

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4064

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 1 fiche die werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Verordening Veilige landen van herkomst

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

Fiche: Verordening Veilige landen van herkomst

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2024/1348 as regards the establishment of a list of safe countries of origin at Union level.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
16 april 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 186
2025/0101 (COD)
- d) *EUR-Lex*
EUR-Lex – 52025PC0186 – EN – EUR-Lex
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ-Raad)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Asiel en Migratie
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 78, lid 2, onder d), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Het voorstel van de Europese Commissie (hierna: Commissie) omvat een wijziging van de Asielprocedureverordening¹, die onderdeel is van het Asiel- en Migratiepact (hierna: het Pact). De Asielprocedureverordening is vastgesteld op 14 mei 2024 en is van toepassing vanaf 12 juni 2026. De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op het vaststellen van een EU-lijst van veilige landen van herkomst. Daarnaast krijgen lidstaten de mogelijkheid twee onderdelen uit de verordening versneld toe te passen. Ten eerste het toepassen van uitzonderingen voor bepaalde groepen of gebiedsdelen bij de aanmerking van veilige derde landen en veilige landen van herkomst, en ten tweede het toepassen van een laag inwilligingspercentage als grondslag voor asielgrensprocedures en versnelde procedures.

Op grond van de Asielprocedureverordening kunnen zowel op het niveau van de Unie als op nationaal niveau lijsten van veilige landen van herkomst worden opgesteld. Indien een verzoeker afkomstig is uit een land dat is aangemerkt als veilig land van herkomst, moet de lidstaat onder het Pact in beginsel een versnelde procedure toepassen. Een derde land kan worden aangewezen als veilig land van herkomst als op basis van de rechtstoestand, de toepassing van de rechtsvoorschriften in een democratisch stelsel en de algemene politieke omstandigheden kan worden aangetoond dat er geen sprake is van vervolging in de zin van het

¹ Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU.

Vluchtelingenverdrag², noch van een reëel risico op ernstige schade als gedefinieerd in artikel 15 van de Kwalificatieverordening.³ Het concept «veilig land van herkomst» mag niet worden toegepast als de verzoeker elementen verstrekt die rechtvaardigen dat het begrip «veilig land van herkomst» niet op hem of haar van toepassing is.

In het voorstel wordt artikel 62 van de Asielprocedureverordening gewijzigd door veilige landen van herkomst op het niveau van de Unie aan te wijzen.

Ten eerste worden landen met de status van kandidaat-lidstaat van de EU aangemerkt als veilig land van herkomst, *tenzij* er: (1) In dat land sprake is van een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict in dat land (vergelijk artikel 15, onder c, van de Kwalificatieverordening); (2) Ten aanzien van dat land beperkende maatregelen genomen zijn op het gebied van de economische en financiële betrekkingen⁴; of (3) Het inwilligingspercentage van asielaanvragen van verzoekers afkomstig uit dat land Uniebreed hoger is dan 20%.

Ten tweede worden in een nieuwe bijlage aangemerkt als veilige landen van herkomst op het niveau van de Unie: Bangladesh, Colombia, Egypte, India, Kosovo, Marokko en Tunesië.

Daarnaast regelt het voorstel dat lidstaten enkele onderdelen van de Asielprocedureverordening vervroegd kunnen toepassen. Dat betreft ten eerste de mogelijkheid om nationaal bij het aanmerken van een land als veilig land van herkomst of veilig derde land uitzondering te maken voor bepaalde gebiedsdelen of specifieke categorieën personen.⁵ Ten tweede krijgen lidstaten de mogelijkheid om de versnelde procedure of de asielgrensprocedure vervroegd toe te passen als een aanvrager afkomstig is uit een land waarvoor het inwilligingspercentage Uniebreed 20% of lager is. In het voorstel gaat het om vrijwillige toepassing van deze onderdelen. Pas vanaf 12 juni 2026 wordt de toepassing verplicht.

b) Impact assessment Commissie

Niet opgesteld.

² Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1954, 88) en het bijbehorende Protocol van New York van 1967 (Trb. 1967, 76);

³ Verordening (EU) 2024/1347 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, en voor de inhoud van de verleende bescherming, tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad; Artikel 15 Kwalificatieverordening luidt: «Ernstige schade (...) bestaat uit: a) de doodstraf of executie, of b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn of haar land van herkomst, of c) een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

⁴ Artikel 215 VWEU.

⁵ Artikel 59, tweede lid, 61, tweede lid en 61, vijfde lid, onder b, van de Asielprocedureverordening

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Nederland kent sinds de invoering van de Asielprocedurerichtlijn⁶ in 2015 een nationale lijst van veilige landen van herkomst. Op basis van die lijst wordt beleid inzake veilige landen van herkomst gevoerd. Dat wil zeggen dat ten aanzien van deze landen de presumptie bestaat dat er in het algemeen en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging, noch van foltering of onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, noch van bedreiging door willekeurig geweld in het kader van een internationaal of intern gewapend conflict. Als iemand uit een veilig land een asielaanvraag indient, gaat Nederland er op voorhand vanuit dat de kans groot is dat hij geen bescherming nodig heeft en dat de asielaanvraag kan worden afgewezen. Deze zaken worden geprioriteerd en behandeld in een snelle procedure. In die procedure krijgt de verzoeker wel de gelegenheid om aan te voeren waarom het land in zijn specifieke geval niet als veilig kan worden aangemerkt.

De nationale lijst wordt regelmatig herzien. Van ieder land op de lijst wordt iedere twee jaar een herbeoordeling gemaakt met de vraag of het land nog steeds kan worden aangemerkt als veilig land van herkomst. In veel gevallen is er een uitzondering voor gebiedsdelen en voor bepaalde categorieën personen. Op 4 oktober 2024 heeft het Hof van Justitie van de EU geoordeeld dat uitzonderingen ten aanzien van gebiedsdelen op basis van de Asielprocedurerichtlijn niet zijn toegestaan.⁷ Onduidelijk is of dit ook geldt voor het maken van uitzonderingen ten aanzien van bepaalde categorieën personen. Hierover zijn momenteel meerdere zaken aanhangig bij het Hof van Justitie van de EU.⁸

Voor wat betreft het onderdeel met betrekking tot de grensprocedure geldt dat Nederland al de grensprocedure hanteert op grond van de Asielprocedurerichtlijn. Aan de buitengrens kunnen beslissingen op asielverzoeken worden genomen als de aanvraag niet-ontvankelijk kan worden verklaard (o.a. eerste land van asiel, veilig derde land, opvolgende aanvragen zonder nieuwe elementen of bevindingen), of als er omstandigheden spelen die een versnelde behandeling rechtvaardigen. Bij deze laatstgenoemde categorie gaat het om aanvragen die op basis van de huidige richtlijn kennelijk ongegrond kunnen worden verklaard. Als de asielgrensprocedure van toepassing is, krijgt de betrokken persoon geen toegang tot het grondgebied van de lidstaat.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel en kan zich in grote lijnen vinden in de inhoudelijke keuzes die zijn gemaakt. Ten aanzien van de voorgestelde EU-lijst met veilige landen van herkomst, ziet het kabinet het als voordeel dat asielverzoeken van verzoekers uit landen die op de EU-lijst van veilige landen van herkomst staan straks in alle lidstaten versneld zullen worden afgehandeld. Het is immers de inzet van het kabinet dat EU-breed procedures van personen met weinig kans op asiel snel worden afgehandeld, zodat na afwijzing kan worden overgegaan tot terugkeer naar het land van herkomst. Daarbij blijft het voor lidstaten mogelijk om

⁶ Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking).

⁷ C-406/22.

⁸ O.a. zaken C-758/24 en C-759/24.

aanvullend nationale lijsten van veilige landen van herkomst aan te houden.

