

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4097

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 juli 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling horizontale interne-marktstrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 4096)

Fiche: Verordening veilige derde landen

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

Fiche: Verordening veilige derde landen

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2024/1348 wat betreft de toepassing van het begrip «veilig derde land»
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
20 mei 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2025) 259
2025/0132 (COD)
- d) *EUR-Lex*
[IMMC.COM%282025%29259%20final.NLD.xhtml.1_NL_ACT_part1_v2.docx](#)
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Justitie en Binnenlandse Zaken
- 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 voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op de toepassing van het concept «veilig derde land». Het concept «veilig derde land» houdt in dat een EU-lidstaat een asiel-verzoek niet inhoudelijk hoeft te behandelen als de verzoeker doeltreffende bescherming kan aanvragen in een derde land dat voor hem of haar als veilig wordt beschouwd.

Voor de toepassing van het concept «veilig derde land» geldt een aantal voorwaarden op grond van artikel 59 van de Asielprocedureverordening. Een derde land mag op grond van artikel 59, eerste lid, worden aangewezen als «veilig derde land» wanneer: a) in het betreffende land het leven en de vrijheid van onderdanen van derde landen niet worden bedreigd om redenen van ras, religie, nationaliteit, lidmaatschap van een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging, b) onderdanen van derde landen geen reëel risico lopen op ernstige schade als gedefinieerd in

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. De verordening is van toepassing vanaf 12 juni 2026.

artikel 15 van de Kwalificatieverordening², c) onderdanen van derde landen worden beschermd tegen refoulement overeenkomstig het Verdrag van Genève³ en tegen verwijdering in strijd met het recht op vrijwaring tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandeling of straffen, zoals neergelegd in het internationaal recht en d) de mogelijkheid bestaat om doeltreffende bescherming aan te vragen en, indien de voorwaarden vervuld zijn, te krijgen. Verder kan het concept op grond van artikel 59, vijfde lid, alleen worden toegepast als de verzoeker in het kader van een individuele beoordeling geen elementen kan verstrekken die rechtvaardigen dat het concept «veilig derde land» niet op hem of haar van toepassing is. Ook moet er volgens de huidige tekst van artikel 59, vijfde lid, van de Procedureverordening sprake zijn van een band⁴ tussen de verzoeker en het betrokken derde land. Tot slot mag een asielverzoek niet op basis van het concept «veilig derde land» als niet-ontvankelijk worden afgewezen indien reeds in het stadium van het ontvankelijkheidsonderzoek duidelijk is dat het betrokken derde land de verzoeker geen of niet opnieuw toegang zal verlenen. Indien de verzoeker niet (opnieuw) tot het derde land wordt toegelaten nadat het verzoek als niet-ontvankelijk is afgewezen, moet de verzoeker op grond van artikel 59, negende lid, opnieuw toegang krijgen tot de procedure voor internationale bescherming in de lidstaat.

De Commissie stelt in voorliggend voorstel een aantal gerichte wijzigingen voor in de voorwaarden voor de toepassing van het concept «veilig derde land». De Commissie voldoet hiermee aan haar verplichting op grond van artikel 77 van de Asielprocedureverordening om het concept uiterlijk op 12 juni 2025 te evalueren en indien nodig gerichte wijzigingen voor te stellen.

De Commissie concludeert allereerst dat er geen noodzaak is voor herziening van de criteria waar een derde land aan moet voldoen om als «veilig» aangemerkt te worden. De criteria in de Asielprocedureverordening, zoals hierboven aangegeven, zijn reeds in lijn met de minimumnormen van het internationale recht. Ook de aspecten inzake een eerlijke rechtsgang behoeven geen wijziging.

Wel concludeert de Commissie dat twee andere wijzigingen nodig zijn om het concept «veilig derde land» in de praktijk beter te kunnen toepassen. De Commissie stelt ten eerste voor de voorwaarde dat de asielzoeker een band moet hebben met het betreffende veilige derde land (het «bandencriterium») aan te passen. Daarbij acht de Commissie van belang dat het bandencriterium geen voorwaarde is onder internationaal recht. Volgens de Commissie moet het concept «veilig derde land» kunnen worden toegepast in elk van de volgende gevallen: 1) wanneer een asielzoeker een

² 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.»

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

³ Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen (Trb. 1954, nr. 88) en het bijbehorende Protocol van New York van 1967 (Trb. 1967, nr. 76).

⁴ Dit betekent dat er een verband moet zijn tussen de asielzoeker en het veilige land dat het redelijk maakt om de asielzoeker aan dat veilige derde land over te dragen.

band met het veilige derde land heeft, zoals ook onder het huidige bandencriterium al kan, of 2) wanneer een asielzoeker door het veilige derde land is gereisd (een «transitcriterium»), óf 3) wanneer een EU-lidstaat afspraken of een regeling (een «agreement» of een «arrangement») met een veilig derde land heeft waaronder de betrokken asielzoekers toegang krijgen tot een (deugdelijke) asielprocedure. Deze laatste mogelijkheid geldt niet voor niet-begeleide minderjarigen.

Daarnaast stelt de Commissie voor de automatisch schorsende werking van het instellen van een beroep tegen een niet-ontvankelijkheidsbeslissing in geval van een veilig derde land af te schaffen. Hierdoor mag een beroep niet meer automatisch in de betreffende EU-lidstaat worden afgewacht, maar alleen als een rechter daartoe aanleiding ziet.

