



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](http://www.rijksoverheid.nl/jenv)

# nota

Afdelingsuitspraak 15C

**Datum**  
6 augustus 2024

**Onze referentie**  
5685920

**Bijlage(n)**  
0

## 1. Aanleiding

Op 17 juli 2024 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling), in hoger beroep uitspraak gedaan over het gewijzigde kader inzake de beoordeling van ernstige schade in de zin van artikel 15, onder c van de Europese Kwalificatierichtlijn (KRI). Als gevolg van deze Afdelingsuitspraak dient dit kader te worden aangepast.

## 2. Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd om akkoord te gaan met het in deze nota voorgestelde beleidskader. Bij uw akkoord wordt het huidige beleidskader aangepast in de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc) en wordt de Kamer geïnformeerd met bijgevoegde concept brief.

## 3. Kernpunten

Ten aanzien van de beoordeling van een reëel risico op ernstige schade door willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict komt de Afdeling, tot het oordeel dat de ondergrens die wordt gehanteerd in het beleidskader zoals dat is toegelicht in de Tweede Kamerbrief van 5 maart 2024 niet houdbaar is. De Afdeling komt met haar oordeel tevens terug op haar eerdere vaste rechtspraak waaruit volgde dat individuele omstandigheden nooit worden betrokken bij de beoordeling van het risico zoals bedoeld in artikel 15, onder c, KRI. De Afdeling oordeelt thans als volgt:

- Bij de beoordeling van het reële risico op ernstige schade in de zin van 15, onder c, KRI móeten de individuele omstandigheden worden betrokken als:
  - a) er in een land of bepaald gebied willekeurig geweld is;
  - b) dat geweld plaatsvindt binnen een internationaal of binnenlands gewapend conflict.
- Dit is slechts anders als er sprake is van een de meest uitzonderlijke situaties waarbij de enkele aanwezigheid van de vreemdeling in een bepaald gebied al tot een reëel risico op ernstige schade leidt.
- Voor de overige gevallen mag het bereiken van een bepaalde mate van het willekeurige geweld niet als drempel gelden alvorens individuele omstandigheden bij de beoordeling te betrekken. Ook bij meer incidenteel

geweld moeten de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling bij de beoordeling worden betrokken.

- Sinds een arrest van het HvJEU, d.d. 9 november 2023, wordt het uitgangspunt gehanteerd in het beleid dat er bij een te lage mate van willekeurig geweld geen ruimte is voor het betrekken van de individuele omstandigheden, omdat er reeds vanwege de lage mate van willekeurig geweld al geen sprake kan zijn van een reëel risico daar het slachtoffer van te worden.
- Dit uitgangspunt wordt door de Afdeling niet gevolgd en is niet langer houdbaar. Het arrest van het HvJEU en de tekst van artikel 15, onder c, KRI zouden geen aanknopingspunten bieden voor het standpunt dat het willekeurige geweld een bepaalde of hoge mate moet hebben alvorens wordt overgegaan tot de beoordeling van het risico op ernstige schade.
- Volgens de Afdeling volgt uit het arrest van het HvJEU juist dat de individuele omstandigheden in minder uitzonderlijke situaties meer gewicht moeten hebben om te komen tot een reëel risico op ernstige schade.
- Daarnaast oordeelt de Afdeling dat alle vormen van eerder ondervonden ernstige schade – zowel gericht als willekeurig – bij de individuele beoordeling moet worden betrokken.

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

**Datum**  
6 augustus 2024

**Onze referentie**  
5685920

Naar aanleiding van bovenstaand oordeel dient het beleidskader aangepast te worden. Daartoe wordt voorgesteld om in het beleid t.a.v. artikel 15, onder c, KRI (artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, onderdeel 3°, Vw) de thans gehanteerde drie gradaties te blijven hanteren. Echter moeten op grond van de uitspraak van de Afdeling ook in de laagste gradatie individuele omstandigheden betrokken worden in de beoordeling of er sprake is van een reëel risico op ernstige schade in de zin van artikel 15 onder c, KRI. Op deze wijze wordt het beleid in lijn gebracht met de uitspraak van de Afdeling en wordt geborgd dat er eenduidigheid is voor beslismedewerkers.