Wel zijn er op specifieke onderdelen van de voorgestelde lijst nog vragen. Zo staan enkele landen op de voorgestelde EU-lijst die door Nederland momenteel op nationaal niveau niet als veilig zijn aangeduid. Ook zijn er landen als veilig aangemerkt die door Nederland weliswaar ook als veilig land van herkomst zijn aangemerkt, maar waarbij uitzonderingen zijn gemaakt voor gebiedsdelen of bepaalde categorieën personen. Dergelijke uitzonderingen zijn in het voorstel van de Commissie niet gemaakt. Het kabinet zal daarom inzetten op meer inzicht in de door de Commissie gebruikte bronnen, criteria en de wijze van beoordeling van veilige landen, zodat de aanmerking van veilige landen van herkomst, en het eventueel toepassen van uitzonderingen voor gebiedsdelen of categorieën personen, Uniebreed zoveel mogelijk op dezelfde wijze plaatsvindt.

Het kabinet staat eveneens positief tegenover het voorstel om lidstaten enkele onderdelen van de Asielprocedureverordening versneld te laten toepassen. Het kabinet verwelkomt het voorstel om versneld veilige landen met uitzonderingen aan te kunnen wijzen, aangezien dit het aantal landen dat als veilig kan worden aangemerkt vergroot. Het kabinet verwelkomt ook ten eerste dat de Commissie voorstelt de asielgrensprocedures op basis van lage inwilligingspercentages versneld toe te passen. Aangezien Nederland reeds asielgrensprocedures voert voor kansarme asielverzoeken, zal verkend worden in hoeverre het mogelijk is deze versnellingen in het nationale stelsel toe te passen, vooruitlopend op de hervorming van de asielprocedure (en benodigde nationale wijzigingen) per 12 juni 2026. Het kabinet zal ook informeren naar de mogelijkheden om de EU-lijst van veilige landen van herkomst versneld toe te passen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De verwachting is dat het voorstel voor de vaststelling van de EU-lijst met veilige landen van herkomst in algemene zin positief zal worden ontvangen door de lidstaten. Daarbij zullen verschillende lidstaten naar verwachting vragen hebben over de samenhang tussen nationale en EU-lijsten en de criteria voor het aanmerken van uitzonderingscategorieën en het maken van (nationale) uitzonderingen ten aanzien van gebiedsdelen, en de beoordelingscriteria die aan de EU-lijst ten grondslag liggen.

Voor wat betreft de versnelling van de specifieke elementen van het Pact is de verwachting dat de lidstaten ook hier positief tegenover zullen staan. Wel hebben verschillende lidstaten reeds het vrijwillig karakter van het versnellingsvoorstel benadrukt, en aangegeven dat, gezien de uitdagende implementatietermijn van het Pact, de ruimte voor versnelling beperkt zal zijn. De positie van het EP ten aanzien van het voorstel is nog niet bekend.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen, toetst het kabinet of de EU handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar door de lidstaten in de EU-verdragen zijn toegedeeld om de daarin bepaalde doelstellingen te verwezenlijken. Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. Het voorstel is gebaseerd op artikel 78, lid 2, onder d), VWEU. Deze rechtsgrondslag geeft de EU de bevoegdheid tot het vaststellen van gemeenschappelijke procedures voor toekenning of intrekking van de uniforme status van asiel of van subsidiaire bescherming. Het kabinet kan zich

vinden in deze rechtsgrondslag. Op het terrein van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, lid 2, onder j, VWEU).

b) Subsidiariteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen, toetst het kabinet de subsidiariteit van het optreden van de Commissie. Dit houdt in dat het kabinet op de gebieden die niet onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen, of wanneer sprake is van een voorstel dat gezien zijn aard enkel door de EU kan worden uitgeoefend, toetst of het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kan worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Unie kan worden bereikt (het subsidiariteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de subsidiariteit is positief. Het voorstel heeft tot doel om een gemeenschappelijke lijst van veilige landen van herkomst op het niveau van de Unie op te stellen, zodat alle lidstaten gemakkelijker gebruik kunnen maken van de procedures die verband houden met de toepassing van het begrip «veilig land van herkomst», en om verschillen tussen lidstaten van nationale lijsten van veilige landen van herkomst aan te pakken. Gezien het overkoepelende en grensoverschrijdende karakter van deze doelstellingen kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig. Om die redenen is optreden op het niveau van de EU gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Als onderdeel van de toets of de EU mag optreden conform de EU-verdragen toetst het kabinet of de inhoud en vorm van het optreden van de Unie niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de EU-verdragen te verwezenlijken (het proportionaliteitsbeginsel). Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit is positief. Het voorstel heeft tot doel om een gemeenschappelijke lijst van veilige landen van herkomst op het niveau van de Unie op te stellen, zodat alle lidstaten gemakkelijker gebruik kunnen maken van de procedures die verband houden met de toepassing van het begrip «veilig land van herkomst», en om verschillen tussen lidstaten van nationale lijsten van veilige landen van herkomst aan te pakken. Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, omdat het gaat om het dwingend Uniebreed vaststellen van een lijst van veilige landen van herkomst, waarmee de doelstelling wordt verwezenlijkt. Het kabinet merkt op dat in de (al vastgestelde) Asielprocedureverordening is bepaald dat een dergelijke lijst zal worden vastgesteld. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, omdat hiermee in lijn met de Asielprocedureverordening Uniebreed (en specifiek) asielbeleid wordt vastgesteld zonder dat de ruimte van lidstaten onnodig wordt ingeperkt of zonder mogelijk ander, minder ingrijpend optreden.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie geeft aan dat het voorstel geen gevolgen met zich brengt voor het EU-budget en ook geen budgettaire gevolgen zou moeten hebben voor de lidstaten. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en

dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Het kabinet wil niet vooruitlopen op de onderhandelingen voor het volgende Meerjarig Financieel Kader (MFK) en de integrale afweging van middelen na 2027.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid, medeoverheden, bedrijfsleven en burger

(Eventuele) budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Het voorstel zelf geeft geen aanleiding om gevolgen te verwachten op regeldruk en administratieve lasten, voor de overheid, bedrijfsleven of burgers.

De uiteindelijke regeldruk en administratieve lasten zijn afhankelijk van de specifieke invulling van de doelen in concrete beleidsmaatregelen. Bij de uitwerking van eventuele maatregelen zal het kabinet zich inspannen om onwenselijke gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten en andere uitvoeringslasten te voorkomen of te mitigeren. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met eventuele gevolgen voor medeoverheden.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het voorstel heeft geen gevolgen voor regeldruk voor burgers en bedrijven, buiten het feit dat burgers door de toename van versnelde toepassingen van asielprocedures minder procedurele belasting onder vinden in die gevallen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het opnemen (of juist niet) van een land op de EU-lijst van veilige landen van herkomst kan gevoelig liggen bij de betreffende landen en kan daarmee invloed hebben op de brede relatie tussen de EU en het betreffende land.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

De voorgestelde wijzigingen in de Asielprocedureverordening hebben rechtstreekse werking.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

Niet van toepassing voor dit voorstel.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordening treedt in werking met ingang van de dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. Het is vanaf die datum direct toepasbaar overeenkomstig de verdragen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Niet van toepassing ten aanzien van dit voorstel.

e) Constitutionele toets

Niet van toepassing.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De voorgestelde maatregelen in de nieuwe verordening leveren een wijziging op van de werkzaamheden bij het beoordelen van asielaanvragen, grotendeels binnen de kaders die nu ook al bekend zijn. Desalniettemin vraagt het versnellen van deze specifieke elementen van het Pact om inbedding in de nationale kaders, hetgeen in samenhang moet worden gezien met de implementatie van de overige onderdelen van het Pact. Een vlot verloop van het Europese wetgevingsproces vergroot de toegevoegde waarde vanuit het perspectief van de uitvoering. Voor de uitvoering is in de eerste plaats de migratieketen verantwoordelijk. In de besprekingen van het voorstel zal het kabinet erop alert zijn of de voorstellen praktisch uitvoerbaar zijn.

Handhaving met betrekking tot dit voorstel valt binnen de algemene kaders voor de migratieketen. Het kabinet verwacht geen ingrijpende consequenties.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.