide fora gesproken over het versterken van de algemene paraatheid op EU-niveau, ook in de vorm van noodplanning. Er worden voortdurend gegevens verzameld over de huidige situatie en de verplaatsingen van personen. De lidstaten bespreken op het registratieplatform voor tijdelijke bescherming nog steeds op ad-hocbasis hoe zij de uitwisseling van informatie over personen die tijdelijke bescherming en passende bescherming uit hoofde van het nationale recht genieten, kunnen verbeteren en tegelijkertijd dubbele registraties in dezelfde lidstaat en in verschillende EU-lidstaten kunnen opsporen. Gezien het grote aantal ontheemde kinderen en jongeren wordt bij deze inspanningen steeds meer rekening gehouden met gegevens over integratie in onderwijs- en opleidingsstelsels.

De afgelopen maanden heeft de Europese Commissie regelmatig van gedachten gewisseld met de Oekraïense overheid over de vraag hoe de bescherming van de Oekraïense bevolking kan worden afgestemd op de defensiebehoeften van het land.

Daarnaast beoordelen de Europese Commissie, 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 Oekraïne¹⁸.

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

¹⁷ 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. Via het platform wordt onder meer informatie verzameld, wordt onderzocht wat er in de lidstaten nodig is, en wordt de operationele reactie op die behoeften gecoördineerd.

¹⁸ World Bank Group, “Ukraine Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA5) (februari 2022 – december 2025).

intenties van degenen die de oorlog ontvluchten en van degenen die de grens opnieuw oversteken en terugkeren naar Oekraïne, en het beoordelen van de voorwaarden voor terugkeer. De UNHCR publiceert regelmatig informatie over de intenties en perspectieven van ontheemden (ook intern ontheemden) uit Oekraïne. Uit enquêtes en documenten van bovengenoemde internationale organisaties blijkt dat de huidige situatie nog steeds volatiel en onzeker is, zodat terugkeer onder veilige en duurzame omstandigheden niet mogelijk is. Volgens schattingen van de UNHCR waren er in februari 2026 wereldwijd 5,9 miljoen mensen geregistreerd die Oekraïne zijn ontvlucht¹⁹.

- **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 2027; dit gebeurde op ministerieel niveau alsook in maart en mei 2026 in het Strategisch Comité immigratie, grenzen en asiel (Scifa) van de Raad en de raden Justitie en Binnenlandse Zaken, waar de lidstaten onderstreepten dat de tijdelijke bescherming zo spoedig mogelijk met nog een jaar moet worden verlengd om een gemeenschappelijke Europese respons te handhaven.

Tijdens de laatste vergadering van het Scifa in april 2026 erkenden de lidstaten dat het in de huidige onstabiele situatie niet mogelijk is om de tijdelijke bescherming te beëindigen. De lidstaten bespraken ook mogelijke nieuwe modaliteiten voor het toepassingsgebied van tijdelijke bescherming om beter rekening te houden met de veranderende situatie en de tijdelijke bescherming af te stemmen op de veranderende defensiebehoeften van Oekraïne. Tijdens de laatste vergadering van de JBZ-raden in mei 2026 bespraken de lidstaten opties voor nieuwe modaliteiten in verband met het toepassingsgebied van tijdelijke bescherming, waarbij zij benadrukten dat deze eenvoudig moeten kunnen worden toegepast en dat zo spoedig mogelijk een besluit moet worden genomen.

In het kader van het solidariteitsplatform vonden tegelijkertijd aanvullende besprekingen plaats, waarbij de meeste lidstaten verklaarden dat de tijdelijke bescherming met nog een jaar moet worden verlengd om een gemeenschappelijke Europese respons te handhaven, de begunstigden duidelijkheid moet worden verschaft en de lidstaten in staat moeten worden gesteld op nationaal niveau de nodige administratieve en juridische stappen te ondernemen (zoals het verlengen van verblijfsvergunningen). De lidstaten wezen er ook op dat een gemakkelijke administratieve procedure moet worden gehandhaafd om in aanmerking te komen voor tijdelijke bescherming en dat moet worden voorkomen dat de asielstelsels overbelast raken. De ministers van Binnenlandse Zaken spraken tijdens de informele Raad Binnenlandse Zaken van 4 juni ook hun algemene steun uit voor een verdere verlenging van de tijdelijke bescherming met één jaar en voor het overwegen van aanpassingen om ten volle rekening te houden met de veranderende defensiebehoeften van Oekraïne.

