



Brussel, 4.6.2025
COM(2025) 649 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Een voorspelbare en gemeenschappelijke Europese aanpak voor Oekraïners in de EU

Een voorspelbare en gemeenschappelijke Europese aanpak voor Oekraïners in de EU

1. INLEIDING

Sinds het begin van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne heeft de Europese Unie onwrikbare steun getoond via haar politieke, humanitaire, militaire en diplomatieke hulp, en door de grootste financiële donor van Oekraïne te zijn¹. Tegelijkertijd heeft de EU zware en ongekende sancties opgelegd aan Rusland en degenen die medeplichtig zijn aan de Russische oorlogsvoering². De lidstaten en hun burgers hebben een krachtig signaal van solidariteit afgegeven aan Oekraïne en Oekraïners die de oorlog zijn ontvlucht door hun onmiddellijke bescherming en steun te bieden, met inbegrip van toegang tot huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs en arbeid. Daardoor hebben miljoenen ontheemden uit Oekraïne in de hele EU veiligheid, onderdak en kansen gevonden.

Met de activering van de richtlijn tijdelijke bescherming³ is een gemeenschappelijke EU-aanpak vastgesteld waarmee voorspelbaarheid en rechtszekerheid wordt geboden aan zowel de ontheemden uit Oekraïne als aan de lidstaten. De aanpak heeft voor onmiddellijke bescherming gezorgd en voorkomt tegelijkertijd dat de reeds overbelaste nationale asielstelsels extra onder druk komen te staan. Tijdelijke bescherming, die momenteel van kracht is tot maart 2026, is daarom een doeltreffend en evenredig antwoord op de uitzonderlijke omstandigheden gebleken.

Aangezien de situatie in Oekraïne nog steeds precair is, is de Commissie vastbesloten haar onwrikbare steun aan het land en zijn bevolking voort te zetten. Veel personen die tijdelijke bescherming genieten, hebben nauwe banden met hun gastsamenleving in de EU opgebouwd door de taal te leren, en via werk, onderwijs, culturele initiatieven en niet in de laatste plaats de integratie van hun kinderen.

Een voortgezette gemeenschappelijke EU-aanpak is van essentieel belang om te zorgen voor een evenwichtige verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten. Na nauw overleg met de lidstaten onder leiding van het Poolse voorzitterschap van de Raad en rekening houdend met de standpunten van de Oekraïense regering, is het derhalve noodzakelijk de tijdelijke bescherming met een jaar te verlengen en zich tegelijkertijd voor te bereiden op het bieden van een stabiel en duurzamer perspectief voor personen die tijdelijke bescherming genieten, onder meer door veilige, vrijwillige en waardige terugkeer naar Oekraïne te ondersteunen.

Oekraïne heeft grote economische mogelijkheden en, vooruitblikkend op zijn herstel en de ontwikkeling op lange termijn, zal het land in toenemende mate rekenen op de steun van zijn eigen burgers om de wederopbouw te stimuleren en zijn toekomst vorm te geven. Oekraïne moet zijn bevolking terugkrijgen, aangezien zij essentiële leden van hun gemeenschappen zijn, die de kracht, ervaring en veerkracht met zich meebrengen die nodig zijn om het dagelijks leven en de sociale cohesie weer op te bouwen. Er is een gemeenschappelijke aanpak nodig, waarmee voorspelbaarheid en stabiliteit wordt geboden en een evenwichtig effect op de lidstaten wordt gewaarborgd. Dit moet personen die tijdelijke bescherming genieten voldoende tijd geven voor de overgang naar andere wettelijke statussen die hun feitelijke situatie beter

¹ [EU-bijstand voor Oekraïne — Europese Commissie](#).

² [Sanctions adopted following Russia's military aggression against Ukraine — Europese Commissie](#) (Opgelegde sancties na de militaire agressie van Rusland tegen Oekraïne).

³ 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 (PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12).

weergeven, bijvoorbeeld om redenen van werk, studie of familie, en ondersteuning bieden aan degenen die naar Oekraïne willen terugkeren.

In deze mededeling wordt een gemeenschappelijk Europees traject uitgestippeld voor de toekomst van de Oekraïners die nu in de EU aanwezig zijn. De mededeling gaat vergezeld van voorstellen voor een uitvoeringsbesluit van de Raad betreffende de verlenging van de tijdelijke bescherming en voor een aanbeveling van de Raad met een reeks maatregelen om de weg vrij te maken voor een soepele en goed gecoördineerde overgang vanuit de tijdelijke bescherming en om degenen die naar Oekraïne willen terugkeren, te ondersteunen.

2. TIJDELIJKE BESCHERMING

Het geraamde aantal personen dat tijdelijke bescherming geniet⁴ in de EU+⁵ bedraagt meer dan 4,4 miljoen⁶, en er blijven mensen aankomen.

In de eerste drie maanden van 2025 werden in de EU+ bijna 142 000 beslissingen tot verlening van tijdelijke bescherming genomen, met een maandelijks gemiddelde van ongeveer 47 000⁷ beslissingen. Ongeveer 800 000⁸ mensen zijn vanuit de lidstaten naar Oekraïne teruggekeerd, maar de huidige bewegingen zijn meestal over en weer gaand van aard. In 2024 dienden Oekraïners in de EU bijna 27 000 asielaanvragen⁹ in, met een erkenningspercentage van 87 %. Het aantal aanvragen is in de eerste maanden van 2025 blijven stijgen, met bijna 6 000 ingediende Oekraïense asielaanvragen in de EU tussen januari en februari 2025¹⁰.

