

202401901/1/V3, 202402020/1/V3  
en 202402066/1/V3.

Datum uitspraak: 25 april 2024

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak in het kader van de hoger beroepen van:

1. de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
2. ZY,
3. de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

tegen de hieronder genoemde uitspraken van de rechtbank Den Haag,  
zittingsplaatsen Roermond, Zwolle en Haarlem, in de gedingen tussen:

Naam vreemdelingen	Datum uitspraak	Zaaknummers
AI	19 maart 2024	NL23.24995 en NL24.7928
ZY	27 maart 2024	NL24.6827
BG	27 maart 2024	NL23.26969 en NL24.5395

en

de staatssecretaris.

Procesverloop

**Zaak nr. 202401901/1/V3**

Bij besluit van 23 augustus 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.

Dit besluit heeft de staatssecretaris op 5 februari 2024 ingetrokken.

Bij besluit van 7 februari 2024 heeft de staatssecretaris de vreemdeling opgedragen de Europese Unie (hierna: de EU) binnen vier weken na 4 maart 2024 te verlaten.

Bij uitspraak van 19 maart 2024 heeft de rechtbank het door de vreemdeling tegen het besluit van 23 augustus 2023 ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard. De rechtbank heeft het door de vreemdeling tegen het besluit van 7 februari 2024 ingestelde beroep gegrond verklaard en dat besluit vernietigd.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. P. Kramer-Ograjensek, advocaat te Sittard, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

**Zaak nr. 202402020/1/V3**

Bij besluit van 7 februari 2024 heeft de staatssecretaris de vreemdeling opgedragen de EU binnen 28 dagen na 4 maart 2024 te verlaten.

Bij uitspraak van 27 maart 2024 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. R.H.T. van Boxmeer, advocaat te 's-Hertogenbosch, hoger beroep ingesteld.

**Zaak nr. 202402066/1/V3**

Bij besluit van 18 augustus 2023 heeft de staatssecretaris bepaald dat op 4 september 2023 het recht op bescherming eindigt dat de vreemdeling geniet op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming en het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382. Hij heeft ook bepaald dat de vreemdeling de EU binnen vier weken moet verlaten.

Dit besluit heeft de staatssecretaris op 22 februari 2024 ingetrokken.

Bij besluit van 7 februari 2024 heeft de staatssecretaris de vreemdeling opgedragen de EU binnen vier weken na 4 maart 2024 te verlaten.

Bij uitspraak van 27 maart 2024 heeft de rechtbank het door de vreemdeling tegen het besluit van 18 augustus 2023 ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard. De rechtbank heeft het door de vreemdeling tegen het besluit van 7 februari 2024 ingestelde beroep gegrond verklaard en dat besluit vernietigd.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. M.J.M. Ristra-Peeters, advocaat te Amsterdam, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en incidenteel hoger beroep ingesteld.

### **In alle drie de zaken**

Bij brief van 12 april 2024 heeft de Afdeling partijen meegedeeld dat zij voornemens is het Hof van Justitie (hierna: het Hof) te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de in deze zaken voor te leggen vragen. Aan partijen zijn de vragen in concept voorgelegd.

De vreemdelingen en de staatssecretaris hebben op deze conceptvragen gereageerd.

### Overwegingen

#### **Inleiding**

1. De door de Afdeling vastgestelde feiten zijn als volgt. De vreemdelingen hebben respectievelijk de Algerijnse, Turkse en Pakistaanse nationaliteit. Zij hadden in Oekraïne een tijdelijke verblijfsvergunning op het moment dat de Russische strijdkrachten op 24 februari 2022 begonnen met een grootschalige invasie van Oekraïne.

De vreemdelingen hebben zich na hun vertrek uit Oekraïne in Nederland laten inschrijven in de basisregistratie personen (hierna: de BRP) en zij hebben ook een asielaanvraag ingediend op een moment dat de staatssecretaris toepassing gaf aan de facultatieve bepaling in artikel 2, derde lid, van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382. Die toepassing had betrekking op derdelanders die in Oekraïne een tijdelijke verblijfsvergunning hadden, waarbij de staatssecretaris niet heeft beoordeeld of zij in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong kunnen terugkeren. Daarmee heeft de staatssecretaris de vreemdelingen tijdelijke bescherming op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming verleend.