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen impact assessment opgesteld. Het kabinet is in principe van mening dat een impact assessment van de Commissie bij elk voorstel wenselijk is. Het kabinet zal, gelet op de beperkte aard van de voorgestelde wijziging, niet vragen om het alsnog uitvoeren van een impact assessment.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Om grip op migratie te krijgen, zet het kabinet in op brede, strategische partnerschappen met relevante migratielanden. Ook innovatieve vormen van migratiesamenwerking zijn hier onderdeel van, binnen de kaders van het internationaal en Europees recht. Het kunnen maken van afspraken in het licht van het veilige-derde-land-concept is een voorbeeld van een innovatieve vorm van migratiesamenwerking.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt het voorstel. Het kabinet is van mening dat als in een land buiten de EU een veilig alternatief is om bescherming aan te vragen, EU-lidstaten asielzoekers onder bepaalde omstandigheden moeten kunnen doorverwijzen naar dit derde land. Het recht op asiel betekent immers niet het recht op asiel in een land naar keuze. De versoepeling van de juridische voorwaarden komt tegemoet aan deze inzet van het kabinet. Het kabinet onderschrijft de motivering van de Commissie om het bandencriterium niet langer als verplichtende voorwaarde te stellen omdat dat criterium volgens het internationaal recht niet vereist is. Het kabinet geeft de voorkeur aan het schrappen van het bandencriterium, voor meer juridische eenvoud. Mocht dit onhaalbaar blijken, dan zet het kabinet er in ieder geval op in dat de bepalingen over «agreement» of «arrangement» inzake een geborgde toegang tot een asielprocedure gedurende de onderhandelingen niet met aanvullende procedurele of materiële vereisten worden aangevuld die de toepassing weer zouden kunnen compliceren.

Voor wat betreft het voorstel om aan het beroep geen automatisch schorsende werking te verlenen, onderschrijft het kabinet dat dit beter aansluit bij de aard van een niet-ontvankelijkheidsprocedure. Tegelijk betekent dit dat de asielzoeker de rechtbank om een schorsingsverzoek dient te verzoeken om de beroepsprocedure in Nederland te mogen afwachten. Dit leidt tot een toename van de werklust voor de rechtbanken, terwijl de werklust bij de Nederlandse rechtbanken al erg hoog is. De inzet van het kabinet is er daarom op gericht dat lidstaten de ruimte krijgen om

zelf te kiezen of zij automatisch schorsende werking verbinden aan het beroep in deze zaken.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Een ruime meerderheid van de lidstaten heeft aangegeven positief te staan tegenover het schrappen van het bandencriterium als verplichte voorwaarde en de automatische schorsende werking van beroep. Deze lidstaten beschouwen deze wijzigingen als een middel om de efficiëntie te verhogen, meer flexibiliteit te bieden bij de behandeling van asielverzoeken, met name in tijden van onevenredige migratiedruk, en de administratieve lasten te verminderen. Een minderheid van de lidstaten was tegen de schrapping van het bandencriterium als verplichte voorwaarde en gaf de voorkeur aan een flexibele definitie van «band». De positie van het Europees Parlement 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 de toepassing van het concept «veilig derde land» op grond van de Asielprocedureverordening voor lidstaten flexibeler en makkelijker te maken en de beroepsprocedures die daar betrekking op hebben te vereenvoudigen. Specifiek met betrekking tot het bandencriterium en automatische schorsende werking, kan dit onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt. Daarom is een EU-aanpak nodig. Door actie op Unieniveau wordt een consistente en coherente toepassing van het concept in alle lidstaten gewaarborgd. De nieuwe procedures moeten onder dezelfde regels vallen, ongeacht de lidstaat die ze toepast, om een gelijke behandeling van de verzoekers te waarborgen, evenals duidelijkheid en rechtszekerheid voor het individu. Bovendien zouden lidstaten die afzonderlijk optreden, prikkels kunnen creëren voor secundaire migratie,

of Dublinoverdrachten kunnen belemmeren vanwege de uiteenlopende toepassing van het concept. 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 de toepassing van het concept «veilig derde land» op grond van de Asielprocedureverordening voor lidstaten flexibeler en makkelijker te maken en de beroepsprocedures die daar betrekking op hebben te vereenvoudigen.

Het voorgestelde optreden is geschikt om deze doelstelling te bereiken, doordat het voorstel de voorwaarden voor de toepassing van het concept veilig derde land verruimt, door onder meer het bandencriterium niet meer als verplichte voorwaarde voor te schrijven en de automatische schorsende werking af te schaffen. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk, doordat het voorstel beperkt blijft tot de voorwaarden omtrent het concept veilig derde land en het afschaffen van de automatisch schorsende werking van het beroep in die zaken.

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 de EU-begroting. 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 en/of medeoverheden

(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 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 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 onderkennen in die gevallen.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De verruiming van de toepasbaarheid van het veilig-derde-land principe naar landen waar de EU een overeenkomst of arrangement over de opvang van asielzoekers gesloten heeft, zou ruimte geven voor een nieuw soort EU of bilaterale samenwerking of partnerschap met landen buiten Europa, voor de invulling van het recht op internationale bescherming.

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. Lidstaten kunnen de bepalingen feitelijk toepassen vanaf 12 juni 2026, de datum waarop de Asielprocedureverordening toepasbaar wordt.

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 gewijzigde voorwaarden voor de toepassing van het concept «veilig derde land» leveren een wijziging op van de werkzaamheden bij het beoordelen van asielaanvragen, grotendeels binnen de kaders die nu ook al bekend zijn. 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

Er zijn geen verwachte implicaties voor ontwikkelingslanden, anders dan implicaties voor derde landen in het algemeen.