De richtlijn tijdelijke bescherming blijft een solide rechtskader bieden om dezelfde, geharmoniseerde normen voor de bescherming van miljoenen ontheemden uit Oekraïne te waarborgen. De huidige precaire en onzekere situatie in Oekraïne toont aan dat er momenteel in grote delen van Oekraïne geen veilige en duurzame levensomstandigheden bestaan voor degenen die willen terugkeren. Het UNHCR is van oordeel dat het onwaarschijnlijk is dat de meeste personen die tijdelijke bescherming genieten op korte termijn vrijwillig zullen terugkeren, voornamelijk vanwege de aanhoudende bezorgdheid over de veiligheid, en wijst tegelijkertijd op bezorgdheid over de stabiliteit van een mogelijk staakt-het-vuren. Met het oog hierop is het belangrijk dat de EU vasthoudt aan haar toezegging om ontheemden zo lang als nodig bijstand te verlenen, op basis van onze waarden van solidariteit, menselijkheid en eerbiediging van de mensenrechten. Daarom dient de Commissie een **voorstel in voor een uitvoeringsbesluit van de Raad om de tijdelijke bescherming** met nog eens een jaar te verlengen, tot en met 4 maart 2027.

Aangezien de EU tijdelijke bescherming en de bijbehorende rechten zal blijven bieden, zou dit ontheemden uit Oekraïne de geruststelling moeten bieden dat het niet nodig of vereist is om te verzoeken om internationale bescherming. Het bieden van duidelijkheid en rechtszekerheid aan personen die tijdelijke bescherming genieten en het aanmoedigen van mensen om over te gaan op andere wettelijke statussen die hun feitelijke situatie beter weerspiegelen, zal ook voorkomen dat nationale asielstelsels extra onder druk komen te staan.

⁴ [Eurostat | Gegevens](#).

⁵ EU-lidstaten, IJsland, Liechtenstein, Noorwegen, Zwitserland.

⁶ In maart 2025 waren de lidstaten met het grootste aantal personen dat tijdelijke bescherming geniet Duitsland (1 184 890), Polen (997 120), Tsjechië (365 055), Spanje (233 825), Italië (165 225) en Roemenië (182 835). Wanneer alleen de EU-lidstaten in aanmerking worden genomen, bedraagt het aantal begunstigden van tijdelijke bescherming bijna 4,3 miljoen.

⁷ 21 % lager ten opzichte van het maandgemiddelde in de eerste drie maanden van 2024 en 24 % lager ten opzichte van het maandgemiddelde voor heel 2024. [Eurostat | Gegevens](#).

⁸ [IOM DTM Ukraine — Returns Report — General Population Survey Round 20 \(april 2025\)](#).

⁹ [Eurostat | Gegevens](#).

¹⁰ 86 % hoger ten opzichte van dezelfde periode in 2024; [Eurostat | Gegevens](#).

In de drie jaar sinds de activering van de richtlijn heeft de noodzaak om te voorzien in tijdelijke bescherming, in combinatie met de mogelijkheid om tijdelijke bescherming te genieten in de gekozen lidstaat, ongelijke gevolgen gehad voor de opvangsystemen van de lidstaten. In sommige gevallen is het effect nog verergerd door de extra druk om tegelijkertijd grote aantallen asielaanvragen te moeten behandelen, en door praktische problemen zoals huisvesting. Voor de toekomst is het belangrijk om te blijven streven naar meer balans tussen de inspanningen van de lidstaten.

De lidstaten moeten met name aanvragen voor verblijfsvergunningen afwijzen van personen die reeds een verblijfsvergunning voor tijdelijke bescherming in een andere lidstaat hebben ontvangen en op die basis reeds tijdelijke beschermingsrechten genieten¹¹. Dit kan helpen om meervoudige registraties voor tijdelijke bescherming te voorkomen en ervoor te zorgen dat de aan die bescherming verbonden rechten in slechts één lidstaat tegelijk worden genoten.

3. OEKRAÏNERS BIJ HUN KEUZEN EEN DUURZAAM PERSPECTIEF EN ONDERSTEUNING BIEDEN

Oekraïne heeft zijn bevolking meer dan ooit nodig om het weefsel van de samenleving te herstellen en zijn economie en infrastructuur weer op te bouwen. Tegelijkertijd bouwen veel ontheemde Oekraïners in de EU een nieuw leven op. Oekraïne werkt actief aan het creëren van gunstige voorwaarden voor de veilige terugkeer van zijn burgers en inwoners, met steun van de EU, zowel door middel van stimulansen als door het benaderen van Oekraïners die in het buitenland wonen. Ondertussen biedt toegang tot arbeid en onderwijs door de lidstaten niet alleen voordelen voor degenen die in aanmerking komen en ervoor kiezen in de EU te blijven, maar ook voor degenen die van plan zijn terug te keren naar huis. Om een stabiel en duurzamer perspectief te bieden, zet de Commissie zich in om ontheemden uit Oekraïne te ondersteunen bij het nemen van weloverwogen beslissingen over hun toekomst.

3.1 De lidstaten ondersteunen bij de integratie van ontheemde Oekraïners in de EU

Arbeid en onderwijs vormen de kern van de rechten die ontheemden uit Oekraïne in de EU genieten, naast huisvesting, gezondheidszorg en sociale bijstand. De inspanningen om toegang tot de arbeidsmarkt en onderwijs te bieden onder dezelfde voorwaarden als voor EU-onderdanen, zullen in de toekomst voordelen opleveren voor zowel personen die in aanmerking komen en kiezen voor verder verblijf in de EU, als voor degenen die terug naar huis zullen gaan.

Toegang tot **arbeid** heeft ontheemden uit Oekraïne in belangrijke mate geholpen om hun plaats in hun gast samenleving te vinden, en heeft een positieve bijdrage geleverd aan lokale gemeenschappen. Werkzaamheden om te voorkomen dat vaardigheden verloren gaan, zijn gecombineerd met hulp aan ontheemden die Europese kwalificaties hebben behaald om een passende baan te vinden in Oekraïne. Initiatieven en financiering op EU-niveau ondersteunen de inspanningen van de lidstaten voor de integratie van ontheemden uit Oekraïne op de arbeidsmarkt van de EU¹². Openbare diensten voor arbeidsvoorziening spelen een sleutelrol in actief arbeidsmarktbeleid om de vaardigheden van werkzoekenden optimaal te benutten, en matchmaking op de arbeidsmarkt en de uitwisseling van goede praktijken en informatie te waarborgen. De in 2023 vastgestelde vergelijking tussen het Europees kwalificatiekader en het Oekraïense nationale kwalificatiekader draagt bij tot een vlottere integratie op de arbeidsmarkt van de EU. De Commissie heeft ook een proefproject in het kader van de EU-talentenpool¹³ op

¹¹ Zie in dit verband zaak C-753/23, punt 30.

¹² Zie [Mededeling over richtsnoeren om vluchtelingen voor de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne toegang te verlenen tot de arbeidsmarkt, beroepsonderwijs en -opleiding en volwasseneneducatie](#).

¹³ [Talent Pool Pilot van de EU](#).

internet gelanceerd om te helpen ontheemde Oekraïense werkzoekenden te koppelen aan vacatures die door werkgevers in de EU zijn gepubliceerd. Euraxess, het EU-platform voor werkgelegenheid in onderzoek en innovatie, biedt Oekraïense onderzoekers specifieke arbeidskansen in het kader van het initiatief ERA4Ukraine, onder meer in teams van de Europese Onderzoeksraad.

In maart 2025 genoten 1,3 miljoen ontheemde minderjarigen¹⁴ uit Oekraïne tijdelijke bescherming, waaronder 840 000 **kinderen** in de leerplichtige leeftijd¹⁵. Naar schatting zijn er 700 000 ingeschreven op lokale scholen, van voor- en voerschoolse educatie en opvang tot hoger secundair onderwijs in de hele EU¹⁶. Met steun van het strategisch kader van de Europese onderwijsruimte ondersteunt de EU de lidstaten door middel van beleidsrichtsnoeren, peer learning, onlineplatforms, financiering — met name Erasmus+ — en gegevensverzameling, alsook de uitwisseling van goede praktijken. Het onderhouden van banden met de Oekraïense taal en cultuur zal bijdragen tot de re-integratie in het Oekraïense onderwijssysteem. Met name de toegang tot het culturele leven ondersteunt ook het emotionele welzijn, met steun van Creatief Europa voor de sociale en culturele integratie van ontheemden. De regeling voor samenwerking op het gebied van onderwijs van 2023 tussen de Commissie en het ministerie van Onderwijs en Wetenschap van Oekraïne stimuleert specifiek de inschrijving op scholen in het gastland en de wederzijdse erkenning van academische kwalificaties. De Oekraïense regering heeft al maatregelen genomen om gemakkelijke erkenning van onderwijs te garanderen bij terugkeer naar Oekraïne.

De EU ondersteunt de lidstaten die ontheemden uit Oekraïne opvangen via **EU-financiering**, voornamelijk in het kader van de fondsen van binnenlandse zaken en financiering in het kader van het cohesiebeleid¹⁷. Deze financieringsmogelijkheden bieden de flexibiliteit om rekening te houden met specifieke nationale contexten en financiële behoeften, onder meer voor de integratie van personen die tijdelijke bescherming genieten. Het cohesiebeleid heeft 13,6 miljard EUR aan aanvullende liquiditeit verstrekt aan lidstaten die mensen uit Oekraïne opvangen, en nog eens 1,4 miljard EUR is herschikt in het kader van bestaande financieringsprogramma's om rechtstreekse steun te verlenen aan ontheemden uit Oekraïne. De EU stelt tot eind 2027 nog eens 3 miljard EUR beschikbaar om de lidstaten te ondersteunen bij de uitvoering van het nieuwe migratie- en asielpact en om tegemoet te komen aan personen die tijdelijke bescherming genieten. Daarnaast zal voor dezelfde periode ongeveer 1 miljard EUR uit de tussentijdse evaluatie van de programma's van de lidstaten beschikbaar worden gesteld om relevante prioriteiten aan te pakken in het kader van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF), met inbegrip van de opvang van personen die tijdelijke bescherming genieten.

3.2 De oprichting van eenheidshubs ondersteunen

Naar aanleiding van het initiatief van de Oekraïense minister van Nationale Eenheid om in de EU centra op te zetten die kunnen helpen een band te onderhouden met Oekraïners die in het buitenland wonen, hebben sommige lidstaten dit idee overgenomen en zijn zij momenteel bezig met de oprichting van eenheidshubs op hun grondgebied. Eenheidshubs verstrekken informatie, verwijzingen en advies aan ontheemden uit Oekraïne. Dit vergemakkelijkt niet alleen de terugkeer van personen die naar Oekraïne willen terugkeren, maar kan ook de

¹⁴ [Eurostat | Gegevens](#).

¹⁵ De raming van het aantal kinderen in de leerplichtige leeftijd is gebaseerd op de Onderwijs- en opleidingsmonitor 2023: [Education and training monitor 2023 — Bureau voor publicaties van de Europese Unie](#).

¹⁶ [The inclusion of displaced children from Ukraine in EU education systems](#).

¹⁷ Cohesiebeleid ten behoeve van vluchtelingen in Europa, het zogenoemde “CARE”-pakket (CARE, CARE plus en FAST-CARE).

integratie in gastsamenlevingen en op de arbeidsmarkt ondersteunen van personen die willen blijven, waarbij hun vaardigheden beter worden ontwikkeld en gebruikt.

Om eenheidshubs te helpen financieren, kunnen de lidstaten een beroep doen op het programma van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF). Internationale organisaties, zoals het UNHCR, de IOM en het ICMPD, kunnen ontheemden uit Oekraïne ook ondersteunen bij het nemen van weloverwogen vrijwillige beslissingen om al dan niet in de gastlanden te blijven of terug te keren naar Oekraïne, door nauwkeurige en onafhankelijke informatie en advies te verstrekken. De lidstaten worden aangemoedigd om gebruik te maken van de kennis, capaciteiten en netwerken die deze organisaties bieden, alsook van de steun die door partnerlanden wordt geboden, om optimaal gebruik te maken van de eenheidshubs.

Om de oprichting van de eenheidshubs te ondersteunen, zal de Commissie een speciale gezant voor Oekraïners in de EU benoemen, die zal worden belast met het overleg met nationale vertegenwoordigers in de lidstaten, met internationale organisaties die informatiediensten en begeleiding bij terugkeer kunnen verstrekken — met name het UNHCR, de IOM en het ICMPD — en met het ministerie van Nationale Eenheid in Oekraïne. Het solidariteitsplatform Oekraïne¹⁸ zal ook dienen als coördinatieforum op deskundigenniveau. Het platform brengt de Commissie, de lidstaten en internationale organisaties, alsook Oekraïense autoriteiten, bijeen. Via het solidariteitsplatform zal de Commissie ook de uitwisseling van informatie en de coördinatie van steunmaatregelen vergemakkelijken door een overzicht te behouden van de bijstand die in de lidstaten wordt verleend, om de geloofwaardigheid en consistentie te waarborgen. Het platform heeft tot doel de inspanningen van de verschillende belanghebbenden te stroomlijnen en het bewustzijn te vergroten van de noodzaak om de lokale gemeenschappen in Oekraïne te helpen klaar te zijn voor terugkeerders. Door de steun toe te spitsen op lokale gemeenschappen zal de sociale cohesie in Oekraïne worden versterkt. De Commissie zal technische en beleidsexpertise blijven bundelen om de eenheidshubs op doeltreffende wijze operationeel te maken, en zal de Oekraïense autoriteiten aansporen overeenkomstige maatregelen te nemen.

In Oekraïne zal het agentschap voor nationale eenheid de tegenhanger van de eenheidshubs zijn als het belangrijkste uitvoeringsorgaan van het ministerie van Nationale Eenheid van Oekraïne. Het agentschap zal de oprichting van eenheidshubs in de EU ondersteunen en bredere initiatieven mogelijk maken die gericht zijn op het versterken van de nationale cohesie, het bevorderen van culturele en maatschappelijke banden met de Oekraïense gemeenschap en het ondersteunen van inspanningen op het gebied van vrijwillige terugkeer en herintegratie.

De Commissie zal ook specifieke technische ondersteuning bieden aan het onlangs opgerichte ministerie van Nationale Eenheid. Dit zal zijn capaciteit vergroten om eenheidshubs op te richten, evenals diensten in Oekraïne voor terugkeerders, en om te zorgen voor coördinatie met relevante instanties zoals de openbare diensten voor arbeidsvoorziening. Om de algemene coördinatie van initiatieven te verbeteren en ervoor te zorgen dat informatie beschikbaar is voor de terugkerende bevolking, zal het ministerie van Nationale Eenheid ook steun krijgen voor het uitwerken en uitvoeren van herstel- en hervormingsprioriteiten die belangrijk zijn voor degenen die terugkeren, als aanvulling op de begrotingssteun en technische bijstand van de EU die het herstel van Oekraïne ondersteunen en de diensten die nodig zijn voor herintegratie, zoals huisvesting, onderwijs en werkgelegenheid, moderniseren.

¹⁸ Het solidariteitsplatform werd in maart 2022 opgericht om de uitvoering van de bepalingen van de richtlijn tijdelijke bescherming te waarborgen. De toegevoegde waarde ervan ligt in de algemene coördinatie van de EU-respons op de Russische agressie tegen Oekraïne, door een informele ruimte te bieden voor de snelle afstemming van operationele en beleidsreacties van belangrijke belanghebbenden.

3.3 EU-steun voor re-integratie in Oekraïne

Oekraïners zijn de belangrijkste motor voor het herstel en de wederopbouw van Oekraïne. De mogelijkheid van terugkeer is echter sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de veiligheidsomstandigheden in Oekraïne en van de toegang tot bestaansmiddelen en huisvesting voor personen die terugkeren vanuit Oekraïne of daarbuiten.

Veiligheid is weliswaar van essentieel belang voor mensen om terug naar huis te gaan, maar zij moeten ook een toekomst in Oekraïne voor zich zien: zij hebben een plek nodig om te wonen, goede infrastructuur, waaronder een goed werkende energie-infrastructuur voor toegang tot basis- en essentiële diensten, toegang tot hoogwaardig onderwijs en arbeidskansen. Dit zijn centrale doelstellingen van de steun van de EU. Bij het ondersteunen van de terugkeer naar Oekraïne moet ook zorgvuldig rekening worden gehouden met sociale cohesie, om ervoor te zorgen dat evenveel aandacht wordt besteed aan de behoeften van mensen die in Oekraïne zijn gebleven als aan die van de terugkerende bevolking.

Een goed functionerende **Oekraïense arbeidsmarkt** zal van cruciaal belang zijn voor het aantrekken — en vasthouden — van menselijk kapitaal, en dus voor de wederopbouw, groei en sociale ontwikkeling van het land. Kansen op kwaliteitsbanen, met fatsoenlijke arbeidsomstandigheden, zullen van essentieel belang zijn om de beroepsbevolking die zwaar door de oorlog is getroffen, te herstellen en het leven in Oekraïne te verbeteren. Oekraïne moderniseert met steun van de EU, in het kader van het EU-toetredingsproces, zijn wetgeving om deze in overeenstemming te brengen met het EU-acquis. Belangrijke stappen zijn onder meer de lopende werkzaamheden voor de ontwikkeling van een nieuwe arbeidswet, een nieuwe werkgelegenheidsstrategie en de voltooiing van een nieuwe wet inzake beroepsonderwijs, die beide kunnen bijdragen tot het aanpakken van het tekort aan geschoolde arbeidskrachten en de discrepantie tussen gevraagde en aangeboden vaardigheden. De deelname van Oekraïne aan het onderdeel werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI) van het Europees Sociaal Fonds Plus¹⁹ zal Oekraïense entiteiten in staat stellen deel te nemen aan oproepen tot het indienen van voorstellen voor door de EU gefinancierde projecten. De vaardighedenalliantie voor Oekraïne, die gezamenlijk wordt geleid door Oekraïne en Duitsland²⁰, ondersteunt ook opleidingsmogelijkheden voor mensen uit Oekraïne.

Met betrekking tot **financiering** bedraagt de EU-steun aan Oekraïne sinds het begin van de Russische aanvalsoorlog tot dusver bijna 148 miljard EUR. Het **Oekraïneplan**²¹, dat integraal deel uitmaakt van de **faciliteit voor Oekraïne**²², bevat cruciale hervormingen en investeringen om de juiste voorwaarden te scheppen voor ontheemden om terug naar huis te gaan. Het biedt een voorspelbare stroom van financiële instromen naar Oekraïne en stimuleert tegelijkertijd belangrijke hervormingen in de periode van 2024 tot en met 2027. De hervormingen en investeringen omvatten bijzondere aandacht voor het helpen van mensen om terug te keren naar Oekraïne en voor het ondersteunen van de re-integratie in hun eigen land en op de arbeidsmarkt. Het Oekraïneplan verbindt Oekraïne ertoe te investeren in onderwijs

¹⁹ Er wordt onderhandeld over de overeenkomst voor Oekraïne om toe te treden tot het onderdeel werkgelegenheid en sociale innovatie (EaSI).

²⁰ De Commissie neemt als waarnemer deel aan de werkgroepen van de vaardighedenalliantie. Meer dan zeventig organisaties over de hele wereld maken er deel van uit.

²¹ Het Oekraïneplan is de hervormings- en investeringsstrategie van Oekraïne voor 2024-2027, waarmee de weg wordt vrijgemaakt voor regelmatige, driemaandelijkse betalingen in het kader van de faciliteit voor Oekraïne, mits Oekraïne voldoet aan vooraf overeengekomen vereisten. Het plan omvat onder meer hervormingen die gericht zijn op menselijk kapitaal, zoals demografische strategie, werkgelegenheidsstrategie, verbeteringen in het onderwijs, de gezondheidszorg enz.

²² De faciliteit voor Oekraïne is een cruciaal instrument in de strategie van de EU om de veelzijdige uitdagingen aan te pakken waarmee Oekraïne in de nasleep van de Russische aanvalsoorlog wordt geconfronteerd. Dit specifieke steunmechanisme, dat op 1 maart 2024 in werking is getreden en betrekking heeft op de jaren 2024 tot en met 2027, biedt tot 50 miljard EUR aan financiële steun.

(650 miljoen EUR tegen 2027), gezondheidszorg (400 miljoen EUR tegen 2027) en sociale infrastructuur (350 miljoen EUR tegen 2027). Ten minste 20 % van de niet-terugbetaalbare steun in het kader van het Oekraïneplan — ongeveer 1 miljard EUR — wordt toegewezen aan de behoeften van subnationale autoriteiten, met name lokaal zelfbestuur.

Het **investeringskader voor Oekraïne**²³ speelt een cruciale rol bij het behoud van menselijk kapitaal en het scheppen van voorwaarden voor terugkeer. Onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg, de zorg economie en sociale bescherming zijn prioritaire sectoren. Lopende projecten ondersteunen het herstel van gemeentelijke infrastructuur en helpen bij de financiering van door de oorlog getroffen bedrijven. Nieuwe investeringsprogramma's die in maart 2025 zijn goedgekeurd, zullen tegemoet komen aan de huisvestingsbehoeften, en toekomstige oproepen zullen betrekking hebben op de toegang tot financiering en banen voor kwetsbare groepen, met inbegrip van terugkeerders.

In het kader van het initiatief voor **versnelde terbeschikkingstelling van uitzonderlijke opbrengsten van de G7** (45 miljard EUR) verstrekt de EU 18,1 miljard EUR aan macrofinanciële bijstand (MFB) aan Oekraïne. De leningen van de EU en de G7 moeten worden terugbetaald met de opbrengsten van de bevroren tegoeden van de Russische centrale bank die in de EU worden aangehouden.

Met lopende projecten voor **technische bijstand** in Oekraïne kan prioriteit worden gegeven aan steun voor de re-integratie van mensen die naar huis terugkeren. De EU verleent steun via initiatieven zoals Skills4Recovery²⁴, waarmee op maat gesneden programma's voor beroepsonderwijs en -opleiding worden ondersteund, en EU4Business²⁵, dat advies of capaciteitsopbouw omvat voor kmo's die terug willen keren²⁶. Deze projecten en toekomstige projecten kunnen het ministerie van Nationale Eenheid ondersteunen door mensen die terugkeren naar Oekraïne in staat te stellen een bedrijf op te richten, op maat gesneden diensten voor arbeidsvoorziening te ontvangen en deel te nemen aan programma's voor beroepsonderwijs en -opleiding.

De EU-steun droeg bij tot de veerkracht van het land en **hielp mensen hun leven in Oekraïne voort te zetten**. Het Uniemechanisme voor civiele bescherming is tegemoet gekomen aan de elektriciteitsbehoeften van 6,5 miljoen mensen en de faciliteit voor Oekraïne heeft bijgedragen tot de reparatie van vernietigde apparatuur. De humanitaire hulp van de EU heeft de Oekraïense bevolking ondersteund op het gebied van onderdak, water, sanitaire voorzieningen en hygiëne, bescherming, basisbehoeften, gezondheid, mijnbestrijding en onderwijs in noodsituaties, met inbegrip van het herstel van scholen. De EU en de lidstaten hebben meer dan 370 schoolbussen geschonken om kinderen te helpen naar school te gaan. Erasmus+ heeft sinds het begin van de oorlog geholpen met het drukken van meer dan 1,5 miljoen schoolboeken en ondersteunt projecten voor capaciteitsopbouw in de sectoren onderwijs, opleiding, jongeren en sport, om het aanbieden van hoogwaardige kansen in het land te versterken. De Oekraïense regering heeft

²³ Het investeringskader voor Oekraïne maakt deel uit van de faciliteit voor Oekraïne van 50 miljard EUR, die bedoeld is om publieke en particuliere investeringen aan te trekken voor het herstel en de wederopbouw van Oekraïne. Het beschikt over financiële instrumenten voor een totaalbedrag van 9,3 miljard EUR, waarvan 7,8 miljard EUR voor leninggaranties en 1,5 miljard EUR voor gemengde financiering. Het investeringskader heeft tot doel 40 miljard EUR aan investeringen te mobiliseren voor herstel, wederopbouw en modernisering.

²⁴ De gezamenlijke actie Skills4Recovery wordt gefinancierd door de EU, Duitsland, Polen en Estland. Zij wordt uitgevoerd door de Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) en het Solidarity Fund PL (SFPL). Skills4Recovery werd in 2023 door de Duitse regering geïnitieerd.

²⁵ EU4Business is een overkoepelend initiatief dat alle EU-steun aan kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) in de landen van het Oostelijk Partnerschap omvat door de toegang tot financiering en diensten voor bedrijfsontwikkeling te verbeteren.

²⁶ De steun wordt lokaal verspreid: in het kader van U-LEAD with Europe, met 24 regionale kantoren, worden maatregelen inzake capaciteitsontwikkeling genomen die betrekking hebben op alle gemeentelijke verantwoordelijkheden tijdens de aanvalsoorlog en het herstel.

al maatregelen genomen om gemakkelijke erkenning van onderwijs te garanderen bij terugkeer naar Oekraïne²⁷. Het beschermen en herstellen van de Oekraïense cultuur en het Oekraïense erfgoed zal ook de sociaal-culturele re-integratie van mensen die terugkeren, vergemakkelijken.

Geldovermakingen van ontheemde Oekraïense mensen die in de EU wonen, vormen een bron van inkomsten die de Oekraïense economie kan ondersteunen en kan bijdragen tot de wederopbouw van het land. Volgens gegevens van de Nationale Bank van Oekraïne (NBU) bedroeg de instroom van geldovermakingen vanuit de EU in 2024 3,26 % van het bbp van Oekraïne, zijnde een bedrag van ongeveer 5,6 miljard EUR. De Commissie is in contact getreden met de betalingssector om geldovermakingen betaalbaarder en toegankelijker te maken, met richtsnoeren om betalingen tussen de EU en alle door de regering gecontroleerde gebieden van Oekraïne te vergemakkelijken. De Commissie blijft Oekraïne helpen bij zijn aanvraag om toe te treden tot het geografische toepassingsgebied van de regelingen van de gemeenschappelijke eurobetalingsruimte (SEPA), wat grensoverschrijdende overmakingen verder zou vergemakkelijken.

Maatregelen voor de nauwere integratie van Oekraïne in de eengemaakte markt van de EU, zoals uiteengezet in het prioritaire actieplan voor de diepe en brede vrijhandelsruimte (DCFTA), zullen samen met de hervormingen in het kader van het Oekraïneplan de basis vormen voor duurzame economische groei en werkgelegenheidskansen, bijvoorbeeld door de verbetering van het ondernemingsklimaat. Volgens het concept van een “snelweg voor de eengemaakte markt” zullen ook de verbindingen met Oekraïne worden bevorderd met als doel handelsbelemmeringen weg te nemen, de connectiviteit te verbeteren en de regionale economische integratie te stimuleren.

4. DE WEG VRIJMAKEN VOOR EEN SOEPELE EN GECOÖRDINEERDE OVERGANG VANUIT TIJDELIJKE BESCHERMING

Tijdelijke bescherming was bedoeld om onmiddellijke hulp te bieden aan mensen die de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne ontvluchten. De activering van de richtlijn tijdelijke bescherming blijft een bewijs van de eenheid van de Unie en van de solidariteit met de bevolking van Oekraïne.

Niettemin is tijdelijke bescherming per definitie tijdelijk. Op een bepaald moment, wanneer de omstandigheden voldoende zekerheid bieden over de situatie in Oekraïne, en met name de conclusie dat er sprake is van veilige en duurzame omstandigheden voor terugkeer, zal het kader voor tijdelijke bescherming niet langer nodig zijn. De lidstaten moeten klaar zijn voor deze verandering wanneer dat moment daar is.

Sinds 2022 combineert de EU het rechtskader voor tijdelijke bescherming met specifieke maatregelen om de lidstaten te ondersteunen bij de zorg voor ontheemden uit Oekraïne en om hun integratie in de samenlevingen van de EU te bevorderen. Gezien de langdurige ontheemding en de omvang en complexiteit van de huidige situatie is het tijd om te beginnen met de ontwikkeling van een meer op maat gesneden aanpak die beter is afgestemd op de situatie van de mensen die momenteel tijdelijke bescherming genieten, met als extra doel de druk waarmee de gastsamenlevingen worden geconfronteerd, te verlichten.

²⁷ In wetgeving van maart 2025 is bepaald dat in het buitenland verworven leerresultaten moeten worden erkend, met inbegrip van informeel onderwijs zoals onlinecursussen en seminars. De Oekraïense autoriteiten hebben ook richtsnoeren verstrekt aan Oekraïense scholen over de beoordeling van in het buitenland behaalde leerresultaten, om ervoor te zorgen dat leerlingen die naar lokale scholen in de EU zijn gegaan, na terugkeer naar Oekraïne hun onderwijsloopbaan kunnen voortzetten.

Daarom dient de Commissie een **voorstel in voor een aanbeveling van de Raad** waarin de belangrijkste componenten van een gecoördineerde toekomstgerichte respons op EU-niveau worden uiteengezet, zodat de lidstaten overgangsmaatregelen kunnen vaststellen.

4.1 Van tijdelijke bescherming overgaan naar andere wettelijke verblijfsstatussen

De overgang vanuit tijdelijke bescherming zou de begunstigten rechtszekerheid en duurzame vooruitzichten bieden. Door een duidelijker perspectief voor de langere termijn te bepalen, zal ook worden voorkomen dat de reeds overbelaste nationale asielstelsels extra onder druk komen te staan.

In de loop der tijd zijn personen die tijdelijke bescherming genieten deel gaan uitmaken van het sociale en economische weefsel van de lidstaten. Als zodanig beveelt de Commissie de lidstaten aan om personen die tijdelijke bescherming genieten toe te staan **over te stappen op nationale wettelijke verblijfsstatussen**, met name die welke verband houden met werk, onderwijs of familie. Hierdoor zouden personen die tijdelijke bescherming genieten in hun gastlidstaat een stabielere status kunnen genieten die beter aansluit bij hun feitelijke situatie.

Op basis van de bestaande EU-wetgeving komen personen die tijdelijke bescherming genieten niet in aanmerking voor **verblijfsstatussen zoals gedefinieerd in de EU-richtlijnen inzake legale migratie**. Om personen die tijdelijke bescherming genieten te helpen weloverwogen keuzen te maken en hun alternatieve mogelijkheden te bieden, moedigt de Commissie de lidstaten aan, vooral in gevallen waarin toegang tot nationale verblijfsstatussen niet mogelijk is, om personen die tijdelijke bescherming genieten en die anders in aanmerking zouden komen voor een andere status op grond van het EU-recht, in staat te stellen over te stappen op andere statussen door een aanvraag in te dienen voor vergunningen uit hoofde van de blauwekaartrichtlijn, de richtlijn gecombineerde vergunning en de richtlijn betreffende studenten en onderzoekers²⁸. Op die manier zouden de lidstaten de duurzame integratie van personen die tijdelijke bescherming genieten in hun gastland, met inbegrip van de arbeidsmarkt, ondersteunen en een efficiënter gebruik van hun vaardigheden bevorderen.

4.2 Voorbereiden op een geleidelijke terugkeer en duurzame re-integratie in Oekraïne

De EU en haar lidstaten moeten er klaar voor zijn mensen te steunen die nu en in de toekomst naar Oekraïne zullen terugkeren. De Commissie beveelt de lidstaten aan de nodige stappen te nemen om een geleidelijke en ordelijke terugkeer en re-integratie te waarborgen, wanneer de tijd rijp is en rekening houdend met de behoeften en capaciteiten van Oekraïne. De lidstaten en Oekraïne worden aangemoedigd ten volle gebruik te maken van de instrumenten die reeds op EU-niveau beschikbaar zijn.

Mensen die overwegen naar Oekraïne terug te keren, moeten de kans krijgen om met kennis van zaken beslissingen te nemen. Om ervoor te zorgen dat iedereen gelijke kansen heeft, worden de lidstaten aangemoedigd een flexibele maar gestructureerde aanpak te hanteren voor het brengen van **verkennende bezoeken aan Oekraïne**. Deze reizen zouden mensen kunnen helpen om te zien hoe het ervoor staat met hun familie, huis of de situatie in hun gemeenschap, voordat zij besluiten terug te keren.

²⁸ Richtlijn (EU) 2021/1883 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan; Richtlijn 2011/98/EU betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven; Richtlijn (EU) 2016/801 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten (herschikking).

Om degenen die terug naar huis willen te ondersteunen, beveelt de Commissie ook aan dat de **programma's voor vrijwillige terugkeer**²⁹ van de lidstaten die op grond van de richtlijn tijdelijke bescherming zijn toegestaan, zorgvuldig worden uitgewerkt. Dit zijn praktische manieren om mensen te helpen veilig en waardig terug naar huis te gaan. Deze programma's moeten goed worden gepland en duidelijk worden gecommuniceerd. In de programma's moet rekening worden gehouden met de situatie in Oekraïne, de behoeften van degenen die terugkeren, en de gevolgen voor lokale gemeenschappen. Deze programma's moeten erop gericht zijn de sociale cohesie te ondersteunen en te voorkomen dat gemeenschappen die reeds door de Russische aanvalsoorlog zijn getroffen, onder druk komen te staan. Om de administratieve lasten bij de individuele behandeling van elk geval te verminderen, beveelt de Commissie de lidstaten aan om voor personen in het kader van programma's voor vrijwillige terugkeer de rechten te blijven verlengen die zij hadden als personen die tijdelijke bescherming genieten, totdat zij terugkeren naar Oekraïne of tot het einde van de periode waarin het programma voor vrijwillig vertrek voorziet.

Onze inspanningen om de veilige terugkeer en re-integratie van ontheemden uit Oekraïne te ondersteunen, moeten ervoor zorgen dat iedereen waardig en eerlijk wordt behandeld. De individuele situatie van sommige personen die tijdelijke bescherming genieten en in de EU wonen, kan betekenen dat zij niet in aanmerking komen voor de overgang naar andere statussen, noch voor terugkeer naar Oekraïne, vanwege hun kwetsbaarheid in combinatie met het feit dat Oekraïne mogelijk niet in staat is onmiddellijk na het einde van de tijdelijke bescherming in hun behoeften te voorzien, zoals personen die een medische behandeling ondergaan. De Commissie beveelt de lidstaten daarom aan na te gaan hoe deze kwetsbare personen gedurende een overgangsperiode legaal in de EU kunnen blijven verblijven totdat hun terugkeer haalbaar is.

In dezelfde geest mag het onderwijs aan kinderen niet worden verstoord. Het is belangrijk ervoor te zorgen dat minderjarige kinderen die naar school gaan hun opleiding in een stabiele omgeving kunnen afronden, samen met hun gezin. De lidstaten kunnen gebruikmaken van de regels van de richtlijn tijdelijke bescherming op grond waarvan gezinnen met schoolgaande minderjarige kinderen de nodige tijd in de EU kunnen blijven, met name als de tijdelijke bescherming eindigt vóór het schooljaar afloopt.

4.3 Informatieverstrekking, coördinatie, monitoring en gegevensuitwisseling versterken

Duidelijke, nauwkeurige en actuele informatie zal van essentieel belang zijn. De lidstaten worden aangemoedigd passende communicatie-instrumenten en -kanalen op te zetten, met inbegrip van voorlichtingscampagnes, en daarbij goed gebruik te maken van de bestaande instrumenten om dubbel werk te voorkomen, en gebruik te maken van de eenheidshubs, voor zover die zijn opgericht, en internationale organisaties erbij te betrekken.

Terwijl Eurostat de officiële Europese statistieken over tijdelijke bescherming opstelt, vereist het waarborgen van een tijdig situatiebeeld voor operationele doeleinden dat de lidstaten hun gegevens inzake tijdelijke bescherming regelmatig bijwerken op het **platform voor tijdelijke bescherming**, met inbegrip van cijfers over inactieve registraties. Aangezien de overgang vanuit tijdelijke bescherming tot aanzienlijke veranderingen in de status van ontheemden zal leiden, is het van essentieel belang om een nauwkeurig beeld te hebben van de veranderende situatie en wordt de coördinatie en uitwisseling van informatie tussen de lidstaten en de Oekraïense autoriteiten aanbevolen, onder meer via het solidariteitsplatform.

²⁹ Deze mogen niet worden beschouwd als programma's in het kader van de terugkeerrichtlijn, aangezien de betrokken personen legaal in het gastland verblijven tot het einde van de tijdelijke bescherming en er geen terugkeerbesluit is vereist.

5. CONCLUSIE

De onwrikbare steun van de EU aan Oekraïne zal zo lang als nodig worden voortgezet. De EU zal ontheemden uit Oekraïne onderdak bieden zolang zij dat nodig hebben.

Wij zijn vastbesloten Oekraïne met zijn bevolking te herenigen zodra de juiste omstandigheden op het gebied van veiligheid en stabiliteit zich voordoen. Door een geleidelijke, flexibele en gecoördineerde aanpak te hanteren om stappen vooruit te zetten vanuit tijdelijke bescherming, kunnen we ervoor zorgen dat alle personen waardig en respectvol worden behandeld, dat de behoeften en capaciteiten van Oekraïne naar behoren in aanmerking worden genomen en dat onze systemen niet onevenredig worden belast.

De Commissie zal nauw met de lidstaten, de Oekraïense regering en internationale organisaties blijven samenwerken om ervoor te zorgen dat in de behoeften van ontheemden uit Oekraïne in de EU wordt voorzien en dat zij over alle middelen en instrumenten beschikken om hun leven en hun toekomst weer op te bouwen.