De door de staatssecretaris op 7 februari 2024 genomen besluiten zijn terugkeerbesluiten in de zin van artikel 3, aanhef en vierde lid, van Richtlijn 2008/115/EG. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:32, heeft de staatssecretaris in deze besluiten gemotiveerd dat het recht op tijdelijke bescherming dat de vreemdelingen genoten op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming en het daarop gebaseerde Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382, op 4 maart 2024 van rechtswege zal eindigen.

1.1. In de drie hoger beroepen speelt in de kern dezelfde rechtsvraag, namelijk op welk moment de tijdelijke bescherming eindigt van de in artikel 7, eerste lid, van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming bedoelde andere categorieën ontheemden die tijdelijke bescherming volgens de richtlijn is geboden.

De in deze bepaling bedoelde groep staatlozen en onderdanen van andere derde landen dan Oekraïne zal in deze uitspraak verder worden aangeduid als facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne.

1.2. In deze verwijzingsuitspraak zet de Afdeling eerst het relevante wettelijk kader uiteen (onder 2-2.4). Daarna gaat zij in op de wijze waarop de Richtlijn Tijdelijke Bescherming en het daarbij behorende Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 in Nederland zijn toegepast (onder 3-3.5). Vervolgens geeft de Afdeling een samenvatting van haar uitspraak van 17 januari 2024, (onder 4-4.4) en de daarna volgende uiteenlopende uitspraken van de zittingsplaatsen van de rechtbank Den Haag (onder 5-5.4). Daarna licht de Afdeling toe waarom zij aanleiding ziet om prejudiciële vragen aan het Hof te stellen (onder 6-6.2), waarna zij die vragen formuleert (onder 7) en verzoekt om toepassing van de versnelde procedure (onder 8-8.3).

## **Wettelijk kader**

### *Het recht van de EU*

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

### Considerans

(13) Gezien het uitzonderlijke karakter van de in deze richtlijn vastgestelde bepalingen om het hoofd te kunnen bieden aan een massale toestroom of een imminente massale toestroom van ontheemden afkomstig uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren, dient de aangeboden bescherming van beperkte duur te zijn.

### 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.

[...]

#### 2.1. 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.

[...]

#### 2.2. Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409

#### Considerans

(5) Er zijn ongeveer 4,1 miljoen ontheemden die momenteel tijdelijke bescherming genieten in de Unie. In de huidige situatie in Oekraïne is hun terugkeer naar Oekraïne onder veilige en duurzame omstandigheden niet mogelijk. [...].

(7) Het grote aantal ontheemden in de Unie dat tijdelijke bescherming geniet, zal waarschijnlijk niet afnemen zolang de oorlog tegen Oekraïne voortduurt. Een verlenging van de tijdelijke bescherming is derhalve noodzakelijk om de situatie aan te pakken van personen die momenteel tijdelijke bescherming genieten in de Unie of die vanaf 4 maart 2024 een dergelijke bescherming nodig zullen hebben, aangezien hierdoor wordt voorzien in onmiddellijke bescherming en toegang tot een geharmoniseerd pakket rechten, terwijl de formaliteiten bij een massale toestroom naar de Unie tot een minimum worden beperkt. De verlenging van de tijdelijke bescherming zal er ook toe bijdragen dat de asielstelsels van de lidstaten niet worden overspoeld door een aanzienlijke toename van het aantal verzoeken om internationale bescherming dat kan worden ingediend door personen die tijdelijke bescherming genieten tot en met 4 maart 2024, indien de tijdelijke bescherming tegen die tijd zou worden stopgezet, of door personen die de oorlog in Oekraïne ontvluchten en na die datum en vóór 4 maart 2025 in de Unie aankomen.

(8) Aangezien de redenen voor tijdelijke bescherming blijven bestaan, moet de tijdelijke bescherming voor de in Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 bedoelde categorieën ontheemden derhalve worden verlengd tot en met 4 maart 2025.

#### 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.

#### *Nationaal recht*

#### 2.3. Vreemdelingenbesluit 2000

##### Artikel 3.1a

1. 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;

[...];

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.

2.4. Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 25 augustus 2022 (wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, in

verband met het aanpassen van de doelgroep ontheemden uit Oekraïne, waaraan tijdelijke bescherming wordt verleend (Staatscourant 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.

2.5. 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 (Staatscourant 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.