¹⁹ Ukraine Refugee Situation.

De Commissie heeft ook regelmatig contact gehad met de Oekraïense autoriteiten om informatie te verzamelen over de situatie ter plaatse. Daarnaast heeft de Commissie, overeenkomstig artikel 3 van de richtlijn tijdelijke bescherming, overleg gepleegd met de UNHCR, die de situatie heeft beoordeeld, relevante input heeft geleverd en enquêtes naar de intenties van ontheemden heeft uitgevoerd.

- **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 betreffende beleid op het gebied van binnenlandse zaken en cohesie²⁰.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Artikelsgewijze toelichting**

Artikel 1 voorziet in de verlenging van de tijdelijke bescherming met één jaar (van 5 maart 2027 tot en met 4 maart 2028) voor ontheemden als bedoeld in artikel 2 van het besluit van de Raad, zoals gewijzigd bij artikel 1 van dit besluit.

Op grond van *artikel 2* wordt in de regel geen tijdelijke bescherming verleend aan personen die vanaf de datum van inwerkingtreding van dit besluit Oekraïne verlaten en die bij nationale autoriteiten geen bewijs kunnen overleggen om te staven dat zij van de Oekraïense autoriteiten toestemming hebben gekregen om Oekraïne te verlaten, zonder dat dit afbreuk doet aan hun militaire verplichtingen.

In *artikel 3* wordt de datum van inwerkingtreding en toepassing van dit besluit vastgesteld.

²⁰ Cohesiebeleid voor vluchtelingen in Europa, het zogenaamde “CARE”-pakket (CARE, CARE-plus en Fast-CARE).

Voorstel voor een

UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot verlenging van de tijdelijke bescherming, zoals ingevoerd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382, tot en met 4 maart 2028

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 personen¹, 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) 2022/382² 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) 2023/2409³ vastgesteld, waarbij de bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 ingevoerde tijdelijke bescherming tot en met 4 maart 2025 werd verlengd. Op 25 juni 2024 heeft de Raad Uitvoeringsbesluit (EU) 2024/1836⁴ vastgesteld, waarbij de bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 ingevoerde tijdelijke bescherming tot en met 4 maart 2026 werd verlengd. Op

¹ PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>).

² 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).

³ Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 van de Raad van 19 oktober 2023 tot verlenging van de tijdelijke bescherming zoals ingevoerd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 (PB L, 2023/2409 van 24.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2023/2409/oj).

⁴ Uitvoeringsbesluit (EU) 2024/1836 van de Raad van 25 juni 2024 tot verlenging van de tijdelijke bescherming zoals ingevoerd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 (PB L, 2024/1836 van 3.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1836/oj).

15 juli 2025 heeft de Raad Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/1460⁵ vastgesteld, waarbij de bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 ingevoerde tijdelijke bescherming tot en met 4 maart 2027 werd verlengd.