#### **4. Toelichting**

##### **4.1. Voorgesteld kader**

Bij de beoordeling van een asielaanvraag wordt volgens het internationaal asielrecht eerst getoetst aan de gronden zoals die zijn voorgeschreven in het Vluchtelingenverdrag. Indien geen sprake is van vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag wordt beoordeeld of de vreemdeling in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Hiertoe wordt getoetst aan artikel 15 KRI, welke is geïmplementeerd in artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, Vw 2000. Onder artikel 15, onder c, KRI, wordt beoordeeld of de vreemdeling een reëel risico loopt slachtoffer te worden 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.

De eerste stap bij de beoordeling of er sprake is van een reëel risico op ernstige schade zoals bedoeld in artikel 15, onder c, KRI is de vraag of er sprake is van een internationaal of binnenlands gewapend conflict en of er sprake is van willekeurig geweld dat plaatsvindt binnen dit gewapend conflict. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord dient vervolgens vastgesteld te worden welke mate van willekeurig geweld dat teweeg brengt. Naar aanleiding van het HvJEU-arrest van 9 november 2023 is onder andere besloten beleidsmatig drie gradaties te onderscheiden die relevant zijn voor de toetsing aan artikel 15, onder c, KRI. U

wordt thans geadviseerd om onderstaande gradaties te handhaven, hetzij onder andere benamingen:

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

- **Gradatie i: Risico door loutere aanwezigheid (voorheen: meest uitzonderlijke situatie):**

De uitzonderlijke situatie waarin de mate van willekeurig geweld als gevolg van een internationaal of binnenlands gewapend conflict van dien aard is dat een burger louter door zijn aanwezigheid op dat grondgebied een reëel risico loopt op een ernstige en individuele bedreiging van zijn leven of persoon (zogeheten *mere presence*). Er hoeft geen individuele beoordeling verricht te worden. Vóór dit arrest was dit het enige niveau dat erkend werd in het Nederlandse beleid ten aanzien van ernstige schade als gevolg van willekeurig geweld, welk standpunt door het arrest niet meer houdbaar was. Daarmee is het geen nieuwe toets.

- **Gradatie ii: relatief hoger niveau van willekeurig geweld (voorheen: minder uitzonderlijke situatie):**

- Bij deze gradatie gaat het om een gewapende conflictsituatie waarbij de mate van willekeurig geweld niet hoog genoeg is om op basis van de "loutere aanwezigheid" van de vreemdeling een reëel risico op ernstige schade aan te nemen. In deze gradatie is het echter wel duidelijk dat het willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict een relatief hoger niveau bereikt. In dergelijke situaties kunnen risicoverhogende elementen die verband houden met de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling aanleiding vormen om een reëel risico op ernstige schade aannemelijk te achten.

- **Gradatie iii: relatief lager niveau van willekeurig geweld: (voorheen: geen of onvoldoende uitzonderlijke situatie):**

Het willekeurig geweld dat plaatsvindt ten gevolge van een gewapend conflict heeft een relatief lager niveau. De Afdeling heeft geoordeeld dat individuele omstandigheden altijd betrokken moeten worden wanneer er sprake is van willekeurig geweld in de zin van een gewapend conflict, ook indien gevechten en geweldsuitbarstingen incidenteel zijn. Ook bij deze derde gradatie zal daarom een beoordeling van de individuele (risicoverhogende) omstandigheden gemaakt moeten worden.

De beleidsmatige classificatie van de tweede en derde gradatie is enkel bedoeld als indicatief hulpmiddel voor beslismedewerkers opdat zij de mate van geweld op uniforme wijze zullen appreciëren voor de betreffende landen. Daarbij is er binnen de respectievelijke gradaties een bandbreedte mogelijk die maakt dat je voor wat betreft de mate van geweld binnen de gradatie kan spreken van een glijdende schaal. Zodoende is er ruimte om een licht veranderende situatie te betrekken bij de beoordeling zonder dat direct tot een nieuwe gradatie-bepaling over hoeft te worden gegaan.