### **Toepassing van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming en Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 in Nederland**

3. De Richtlijn Tijdelijke Bescherming is op 16 december 2004 in nationaal recht omgezet (Kamerstukken II 2002/2003, 29 031, nr. 3). In een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 maart 2022 (Kamerstukken II 2021/2022, 19 637, nr. 2839) heeft de staatssecretaris over de wijze van omzetting de hierna volgende toelichting gegeven. 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 een besluit op de asielaanvraag te nemen wanneer de tijdelijke bescherming eindigt.

3.1. De staatssecretaris heeft in de brief van 30 maart 2022 uiteengezet hoe hij het Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 in Nederland zal toepassen. Daarin staat dat het kabinet de Richtlijn Tijdelijke Bescherming ruimhartig wil toepassen, zodat ook aan de facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne tijdelijke bescherming zal worden verleend. De staatssecretaris heeft ervoor gekozen om niet te beoordelen of zij in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong kunnen terugkeren.

3.2. In een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 18 juli 2022 (Kamerstukken II 2021/2022, 19 637, nr. 2945) heeft de staatssecretaris meegedeeld dat vanaf 19 juli 2022 derdelanders die voordien onder de facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne zouden vallen, 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 de derdelanders die al deel uitmaken van de facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne, kondigt de staatssecretaris aan dat hun tijdelijke bescherming wordt beëindigd op 4 maart 2023.

3.3. Op 17 augustus 2022 heeft de staatssecretaris het Voorschrift Vreemdelingen 2000 (hierna: het VV 2000) gewijzigd en artikel 3.9a daarin opgenomen (zie onder 2.3 van deze uitspraak). Met deze wijziging heeft de staatssecretaris beoogd de inhoud van de hiervoor genoemde twee brieven in deze bepaling op te nemen.

3.4. Op 10 februari 2023 heeft de staatssecretaris in een nieuwe brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2021/2022, 19 637, nr. 3070) laten weten dat hij terugkomt van zijn eerdere aankondiging dat de tijdelijke bescherming van de facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne op 4 maart 2023 wordt beëindigd. Tegen de achtergrond van de hoge asielinstroom en de druk op de opvang, ziet het kabinet zich genooddaakt om dit besluit ongedaan te maken. Daarom is besloten de tijdelijke bescherming van de facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne te verlengen met zes maanden tot 4 september 2023. Op 1 maart 2023 is het VV 2000 gewijzigd om uitvoering te geven aan deze brief (zie onder 2.4 van deze uitspraak).

3.5. De rechtsvraag of de staatssecretaris de tijdelijke bescherming van de facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne op 4 september 2023 mocht beëindigen, en als hij dit niet mocht, hoe lang die tijdelijke bescherming dan wel doorloopt, is in een hoger beroep bij de Afdeling aan de orde gesteld. De Afdeling heeft daarin op 17 januari 2024 uitspraak gedaan. Die uitspraak had tot doel om op nationaal niveau tot rechtseenheid te komen, omdat de



verschillende regionale zittingsplaatsen van de rechtbank Den Haag over deze rechtsvraag al tot uiteenlopende uitkomsten waren gekomen.

#### **De uitspraak van de Afdeling van 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:32**

4. De Afdeling heeft over deze rechtsvraag geoordeeld dat de staatssecretaris de tijdelijke bescherming van de facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne niet mocht beëindigen op 4 september 2023, maar dat de tijdelijke bescherming van deze groep van rechtswege zou eindigen op 4 maart 2024. Samengevat had de Afdeling daarvoor de volgende argumenten.

4.1. Voor de duur van de tijdelijke bescherming moet worden aangesloten bij de systematiek en chronologie van artikel 4 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. In het tweede lid van die bepaling staat dat de Raad van de EU (hierna: de Raad) op voorstel van de Europese Commissie (hierna: de Commissie) kan besluiten om tijdelijke bescherming met maximaal één jaar te verlengen, indien er aanleiding blijft om tijdelijk bescherming te verlenen. Voor andere ontheemden uit Oekraïne dan de facultatieve groep gaat dit om de periode van 4 maart 2024 tot en met 4 maart 2025.

4.2. Het eerste en het tweede lid van artikel 4 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming gaan volgens de Afdeling dus over verschillende situaties. Het eerste lid voorziet in de initiële duur van de tijdelijke bescherming en de automatische verlenging daarvan. Deze situatie is vastgesteld met Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382. Het tweede lid gaat over 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 Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 van 19 oktober 2023.