- (4) In het kader van de activering van Richtlijn 2001/55/EG zijn de lidstaten in een verklaring⁶ van 4 maart 2022 unaniem overeengekomen artikel 11 van die richtlijn niet toe te passen op personen die in een bepaalde lidstaat tijdelijke bescherming genieten overeenkomstig Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 en die zonder toestemming naar een andere lidstaat verhuizen, tenzij de lidstaten op bilaterale basis anders overeenkomen.
- (5) Om ervoor te zorgen dat een persoon de aan tijdelijke bescherming verbonden rechten daadwerkelijk in slechts één lidstaat tegelijk kan genieten en om meerdere registraties voor tijdelijke bescherming te voorkomen, moeten de lidstaten verzoeken om een verblijfsvergunning op grond van artikel 8, lid 1, van Richtlijn 2001/55/EG afwijzen wanneer duidelijk is dat de betrokkene op die basis reeds een verblijfsvergunning in een andere lidstaat heeft verkregen en derhalve daar de rechten geniet die verbonden zijn aan de tijdelijke bescherming, waaronder sociale bijstand. Dit zou in overeenstemming zijn met het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in zaak C-753/23⁷ en met name met punt 30.
- (6) Om te zorgen voor een tijdig situatiebeeld voor operationele doeleinden, moeten de lidstaten voor een samenhangend beheer van en toezicht op de afgifte van verblijfsvergunningen regelmatig nauwkeurige en actuele gegevens uploaden op het registratieplatform voor tijdelijke bescherming, met inbegrip van cijfers over inactieve registraties.
- (7) Er zijn momenteel bijna 4,4 miljoen ontheemden uit Oekraïne die tijdelijke bescherming genieten in de Unie. Het totale aantal registraties van personen die tijdelijke bescherming genieten, is relatief stabiel gebleven op ongeveer 4,3 miljoen, maar blijft licht stijgen en slechts weinigen hebben gemeld permanent naar Oekraïne terug te keren. Gezien de huidige situatie in Oekraïne is de terugkeer naar het land van de meeste ontheemden in veilige en duurzame omstandigheden niet mogelijk. In december 2025 telde Oekraïne volgens schattingen van de IOM 3 712 000 intern ontheemden⁸. Daarvan was drie vierde (71 %) al meer dan twee jaar ontheemd en 82 % al meer dan een jaar. Het percentage intern ontheemden dat meer dan twee jaar ontheemd was, was het hoogst onder de intern ontheemden die in het westen van het land woonden. Het Bureau voor de Coördinatie van Humanitaire Aangelegenheden van de Verenigde Naties schat dat in 2026 ongeveer 10,8 miljoen mensen in Oekraïne dringend humanitaire hulp nodig hebben.

⁵ [Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2025/1460 van de Raad van 15 juli 2025 tot verlenging van de tijdelijke bescherming zoals ingevoerd bij Uitvoeringsbesluit \(EU\) 2022/382 \(PB L, 2025/1460 van 24.7.2025, ELI:\[http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/1460/oj\]\(http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/1460/oj\)\).](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32025L1460)

⁶ 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.

⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 27 februari 2025, A. N./Ministerstvo vnitra, C-753/23, ECLI:EU:C:2025:133.

⁸ Ukraine Internal Displacement Report - Round 22 (January 2026) (Verslag over interne ontheemding in Oekraïne).