In de individuele zaak zal een beoordeling worden gemaakt waarbij de aangevoerde gestelde risicoverhogende omstandigheden van de vreemdeling (mits aannemelijk is dat deze risicoverhogend zijn) het zwaartepunt vormen. De beoordeling richt zich dan op of het samenstel van de individuele omstandigheden in samenhang bezien met de veiligheidssituatie, voldoende is voor het aannemen van een reëel risico op ernstige schade in de zin van artikel 15, onder c, KRI. Enkel in geval van de meest uitzonderlijke situatie (gradatie i) zijn er geen aanvullende individuele

**Datum**

6 augustus 2024

**Onze referentie**

5685920

omstandigheden vereist en is de enkele herkomst uit het desbetreffende gebied reeds voldoende om te kunnen spreken van een reëel risico in een individuele zaak.

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

Met betrekking tot de individuele omstandigheden noemde het HvJEU in haar arrest met name elementen die eigen kunnen zijn aan het privé-, familie- of beroepsleven van de vreemdeling en waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij het risico zullen vergroten om slachtoffer te worden van willekeurig geweld wanneer hij terugkeert naar zijn land van herkomst. Dit zal per land en per situatie kunnen verschillen. Het is hierbij in beginsel aan de vreemdeling om onderbouwd te motiveren waarom hij vanwege bepaalde individuele omstandigheden het reële risico loopt. Het HvJEU spreekt ook van het leveren van bewijs door de vreemdeling. De enkele niet onderbouwde stelling dat en waarom iemand een verhoogd risico loopt het slachtoffer te worden van willekeurig geweld is niet voldoende. Het gestelde verhoogde risico zal onderbouwd moeten worden bijv. met landeninformatie. Ook zal onderdeel van de beoordeling kunnen zijn of de vreemdeling de individuele omstandigheden, die ertoe bijdragen dat hij bij terugkeer wordt blootgesteld aan een reëel risico, kan aanpassen om ernstige schade te voorkomen. Bijvoorbeeld als het risico een gevolg is van het beroep van de vreemdeling is de vraag gerechtvaardigd of hij een ander beroep kan vervullen. Er wordt bij deze beoordeling dan ook een groot gewicht toegekend aan het individualiseringsvereiste.

**Datum**  
6 augustus 2024

**Onze referentie**  
5685920

#### **4.2. Beoordeling:**

- Bij een beroep op bescherming in het kader van artikel 15, onder c, KRI zal allereerst moeten worden beoordeeld of er wel of niet sprake is van a) willekeurig geweld b) in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.
- Is dit het geval, dan zal beleidsmatig worden beoordeeld welke gradatie van willekeurig geweld van toepassing is. In geval van de meest voorkomende instroomlanden zullen deze twee stappen beleidsmatig in het landenbeleid zijn of worden gezet. Anders dan in het huidige stelsel wordt hierbij voorgesteld om alle drie de gradaties beleidsmatig in de Vc aan te merken voor de landen die reeds in het landgebonden asielbeleid staan opgenomen.
- Het is echter niet haalbaar om dit op voorhand beleidsmatig vast te stellen voor alle instroomlanden en regio's waar sprake is van (meer incidenteel) willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict (niet zijnde de meest uitzonderlijke situatie).
- Daarom kan in voorkomende gevallen in individuele zaken ook worden aangenomen dat er sprake is van relatief hoger of relatief lager niveau van willekeurig geweld (gradatie ii en gradatie iii) zonder dat dit in het landgebonden beleid is vastgesteld. Dit dient te gebeuren aan de hand van landeninformatie van TOELT en dient te worden afgestemd met de beleidsafdeling van de IND (die bij twijfel hierover met het departement kan schakelen). Voor situaties waar gradatie i zou gelden, geldt dat dit hoe dan ook beleidsmatig vastgesteld dient te worden.
- Hoe lager de mate van willekeurig geweld, zoals die blijkt uit landeninformatie, des te meer individuele en persoonlijke elementen aangevoerd moeten worden om het reële risico aannemelijk te maken. Dit dient echter per zaak individueel te worden beoordeeld.
- De bewijslast dat iemand toch een reëel risico loopt wegens persoonlijke omstandigheden, ligt – behoudens het geval dat er sprake is van gradatie i - bij de vreemdeling. Het is aan hem om door middel van verklaringen,