4.3. Uit dit laatste Uitvoeringsbesluit leidde de Afdeling af dat de verlenging tot en met 4 maart 2025 alleen geldt voor zover lidstaten artikel 2, derde lid, van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 op 19 oktober 2023 nog toepassen. In Nederland heeft de staatssecretaris er aanvankelijk voor gekozen om op grond van deze bepaling ook tijdelijke bescherming te bieden aan de facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne, zonder daarbij te beoordelen of zij niet in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong kunnen terugkeren. Op 19 juli 2022 heeft hij besloten om niet langer tijdelijke bescherming aan die groep te bieden. Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 is op 19 oktober 2023, dus na 19 juli 2022, vastgesteld. Op 19 oktober 2023 kwam de facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne daarom niet meer in aanmerking voor tijdelijke bescherming in Nederland en vielen zij niet meer onder artikel 2, derde lid, van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382. Daarmee is artikel 1 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 en de in deze bepaling gestelde verlenging tot en met 4 maart 2025 niet op de facultatieve groep van toepassing. Voor deze uitleg van artikel 1 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 vond 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 Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 niet genoemd. Hieruit leidde de Afdeling af dat artikel 2, derde lid, van dat Uitvoeringsbesluit alleen relevant is voor Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 voor zover lidstaten deze bepaling toepassen op het moment dat Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 door de Raad is vastgesteld. Deze uitleg steunt ook op de bevoegdheid die een lidstaat heeft om de toepassing van een Unierechtelijke facultatieve bepaling te beëindigen.

4.4. De Afdeling is daarom tot de conclusie gekomen dat de duur van de tijdelijke bescherming van de facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne niet is verlengd met Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409. Voor deze groep geldt dat de tijdelijke bescherming van kracht was tot en met 4 maart 2024 en op die datum van rechtswege afliep.

#### **Uiteenlopende rechtspraak van de zittingsplaatsen van de rechtbank Den Haag**

5. Het doel om tot rechtseenheid te komen is echter niet bereikt, omdat de verschillende zittingsplaatsen ook na de uitspraak van de Afdeling tot uiteenlopende uitkomsten zijn gekomen.

De zittingsplaatsen Arnhem, Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Zwolle hebben in hun uitspraken het oordeel van de Afdeling gevolgd, de zittingsplaatsen Roermond en Haarlem hebben in hun uitspraak het oordeel van de Afdeling niet gevolgd en één zittingsplaats, 's-Hertogenbosch, heeft in een uitspraak geoordeeld dat de staatssecretaris in dat geschil zijn terugkeerbesluit niet deugdelijk heeft gemotiveerd. Tot slot heeft zittingsplaats Amsterdam bij uitspraak van 29 maart 2024 prejudiciële vragen aan het Hof gesteld, geregistreerd onder zaaknummer C-244/24.

De Afdeling zal hierna de uitspraken van de zittingsplaatsen Roermond, Zwolle en Haarlem, die voorwerp zijn van de hoger beroepen waarin de Afdeling het Hof prejudiciële vragen wil stellen, en de daaraan ten grondslag liggende argumenten samenvatten.

#### *Zittingsplaats Roermond*

5.1. In haar uitspraak van 19 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3694, onder 29 en verder, heeft deze zittingsplaats in de kern overwogen dat verlenging van de tijdelijke bescherming in artikel 4, tweede lid, van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming geen nieuwe situatie doet ontstaan op grond waarvan de staatssecretaris een nieuwe beoordeling mag maken voor de facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne. Dat Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 na 19 juli 2022 is vastgesteld, is volgens deze zittingsplaats niet relevant. Voor de beantwoording van de vraag of de duur van de tijdelijke bescherming van de betrokken vreemdeling is verlengd, is uitsluitend relevant dat de betrokken vreemdeling al onder de werkingssfeer van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming was gebracht en daardoor tijdelijke bescherming aan die richtlijn ontleende op de momenten dat Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 is vastgesteld en in werking is getreden.