- (8) Bovendien kunnen verdere grootschalige aankomsten niet worden uitgesloten vanwege de moeilijke humanitaire omstandigheden, de algemene volatiliteit en de onzekerheid van de situatie in Oekraïne als gevolg van Ruslands aanvalsoorlog, waaronder verhevigde, opeenvolgende 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 genieten tegelijkertijd om internationale bescherming zouden verzoeken.
- (9) Aangezien het grote aantal ontheemden dat tijdelijke bescherming in de Unie geniet, waarschijnlijk niet zal afnemen zolang de oorlog tegen Oekraïne voortduurt, is een verlenging van de tijdelijke bescherming noodzakelijk om te kunnen inspelen op de situatie van personen die momenteel tijdelijke bescherming in de Unie genieten of die vanaf 5 maart 2027 een dergelijke bescherming nodig zullen hebben. Hierdoor wordt immers voorzien in onmiddellijke bescherming en toegang tot een geharmoniseerd pakket rechten, terwijl de formaliteiten bij een massale toestroom naar de Unie tot een minimum worden beperkt. De verlenging van de tijdelijke bescherming moet er ook toe bijdragen dat de asielstelsels van de lidstaten niet worden overstelpt door een aanzienlijke toename van het aantal verzoeken om internationale bescherming die personen die tijdelijke bescherming genieten tot en met 4 maart 2027 zouden kunnen indienen, 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 2028 in de Unie aankomen, zouden kunnen indienen.
- (10) Aangezien de redenen voor tijdelijke bescherming blijven bestaan, moet de tijdelijke bescherming voor de in Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 bedoelde categorieën ontheemden dan ook tot en met 4 maart 2028 worden verlengd.
- (11) Hoewel de tijdelijke bescherming met nog eens één jaar moet worden verlengd, is het belangrijk dat bij een gemeenschappelijke aanpak van de Unie rekening wordt gehouden met de veranderende defensiebehoeften van Oekraïne.
- (12) In zijn conclusies heeft de Europese Raad zijn niet-aflatende krachtige en onwrikbare steun voor de onafhankelijkheid, soevereiniteit en territoriale integriteit van Oekraïne binnen zijn internationaal erkende grenzen bevestigd, en eveneens herhaald dat de Unie zich inzet om Oekraïne en zijn bevolking breed te blijven ondersteunen op politiek, financieel, economisch, humanitair, militair en diplomatiek gebied. De Europese Raad steunt een alomvattende, rechtvaardige en duurzame vrede in Oekraïne op basis van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties en het internationaal recht, en geschraagd door robuuste en geloofwaardige veiligheidsgaranties voor Oekraïne, met als uitgangspunt dat het cruciaal is ervoor te zorgen dat Oekraïne over de budgettaire en militaire middelen beschikt die het in staat stelt om zijn inherente recht op zelfverdediging te blijven uitoefenen en de agressie van Rusland tegen te gaan en te ontmoedigen.
- (13) Overeenkomstig Richtlijn 2001/55/EG van de Raad is de regeling inzake tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden een procedure van uitzonderlijke aard, die van toepassing kan zijn op specifieke groepen personen en in het kader waarvan tegelijkertijd objectieve uitsluitingscriteria kunnen worden vastgesteld, met volledige inachtneming van de verplichtingen die voortvloeien uit het internationaal recht, het recht van de Unie en de grondrechten. Zo mogen met name aanvragen voor tijdelijke bescherming niet worden goedgekeurd van personen die van

de Oekraïense autoriteiten geen toestemming hebben gekregen om Oekraïne te verlaten om aan hun militaire verplichtingen te voldoen.

