

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:32

Datum uitspraak

17 januari 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 3 juli 2023 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid bepaald dat op 4 september 2023 het recht op bescherming eindigt dat de vreemdeling geniet op grond van Richtlijn 2001/55/EG (de Richtlijn Tijdelijke Bescherming) en het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van 4 maart 2022. Deze uitspraak gaat over de vraag of de staatssecretaris de tijdelijke bescherming die hij heeft verleend aan derdelanders met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne die vanuit daar naar Nederland zijn gevlucht, mocht beëindigen. In deze uitspraak wordt verder met het begrip 'derdelanders' daarom alleen nog bedoeld de mensen die vóór het uitbreken van de oorlog in Oekraïne waren en daar een tijdelijke verblijfsvergunning hadden, bijvoorbeeld voor werk of studie. De uitspraak gaat dus niet over derdelanders met een permanente verblijfsvergunning of een asielstatus in Oekraïne, tenzij dat is geëxpliciteerd. Bestuursrechters in verschillende rechtbanken hebben hun oordeel gegeven over de vraag of de staatssecretaris bevoegd was om de tijdelijke bescherming van derdelanders te beëindigen. Zij zijn tot uiteenlopende uitkomsten gekomen, met verschillende juridische argumentaties.

Volledige tekst

202305663/1/V2.

Datum uitspraak: 17 januari 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[de vreemdeling],

appellant,  
tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam, van 9 augustus 2023 in zaak nr. NL23.19504 in het geding tussen:

de vreemdeling

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

#### Procesverloop

Bij besluit van 3 juli 2023 heeft de staatssecretaris bepaald dat op 4 september 2023 het recht op bescherming eindigt dat de vreemdeling geniet op grond van Richtlijn 2001/55/EG (hierna: de Richtlijn Tijdelijke Bescherming) en het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van 4 maart 2022 (hierna: het Uitvoeringsbesluit).

Bij uitspraak van 9 augustus 2023 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft de vreemdeling hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 oktober 2023, waar de vreemdeling, bijgestaan door mr. A.W. Eikelboom, advocaat te Amsterdam, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. R.A. Visser en mr. G.A. Dictus, advocaat te Den Haag, zijn verschenen.

#### Overwegingen

##### Begrippen

1. In deze uitspraak gebruikt de Afdeling de volgende begrippen:

- Tijdelijke bescherming: de door lidstaten van de Europese Unie geboden bescherming op basis van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming vanwege een massale toestroom van mensen die Oekraïne hebben verlaten nadat daar oorlog uitbrak.
- Derdelanders: personen die geen burger zijn van de Europese Unie en niet in het bezit zijn van de Oekraïense nationaliteit.
- Ontheemden: personen die hun land of regio van oorsprong hebben moeten verlaten.

##### Wettelijk kader

2. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

##### Inleiding

3. Op 24 februari 2022 begonnen Russische strijdkrachten een grootschalige invasie van Oekraïne. Tot en met 1 maart 2022 kwamen meer dan 650.000 mensen uit Oekraïne aan in de Europese Unie. Verwacht werd dat er nog miljoenen zouden volgen. De Raad van de Europese Unie (hierna: de Raad) besloot daarom om tijdelijke bescherming te bieden aan verschillende groepen mensen die vluchtten uit Oekraïne. Deze groepen zijn vastgesteld in het Uitvoeringsbesluit. Het gaat om mensen in het bezit van de Oekraïense nationaliteit,

derdelanders en staatlozen met een asielstatus in Oekraïne, en hun gezinsleden. Ook derdelanders en staatlozen met een permanente verblijfsvergunning in Oekraïne moeten via het Uitvoeringsbesluit of het nationale recht van een lidstaat tijdelijke bescherming krijgen. Lidstaten mogen zelf kiezen of zij ook aan andere groepen tijdelijke bescherming verlenen. In Nederland besloot het kabinet om ook derdelanders op te vangen die in Oekraïne een tijdelijke verblijfsvergunning hadden. Dit staat in een brief van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer (hierna: Kamerbrief) van 30 maart 2022. In een Kamerbrief van 18 juli 2022 kondigde de staatssecretaris echter aan dat hij gaat stoppen met het verlenen van tijdelijke bescherming aan deze groep derdelanders. Bij derdelanders die al tijdelijke bescherming hadden gekregen, zou deze op 4 maart 2023 eindigen. In een Kamerbrief van 10 februari 2023 heeft de staatssecretaris dit uitgesteld naar 4 september 2023.

3.1. Deze uitspraak gaat over de vraag of de staatssecretaris de tijdelijke bescherming die hij heeft verleend aan derdelanders met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne die vanuit daar naar Nederland zijn gevlucht, mocht beëindigen. In deze uitspraak wordt verder met het begrip 'derdelanders' daarom alleen nog bedoeld de mensen die vóór het uitbreken van de oorlog in Oekraïne waren en daar een tijdelijke verblijfsvergunning hadden, bijvoorbeeld voor werk of studie. De uitspraak gaat dus niet over derdelanders met een permanente verblijfsvergunning of een asielstatus in Oekraïne, tenzij dat is geëxpliciteerd.

3.2. Bestuursrechters in verschillende zittingsplaatsen van de rechtbank Den Haag hebben hun oordeel gegeven over de vraag of de staatssecretaris bevoegd was om de tijdelijke bescherming van derdelanders te beëindigen. Zij zijn tot uiteenlopende uitkomsten gekomen, met verschillende juridische argumentaties. In de zaak waarover deze uitspraak gaat, heeft de rechtbank geoordeeld dat de staatssecretaris de tijdelijke bescherming van derdelanders kan beëindigen. De Afdeling komt tot een ander oordeel, namelijk dat de staatssecretaris niet bevoegd was om de tijdelijke bescherming van derdelanders te beëindigen op 4 september 2023. Maar zij oordeelt dat hun tijdelijke bescherming wel van rechtswege eindigt op 4 maart 2024. De Afdeling legt hierna uit hoe zij tot dit oordeel komt.

3.3. De Afdeling betreft bij haar toetsing stukken waar partijen pas na de uitspraak van de rechtbank een beroep op hebben gedaan. Dit doet zij met het oog op de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling, de rechtsbescherming in algemene zin en de actualiteitswaarde van de uitspraak. Deze toetsing beperkt zich, gelet op de artikelen 8:65, eerste lid, en 8:69, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), tot het moment van sluiting van het onderzoek ter zitting bij de Afdeling op 23 oktober 2023 (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 22 maart 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:1054](#)).

Leeswijzer

4. De Afdeling zet eerst de achtergrond uiteen van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, het Uitvoeringsbesluit en de toepassing hiervan in Nederland (onder 5-7.4). Daarna beantwoordt zij de vraag of de staatssecretaris de tijdelijke bescherming van derdelanders heeft kunnen beëindigen op 4 september 2023 (onder 8-8.10). Omdat het antwoord daarop ontkennend luidt, licht de Afdeling vervolgens haar oordeel toe dat de tijdelijke bescherming van derdelanders eindigt op 4 maart 2024 (onder 9-9.6). Vervolgens gaat zij in op de grieven over de Unierechtelijke rechtsbeginselen (onder 10-10.4) en de overige grieven (onder 11-12). Tot slot volgen de conclusie en de uitkomst in deze zaak (onder 13-14).

De Richtlijn Tijdelijke Bescherming

5. De Richtlijn Tijdelijke Bescherming is vastgesteld na het conflict in voormalig Joegoslavië, waarbij Europa voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog werd geconfronteerd met

massale verplaatsingen van mensen door heel Europa als gevolg van een conflict op het Europese grondgebied. Met deze richtlijn werd de noodzaak erkend om voortaan onmiddellijke en tijdelijke bescherming in de lidstaten te kunnen bieden, met name wanneer ook het risico bestaat dat de asielsystemen van de lidstaten de toestroom niet goed kunnen verwerken. Met de Richtlijn Tijdelijke Bescherming zijn minimumnormen vastgesteld om een adequaat beschermingsniveau aan ontheemden te bieden. Lidstaten moeten onder andere faciliteren dat ontheemden kunnen werken in loondienst en een fatsoenlijk onderkomen krijgen.

5.1. Vanwege het uitzonderlijke karakter van tijdelijke bescherming, is in de Richtlijn Tijdelijke Bescherming vastgesteld dat de geboden bescherming van beperkte duur moet zijn.

Tijdelijke bescherming wordt in eerste instantie verleend voor één jaar. Als de bescherming niet wordt beëindigd, kan deze automatisch met telkens zes maanden worden verlengd voor maximaal één jaar. Dit volgt uit artikel 4, eerste lid, van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

Indien er aanleiding blijft om tijdelijke bescherming te verlenen, kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Europese Commissie (hierna: de Commissie) besluiten de tijdelijke bescherming met nog maximaal één jaar te verlengen.

Dit volgt uit artikel 4, tweede lid, van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Tijdelijke bescherming op basis van deze richtlijn duurt dus in totaal maximaal drie jaar. Uit artikel 6 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming volgt dat de bescherming tussentijds kan worden beëindigd bij vaststelling van een met gekwalificeerde meerderheid genomen besluit van de Raad, op voorstel van de Commissie.

#### Het Uitvoeringsbesluit

6. Op grond van artikel 5 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming stelt de Raad op voorstel van de Commissie vast of sprake is van een massale toestroom van ontheemden aan wie tijdelijke bescherming moet worden verleend. Na het uitbreken van de oorlog in Oekraïne, heeft de Raad op 4 maart 2022 met het Uitvoeringsbesluit vastgesteld dat daarvan sprake is. Uit artikel 2 van het Uitvoeringsbesluit volgt op welke categorieën personen de tijdelijke bescherming van toepassing is. Dat zijn Oekraïense onderdanen, staatlozen en derdelanders met een asielstatus in Oekraïne, en de gezinsleden van deze personen (eerste lid). Daarnaast moeten de lidstaten het Uitvoeringsbesluit óf passende bescherming overeenkomstig hun nationale recht toepassen op staatlozen en derdelanders met een permanente verblijfsvergunning in Oekraïne (tweede lid). Lidstaten kunnen overeenkomstig artikel 7 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming het Uitvoeringsbesluit ook toepassen op andere personen (derde lid).

6.1. De tijdelijke bescherming duurde één jaar. Omdat de tijdelijke bescherming niet tussentijds werd beëindigd door de Raad, werd de duur automatisch verlengd voor maximaal één jaar tot en met 4 maart 2024.

6.2. Op 19 september 2023 deed de Commissie een voorstel om de tijdelijke bescherming met nog eens één jaar te verlengen (COM(2023) 546 final). Met het Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 van 19 oktober 2023 (hierna: het Verlengingsbesluit) heeft de Raad met een gekwalificeerde meerderheid vastgesteld dat de tijdelijke bescherming wordt verlengd met nog eens één jaar tot en met 4 maart 2025.

De toepassing van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming en het Uitvoeringsbesluit in Nederland

7. De Richtlijn Tijdelijke Bescherming is op 16 december 2004 in Nederland geïmplementeerd (Kamerstukken II 2002/03, 29 031, nr. 3). In een Kamerbrief van 30 maart 2022 heeft de staatssecretaris de implementatie als volgt toegelicht. Tijdelijke bescherming

wordt verleend op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Om de aanspraak op tijdelijke bescherming te laten vaststellen, dient een vreemdeling een asielaanvraag in. Als een vreemdeling tijdelijke bescherming krijgt, ontvangt hij een bewijs waaruit deze status blijkt. De beslistermijn van de asielaanvraag wordt ondertussen opgeschort voor de duur van de tijdelijke bescherming. De staatssecretaris hoeft dus pas op de asielaanvraag te beslissen wanneer de tijdelijke bescherming eindigt.

7.1. De staatssecretaris heeft in die Kamerbrief van 30 maart 2022 uiteengezet hoe hij het Uitvoeringsbesluit in Nederland toepast. Daarin staat dat het kabinet de richtlijn ruimhartig wil toepassen. Nederland heeft daarom de facultatieve bepaling in artikel 2, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit toegepast om derdelanders tijdelijke bescherming te verlenen.

7.2. In een Kamerbrief van 18 juli 2022 heeft de staatssecretaris meegedeeld dat vanaf 19 juli 2022 derdelanders niet langer een beroep kunnen doen op tijdelijke bescherming in Nederland. Als reden voor deze wijziging noemt hij de hogere instroom van derdelanders vanuit andere Europese landen, signalen dat mogelijk misbruik wordt gemaakt van de ruimte die de regelgeving biedt, en het feit dat derdelanders veelal veilig kunnen terugkeren naar hun land van herkomst. Voor derdelanders die op dat moment al tijdelijke bescherming hadden gekregen, kondigt hij aan dat hun tijdelijke bescherming wordt beëindigd op 4 maart 2023.

7.3. Op 17 augustus 2022 heeft de staatssecretaris het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: het VV 2000) gewijzigd en artikel 3.9a daarin opgenomen. Met deze wijziging heeft de staatssecretaris beoogd de inhoud van de hiervoor genoemde twee Kamerbrieven in deze bepaling op te nemen.

7.4. Op 10 februari 2023 heeft de staatssecretaris in een nieuwe Kamerbrief laten weten dat hij terugkomt op zijn eerdere aankondiging dat de tijdelijke bescherming van derdelanders op 4 maart 2023 wordt beëindigd. Tegen de achtergrond van de hoge asielinstroom en de druk op de opvang, ziet het kabinet zich genoodzaakt om deze beslissing terug te draaien. Daarom is besloten de tijdelijke bescherming van derdelanders te verlengen met zes maanden tot 4 september 2023. Op 1 maart 2023 is het VV 2000 gewijzigd om uitvoering te geven aan deze Kamerbrief.

De hoofdvraag: kon de staatssecretaris de tijdelijke bescherming van derdelanders op 4 september 2023 beëindigen?

8. De vraag die partijen verdeeld houdt, is of de staatssecretaris bevoegd was om op 4 september 2023 de tijdelijke bescherming te beëindigen van derdelanders met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne die zich voor 19 juli 2022 in de basisregistratie personen (hierna: de BRP) hadden ingeschreven.

8.1. Om die vraag te beantwoorden, stelt de Afdeling allereerst vast dat de staatssecretaris de bevoegdheid heeft om de toepassing van een Unierechtelijke facultatieve bepaling te beëindigen. Hij mag dus stoppen met het toepassen van artikel 2, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit. Er zijn geen rechtsregels die zich hiertegen verzetten. Dat betekent dat de staatssecretaris per 19 juli 2022 geen tijdelijke bescherming meer hoeft te bieden aan derdelanders die zich op dat moment nog niet in de BRP hadden ingeschreven. Over hen gaat deze uitspraak verder niet, omdat zij nooit tijdelijke bescherming hebben gekregen.

De duur van tijdelijke bescherming van derdelanders wordt door de Richtlijn Tijdelijke Bescherming bepaald

8.2. De vreemdeling klaagt in de eerste tot en met de vijfde grief dat de rechtbank heeft

miskend dat de Richtlijn Tijdelijke Bescherming geen bevoegdheid biedt om de tijdelijke bescherming van derdelanders op 4 september 2023 te beëindigen. De staatssecretaris kan volgens hem de tijdelijke bescherming van derdelanders niet met een nationale regeling ongedaan maken. De duur van tijdelijke bescherming van derdelanders kan alleen worden bepaald door het kader van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

8.3. De Afdeling volgt de vreemdeling voor zover hij erop wijst dat de Richtlijn Tijdelijke Bescherming volledig geldt voor derdelanders die via de facultatieve bepaling tijdelijke bescherming hebben verkregen. Op grond van de facultatieve bepalingen in artikel 7 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming en artikel 2, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit, heeft de staatssecretaris ervoor gekozen om aan derdelanders, waaronder de vreemdeling, tijdelijke bescherming te verlenen. Dat deze keuze bepaalde consequenties heeft, volgt uit artikel 7, eerste lid:

De lidstaten kunnen andere categorieën ontheemden dan die welke onder het in artikel 5 bedoelde besluit van de Raad vallen, tijdelijke bescherming krachtens deze richtlijn bieden ingeval deze om dezelfde redenen ontheemd zijn en uit hetzelfde land of dezelfde regio van oorsprong komen. Zij stellen de Raad en de Commissie hiervan onverwijld in kennis.

De vreemdeling wijst er terecht op dat uit de woorden 'krachtens deze richtlijn' volgt dat de Richtlijn Tijdelijke Bescherming volledig van toepassing is op derdelanders aan wie tijdelijke bescherming via de facultatieve bepaling is verleend. Ook voor de duur van de tijdelijke bescherming van deze groep moet daarom worden aangesloten bij de Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

8.4. Deze uitleg vindt steun in de totstandkomingsgeschiedenis van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. De woorden 'krachtens deze richtlijn' zijn opgenomen op advies van het Europees Parlement (verslag van het Europees Parlement van 28 februari 2001, documentnummer A5-0077/2001). De toelichting luidt dat "other categories of persons who are offered temporary protection by the Member States should be subject to the same rules as those coming under European legislation." Een voorstel van Ierland om toe te voegen dat het nationale recht van toepassing is als de lidstaten op grond van de facultatieve bepaling tijdelijke bescherming bieden, heeft het niet gehaald (beraadslaging in de Raad van 16 februari 2001, documentnummer 6128/01, ASILE 15). In de eindversie is juist expliciet voor de woorden 'krachtens deze richtlijn' gekozen. De Afdeling overweegt dat hieruit duidelijk naar voren komt dat is beoogd om de Richtlijn Tijdelijke Bescherming in zijn volledigheid te laten gelden voor degenen die tijdelijke bescherming genieten op basis van de facultatieve bepaling.

8.5. Voor de duur van de tijdelijke bescherming moet daarom, net als bij andere ontheemden, worden aangesloten bij artikel 4 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Dat brengt met zich dat, anders dan de staatssecretaris ter zitting heeft betoogd, de tijdelijke bescherming voor derdelanders niet op ieder willekeurig moment via het nationale recht kan worden beëindigd. De tekst van artikel 7 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming biedt namelijk geen aanknopingspunten voor zijn standpunt dat bescherming krachtens de richtlijn enkel ziet op materiële rechten, zoals het mogen werken in loondienst en een onderkomen krijgen, en niet op de duur. Daarom is ook voor de duur van de tijdelijke bescherming voor derdelanders de tekst van artikel 4 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming richtinggevend.

De staatssecretaris kan de tijdelijke bescherming van derdelanders niet beëindigen op 4 september 2023

8.6. Naar het oordeel van de Afdeling leidt de systematiek van artikel 4 van de Richtlijn

Tijdelijke Bescherming ertoe dat de tijdelijke bescherming van derdelanders niet kan worden beëindigd op 4 september 2023. Anders dan de staatssecretaris ter zitting heeft betoogd, biedt deze bepaling geen bevoegdheid voor hem om op die datum de tijdelijke bescherming van derdelanders te beëindigen.

8.7. Hiervoor verwijst de Afdeling naar het tijdsverloop van de tijdelijke bescherming voor ontheemden uit Oekraïne. Voor hen geldt dat de tijdelijke bescherming in werking trad op 4 maart 2022 voor de duur van één jaar, tot en met 4 maart 2023. Deze werd automatisch verlengd met telkens zes maanden tot en met 4 maart 2024. De staatssecretaris heeft zich op de zitting van de Afdeling op het standpunt gesteld dat hij de tijdelijke bescherming kon beëindigen op 4 september 2023, omdat toen de eerste automatische verlenging van zes maanden was afgelopen. Deze liep van 4 maart 2023 tot en met 4 september 2023. De tekst van artikel 4, eerste lid, van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming biedt echter geen aanknopingspunten om te veronderstellen dat de tijdelijke bescherming voor derdelanders op dat moment anders kon worden beoordeeld dan die van de andere categorieën ontheemden. Voor de verlenging is geen handeling vereist. Deze vindt automatisch plaats en dat is voor de verlenging tot en met 4 maart 2024 ook het geval geweest.

8.8. Dat de automatische verlenging geen apart beoordelingsmoment is, blijkt ook uit het voorstel van de Commissie tot verlenging van de tijdelijke bescherming van 19 september 2023 (COM(2023) 546 final). Daarin staat dat de tijdelijke bescherming na de initiële duur van één jaar nog eens "automatisch met een jaar is verlengd". Hieruit blijkt niet van een onderscheid of een apart beoordelingsmoment tussen de automatische halfjaarlijkse verlengingen.

8.9. Het voorgaande betekent dat de staatssecretaris voor de duur van de tijdelijke bescherming van derdelanders moet aansluiten bij artikel 4 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Hij is niet bevoegd om deze zelfstandig te beëindigen, ook niet door aansluiting te zoeken bij tijdstippen die volgen uit artikel 4, eerste lid, van deze richtlijn. De verkregen tijdelijke bescherming van derdelanders kan daarom niet worden beëindigd op 4 maart 2023 of 4 september 2023.

8.10. Daarom slagen de eerste tot en met de vijfde grief op dit punt.

Tijdelijke bescherming van derdelanders eindigt op 4 maart 2024

9. De vreemdeling klaagt verder in de eerste tot en met de vijfde grief dat de rechtbank heeft miskend dat eenmaal verleende tijdelijke bescherming via de facultatieve bepaling alleen kan worden beëindigd op dezelfde manier als voor andere ontheemden, namelijk wanneer de maximale duur van in totaal drie jaar is bereikt of als de Raad op voorstel van de Commissie een met gekwalificeerde meerderheid genomen besluit daarover neemt. Buiten deze gronden voor beëindiging, zoals neergelegd in artikel 6, eerste lid, van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, kan tijdelijke bescherming van derdelanders volgens hem niet worden beëindigd. Hoewel de grieven van de vreemdeling gezien het oordeel onder 8.9 al slagen, gaat de Afdeling omwille van de rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming in algemene zin ook hierop in.

9.1. De Afdeling volgt de vreemdeling niet in zijn betoog dat de tijdelijke bescherming van derdelanders alleen op hetzelfde moment als voor andere ontheemden via artikel 6 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming kan worden beëindigd. Daarbij is allereerst van belang dat uit wat is overwogen onder 8.2-8.10 volgt dat voor de duur van tijdelijke bescherming moet worden aangesloten bij artikel 4 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. In het tweede lid van die bepaling staat dat de Raad op voorstel van de Commissie kan besluiten om tijdelijke

bescherming met maximaal één jaar te verlengen, indien er aanleiding blijft om tijdelijke bescherming te verlenen. Voor ontheemden uit Oekraïne gaat dit om de periode van 4 maart 2024 tot en met 4 maart 2025.

9.2. Het eerste en het tweede lid van artikel 4 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming gaan dus over verschillende situaties. Het eerste lid voorziet in de initiële duur en de automatische verlenging daarvan. Deze situatie is vastgesteld met het Uitvoeringsbesluit. Het tweede lid ziet op een nieuwe situatie, waarin de Raad op voorstel van de Commissie opnieuw beoordeelt of er nog altijd redenen zijn om de tijdelijke bescherming te blijven bieden. Deze situatie geldt dan nog eens voor maximaal één jaar. Dit is voor ontheemden uit Oekraïne vastgesteld met het Verlengingsbesluit van 19 oktober 2023.

9.3. Uit het Verlengingsbesluit leidt de Afdeling af dat de verlenging tot en met 4 maart 2025 alleen geldt voor zover lidstaten de facultatieve bepaling op dat moment nog toepassen. Tot deze conclusie komt de Afdeling als volgt. Artikel 1 van het Verlengingsbesluit luidt:

De tijdelijke bescherming die wordt verleend aan ontheemden uit Oekraïne als bedoeld in artikel 2 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382, wordt met één jaar verlengd tot en met 4 maart 2025.

De categorieën ontheemden aan wie in ieder geval tijdelijke bescherming wordt verleend als bedoeld in artikel 2 van het Uitvoeringsbesluit, zijn genoemd onder 6. Via de facultatieve bepaling in artikel 2, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit kunnen lidstaten ervoor kiezen om ook aan andere groepen bescherming te verlenen. In Nederland heeft de staatssecretaris in eerste instantie ervoor gekozen om op deze manier ook tijdelijke bescherming te bieden aan derdelanders die een tijdelijke verblijfsvergunning hadden in Oekraïne. Per 19 juli 2022 is hij daarvan teruggekomen en verleent Nederland geen tijdelijke bescherming meer aan derdelanders via de facultatieve bepaling.

9.4. Het Verlengingsbesluit dateert van 19 oktober 2023 en dus van na 19 juli 2022. Op het moment van de verlenging kwamen derdelanders daarom niet meer in aanmerking voor tijdelijke bescherming in Nederland en vielen zij niet meer onder artikel 2, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit. Daarmee is artikel 1 van het Verlengingsbesluit en de daarin neergelegde verlenging tot en met 4 maart 2025 niet op hen van toepassing. Voor deze interpretatie van artikel 1 van het Verlengingsbesluit vindt de Afdeling mede steun in het voorstel van de Commissie tot verlenging van de tijdelijke bescherming van 19 september 2023 (COM(2023) 546 final). In de toelichting op dat voorstel, in het bijzonder voetnoot 2, wordt artikel 2, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit niet genoemd. Hieruit leidt de Afdeling af dat artikel 2, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit alleen relevant is voor het Verlengingsbesluit voor zover lidstaten deze bepaling toepassen op het moment dat het Verlengingsbesluit door de Raad is vastgesteld. Deze uitleg vindt ook steun in de bevoegdheid die de staatssecretaris heeft om de toepassing van een Unierechtelijke facultatieve bepaling te beëindigen, zoals vastgesteld onder 8.1.

9.5. Dat betekent dat de tijdelijke bescherming van derdelanders in Nederland niet wordt verlengd met het Verlengingsbesluit. Voor hen geldt dat de tijdelijke bescherming van kracht is tot en met 4 maart 2024. Dit geldt voor de derdelanders die in Oekraïne een tijdelijke verblijfsvergunning hadden en zich voor 19 juli 2022 in Nederland in de BRP hadden ingeschreven.

9.6. De Afdeling stelt met het voorgaande vast dat de tijdelijke bescherming van derdelanders van rechtswege afloopt op 4 maart 2024. Zij laat het aan de staatssecretaris om te bepalen in welke vorm hij dit aan de betreffende derdelanders zal meedelen.

Is er strijd met een van de Unierechtelijke beginselen?

10. De vreemdeling klaagt in de zesde tot en met de negende grief over het oordeel van de rechtbank dat het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel niet aan beëindiging van de tijdelijke bescherming in de weg staan. Uit het slagen van de eerder besproken grieven volgt al dat de staatssecretaris de tijdelijke bescherming niet kon beëindigen op 4 september 2023. Omwille van de rechtseenheid, rechtsontwikkeling en rechtsbescherming in algemene zin, gaat de Afdeling hierna in op de vraag of het eindigen van de tijdelijke bescherming op 4 maart 2024 in overeenstemming is met de door de vreemdeling aangehaalde Unierechtelijke beginselen. Hiermee beoogt de Afdeling op voorhand duidelijkheid te scheppen wanneer de tijdelijke bescherming van derdelanders eindigt op 4 maart 2024.

10.1. Het Unierechtelijke rechtszekerheidsbeginsel vereist onder meer dat een regeling duidelijk en nauwkeurig is omschreven, opdat de justitiabelen ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (arrest van het Hof van Justitie van 28 maart 2017, Rosneft, ECLI:EU:C:2017:236, punt 161). Een regeling moet dus voldoende duidelijk en voorzienbaar zijn. Het vertrouwensbeginsel hangt daarmee samen. Een beroep hierop kan slagen als de staatssecretaris door precieze en voldoende individuele toezeggingen gegronde verwachtingen heeft gewekt bij de derdelanders over de duur van hun tijdelijke bescherming (vergelijk het arrest van het Hof van 20 mei 2021, Riigi Tugiteenuste Keskus, ECLI:EU:C:2021:402, punt 69).

10.2. De Afdeling oordeelt dat dit niet het geval is. De staatssecretaris heeft geen toezeggingen gedaan waaruit derdelanders mochten afleiden dat hun tijdelijke bescherming pas zou eindigen als de maximale duur daarvan is bereikt op 4 maart 2025. Ook heeft hij geen toezeggingen gedaan waaruit blijkt dat hun tijdelijke bescherming verlengd zou worden van 4 maart 2024 tot en met 4 maart 2025. Dat de tijdelijke bescherming voor ontheemden uit Oekraïne als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit verlengd zou worden tot en met 4 maart 2025, is bovendien pas duidelijk geworden sinds de Raad dit met het Verlengingsbesluit van 19 oktober 2023 heeft vastgesteld. Daarnaast heeft de staatssecretaris geen gegronde verwachtingen gewekt dat derdelanders altijd hetzelfde zouden worden behandeld als andere ontheemden uit Oekraïne die tijdelijke bescherming hebben gekregen. Hoewel de staatssecretaris in de Kamerbrief van 30 maart 2022 geen onderscheid maakt tussen deze groepen, staat al in de Kamerbrief van 18 juli 2022 dat hij de tijdelijke bescherming van derdelanders met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne wil beëindigen. Er is dus geen sprake van schending van het Unierechtelijke rechtszekerheids- of het vertrouwensbeginsel.

10.3. Aan het evenredigheidsbeginsel wordt naar het oordeel van de Afdeling niet toegekomen. Dit is het gevolg van het oordeel onder 9.6 dat de tijdelijke bescherming op 4 maart 2024 van rechtswege afloopt. Voor een toetsing aan het evenredigheidsbeginsel in een individueel geval is daarom geen plaats.

10.4. De zesde tot en met de negende grief falen.

Overige grieven

11. Wat de vreemdeling in de tiende grief heeft aangevoerd, leidt niet tot vernietiging van de uitspraak van de rechtbank. Dit oordeel hoeft niet verder te worden gemotiveerd. De reden daarvoor is dat de grief geen vragen bevat die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoord moeten worden

(artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000).

12. De elfde grief heeft geen zelfstandige betekenis. Omdat de eerste tot en met de vijfde grief slagen, slaagt deze grief ook.

#### Conclusie

13. De tijdelijke bescherming van derdelanders die een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne hadden en die zich voor 19 juli 2022 in Nederland hebben ingeschreven in de BRP, kon niet door de staatssecretaris worden beëindigd op 4 september 2023. Op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming eindigt van rechtswege de tijdelijke bescherming van deze derdelanders wel op 4 maart 2024. Het is aan de staatssecretaris om te bepalen in welke vorm hij dit aan de betreffende derdelanders meedeelt. Dit oordeel heeft geen gevolg voor de vraag of derdelanders in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning op een andere grond, zoals asiel.

13.1. Dit betekent dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de staatssecretaris bevoegd was om de tijdelijke bescherming van derdelanders te beëindigen. De grieven die de vreemdeling daarover heeft aangevoerd, slagen.

14. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. Het beroep is gegrond en het besluit van 3 juli 2023 wordt vernietigd. De staatssecretaris moet de proceskosten vergoeden.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Rotterdam, van 9 augustus 2023 in zaak nr. NL23.19504;

III. verklaart het beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van 3 juli 2023, V-[-...];

V. veroordeelt de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid tot vergoeding van bij de vreemdeling in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.500,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Sevenster, voorzitter, en mr. C.M. Wissels en mr. J.H. van Breda, leden, in tegenwoordigheid van mr. N. Tibold, griffier.

w.g. Sevenster  
voorzitter

w.g. Tibold  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 januari 2024

853-987

**BIJLAGE**

## Richtlijn Tijdelijke Bescherming (2001/55/EG)

### Artikel 4

1. Onverminderd artikel 6 duurt de tijdelijke bescherming één jaar. Wanneer de bescherming niet op grond van artikel 6, lid 1, onder b), wordt beëindigd, kan deze automatisch met telkens zes maanden worden verlengd voor maximaal één jaar.
2. Indien er aanleiding blijft om tijdelijke bescherming te verlenen, kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie, die tevens elk verzoek van een lidstaat om bij de Raad een voorstel in te dienen, onderzoekt, besluiten de tijdelijke bescherming met maximaal één jaar te verlengen.