documentatie en eerdere blootstelling aan ernstige schade aannemelijk te maken dat zijn persoonlijke omstandigheden risicoverhogend zijn waardoor hij het reële risico loopt op willekeurig geweld. Hij is immers als enige op de hoogte van zijn persoonlijke omstandigheden en individuele situatie.

- Het enkele aanwezig zijn van risicoverhogende factoren betekent niet dat er alleen al door de aanwezigheid daarvan een reëel risico op ernstige schade is. Het is aan de IND om op basis van het samenstel van de door de vreemdeling naar voren gebrachte individuele omstandigheden, in het licht van de veiligheidssituatie, te beoordelen of er sprake is van een reëel risico op ernstige schade in de zin van artikel 15, onder c, KRI.
- Anders dan in het thans geldende beleid staat, mag daarbij op voorhand geen onderscheid gemaakt worden tussen verschillende vormen van blootstelling aan ernstige schade in het verleden. Zowel eerder door de vreemdeling ondervonden gericht geweld als eerder ondervonden willekeurig geweld kan worden betrokken bij de beoordeling. Het is namelijk niet uit te sluiten dat ook eerder gericht geweld, in combinatie met de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van een vreemdeling en in het licht van de veiligheidssituatie, tot een verhoogd risico op willekeurig geweld kan leiden.

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

**Datum**  
6 augustus 2024

**Onze referentie**  
5685920

#### **4.3. Consequenties huidige beleidskaders**

Momenteel zijn in het landgebonden beleid meerdere landen aangewezen waar een van de 15c gradaties wordt aangenomen. Voor landen waar is geconcludeerd dat er in bepaalde regio's sprake is van geen, dan wel een onvoldoende, uitzonderlijke situatie (gradatie iii), zal dus wel aan de hand van de aangevoerde individuele omstandigheden moeten worden beoordeeld of er risicoverhogende elementen zijn die een reëel risico op ernstige schade zoals bedoeld in artikel 15, onder c, KRI aannemelijk maken.

#### **4.4. Krachtenveld**

Deze nota is afgestemd met DMB (JAZ/AO&T), IND (SUA/JZ).

#### **4.5. Uitvoering**

Voor de IND betekent de uitspraak van de Afdeling dat bij vreemdelingen uit landen waar sprake is van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict er (veel) vaker een individuele beoordeling in de zin van artikel 15, onder c, KRI verricht zal moeten worden en dit gemotiveerd zal moeten worden neergelegd in het besluit.

Dat vergt allereerst dat moet worden vastgesteld in welke landen of gebieden sprake is van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict. Omdat niet alle landen beleidsmatig ondervangen zullen worden op grond van een ambtsbericht van de minister van Buitenlandse Zaken, zal dit tot meer werk en vragen leiden voor TOELT. Ook zal er een oordeel moeten worden gevormd over de mate van het willekeurig geweld. Dit zal voor een deel beleidsmatig ondervangen worden. Bij de individuele beoordeling ligt het zwaartepunt bij de individuele risicoverhogende omstandigheden. De individuele beoordeling richt zich op of het samenstel van de individuele omstandigheden in samenhang bezien met de veiligheidssituatie, voldoende is voor het aannemen van een reëel risico op ernstige schade in de zin van artikel 15, onder c, KRI. In de regel is het niet waarschijnlijk dat individuele omstandigheden bij een lage mate van willekeurig geweld aanleiding zullen vormen tot het aannemen van een

reëel risico op willekeurig geweld. Dit zal voortaan echter per individueel geval moeten worden beoordeeld.

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

Reeds ten aanzien van het thans geldende kader was de verwachting dat de individuele beoordeling een uitgebreidere motivering zou vereisen van de IND. Nu ook in zaken waar het willekeurige geweld een lage intensiteit heeft, dat onder het thans te wijzigen beleid was uitgesloten van een individuele beoordeling, een individuele beoordeling verricht zal moeten worden, zal de IND in meer gevallen moeten motiveren op welke manier (het samenstel van) de individuele omstandigheden betrokken zijn bij het oordeel om al dan niet een reëel risico in de zin van artikel 15, onder c, KRI aan te nemen. Daarbij ligt de bewijslast echter allereerst bij de vreemdeling. Die zal naar voren moeten brengen en onderbouwen dat sprake is van een individuele situatie en persoonlijke omstandigheden die het risico om slachtoffer te worden van willekeurig geweld verhogen, waardoor een reëel risico op ernstige schade aannemelijk is. De samenwerkingsverplichting ontslaat de vreemdeling niet van de verplichting om inspanningen te verrichten om alle aspecten die een rol kunnen spelen bij de beoordeling, zoveel mogelijk in hun relaas naar voren te brengen en deze zoveel mogelijk te staven, aldus ook de Afdeling.

**Datum**  
6 augustus 2024

**Onze referentie**  
5685920

#### **4.6. Communicatie**

Indien u akkoord gaat met voorgesteld kader wordt het beleid in de Vc aangepast middels een Wijziging Besluit Vreemdelingencirculaire (WBV) en wordt de Kamer per bijgevoegde brief geïnformeerd.

#### **4.7. Ontwikkelingen hiervoor**

Op 9 november 2023 heeft het HvJEU uitspraak gedaan n.a.v. door de rechtbank 's-Hertogenbosch op 22 februari 2022 gestelde prejudiciële vragen<sup>1</sup> over de interpretatie en beoordelingswijze van "ernstige schade" zoals bedoeld in artikel 15, onder c, van de Kwalificatierichtlijn. De Kamer is per brief van 5 maart jl. geïnformeerd over de wijze waarop dat arrest opgevolgd is.

Met de in dit advies besproken uitspraak komt de Afdeling terug op haar vaste lijn sinds 25 mei 2009<sup>2</sup> dat artikel 15, onderdeel c, KRI alleen van toepassing is bij meest uitzonderlijke situatie van willekeurig geweld (mere presence). Individuele omstandigheden dienden volgens de Afdeling slechts in het kader van ernstige schade in de zin van artikel 15, onder a en b, KRI te worden beoordeeld.

In het Nederlandse beleid werd hierdoor, tot aan het arrest van het HvJEU, slechts één gradatie bij de beoordeling van ernstige schade in de zin van artikel 15, onder c, KRI aangehouden. Individuele omstandigheden werden niet betrokken bij de beoordeling van het risico zoals bedoeld in artikel 15, onder c, KRI.

Verschillende gradaties van 15c en toepassing van een glijdende schaal werden door andere lidstaten wel al langer erkend. Met de beleidsmatige invulling van het HvJEU-arrest sloot het Nederlandse beleid dan ook weer beter aan bij dat van de landen om ons heen.

---

1 ECLI:NL:RBDHA:2022:1329

2 ECLI:NL:RVS:2009:BI4791

De Afdelingsuitspraak doet het Nederlandse beleid wat het hanteren van een drempel betreft nu toch weer afwijken van de gangbare uitleg over de invulling van de laagste gradatie van willekeurig geweld. Ook EUAA stelt bijvoorbeeld vast dat indien het willekeurig geweld een dusdanig laag niveau kent, reeds daarom geen sprake kan zijn van een reëel risico als bedoeld in artikel 15, onder c, KRI.<sup>3</sup>

## **5. Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden**

### **5.1. Toelichting**

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

-----

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

**Datum**  
6 augustus 2024

**Onze referentie**  
5685920

---

<sup>3</sup> EUAA, *Country Guidance Explained*, p. 29.