- (14) De veranderende militaire behoeften van Oekraïne om zich te verdedigen in de illegale aanvalsoorlog van Rusland, en met name de dienstplicht zoals rechtmatig door Oekraïne in zijn rechtsorde gedefinieerd, moeten volledig door de Unie worden ondersteund. De lidstaten moeten ten volle rekening houden met deze behoeften en tegelijkertijd volledige steun verlenen aan ontheemden uit Oekraïne door hen tijdelijke bescherming te bieden. Het is daarom essentieel dat de Unie de tijdelijke bescherming, die ontheemden weliswaar ten goede komt, niet zodanig blijft toepassen dat hierdoor het algehele vermogen van Oekraïne om zich zo goed mogelijk te verdedigen in de illegale aanvalsoorlog van Rusland en om vrij te beslissen over de organisatie van zijn strijdkrachten, kan worden geschaad.
- (15) Om deze reden mag, onverminderd het recht van de Unie en de grondrechten, in de regel geen tijdelijke bescherming worden verleend aan personen die bij nationale autoriteiten niet kunnen bewijzen dat zij van de Oekraïense autoriteiten, indien van toepassing volgens het Oekraïense recht, toestemming hebben gekregen om Oekraïne te verlaten, zonder dat dit afbreuk doet aan hun militaire verplichtingen. Aangezien rekening moet worden gehouden met de huidige defensiebehoeften zoals vastgesteld door Oekraïne, zonder dat dit van invloed is op de situatie van personen die reeds tijdelijke bescherming genieten, moet de verificatie van een dergelijke vereiste vanaf de dag na de bekendmaking van dit besluit in het Publicatieblad van toepassing worden op ontheemden uit Oekraïne.
- (16) Het recht op tijdelijke bescherming gaat onmiddellijk in. Hoewel lidstaten, voor de goede registratie van personen, kunnen besluiten dat aan bepaalde vereisten moet worden voldaan, zoals het invullen van registratieformulier en het overleggen van bewijsmateriaal, zoals bepaald in Besluit (EU) 2022/382 van de Raad, is een van de doelstellingen van de regeling voor tijdelijke bescherming om via een snelle en eenvoudige procedure de formaliteiten tot een minimum te beperken. Daarom is het belangrijk dat de autoriteiten van de lidstaten snel kunnen controleren of personen het grondgebied van Oekraïne mogen verlaten, zonder dat dit afbreuk doet aan hun militaire verplichtingen. Zo zouden de lidstaten bijvoorbeeld toegang kunnen krijgen tot het toestemmingsdocument van de Oekraïense autoriteiten via de hiervoor bestemde applicatie Reserv+, die momenteel door Oekraïne wordt ontwikkeld.
- (17) Op 16 september 2025 heeft de Raad zijn aanbeveling⁹ betreffende een gecoördineerde aanpak van de uitfasering van de tijdelijke bescherming voor ontheemden uit Oekraïne, vastgesteld. Deze verlenging doet geen afbreuk aan de voortzetting van de uitvoering van de daarin vastgestelde maatregelen, die een prioriteit moeten blijven. In dat verband moeten de lidstaten de overgang van personen die tijdelijke bescherming genieten naar andere wettelijke statussen, alsook vrijwillige terugkeer en re-integratie, op gecoördineerde wijze versnellen wanneer de situatie dit toelaat.
- (18) Dit besluit is in overeenstemming met de grondrechten en strookt met de beginselen die zijn vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

⁹ [Aanbeveling van de Raad van 16 september 2025 betreffende een gecoördineerde aanpak van de uitfasering van de tijdelijke bescherming voor ontheemden uit Oekraïne, \(PB C, C/2025/5129 van 23.9.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/5129/oj\).](http://data.europa.eu/eli/C/2025/5129/oj)

- (19) De Raad bevestigt nogmaals vastbesloten te zijn Oekraïne en zijn bevolking te steunen zolang dit nodig is, en spreekt nogmaals zijn steun uit voor een alomvattende, rechtvaardige en blijvende vrede, gebaseerd op de beginselen van het VN-Handvest en het internationaal recht, en in het geval van een duurzaam staakt-het-vuren, is de Raad bereid te handelen overeenkomstig artikel 6, lid 1, punt b), van Richtlijn 2001/55/EG.
- (20) Ierland is gebonden door Richtlijn 2001/55/EG en neemt derhalve deel aan de vaststelling en toepassing van dit besluit.
- (21) 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 is verlengd bij Uitvoeringsbesluiten (EU) 2023/2409, (EU) 2024/1836 en (EU) 2025/1460, wordt opnieuw met één jaar verlengd, tot en met 4 maart 2028.

Artikel 2

Onverminderd het Unierecht en de grondrechten wordt de tijdelijke bescherming overeenkomstig artikel 1 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/1460 of zoals verlengd overeenkomstig artikel 1, niet verleend aan personen die hun militaire verplichtingen uit hoofde van het Oekraïense recht niet nakomen en die om die reden van de Oekraïense autoriteiten geen toestemming hebben gekregen om Oekraïne te verlaten.

Dit artikel is niet van toepassing op personen die op de datum van inwerkingtreding van dit besluit reeds tijdelijke bescherming genieten.

Artikel 3

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

Het is van toepassing met ingang van 5 maart 2027, met uitzondering van artikel 2, dat van toepassing is met ingang van de datum van inwerkingtreding van dit besluit.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter