

ECLI:NL:RBDHA:2024:4394

Instantie Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak 29-03-2024
Datum publicatie 29-03-2024
Zaaknummer NL24.5401 T
Rechtsgebieden Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken Tussenuitspraak
Inhoudsindicatie

In de zaak van een Nigeriaanse man die als zogenoemde derdelander naar Nederland vluchtte toen de oorlog in Oekraïne uitbrak, vraagt de vreemdelingenrechter van de rechtbank Amsterdam de hoogste Europese rechter, het Hof van Justitie van de Europese Unie, om uitleg van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Tot die tijd houdt de rechtbank iedere beslissing over de verzoeken van deze derdelander aan.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats Amsterdam

Bestuursrecht

zaaknummer: NL24.5401 T

v-nummer: [nummer]

verwijzingsuitspraak van de meervoudige kamer in de zaak tussen

P [eiser] , eiser

(gemachtigde: mr. M.J.M. Ristra-Peeters),

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

(gemachtigde: mr. R.A. Visser).

Procesverloop

Bij besluit van 7 februari 2024 heeft de staatssecretaris een terugkeerbesluit opgelegd aan eiser.

Eiser heeft hiertegen beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een verweerschrift ingediend.

De rechtbank heeft het beroep op 7 maart 2024 op zitting behandeld. Eiser is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde. De staatssecretaris heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Ook was op de zitting P. Kuipers als tolk Engels aanwezig.

Overwegingen

Inleiding en leeswijzer

- 1.1 Deze tussenuitspraak gaat over de zogeheten derdelanders. De centrale vraag in deze procedure is of de staatssecretaris op 7 februari 2024 een terugkeerbesluit kon opleggen aan eiser en daarbij kon oordelen dat het recht op bescherming dat eiser genoot op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming¹ en het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit² op 4 maart 2024 is geëindigd.
- 1.2 In deze verwijzingsuitspraak komt de rechtbank tot het oordeel dat aanleiding bestaat prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie³ om duidelijkheid te krijgen over de vraag of op 7 februari 2024 een terugkeerbesluit genomen kon worden en of de tijdelijke bescherming van eiser per 4 maart 2024 is geëindigd. In de overwegingen hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dat oordeel komt.
- 1.3 Na een korte uiteenzetting over de totstandkoming en inhoud van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (onder 2) en de implementatie daarvan in het Nederlands recht (onder 3) bespreekt de rechtbank de toepassing van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming naar aanleiding van de oorlog in Oekraïne (onder 4), hoe hier in Nederland gevolg aan is gegeven (onder 5) en de verlenging van de tijdelijke bescherming (onder 6). Daarna volgt een weergave van de situatie van eiser (onder 7), het bestreden besluit (onder 8) en de daartegen gerichte gronden (onder 9). Tenslotte licht de rechtbank toe waarom zij reden ziet tot het stellen van prejudiciële vragen en gaat zij in op de inhoud van deze vragen (onder 10 tot en met 15). De relevante regelgeving heeft de rechtbank opgenomen in een bijlage, die onderdeel uitmaakt van deze uitspraak.
- 1.4 Voordat de rechtbank haar oordeel inhoudelijk toelicht, merkt zij nog het volgende op. De rechtbank heeft meegekregen dat in de politiek en de samenleving niet goed begrepen wordt waarom de derdelanders waar deze uitspraak over gaat in Nederland tijdelijke bescherming krijgen, terwijl zij

veilige thuislanden hebben waar zij naar kunnen terugkeren. Zoals hierna uit overwegingen 5.1, 5.2, 14.7 en 14.9 ook zal blijken, is het de eigen keuze van de staatssecretaris geweest om de Richtlijn Tijdelijke Bescherming ruimhartig toe te passen met gebruik van de facultatieve bepaling van de richtlijn. Daarbij heeft hij er ook voor gekozen om niet te toetsen of de derdelanders een veilig thuisland hebben. Door hiervoor te kiezen, kreeg deze groep derdelanders dus ook bescherming op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Daarom is het in deze procedure niet relevant dat deze derdelanders veilige thuislanden hebben. De vraag die de rechtbank moet beantwoorden is of de tijdelijke bescherming van deze derdelanders volgens de daarvoor geldende regels is beëindigd.

Richtlijn Tijdelijke Bescherming

- 2.1 Naar aanleiding van de vluchtelingenstromen als gevolg van het conflict in het voormalige Joegoslavië aan het eind van de vorige eeuw, is de Commissie⁴ in 2000 met een richtlijnvoorstel⁵ gekomen. Hiermee werd beoogd minimumnormen vast te stellen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van een massale toestroom van ontheemden uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren en om een evenwicht te bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van ontheemden. De richtlijn voorziet in een mechanisme waarbij onmiddellijk tijdelijke bescherming kan worden geboden aan ontheemden uit derde landen, waarmee wordt voorkomen dat de asielstelsels van de lidstaten door een grote hoeveelheid gelijktijdige asielaanvragen overbelast raken. De definitieve versie van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming is op 20 juli 2001 door de Raad⁶ aangenomen.
- 2.2 Op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming kan de Raad bij een massale toestroom van ontheemden een besluit nemen, waarin wordt bepaald dat bepaalde categorieën ontheemden in de lidstaten tijdelijke bescherming krijgen krachtens de richtlijn.⁷ De Richtlijn Tijdelijke Bescherming bevat ook regels over de duur van de tijdelijke bescherming. Op grond van artikel 4 duurt deze tijdelijke bescherming bij aanvang één jaar. De tijdelijke bescherming wordt vervolgens tweemaal automatisch met zes maanden verlengd, tenzij de Raad besluit de tijdelijke bescherming weer te beëindigen. De Raad kan bij besluit de tijdelijke bescherming met één jaar verlengen tot een maximumduur van drie jaar. Artikel 6 bepaalt tenslotte dat de tijdelijke bescherming wordt beëindigd als de maximumduur van drie jaar is bereikt, hetzij op een eerder moment op grond van een besluit van de Raad.
- 2.3 De Richtlijn Tijdelijke Bescherming voorziet met artikel 7 in een facultatieve bepaling die het mogelijk maakt voor de lidstaten om andere categorieën ontheemden dan die onder het besluit van de Raad vallen, krachtens de richtlijn tijdelijke bescherming te bieden als zij om dezelfde redenen ontheemd zijn en uit hetzelfde land of dezelfde regio van oorsprong komen.

Nationale implementatie van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming

- 3.1 Nederland heeft de Richtlijn Tijdelijke Bescherming bij wet van 16 december 2004 in het nationale recht geïmplementeerd.⁸ Hierbij is gekozen voor een systeem waarbij de ontheemde een asielaanvraag moet indienen, waarmee hij op grond van artikel 8, onder f of h, van de Vw⁹ rechtmatig verblijf verkrijgt in Nederland.
- 3.2 Welke categorieën personen tijdelijke bescherming kunnen verkrijgen, is nader uitgewerkt in artikel 3.1a, eerste lid, van het Vb.¹⁰ Hierin staat kort gezegd dat het indienen van de asielaanvraag tot gevolg heeft dat uitzetting achterwege blijft zolang het besluit van de Raad van kracht is en de vreemdeling behoort tot een van de groepen die in het Raadsbesluit worden genoemd (onder a), als gezinslid van de onder a genoemde vreemdeling kan worden aangemerkt (onder b, c en d), of als de vreemdeling behoort tot een bij het VV¹¹ aan te wijzen groep vreemdelingen uit hetzelfde land of dezelfde regio als de vreemdeling, bedoeld onder a, die om dezelfde reden ontheemd is (onder e).

3.3

Met de opname in het VV van deze laatste groep is de facultatieve bepaling van artikel 7 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming in Nederland geïmplementeerd.

Toepassing van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming op ontheemden uit Oekraïne

- 4.1 Op 24 februari 2022 zijn strijdkrachten van de Russische Federatie begonnen met een grootschalige militaire invasie van Oekraïne en is een gewapend conflict op het grondgebied van Oekraïne uitgebroken. Als gevolg hiervan zag een grote hoeveelheid personen zich genoodzaakt Oekraïne te ontvluchten en zich naar het grondgebied van de Europese Unie te begeven. Gelet op de massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne bestond er volgens de Raad een duidelijk risico dat de asielstelsels van de lidstaten de aankomst van deze ontheemden niet konden verwerken zonder nadelige gevolgen voor de goede werking ervan en voor de belangen van de betrokkenen en van andere personen die om internationale bescherming vragen.¹² De Raad heeft daarom besloten om met het Uitvoeringsbesluit krachtens de Richtlijn Tijdelijke Bescherming aan bepaalde categorieën personen tijdelijke bescherming te bieden die als gevolg van het gewapende conflict in Oekraïne ontheemd zijn geraakt.
- 4.2 In het Uitvoeringsbesluit heeft de Raad bepaald dat de volgende categorieën personen die sinds 24 februari 2022 ontheemd zijn geraakt als gevolg van de militaire invasie van Oekraïne overeenkomstig de richtlijn tijdelijke bescherming krijgen:¹³
- a. Oekraïense onderdanen die vóór 24 februari 2022 in Oekraïne verbleven;
 - b. staatlozen en onderdanen van andere landen dan Oekraïne die vóór 24 februari 2022 in Oekraïne internationale bescherming of gelijkwaardige nationale bescherming genoten; en,
 - c. gezinsleden van de in punten a. en b. genoemde personen.

Daarnaast bepaalt het Uitvoeringsbesluit dat de lidstaten het Uitvoeringsbesluit of passende bescherming uit hoofde van hun eigen nationale recht moeten toepassen 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.¹⁴

- 4.3 Naast deze verplichte categorieën van mensen aan wie op grond van het Uitvoeringsbesluit tijdelijke bescherming (of soortgelijke passende bescherming op grond van het nationale recht) moet worden verleend, biedt artikel 2, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit de mogelijkheid aan de lidstaten om overeenkomstig de facultatieve bepaling van artikel 7 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming het Uitvoeringsbesluit ook toe te passen 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 (veilig thuislandtoets).¹⁵

Nationale toepassing van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming en het Uitvoeringsbesluit

- 5.1 De staatssecretaris heeft in een Kamerbrief¹⁶ van 30 maart 2022 toegelicht hoe hij de Richtlijn Tijdelijke Bescherming en het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit in Nederland zal toepassen. De staatssecretaris is hierbij ook ingegaan op de groep derdelanders met een tijdelijke verblijfsvergunning die zich in de stroom ontheemden bevonden. De staatssecretaris heeft in deze Kamerbrief toegelicht dat nog niet is in te schatten wat de omvang van de groep zal zijn, maar dat deze groep ook ondersteuning zal krijgen, in de eerste plaats door hen bij aankomst in Nederland te ondersteunen bij een eventuele wens om terug te keren naar het herkomstland. Hij heeft laten weten de richtlijn ruimhartig te willen toepassen en gebruik te zullen maken van de in artikel 2, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit en artikel 7 van de richtlijn geboden mogelijkheid de tijdelijke bescherming uit te breiden tot andere groepen ontheemden dan de verplichte categorieën. De staatssecretaris heeft ervoor gekozen om ook tijdelijke bescherming te bieden aan staatlozen of derdelanders die op 23 februari 2023 een geldige tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne hadden (zoals derdelanders die in

Oekraïne verbleven om daar te werken of te studeren) en voor die groep af te zien van de veilig thuislandtoets. De staatssecretaris heeft toegelicht dat het uitvoeren van die laatste toets het asielproces zou kunnen belasten en niet past in de ruimhartige toepassing die het kabinet voor ogen heeft. De groep waar het om gaat zal hierna ook worden aangeduid als de facultatieve groep.

- 5.2 Volgend op de brief van 30 maart 2022 heeft de staatssecretaris op 18 juli 2022 opnieuw een Kamerbrief¹⁷ gestuurd, waarin staat dat de tijdelijke bescherming van de facultatieve groep vanaf 19 juli 2022 zal worden beëindigd. De staatssecretaris heeft geschreven signalen te hebben ontvangen dat mogelijk misbruik van de regeling werd gemaakt door derdelanders met een tijdelijke verblijfsvergunning. Ook zijn er volgens de staatssecretaris signalen binnengekomen over een hogere instroom van derdelanders vanuit andere (Europese) landen, omdat zij in Nederland door het gebruik van de facultatieve bepaling en het afzien van de veilig thuislandtoets anders dan in die landen onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming vallen en daarmee recht hebben op opvang en voorzieningen. Voor derdelanders die op dat moment al tijdelijke bescherming hadden gekregen, kondigt de staatssecretaris aan dat hun tijdelijke bescherming wordt beëindigd op 4 maart 2023. De facultatieve groep is daarom beperkt tot de staatlozen of derdelanders die op 23 februari 2023 een geldige tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne hadden en zich vóór 19 juli 2022 in de BRP¹⁸ hadden ingeschreven.
- 5.3 De staatssecretaris heeft op 17 augustus 2022 het VV gewijzigd en daarin een nieuwe bepaling, artikel 3.9a, opgenomen. Met deze wijziging heeft de staatssecretaris beoogd de inhoud van de hiervoor genoemde Kamerbrieven in deze bepaling op te nemen. Op grond van de wijziging is de facultatieve groep met terugwerkende kracht tot en met 4 maart 2022 aangewezen als vreemdeling bedoeld in artikel 3.1a, eerste lid, aanhef en onder e, van het Vb (als bedoeld in de Kamerbrief van 30 maart 2022). De staatssecretaris heeft tegelijk met een bepaling van overgangsrecht bepaald dat deze bepaling tot 4 maart 2023 van toepassing blijft op de facultatieve groep die vóór 19 juli 2022 in het BRP stonden ingeschreven (als bedoeld in de Kamerbrief van 18 juli 2022). Vanaf 19 juli 2022 wordt dan ook geen tijdelijke bescherming meer verleend via de facultatieve bepaling aan derdelanders met een tijdelijk verblijfsrecht die zich op dat moment nog niet in de BRP hadden ingeschreven.
- 5.4 De staatssecretaris heeft op 10 februari 2023 opnieuw een Kamerbrief¹⁹ gestuurd, waarin staat dat de tijdelijke bescherming voor de facultatieve groep niet op 4 maart 2023 zal worden beëindigd, maar pas op 4 september 2023. Reden voor deze verlenging was dat verwacht werd dat een niet onaanzienlijk deel van de facultatieve groep zou kiezen de asielprocedure te doorlopen en dat dit bij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers zou leiden tot een tekort aan opvangplekken.

Verlengingsbesluit

- 6.1 De Commissie heeft op 19 september 2023 een voorstel gedaan om de tijdelijke bescherming met nog eens één jaar te verlengen.²⁰ Volgens de Commissie bestaan de redenen voor tijdelijke bescherming nog steeds en moet de tijdelijke bescherming worden verlengd als een noodzakelijk en passend antwoord op de huidige situatie. Dit moet volgens de Commissie ervoor zorgen dat ontheemden uit Oekraïne die in de lidstaten verblijven, onder de huidige omstandigheden zoveel mogelijk stabiliteit en vooruitzichten krijgen.
- 6.2 Met het Verlengingsbesluit van 19 oktober 2023²¹ heeft de Raad vastgesteld dat de tijdelijke bescherming wordt verlengd tot en met 4 maart 2025.

Situatie van eiser

- 7.1 Eiser is geboren op [geboortedag] 1994 en heeft de Nigeriaanse nationaliteit. Hij beschikte in Oekraïne over een tijdelijk verblijfsrecht, geldig tot 31 januari 2023. Na het uitbreken van de oorlog is hij naar Nederland gevlucht, mede met het oog op de ruimhartige toepassing op dat moment door Nederland van de tijdelijke bescherming voor de facultatieve groep. Eiser heeft zich op 1 juni 2022 laten

registreren in de BRP en is daarmee onder de bescherming van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming komen te vallen. De staatssecretaris heeft conform de Kamerbrief van 30 maart 2022 niet beoordeeld of eiser veilig en duurzaam terug kan keren naar Nigeria. Eiser heeft op 9 augustus 2022 een asielaanvraag ingediend.

- 7.2 Bij besluit van 24 augustus 2023 is de asielaanvraag van eiser buiten behandeling gesteld. Tegen dit besluit is geen beroep ingesteld. Op 24 augustus 2023 heeft de staatssecretaris ook een besluit genomen tot beëindiging van de tijdelijke bescherming van eiser krachtens de Richtlijn Tijdelijke Bescherming vanaf 4 september 2023. Tegen dit laatste besluit heeft eiser wel beroep ingesteld. De staatssecretaris heeft dit besluit vervolgens ingetrokken, omdat de Afdeling²² in een uitspraak van 17 januari 2024 in het hoger beroep van een vergelijkbare zaak kort gezegd heeft geoordeeld dat de staatssecretaris de tijdelijke bescherming van de facultatieve groep niet kon beëindigen op 4 september 2023.²³ Eiser heeft desgevraagd medegedeeld dat hij zijn beroep tegen dit besluit wenst te handhaven. Dat beroep ligt hier niet ter toetsing voor en wordt in een separate procedure behandeld.
- 7.3 De Afdeling heeft in de voornoemde uitspraak ook overwogen dat de tijdelijke bescherming van de facultatieve groep van rechtswege eindigt op 4 maart 2024.
- 7.4 De staatssecretaris heeft eiser hierover bij brief van 24 januari 2024 geïnformeerd. Bij besluit van 7 februari 2024 heeft de staatssecretaris vervolgens een terugkeerbesluit opgelegd. Dat besluit ligt in deze procedure voor.

Terugkeerbesluit

- 8.1 De staatssecretaris heeft in het besluit van 7 februari 2024 verwezen naar de Afdelingsuitspraak van 17 januari 2024. Uit deze uitspraak volgt dat het rechtmatig verblijf van rechtswege eindigt per 4 maart 2024. Eiser moet het grondgebied van de Europese Unie verlaten en krijgt daarvoor vier weken de tijd.
- 8.2 In het verweerschrift van 4 maart 2024 en op de zitting heeft de staatssecretaris zich primair op het standpunt gesteld dat het beroep van eiser niet-ontvankelijk is. Eiser heeft zijn beroep, gericht tegen het besluit van 24 augustus 2023 tot beëindiging van de tijdelijke bescherming krachtens de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, niet ingetrokken na de intrekking van het besluit. Daarmee kan worden gesteld dat niet volledig tegemoet is gekomen aan dat beroep van eiser. Het terugkeerbesluit dat hier aan de orde is, kan worden gezien als een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb²⁴ en kan dus in die procedure aan de orde komen. Dat betekent volgens de staatssecretaris dat dit beroep niet-ontvankelijk is.
- 8.3 Subsidiair heeft de staatssecretaris in het verweerschrift betoogd dat de tijdelijke bescherming van rechtswege is geëindigd op 4 maart 2024, zoals uitgebreid is gemotiveerd in de uitspraak van de Afdeling. De argumenten die eiser aanvoert, zijn in grote lijnen dezelfde argumenten die bij de Afdeling zijn aangevoerd. De Afdeling heeft geen aanleiding gezien om prejudiciële vragen te stellen over de uitleg van Unierecht. Ook volgens de staatssecretaris is sprake van een acte clair.²⁵

Beroepsgronden

- 9.1 Eiser is het niet eens met de oplegging van het terugkeerbesluit. Hij heeft samengevat het volgende aangevoerd.
- 9.2 Allereerst is het terugkeerbesluit prematuur. Maar belangrijker is volgens eiser dat het terugkeerbesluit onrechtmatig is, omdat de tijdelijke bescherming van derdelanders zoals eiser in ieder geval doorloopt tot 4 maart 2025. Eiser ontleent zijn verblijfsrecht rechtstreeks aan de toepassing van het Unierecht. Omdat hij al behoorde tot de groep op wie de Richtlijn Tijdelijke Bescherming van toepassing was, valt hij ook onder de verlenging van de tijdelijke bescherming door middel van het Verlengingsbesluit van

19 oktober 2023. De uitspraak van de Afdeling van 17 januari 2024 berust op een onjuiste interpretatie van de bepalingen van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Omdat hij nog tijdelijke bescherming geniet, kan ook om deze reden geen terugkeerbesluit worden opgelegd. Het terugkeerbesluit moet dan ook worden vernietigd.

9.3 Subsidiair heeft eiser de rechtbank verzocht om prejudiciële vragen te stellen over de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. De Afdeling heeft dat ten onrechte niet gedaan.

9.4 Meer subsidiair meent eiser dat hij ten onrechte niet is gehoord over het opleggen van het terugkeerbesluit. Het verdedigingsbeginsel verplicht daartoe. Ter onderbouwing heeft eiser onder meer verwezen naar de arresten *M.G. en N.R.* en *Boudjlida*.²⁶ Hij had moeten worden bevroegd over elementen in verband met de artikelen 3 en 8 van het EVRM.²⁷ Ook had de staatssecretaris de aangevoerde individuele omstandigheden moeten beoordelen. Eiser heeft onder meer gewezen op de omstandigheid dat hij hier al lang werk heeft en zijn werkgever hem graag wil behouden. De staatssecretaris heeft tot slot ten onrechte niet aan het evenredigheidsbeginsel getoetst.

Is het beroep ontvankelijk?

10.1 Op grond van het eerste lid van artikel 6:19 van de Awb heeft een beroep van rechtswege ook betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van een bestreden besluit. Dat geldt volgens het tweede lid van dit artikel ook als het bestreden besluit al is ingetrokken.

10.2 Het terugkeerbesluit van 7 februari 2024 is geen besluit tot intrekking van het besluit van 24 augustus 2023, waarbij de tijdelijke bescherming van eiser per 4 september 2023 werd beëindigd. Het besluit van 24 augustus 2023 was namelijk al expliciet ingetrokken vóór het nemen van het terugkeerbesluit. Om dezelfde reden kan het terugkeerbesluit niet worden aangemerkt als een besluit tot wijziging van dat eerdere besluit. Dat besluit was immers al ingetrokken ten tijde van het nemen van het terugkeerbesluit. Tot slot kan het terugkeerbesluit ook niet worden aangemerkt als een besluit tot vervanging van het eerdere besluit. Het besluit van 24 augustus 2023 heeft duidelijk een andere strekking dan het besluit van 7 februari 2024. Het oude besluit betrof een beëindiging van rechtmatig verblijf als bedoeld in de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, terwijl het besluit van 7 februari 2024 een (kaal) terugkeerbesluit betreft. Dat het oude besluit een meeromvattende beschikking was en daardoor ook een terugkeerbesluit was, verandert niets aan die conclusie.

10.3 Het beroep is naar het oordeel van de rechtbank dan ook ontvankelijk.

Is het terugkeerbesluit prematuur?

11.1 Eiser heeft zich op het standpunt gesteld dat het terugkeerbesluit prematuur is genomen. De staatssecretaris heeft het besluit immers op 7 februari 2024 genomen, terwijl eiser volgens de staatssecretaris op dat moment nog rechtmatig verblijf had op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Het antwoord op deze vraag is naar het oordeel van de rechtbank niet zo evident dat er redelijkerwijs geen twijfel bestaat over de wijze waarop deze vraag zou moeten worden beantwoord. De rechtbank licht dat hieronder toe.

11.2 In artikel 2, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn²⁸ is bepaald dat deze richtlijn van toepassing is op illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen. Artikel 6, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn²⁹ bepaalt dat een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd als een onderdaan van een derde land onrechtmatig op het grondgebied verblijft. Het zesde lid van dit artikel bepaalt daarbij nog voor zover hier van belang dat de richtlijn de lidstaten niet belet om de beëindiging van het legaal verblijf en het terugkeerbesluit in één besluit te nemen. Deze artikelen lijken te impliceren dat uiterlijk op het moment van het uitvaardigen van het terugkeerbesluit moet zijn vastgesteld dat sprake is van onrechtmatig verblijf. Tegen die achtergrond zou kunnen worden geoordeeld dat, als er nog geen sprake is van onrechtmatig verblijf, ook nog geen terugkeerbesluit kan

worden uitgevaardigd.

- 11.3 De rechtbank vindt steun voor deze lezing in overweging 59 van het arrest *Gnandi*³⁰ van het Hof van Justitie, waarin is overwogen dat meteen na een afwijzing (van een verzoek om internationale bescherming) of samen daarmee in één administratieve handeling een terugkeerbesluit kan worden vastgesteld. De Advocaat-Generaal gaat in de Aanvullende Conclusie van 22 februari 2018³¹ in deze zaak van eenzelfde opvatting uit. In overweging 49 stelt Advocaat-Generaal Mengozzi met zoveel woorden dat derdelanders die niet illegaal op het grondgebied verblijven of onder één van de uitzonderingen vallen, in beginsel van de procedures van die richtlijn zijn uitgesloten zolang de redenen van uitsluiting blijven bestaan. Ook het arrest *Arslan*³², dat de Advocaat-Generaal meerdere malen aanhaalt, lijkt in deze richting te wijzen. Uit de overwegingen 48 en 49 van dat arrest kan worden afgeleid dat de Terugkeerrichtlijn niet van toepassing is op een derdelander zolang deze nog rechtmatig op het grondgebied van de lidstaat verblijft.
- 11.4 Naar het oordeel van de rechtbank zijn er dus verschillende aanwijzingen om te concluderen dat de staatssecretaris niet bevoegd was om al op 7 februari 2024 het terugkeerbesluit te nemen, omdat eiser op dat moment nog rechtmatig verblijf had. Daarmee zou sprake zijn van een prematuur besluit.
- 11.5 Dat neemt echter niet weg dat er goede redenen waren om de terugkeerbesluiten van eiser en anderen in dezelfde positie op deze manier uit te vaardigen. In de al genoemde uitspraak van 17 januari 2024 heeft de Afdeling niet alleen vastgesteld dat het verblijf op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming per 4 maart 2024 van rechtswege eindigt, maar ook overwogen dat het aan de staatssecretaris is om te bepalen in welke vorm hij dit aan de betreffende vreemdelingen zou mededelen. Vervolgens is de staatssecretaris in overleg getreden met de advocatuur en de rechtspraak, zo heeft hij op zitting toegelicht. Vanuit een gedachte van rechtsbescherming is daarna een informatiebrief gestuurd naar deze groep met de vervolgstappen en is uiteindelijk besloten om de terugkeerbesluiten in twee reeksen op 7 februari en 23 februari 2024 uit te vaardigen. De achterliggende gedachte was dat deze vreemdelingen dan eerder op de hoogte zouden zijn van de gevolgen van het eindigen van het rechtmatig verblijf en daardoor wat meer tijd zouden hebben om eventuele rechtsmiddelen in te stellen. De omstandigheid dat het terugkeerbesluit is genomen enkele weken voor het moment waarop volgens de staatssecretaris het rechtmatig verblijf eindigt, kan bovendien volgens de rechtbank doelmatig zijn vanuit de gedachte dat de lidstaat zo spoedig mogelijk over moet gaan tot verwijdering van de vreemdeling, zoals volgt uit overweging 79 en 80 van het arrest *TQ*.³³
- 11.6 Daarbij komt dat uit het terugkeerbesluit zelf volgt en hetzelfde geldt voor de terugkeerbesluiten in vergelijkbare zaken dat de gevolgen daarvan niet eerder intreden dan op het moment dat niet langer sprake is van rechtmatig verblijf. Het besluit vermeldt in dit verband duidelijk dat eiser met ingang van 5 maart 2024 niet langer rechtmatig in Nederland verblijft. De vertrektermijn gaat blijkens het terugkeerbesluit ook pas lopen op die datum. Vanaf dat moment is de Terugkeerrichtlijn wel van toepassing, en er zou kunnen worden geoordeeld dat, met het oog op een optimale werking van die richtlijn en in overeenstemming met de daarmee nagestreefde doelstellingen, ook vlak voor die datum een besluit zoals hier aan de orde kan worden genomen. Aan de andere kant geldt dat wel binnen vier weken na de datum van het besluit rechtsmiddelen moesten worden ingesteld, en niet pas binnen vier weken na 4 maart 2024.
- 11.7 Gelet op het voorgaande is naar het oordeel van de rechtbank niet boven enige twijfel verheven wat het antwoord moet zijn op de voorliggende rechtsvraag. Daarom ziet de rechtbank aanleiding om het Hof van Justitie te verzoeken om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:

Eerste prejudiciële vraag:

Moet artikel 6 van de Terugkeerrichtlijn zo worden uitgelegd, dat het zich ertegen verzet dat een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd op een datum waarop een vreemdeling nog rechtmatig verblijf

heeft op het grondgebied van een lidstaat?

Tweede prejudiciële vraag:

Maakt het voor de beantwoording van de voorgaande vraag uit of in het terugkeerbesluit een datum is opgenomen waarop het rechtmatig verblijf eindigt, die datum in de nabije toekomst ligt en bovendien de rechtsgevolgen van het terugkeerbesluit pas op dat latere moment optreden?

Is de tijdelijke bescherming van rechtswege geëindigd op 4 maart 2024?

12. De volgende kwestie die bij de rechtbank voorligt is of de staatsecretaris zich, onder verwijzing naar de al genoemde Afdelingsuitspraak van 17 januari 2024, terecht op het standpunt stelt dat de tijdelijke bescherming op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming op 4 maart 2024 van rechtswege is geëindigd. Ook het antwoord op deze vraag is naar het oordeel van de rechtbank niet zo evident dat er redelijkerwijs geen twijfel bestaat over de wijze waarop deze vraag zou moeten worden beantwoord. De rechtbank licht dat hieronder toe.

13.1 De Afdeling heeft in de uitspraak van 17 januari 2024 geconcludeerd dat de tijdelijke bescherming van rechtswege op 4 maart 2024 is geëindigd. Samengevat komt de Afdeling op de volgende wijze tot die conclusie.

13.2 In Nederland is ervoor gekozen om in eerste instantie de Richtlijn Tijdelijke Bescherming ruimhartig toe te passen. Om die reden heeft Nederland de facultatieve bepaling van artikel 2, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit toegepast om ook aan de facultatieve groep tijdelijke bescherming te verlenen. De Richtlijn Tijdelijke Bescherming geldt volgens de Afdeling volledig voor deze groep. Voor de duur van de bescherming moet volgens de Afdeling dan ook worden aangesloten bij artikel 4 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. De duur van de tijdelijke bescherming mocht volgens de Afdeling niet op ieder willekeurig moment via het nationale recht worden beëindigd. De systematiek van artikel 4 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming leidt ertoe dat de tijdelijke bescherming van deze groep niet kon worden beëindigd per 4 september 2023. De tekst van het eerste lid van dit artikel biedt volgens de Afdeling geen aanknopingspunten om te veronderstellen dat de tijdelijke bescherming van de facultatieve groep anders kon worden beoordeeld dan die van andere categorieën ontheemden die tijdelijke bescherming genieten. De Afdeling acht hierbij doorslaggevend dat er geen apart beoordelingsmoment is bij de automatische verlengingen van de bescherming op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

13.3 Volgens de Afdeling ligt dat anders bij de verlenging van de tijdelijke bescherming per 4 maart 2024 tot 4 maart 2025. Het eerste en het tweede lid van artikel 4 zien volgens de Afdeling op verschillende situaties. Het eerste lid voorziet in de initiële duur en de automatische verlenging daarvan. Deze situatie is vastgelegd in 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 tijdelijke bescherming te blijven bieden. Dit is voor ontheemden uit Oekraïne vastgesteld in het Verlengingsbesluit. Uit het Verlengingsbesluit leidt de Afdeling af dat de verlenging alleen geldt voor zover lidstaten de facultatieve bepaling op dat moment nog toepassen. Dat is voor Nederland niet langer het geval. Met ingang van 19 juli 2022 verleent Nederland geen tijdelijke bescherming meer via de facultatieve bepaling aan derdelanders die zich op dat moment nog niet in de BRP hadden ingeschreven. Het gevolg hiervan is dat de tijdelijke bescherming voor de facultatieve groep van rechtswege eindigt op 4 maart 2024. De Afdeling onderbouwt dit oordeel met een verwijzing naar artikel 1 van het Verlengingsbesluit. Daarin is vermeld dat de tijdelijke bescherming die wordt verleend aan ontheemden uit Oekraïne als bedoeld in artikel 2 van het Uitvoeringsbesluit, met één jaar wordt verlengd tot en met 4 maart 2025. Omdat dit Verlengingsbesluit dateert van na 19 juli 2022, de datum dat derdelanders niet langer via de facultatieve bepaling in aanmerking komen voor tijdelijke bescherming in Nederland, is artikel 1 van het Verlengingsbesluit en de daarin neergelegde verlenging tot en met 4 maart 2025 niet op hen van toepassing. De Afdeling vindt steun voor deze interpretatie in het voorstel van het Verlengingsbesluit

van de Commissie van 19 september 2023. In de toelichting op dat voorstel, in het bijzonder in voetnoot 2, wordt de facultatieve bepaling van 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.

14.1 De rechtbank is van oordeel dat er redelijkerwijs twijfel kan bestaan of de Afdeling hiermee van een juiste uitleg van het Unierecht is uitgegaan. Hieronder zet de rechtbank uiteen waarom.

14.2 Als uitgangspunt geldt dat bij een gedeelde bevoegdheid van zowel de Europese Unie als de lidstaten op een bepaald gebied, lidstaten hun bevoegdheid niet meer mogen uitoefenen op het specifieke gebied zodra de Europese Unie haar bevoegdheid uitoefent. Dit volgt uit artikel 2, tweede lid, van het VWEU³⁴, Protocol 25 betreffende de uitoefening van gedeelde bevoegdheden bij het VWEU en Verklaring 18 betreffende de afbakening van bevoegdheden.³⁵ In de Conclusie in de zaak *Duitsland tegen de Raad*³⁶ overweegt Advocaat-Generaal Szpunar dat wanneer en voor zover de Europese Unie gebruik maakt van haar bevoegdheid om wetgevend op te treden en juridisch bindende handelingen op een gebied vast te stellen, de lidstaten niet meer kunnen optreden. In de Conclusie in de *Adviesprocedure 2/1537* licht Advocaat-Generaal Sharpston dit voorrangsbeginsel als volgt toe: *elke bevoegdheid die op een gedeeld gebied wordt uitgeoefend wordt ofwel door de Europese Unie uitgeoefend ofwel door de lidstaten. Iets ertussenin is geen optie*. Uit artikel 4, tweede lid, aanhef en onder j en artikel 77 van het VWEU volgt dat asiel en immigratie een gebied is van gedeelde bevoegdheid van zowel de Europese Unie als de lidstaten. Dit betekent dat als de Europese Unie op het gebied van asiel en immigratie haar bevoegdheid uitoefent, dat de lidstaten op de door de Europese Unie geregelde materie niet meer kunnen handelen.

14.3 De rechtbank kan het door de Afdeling gemaakte onderscheid in de duur van de tijdelijke bescherming tussen de facultatieve groep en de andere groepen niet volgen, gelet op de hiervoor toegelichte verdeling van bevoegdheden. Nederland heeft de facultatieve bepaling van artikel 2, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit toegepast op de groep derdelanders die is binnengekomen vóór 19 juli 2022. Eiser behoort tot deze groep. Hiermee is deze groep op grond van artikel 7 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming volledig onder de werkingssfeer van de richtlijn gaan vallen. De tekst van artikel 7 van de richtlijn brengt dit naar het oordeel van de rechtbank duidelijk tot uitdrukking, omdat daarin staat dat het gaat om bescherming *krachtens de richtlijn*.

14.4 De rechtbank merkt in dit verband op, dat deze woorden in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie nog niet waren opgenomen, maar later zijn toegevoegd op voorstel van het Europees Parlement, waarbij de volgende toelichting is gegeven: *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*.³⁸De toevoeging volgde op een discussie over het voorstel van de Commissie, waarbij de Duitse delegatie zich afvroeg of de overige bepalingen van de richtlijn, waaronder die met betrekking tot de duur, van toepassing zijn als de lidstaten uitvoering geven aan artikel 7 van de richtlijn. De Ierse delegatie wilde aan de bepaling toevoegen dat het nationale recht van toepassing is als de lidstaten op grond van de facultatieve bepaling tijdelijke bescherming bieden.³⁹ In het door de Raad bereikte akkoord⁴⁰ is het Ierse voorstel niet overgenomen, maar is er juist voor gekozen om de woorden *krachtens deze richtlijn* aan artikel 7 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming toe te voegen. Deze zinsnede is ook in de definitieve versie van de richtlijn opgenomen.

14.5 De rechtbank leest artikel 7 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming zo, dat de bescherming die lidstaten op grond van deze bepaling aan extra groepen ontheemden kunnen bieden, in overeenstemming moet zijn met de overige bepalingen van de richtlijn, met inbegrip van de duur van de tijdelijke bescherming. Dit betekent dat de artikelen 4 en 6 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, óók voor de categorieën personen aan wie de lidstaten op grond van de facultatieve bepaling tijdelijke bescherming hebben geboden, dwingend en limitatief de duur en de beëindigingsmogelijkheden van de tijdelijke bescherming regelen. Dit brengt met zich dat, als lidstaten op grond van de facultatieve

bepaling krachtens de richtlijn tijdelijke bescherming hebben geboden, deze tijdelijke bescherming alleen kan eindigen als de maximumduur van de tijdelijke bescherming is bereikt, dan wel in een eerder stadium als de Raad besluit de tijdelijke bescherming te beëindigen. Ook voor deze groep begunstigden hebben de lidstaten dus geen zelfstandige bevoegdheid om terug te komen van de beslissing om op grond van de facultatieve bepaling tijdelijke bescherming te bieden. De Uniewetgever heeft immers voor *alle* begunstigden van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming gebruik gemaakt van de bevoegdheid ten aanzien van de duur van de tijdelijke bescherming en het beëindigingsregime.

14.6 De rechtbank ziet geen reden om aan te nemen dat dit anders wordt met het besluit van de Raad om de duur van de tijdelijke bescherming te verlengen tot 4 maart 2025. Ook het Verlengingsbesluit zelf lijkt geen onderscheid te maken tussen de verschillende groepen. Artikel 1 van het besluit bepaalt dat de tijdelijke bescherming wordt verleend aan ontheemden uit Oekraïne als bedoeld in artikel 2 van het Uitvoeringsbesluit. Daar valt ook de facultatieve groep onder die genoemd wordt in het derde lid van deze bepaling. Dat lijkt te impliceren dat als een groep via de facultatieve bepaling onder de werking van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming is gebracht in de Nederlandse situatie gaat het dan om de derdelanders die zich vóór 19 juli 2022 hebben ingeschreven in de BRP deze groep ook onder de werking van dit Verlengingsbesluit valt.

14.7 Het door de Afdeling in de genoemde uitspraak van 17 januari 2024 gemaakte onderscheid tussen de verschillende groepen van artikel 2 van het Uitvoeringsbesluit valt met het voorgaande moeilijk te rijmen. Ook lijkt het gemaakte onderscheid in strijd met het onder 14.2 geschetste voorrangsbeginsel, dat inhoudt dat een lidstaat geen bevoegdheden mag uitoefenen op een gebied voor zover en zolang de Europese Unie dat doet. Nu de Europese Unie gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid ten aanzien van de duur van de tijdelijke bescherming, ligt het voor de hand dat de staatssecretaris na de op zichzelf onverplichte activatie van de facultatieve bepaling en het afzien van de veilig thuislandtoets geen bevoegdheid heeft om te komen tot een van de richtlijn afwijkende regeling met betrekking tot de duur van de tijdelijke bescherming. Deze uitleg past ook bij de toelichting bij het voorstel van het Verlengingsbesluit dat de Richtlijn Tijdelijke Bescherming volgens de Commissie ervoor moet zorgen dat dezelfde normen en een geharmoniseerd pakket rechten wordt toegepast voor de mensen die ten tijde van het Verlengingsbesluit in de Europese Unie worden opgevangen.⁴¹ In considerans 7 bij het Verlengingsbesluit wordt ook gesproken over een geharmoniseerd pakket rechten. Daarbij lijkt niet te passen dat krachtens de richtlijn opgevangen ontheemden in de Europese Unie tijdelijke bescherming krijgen van verschillende duur.

14.8 Ook verder twijfelt de rechtbank aan de uitleg die de Afdeling geeft aan de bepalingen van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. In de genoemde uitspraak stelt de Afdeling dat er een relevant verschil is tussen het eerste en het tweede lid van artikel 4 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Het eerste lid ziet op automatische verlenging en impliceert dus geen apart beoordelingsmoment, terwijl het tweede lid (de verlenging na een daartoe strekkend besluit van de Raad) wel een nieuwe beoordeling vergt, aldus de Afdeling. De rechtbank ziet niet in waarom uit de omstandigheid dat een besluit van de Raad nodig is voor de verdere verlenging van de verleende tijdelijke bescherming op grond van het tweede lid van artikel 4, kan worden afgeleid dat de kring van begunstigden ook opnieuw ter beoordeling van de lidstaten voor zou liggen. Het lijkt meer in lijn met de tekst van dit artikel en van artikel 1 van het Verlengingsbesluit dat alleen voor de Raad de vraag voorligt of de bescherming moet worden verlengd voor de groep die op dat moment al bescherming krijgt, dus inclusief de groep personen die door Nederland op grond van de facultatieve bepaling onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming is gebracht. Het tweede lid van artikel 4 bepaalt dat de tijdelijke bescherming kan worden verlengd indien er aanleiding blijft om tijdelijke bescherming te verlenen. Die aanleiding sluit aan op de noodzaak om in eerste instantie over te gaan tot het bieden van tijdelijke bescherming: in dit geval de situatie van oorlog in Oekraïne en het willen ontlasten van de asielsystemen van de verschillende lidstaten. Zo blijkt onder meer uit verschillende passages van de preambule en uit artikel 1 van het Uitvoeringsbesluit.⁴²

14.9

De rechtbank ziet geen aanknopingspunten voor het oordeel dat er in deze situatie voor de lidstaten een bevoegdheid is om de kring van gerechtigden te wijzigen. De situatie voor de groep die via de facultatieve bepaling onder de bescherming van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming is gebracht, is net zo min gewijzigd als voor de groep die direct onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming viel. De Richtlijn Tijdelijke Bescherming stelt immers minimumnormen vast voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van een massale toestroom van ontheemden uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren, en bevordert een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.⁴³ De staatssecretaris heeft destijds op 19 maart 2022 met de ruimhartige toepassing van de facultatieve bepaling en het verlenen van de bescherming aan de facultatieve groep onder ogen gezien dat dit consequenties zou hebben in verband met de ondersteuning van deze personen, terwijl op dat moment nog niet gezegd kon worden hoe groot de omvang van deze groep zou zijn. Nadat de staatssecretaris vrijwillig gebruik heeft gemaakt van de facultatieve bepaling en daarbij eveneens vrijwillig heeft afgezien van de veilig thuislandtoets, is de facultatieve groep (waaronder eiser) naar Nederland gekomen voor tijdelijke bescherming. Het ligt dan ook voor de hand dat de staatssecretaris de consequenties moet dragen voor de opvang van deze groep. De toelichting bij het Verlengingsbesluit vermeldt in dit verband dat het besluit voorziet in de verlenging van de tijdelijke bescherming met één jaar voor de specifieke groep personen waarop het reeds van toepassing is.⁴⁴ Dat is ten aanzien van eiser en de anderen van de facultatieve groep het geval. De Kamerbrief van 18 juli 2022 kan daar naar het oordeel van de rechtbank tegen de achtergrond van het voorgaande geen verandering in brengen.

14.10 De verwijzing van de Afdeling in de uitspraak van 17 januari 2024 naar voetnoot 2 bij het al genoemde voorstel voor het Verlengingsbesluit, overtuigt de rechtbank evenmin. In die voetnoot wordt het derde lid van artikel 2 van het Uitvoeringsbesluit niet genoemd. Daaruit 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. Naar het oordeel van de rechtbank ligt het veeleer voor de hand dat de Commissie artikel 2, derde lid, niet heeft genoemd in de voetnoot, omdat deze passage alleen verwijst naar de groep personen waarvoor *de Raad* de tijdelijke bescherming in eerste instantie heeft geactiveerd. De facultatieve bepaling ziet juist op groepen die door *de lidstaten* worden geactiveerd, in het geval van Nederland dus de groep derdelanders met een tijdelijk verblijfsrecht in Oekraïne die vóór 19 juli 2022 zijn binnengekomen.

14.11 De rechtbank meent dat er voldoende aanleiding is voor de veronderstelling dat een juiste uitleg van het Unierecht meebrengt, dat ook de groep die met toepassing van de facultatieve bepaling onder de werking van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming is gebracht, onder de werking van het Verlengingsbesluit valt en daarmee tot 4 maart 2025 recht heeft op tijdelijke bescherming krachtens de richtlijn. De uitspraak van de Afdeling van 17 januari 2024 is echter andersluidend. De rechtbank kan tegen deze achtergrond niet anders dan concluderen dat het antwoord op de vraag, of de tijdelijke bescherming van de facultatieve groep per 4 maart 2024 mocht eindigen, niet zo evident is dat redelijkerwijs geen antwoord mogelijk is dan hiervoor vermeld, of in de uitspraak van de Afdeling is verwoord. Daarom ziet de rechtbank aanleiding om het Hof van Justitie te verzoeken om bij wijze van prejudiciële beslissing ook uitspraak te doen op de volgende vraag:

Derde prejudiciële vraag:

Dient artikel 1 van het Verlengingsbesluit zo te worden uitgelegd, dat deze verlenging ook betrekking heeft op een groep derdelanders die door een lidstaat via de facultatieve bepaling van artikel 2, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit reeds onder de werking van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming zijn gebracht, ook al heeft de lidstaat er op een later moment voor gekozen om aan die groep derdelanders niet langer tijdelijke bescherming meer te bieden?

15. De rechtbank realiseert zich dat deze verwijzingsuitspraak op het eerste gezicht bevreemding kan wekken, omdat de Afdeling ruim twee maanden geleden heeft beoogd duidelijkheid te verschaffen over

dit geschilpunt. Met deze verwijzingsuitspraak wordt daarvan afgeweken. Het gaat hier echter om de uitleg van Unierecht, dat in hoogste instantie is toebedeeld aan het Hof van Justitie. De rechtbank is zich er bij het stellen van deze vragen van bewust, dat de kans bestaat dat als de normale procedure wordt gevolgd de beantwoording van de prejudiciële vragen mogelijk niet zal plaatsvinden voordat de maximale duur van de tijdelijke bescherming is bereikt. De rechtbank verzoekt het Hof van Justitie om de zaak volgens de versnelde procedure (*procedure préjudicielle accélérée*) te behandelen. Naar het oordeel van de rechtbank vereist de aard van deze zaak een behandeling binnen korte termijnen, zoals bedoeld in artikel 105, eerste lid, van het Reglement voor de Procesvoering van het Hof van Justitie.⁴⁵ De reden hiervoor is dat langdurige onzekerheid over de uitkomst, het functioneren kan belemmeren van het door het Unierecht ingestelde systeem van tijdelijke bescherming op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming.⁴⁶

16. De rechtbank houdt iedere verdere beslissing aan tot de einduitspraak op het beroep. Dat laatste betekent ook dat zij over de proceskosten en het griffierecht nu nog geen beslissing neemt.

Beslissing

De rechtbank:

- verzoekt het Hof van Justitie bij wijze van prejudiciële beslissing als bedoeld in artikel 267 van het VWEU uitspraak te doen over de volgende vragen:

1. Moet artikel 6 van de Terugkeerrichtlijn zo worden uitgelegd, dat het zich ertegen verzet dat een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd op een datum waarop een vreemdeling nog rechtmatig verblijf heeft op het grondgebied van een lidstaat?
2. Maakt het voor de beantwoording van de voorgaande vraag uit of in het terugkeerbesluit een datum is opgenomen waarop het rechtmatig verblijf eindigt, die datum in de nabije toekomst ligt en bovendien de rechtsgevolgen van het terugkeerbesluit pas op dat latere moment optreden?
3. Dient artikel 1 van het Verlengingsbesluit zo te worden uitgelegd, dat deze verlenging ook betrekking heeft op een groep derdelanders die door een lidstaat via de facultatieve bepaling van artikel 2, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit reeds onder de werking van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming zijn gebracht, ook al heeft de lidstaat er op een later moment voor gekozen om aan die groep derdelanders niet langer tijdelijke bescherming meer te bieden?

- houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. A.K. Glerum, voorzitter, en mr. V.F.J. Bernt en mr. Y. Moussaoui, leden, in aanwezigheid van L. Fernandez Ferreiro, griffier.

Wettelijk kader

Artikel 2, tweede lid, van het VWEU

In de gevallen waarin bij de Verdragen op een bepaald gebied een bevoegdheid aan de Unie wordt toegeëld die zij met de lidstaten deelt, kunnen de Unie en de lidstaten wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen. De lidstaten oefenen hun bevoegdheid uit voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend. De lidstaten oefenen hun bevoegdheid weer uit voor zover de Unie besloten heeft haar bevoegdheid niet meer uit te oefenen.

Artikel 4 van het VWEU

1. De Unie heeft een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid in de gevallen waarin haar in de Verdragen een bevoegdheid wordt toegeëld die buiten de in de artikelen 3 en 6 bedoelde gebieden valt.
2. De gedeelde bevoegdheden van de Unie en de lidstaten betreffen in het bijzonder de volgende gebieden:
 - j) de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

Artikel 77 van het VWEU

1. De Unie ontwikkelt een beleid dat tot doel heeft:
 - a. a) het voorkomen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van de binnengrenzen aan enige controle worden onderworpen;
 - b) te zorgen voor personencontrole en efficiënte bewaking bij het overschrijden van de buitengrenzen;
 - c) geleidelijk een geïntegreerd systeem voor het beheer van de buitengrenzen op te zetten.
2. Voor de toepassing van lid 1 stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast voor
 - a. a) het gemeenschappelijk beleid inzake visa en andere verblijfstitels van korte duur;
 - b) de controles waaraan personen bij het overschrijden van de buitengrenzen worden onderworpen;
 - c) de voorwaarden waaronder onderdanen van derde landen gedurende een korte periode vrij in de Unie kunnen reizen;
 - d) de geleidelijke invoering van een geïntegreerd systeem van beheer van de buitengrenzen;
 - e) het voorkomen dat personen, ongeacht hun nationaliteit, bij het overschrijden van de binnengrenzen aan enige controle worden onderworpen.
3. Indien een optreden van de Unie noodzakelijk blijkt om de uitoefening van het in artikel 20, lid 2, onder a), bedoelde recht te vergemakkelijken, kan de Raad, volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, bepalingen inzake paspoorten, identiteitskaarten, verblijfsvergunningen en daarmee gelijkgestelde documenten vaststellen, tenzij de Verdragen in de daartoe vereiste bevoegdheden voorzien. De Raad besluit met eenparigheid van stemmen, na raadpleging van het Europees Parlement.
4. Dit artikel laat de bevoegdheid van de lidstaten inzake de geografische afbakening van hun grenzen overeenkomstig het internationaal recht onverlet

Protocol 25 betreffende de uitoefening van gedeelde bevoegdheden bij het VWEU

Wanneer de Unie overeenkomstig artikel 2, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie inzake gedeelde bevoegdheden op een bepaald gebied optreedt, heeft deze uitoefening van bevoegdheden enkel betrekking op de door de betrokken handeling van de Unie geregelde materie en niet op het gehele gebied.

Verklaring 18 betreffende de afbakening van bevoegdheden

De Conferentie onderstreept dat, conform het systeem van verdeling van bevoegdheden tussen de Unie en de lidstaten als bedoeld in het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, bevoegdheden die in de Verdragen niet aan de Unie worden toegeedeeld, aan de lidstaten toebehoren.

In de gevallen waarin in de Verdragen op een bepaald gebied een bevoegdheid aan de Unie wordt toegeedeeld die zij met de lidstaten deelt, oefenen de lidstaten hun bevoegdheid uit voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend of besloten heeft deze niet langer uit te oefenen. Deze laatste situatie doet zich voor wanneer de bevoegde EU-instellingen besluiten een wetgevingshandeling in te trekken, met name om beter te waarborgen dat de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid te allen tijde worden geëerbiedigd. De Raad kan, op initiatief van een of meer van zijn leden (vertegenwoordigers van de lidstaten) en overeenkomstig artikel 241 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, de Commissie verzoeken voorstellen in te dienen met het oog op de intrekking van een wetgevingshandeling. De Conferentie is verheugd over de verklaring van de Commissie dat zij bijzondere aandacht aan dergelijke verzoeken zal schenken.

Ook kunnen de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van een intergouvernementele conferentie bijeen, overeenkomstig de gewone herzieningsprocedure bedoeld in artikel 48, leden 2 tot en met 5, van het Verdrag betreffende de Europese Unie besluiten tot wijziging van de verdragen waarop de Unie is gegrondvest, onder meer met het doel de in die Verdragen aan de Unie toegeedeelde bevoegdheden uit te breiden of te beperken.

Artikel 4 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming

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 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming

1. De tijdelijke bescherming wordt beëindigd:

a. 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.

2. Het besluit van de Raad is gebaseerd op de vaststelling dat de situatie in het land van oorsprong een veilige en duurzame terugkeer van degenen die tijdelijke bescherming hebben verkregen, mogelijk maakt, met eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de verplichtingen van de lidstaten inzake het verbod tot uitzetting of teruggeleiding. Het Europees Parlement wordt van het besluit van de Raad in kennis gesteld.

Artikel 7 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming

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.

2. De artikelen 24, 25 en 26 zijn niet van toepassing op het gebruik van de in lid 1 bedoelde mogelijkheid, met uitzondering van de structurele steun in het kader van het bij Beschikking 2000/596/EG(9) ingestelde Europese vluchtelingenfonds, onder de in die beschikking vermelde voorwaarden.

Preambule bij het Uitvoeringsbesluit

(1)

Op 24 februari 2022 zijn de Russische strijdkrachten een grootschalige invasie van Oekraïne begonnen op meerdere locaties vanuit de Russische Federatie, vanuit Belarus en vanuit niet onder het gezag van de regering vallende gebieden van Oekraïne.

(2)

Daardoor zijn aanzienlijke delen van het Oekraïense grondgebied nu door een gewapend conflict getroffen gebieden waaruit duizenden personen gevlucht of aan het vluchten zijn.

(5)

Het conflict heeft reeds gevolgen voor de Unie, met inbegrip van de waarschijnlijkheid dat er, naarmate het conflict zich ontwikkelt, een hoge migratiedruk aan haar oostgrenzen zal ontstaan. Tot en met 1 maart 2022 kwamen meer dan 650 000 ontheemden uit Oekraïne in de Unie aan via Polen, Slowakije, Hongarije en Roemenië. Die cijfers zullen naar verwachting nog stijgen.

(7)

Die cijfers wijzen erop dat de Unie waarschijnlijk te maken zal krijgen met een situatie van massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne die vanwege de Russische militaire agressie niet kunnen terugkeren naar hun land of regio van oorsprong. De toestroom zou waarschijnlijk van dien aard zijn dat er ook een duidelijk risico bestaat dat de asielstelsels van de lidstaten de aankomsten niet kunnen verwerken zonder nadelige gevolgen voor de goede werking ervan en voor de belangen van de betrokkenen en van andere personen die om bescherming vragen.

(10)

Om die situatie het hoofd te bieden, moet worden vastgesteld dat er sprake is van een massale toestroom van ontheemden in de zin van Richtlijn 2001/55/EG teneinde hun tijdelijke bescherming te bieden.

Artikel 2 van het Uitvoeringsbesluit

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.

4. Voor de toepassing van lid 1, punt c), worden de volgende personen geacht deel uit te maken van een gezin, voor zover het gezin vóór 24 februari 2022 reeds in Oekraïne een gezin was en in Oekraïne verbleef:

- a. a) de huwelijkspartner van een in lid 1, punt a) of punt b), bedoelde persoon of diens niet-gehuwde partner met wie een duurzame relatie wordt onderhouden, indien in de wetgeving of in de praktijk van de betrokken lidstaat niet-gehuwde en gehuwde paren op een vergelijkbare manier worden behandeld volgens het vreemdelingenrecht van die lidstaat;
- b) de minderjarige ongehuwde kinderen van een in lid 1, punt a) of punt b), bedoelde persoon of van diens huwelijkspartner, zonder dat er onderscheid wordt gemaakt tussen kinderen die binnen of buiten het huwelijk zijn geboren of geadopteerde kinderen;
- c) andere naaste familieleden die met het gezin samenwoonden ten tijde van de omstandigheden rond de massale toestroom van ontheemden, en die op dat tijdstip volledig of grotendeels afhankelijk waren van een in lid 1, punt a) of punt b), genoemde persoon.

Artikel 1 van het Verlengingsbesluit

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.

Artikel 2, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn

Deze richtlijn is van toepassing op illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen.

Artikel 6 van de Terugkeerrichtlijn

1. Onverminderd de in de leden 2 tot en met 5 vermelde uitzonderingen, vaardigen de lidstaten een terugkeerbesluit uit tegen de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft.
2. De onderdaan van een derde land die illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft en in het bezit is van een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfsvergunning of andere toestemming tot verblijf, wordt opgedragen zich onmiddellijk naar het grondgebied van die andere lidstaat te begeven. Indien dit bevel niet wordt nageleefd, of indien om redenen van openbare orde of nationale veiligheid het onmiddellijke vertrek van de betrokkene vereist is, is lid 1 van toepassing.
3. De lidstaten kunnen ervan afzien een terugkeerbesluit uit te vaardigen tegen een illegaal op hun grondgebied verblijvende onderdaan van een derde land die, op grond van een op de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn geldende bilaterale overeenkomst of regeling, door een andere lidstaat wordt teruggenomen. Door de lidstaat die de betrokken onderdaan van een derde land heeft teruggenomen, wordt in dit geval lid 1 toegepast.
4. De lidstaten kunnen te allen tijde in schrijnende gevallen, om humanitaire of om andere redenen beslissen een onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft een zelfstandige verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf te geven. In dat geval wordt geen terugkeerbesluit uitgevaardigd. Indien al een terugkeerbesluit is uitgevaardigd, wordt het ingetrokken of opgeschort voor de duur van de geldigheid van de verblijfsvergunning of andere vorm van toestemming tot legaal verblijf.
5. Indien ten aanzien van de illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdaan van een derde land een procedure loopt voor de verlenging van de geldigheidsduur van zijn verblijfsvergunning of een andere vorm van toestemming tot verblijf, overweegt, onverminderd lid 6, die lidstaat ervan af te zien een terugkeerbesluit uit te vaardigen zolang de procedure loopt.

6. Deze richtlijn belet niet dat in de lidstaten het besluit inzake de beëindiging van het legaal verblijf tezamen met een terugkeerbesluit en/of een verwijderingsbesluit en/of een inreisverbod overeenkomstig de nationale wetgeving met één administratieve of rechterlijke besluit of handeling kan worden genomen, onverminderd de procedurele waarborgen die zijn vervat in hoofdstuk III en in andere toepasselijke bepalingen van het communautair en het nationaal recht.

Artikel 105, eerste lid, van het Reglement voor de Procesvoering van het Hof van Justitie

Op verzoek van de verwijzende rechter, of bij wijze van uitzondering ambtshalve, kan de president van het Hof, wanneer de aard van de zaak een behandeling binnen korte termijnen vereist, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, beslissen een prejudiciële verwijzing te behandelen volgens een versnelde procedure die afwijkt van de bepalingen van dit Reglement.

Artikel 6:19 van de Awb

1. Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.
2. Het eerste lid geldt ook indien het bezwaar is gemaakt of het beroep is ingesteld nadat het bestuursorgaan het bestreden besluit heeft ingetrokken, gewijzigd of vervangen.
3. Het bestuursorgaan stelt het nieuwe besluit onverwijld ter beschikking aan het orgaan waarbij het beroep aanhangig is.
4. Indien een ander orgaan een bezwaar- of beroepschrift tegen het nieuwe besluit ontvangt, zendt het dit met toepassing van artikel 6:15, eerste en tweede lid, door.
5. De bestuursrechter kan het beroep tegen het nieuwe besluit echter verwijzen naar een ander orgaan, indien behandeling door dit orgaan gewenst is.
6. Intrekking of vervanging van het bestreden besluit staat niet in de weg aan vernietiging van dat besluit indien de indiener van het bezwaar- of beroepschrift daarbij belang heeft.

Artikel 8 van de Vreemdelingenwet 2000

De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

f. in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning, bedoeld in de artikelen 14 en 28, terwijl bij of krachtens deze wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist;

h. in afwachting van de beslissing op een bezwaarschrift of een beroepschrift, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of het beroepschrift is beslist;

Artikel 3.1a, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000

Het indienen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft tot gevolg dat de uitzetting achterwege blijft zo lang een besluit als bedoeld in artikel 5, derde lid, van de richtlijn tijdelijke bescherming van kracht is, indien de vreemdeling:

- a. behoort tot de specifieke groep vreemdelingen zoals omschreven in een besluit van de Raad van de Europese Unie als bedoeld in artikel 5, derde lid, van de richtlijn tijdelijke bescherming;
- b. de echtgenoot is van de vreemdeling, bedoeld onder a, of de ongehuwde partner met wie die vreemdeling een duurzame relatie onderhoudt, en ten tijde van de gebeurtenissen die hebben geleid tot het in de aanhef bedoelde besluit met die vreemdeling samenwoonde;

c. het minderjarige, ongehuwde, al dan niet geadopteerde kind is van de vreemdeling, bedoeld onder a of b;

d. een ander naast familielid is van de vreemdeling, bedoeld onder a, die ten tijde van de gebeurtenissen die hebben geleid tot het in de aanhef bedoelde besluit volledig of grotendeels afhankelijk was van die vreemdeling en met het gezin samenwoonde, en wiens achterlating een schrijnende situatie zou vormen; of

e. behoort tot de bij ministeriële regeling aan te wijzen groep vreemdelingen uit hetzelfde land of dezelfde regio als de vreemdeling, bedoeld onder a, die om dezelfde reden ontheemd zijn en die niet reeds bescherming genieten in een ander land dat partij is bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte.

Artikel 3.9a, eerste lid, van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (zoals geldend tot 19 juli 2022)

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

a. de Oekraïense nationaliteit hebben en die na 26 november 2021 Oekraïne zijn ontvlucht of die in de periode van 27 november 2021 tot en met 23 februari 2022 naar het grondgebied van de Europese Unie zijn gereisd;

b. de Oekraïense nationaliteit hebben en die kunnen aantonen dat zij in de periode vóór 27 november 2021 feitelijk al in Nederland verbleven; of

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.

De uitspraak is uitgesproken in het openbaar en bekendgemaakt op:

Bent u het niet eens met deze uitspraak?

Tegen deze tussenuitspraak staat nog geen hoger beroep open. Tegen deze tussenuitspraak kan hoger beroep worden ingesteld tegelijkertijd met hoger beroep tegen de (eventuele) einduitspraak in deze zaak.

¹ Richtlijn 2001/55/EG.

² Uitvoeringsbesluit 2022/382 van 4 maart 2022.

³ Hof van Justitie van de Europese Unie.

⁴ Europese Commissie.

⁵ COM/2000/0303.

⁶ Raad van de Europese Unie.

⁷ Zie artikel 5 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

⁸ Wet van 16 december 2004 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 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 consequentie van de opvang van deze personen (PbEG L212), Staatsblad 2004,691.

⁹ Vreemdelingenwet 2000.

¹⁰ Vreemdelingenbesluit 2000.

- 11 Voorschrift Vreemdelingen 2000.
- 12 Zie punt 7 van de considerans bij het Uitvoeringsbesluit.
- 13 Artikel 2, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit.
- 14 Artikel 2, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit.
- 15 Artikel 2, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit.
- 16 Brief van de staatssecretaris aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 maart 2022, 19 637, nr. 2839.
- 17 Brief van de staatssecretaris aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 18 juli 2022, 19 637, nr. 2945.
- 18 Basisregistratie personen.
- 19 Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 10 februari 2023, 19 637, nr. 3070.
- 20 COM(2023) 546 final.
- 21 Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 van de Raad van 19 oktober 2023 tot verlenging van de tijdelijke bescherming zoals ingevoerd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382.
- 22 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
- 23 ECLI:NL:RVS:2024:32.
- 24 Algemene wet bestuursrecht.
- 25 Er is sprake van een acte clair als de juiste toepassing van het gemeenschapsrecht zo evident is, dat redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan over de wijze waarop een vraag zou moeten worden beantwoord. In een dergelijk geval is de hoogste rechter niet gehouden om een vraag van gemeenschapsrecht te verwijzen naar het Hof van Justitie. Dit blijkt uit het arrest van 6 oktober 1982 in de zaak C-283/81 (*Cilfit*), ECLI:EU:C:1982:335, overweging 16 en verder.
- 26 Arresten van het Hof van Justitie van respectievelijk 10 september 2013 in de zaak C-383/13, ECLI:EU:C:2013:553 en 11 december 2014 in de zaak C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2032.
- 27 Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.
- 28 Richtlijn 2008/115/EG van 16 december 2008.
- 29 Dit artikel is in Nederland geïmplementeerd in artikel 62a, eerste lid, van de Vw.
- 30 Arrest van 19 juni 2018 in de zaak C -181/16, ECLI:EU:C:2018:465.
- 31 ECLI:EU:C:2018:90.
- 32 Arrest van 30 mei 2013 in de zaak C-534/11, ECLI:EU:C:2013:343.
- 33 Arrest van 14 januari 2021 in de zaak C-441/19, ECLI:EU:C:2021:9.
- 34 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- 35 Verklaringen betreffende bepalingen van de verdragen van 13 december 2007, gehecht aan de slotakte van de intergouvernementele conferentie die het Verdrag van Lissabon heeft aangenomen.
- 36 Conclusie van 24 april 2017 in zaak C-600/14, ECLI:EU:C:2017:296, overweging 77.
- 37 Conclusie van 21 december 2016, ECLI:EU:C:2016:992, overweging 61.
- 38 Report on the proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, van 28 februari 2001, A5-0077/2001.
- 39 Raadsdocument 6128/01 (ASILE 15) van 16 februari 2001.
- 40 Raadsdocument 8964/01 (ASILE 28) van 18 mei 2001.
- 41 Voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad tot verlenging van de van de tijdelijke bescherming zoals ingevoerd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382, pagina 5.
- 42 Zie onder meer de preambule onder 1, 2, 5, 7 en 10.

⁴³ Zie over het evenwicht in dit verband ook de preambule van het Verlengingsbesluit onder 1.

⁴⁴ Voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad tot verlenging van de van de tijdelijke bescherming zoals ingevoerd bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382, pagina 5.

⁴⁵ PB L 265 van 29 februari 2012.

⁴⁶ Ter vergelijking wijst de rechtbank op de beschikkingen van de president van het Hof van Justitie van 15 februari 2017 in de zaak C-670/16 (*Mengesteab*), ECLI:EU:C:2017:587 , van 22 februari 2008 in de zaak C66/08 (*Kozłowski*), ECLI:EU:C:2008:437 en van 5 februari 2017 in de zaak C-646/16 (*Jafari*), ECLI:EU:C:2017:586.