### Artikel 6

1. De tijdelijke bescherming wordt beëindigd:
  - a) wanneer de maximale duur is bereikt, hetzij
  - b) op ieder moment, door de vaststelling van een met gekwalificeerde meerderheid genomen besluit van de Raad, op voorstel van de Commissie, die tevens elk verzoek van een lidstaat om een voorstel aan de Raad voor te leggen, onderzoekt.

[...]

### Artikel 7

1. De lidstaten kunnen andere categorieën ontheemden dan die welke onder het in artikel 5 bedoelde besluit van de Raad vallen, tijdelijke bescherming krachtens deze richtlijn bieden ingeval deze om dezelfde redenen ontheemd zijn en uit hetzelfde land of dezelfde regio van oorsprong komen. Zij stellen de Raad en de Commissie hiervan onverwijld in kennis.

[...]

## Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382

### Artikel 2

1. Dit besluit is van toepassing op de volgende categorieën van personen die sinds 24 februari 2022 ontheemd zijn geraakt als gevolg van de militaire invasie door de Russische strijdkrachten die op die datum begon:
  - a) Oekraïense onderdanen die vóór 24 februari 2022 in Oekraïne verbleven;
  - b) staatlozen en onderdanen van andere derde landen dan Oekraïne die vóór 24 februari 2022 in Oekraïne internationale bescherming of gelijkwaardige nationale bescherming genoten;
  - c) gezinsleden van de in punten a) en b) genoemde personen.
2. De lidstaten passen dit besluit of passende bescherming uit hoofde van hun eigen nationale recht toe op staatlozen en onderdanen van andere derde landen dan Oekraïne die kunnen aantonen dat zij vóór 24 februari 2022 legaal in Oekraïne verbleven op basis van een geldige permanente verblijfsvergunning die overeenkomstig Oekraïens recht is afgegeven, en die niet in staat zijn in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong terug te keren.
3. Overeenkomstig artikel 7 van Richtlijn 2001/55/EG kunnen de lidstaten dit besluit ook

toepassen op andere personen, onder wie staatlozen en onderdanen van andere derde landen dan Oekraïne, die legaal in Oekraïne verbleven en die niet in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong kunnen terugkeren.

[...]

Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409

Artikel 1

De tijdelijke bescherming die wordt verleend aan ontheemden uit Oekraïne als bedoeld in artikel 2 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382, wordt met één jaar verlengd tot en met 4 maart 2025.

Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 25 augustus 2022 (wijziging van het Voorschrift Vreemdeling 2000, in verband met het aanpassen van de doelgroep ontheemden uit Oekraïne, waaraan tijdelijke bescherming wordt verleend (Stcrt. 2022, 22623))

ARTIKEL I

Het Voorschrift Vreemdelingen 2000 wordt als volgt gewijzigd:

[...]

Artikel 3.9a

1. Als vreemdelingen, bedoeld in artikel 3.1a, eerste lid, aanhef en onder e, van het Besluit, zijn aangewezen vreemdelingen die:

[...]

c. beschikken over een op 23 februari 2022 geldige Oekraïense verblijfsvergunning en ten aanzien van wie aannemelijk is dat zij Oekraïne na 26 november 2021 hebben verlaten.

[...]

ARTIKEL II

Artikel 3.9a, eerste lid, aanhef en onder c, zoals dat luidde tot 19 juli 2022, blijft tot 4 maart 2023 van toepassing op vreemdelingen:

a. die niet beschikken over een op 23 februari 2022 geldige Oekraïense permanente verblijfsvergunning; en

b. die vóór 19 juli 2022 stonden ingeschreven in de BRP.

Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 1 maart 2023 (in verband met de verlenging van de duur van tijdelijke bescherming aan een groep ontheemden uit Oekraïne (Stcrt. 2023, 7194))

ARTIKEL II

Artikel 3.9a, eerste lid, aanhef en onder c, van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, zoals dat luidde tot 19 juli 2022, blijft tot 4 september 2023 van toepassing op vreemdelingen:

a. die niet beschikken over een op 23 februari 2022 geldige Oekraïense permanente verblijfsvergunning; en

b. die vóór 19 juli 2022 stonden ingeschreven in de BRP.