5.1.1. Deze zittingsplaats overweegt verder dat de Uniewetgever de lidstaten de keuze heeft gegeven om al dan niet gebruik te maken van artikel 7, eerste lid van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Als de lidstaten deze bevoegdheid hebben gebruikt en individuele ontheemden onverplicht tijdelijke bescherming hebben geboden, maar dit op het moment van verlengen niet langer doen, is het daarom volgens de zittingsplaats niet logisch om aan te nemen dat de Raad de lidstaten zou voorschrijven dat de duur van die geboden facultatieve bescherming eindigt, terwijl de tijdelijke beschermingsregeling voor de andere ontheemden wordt verlengd. Dan valt namelijk niet in te zien waarom aan de lidstaten dan de mogelijkheid zou zijn gegeven om de Richtlijn Tijdelijke Bescherming van toepassing te laten zijn op een grotere groep van begunstigden. Als de Raad dit wel had beoogd, dan had het voor de hand gelegen dat deze beperking van de verlenging van de tijdelijke bescherming uitdrukkelijk zou zijn bepaald in de considerans, onder 7 en 8, bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409, in artikel 1 van dat Uitvoeringsbesluit, in artikel 7, eerste lid van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming of in artikel 2, derde lid, van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382. Dit is echter niet het geval. De zittingsplaats heeft nog nader onderzocht of Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 zelf aanleiding kan geven tot een ander oordeel. Zij concludeert dat uit de bewoordingen, noch uit de systematiek en doelstellingen van het Uitvoeringsbesluit blijkt dat op het moment van verlenging opnieuw moest of mocht worden beoordeeld welke ontheemden begunstigden zijn van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Op geen enkele wijze blijkt daarom volgens deze zittingsplaats dat deze bevoegdheid om onverplicht tijdelijke bescherming te bieden in duur beperkt is. Het besluit om niet langer toepassing te geven aan artikel 7, eerste lid, van de Richtlijn Tijdelijke bescherming heeft geen gevolg voor de duur van de tijdelijke bescherming die eerder is verleend.

#### *Zittingsplaats Zwolle*

5.2. In haar uitspraak van 27 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:4247, onder 4.4 en verder, heeft zittingsplaats Zwolle in de kern overwogen dat zij de conclusie van de Afdeling in de uitspraak van 17 januari 2024 deelt, namelijk dat de tijdelijke bescherming voor de facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne met ingang van 5 maart 2024 is geëindigd. Zij bereikt deze conclusie op grond van een andere argumentatie dan de Afdeling.

5.2.1. Het uitgangspunt is dat de aangeboden bescherming blijkens punt 13 van de considerans bij de Richtlijn Tijdelijke Bescherming van beperkte duur moet zijn en dat daarin centraal wordt gesteld of feitelijke terugkeer naar het land van herkomst mogelijk is. Vastgesteld wordt dat de staatssecretaris gebruik heeft gemaakt van de in artikel 7, eerste lid, van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming geboden mogelijkheid om andere categorieën ontheemden tijdelijke bescherming te bieden, en dat hij daarmee op 19 juli 2022 is gestopt. Deze zittingsplaats volgt de Afdeling in haar oordeel dat de tijdelijke bescherming daarmee, voor de derdelanders die op dat moment al deel uitmaakten van de facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne, niet onmiddellijk eindigde. De duur van de bescherming, als vermeld in artikel 4, eerste lid, van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, is ook op die groep van toepassing, inclusief de automatische verlengingen van de

tijdelijke bescherming. Deze zittingsplaats volgt de Afdeling ook in het oordeel dat het moment waarop de Raad, op grond van artikel 4, tweede lid, van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 heeft vastgesteld, een nieuw beoordelingsmoment is. Dat geldt volgens deze zittingsplaats zowel voor de groepen aan wie verplicht tijdelijke bescherming moet worden verleend, als voor de facultatieve groep. Op het moment van de nieuwe beoordeling was artikel 7, eerste lid, van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming in Nederland niet meer van toepassing, omdat de staatssecretaris de toepassing van die facultatieve bepaling al had beëindigd in juli 2022. Dit maakt dat voor de facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne de maximale duur, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, is bereikt op 4 maart 2024, het moment waarop de automatisch verlengde tijdelijke bescherming afliep. De zittingsplaats Zwolle heeft bij dit oordeel betrokken dat in artikel 6 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming niet is vermeld wat die maximale duur is. Uit artikel 4 van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming volgt dat deze maximale duur twee jaar kan zijn, in de situatie van het eerste lid, of drie jaar, bij verlenging op grond van het tweede lid. Voor de facultatieve groep is de maximale duur dus anders dan voor de andere ontheemden en deze eindigt op 4 maart 2024. Uit artikel 6, eerste lid, van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming en de omstandigheid dat deze richtlijn volledig van toepassing is geweest op de facultatieve groep, volgt daarom niet dat de facultatieve groep, net als de verplichte groepen, nog recht heeft op de tijdelijke bescherming tot en met 4 maart 2025.

5.2.2. Het betoog dat de Raad in Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 geen uitzondering zou hebben gemaakt voor de facultatieve groep, leidt deze zittingsplaats niet tot een ander oordeel. De Raad gaat namelijk niet over de toepassing en dus ook niet over de beëindiging van de facultatieve bepaling; dat is aan de lidstaten. Ook zijn er verder geen aanwijzingen dat de Raad de bevoegdheid heeft om lidstaten te dwingen de facultatieve bepaling toe te blijven passen. Uit de passages uit het voorstel van de Commissie onder 'evenredigheid' en de considerans bij Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409, onder 7 en 8, volgt ook niet dat hierover anders geoordeeld moet worden. Deze zittingsplaats leest deze passages in het licht van wat onder 5 van de considerans is vermeld. Considerans 5 is niet van toepassing op de facultatieve groep, omdat de personen die tot die groep behoren uit een ander land komen en dus niet worden verplicht terug te keren naar Oekraïne. Deze uitleg is volgens de zittingsplaats Zwolle in lijn met de doelstellingen van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Deze richtlijn stelt minimumnormen vast voor bescherming aan ontheemden die niet naar hun land van herkomst kunnen terugkeren, maar voor de facultatieve groep is van dit laatste behalve in uitzonderingsgevallen geen sprake.

#### *Zittingsplaats Haarlem*

5.3. In haar uitspraak van 27 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:4294, onder 7, 9 en 10, heeft deze zittingsplaats in de kern overwogen dat de duur van de tijdelijke bescherming voor de facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne niet per 4 maart 2024 van rechtswege is geëindigd, maar dat die duur van de tijdelijke bescherming ook voor deze groep met

Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 tot en met 4 maart 2025 is verlengd. Omdat Nederland artikel 2, derde lid, van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 heeft toegepast, zijn degenen die behoren tot de facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne, ontheemden als bedoeld in artikel 2 van dat Uitvoeringsbesluit. Met artikel 1 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 wordt de tijdelijke bescherming voor alle ontheemden die vallen onder artikel 2 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 tot en met 4 maart 2025 verlengd, waarbij er geen onderscheid wordt gemaakt tussen de verschillende in artikel 2 van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 genoemde groepen en waarbij de facultatieve groep ook niet is uitgezonderd. Deze zittingsplaats volgt de Afdeling dan ook niet in haar oordeel dat de facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne niet onder Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 valt, alleen omdat de staatssecretaris vóór 19 oktober 2023 ervoor heeft gekozen om deze facultatieve groep geen tijdelijke bescherming meer te verlenen. Deze zittingsplaats concludeert dat deze facultatieve groep tijdelijke bescherming genoot toen Uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 werd vastgesteld. In het gegeven dat de tijdelijke bescherming op grond van Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 na 4 maart 2024 niet automatisch geldt, maar op grond van een besluit van de Raad op grond van artikel 4, tweede lid, van de richtlijn is verlengd, is volgens haar dan ook geen reden gelegen om te concluderen dat de verlenging niet geldt voor de facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne.

#### *Zittingsplaats Amsterdam*

5.4. Deze zittingsplaats heeft op 29 maart 2024 prejudiciële vragen aan het Hof gesteld, geregistreerd onder zaaknummer C-244/24. Omdat de zittingsplaats Amsterdam prejudiciële vragen aan het Hof heeft gesteld en de inhoud van die verwijzingsuitspraak bij het Hof bekend is, geeft de Afdeling de inhoud van die verwijzingsuitspraak niet weer.

#### **Aanleiding voor de prejudiciële vragen**

6. Uit wat onder 5 tot en met 5.4 is overwogen, volgt dat de zittingsplaatsen onderling verdeeld zijn over het antwoord op de vraag hoe artikel 4, eerste en tweede lid, van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming moet worden uitgelegd als een lidstaat gebruik heeft gemaakt van de in artikel 7, eerste lid, van deze richtlijn geboden mogelijkheid om onverplicht andere categorieën ontheemden tijdelijke bescherming te bieden en deze tijdelijke bescherming weer heeft beëindigd.

Zoals de Afdeling onder 5 en 5.4 heeft vermeld, heeft de zittingsplaats Amsterdam zich ook tot het Hof gewend over deze kwestie en het verzoek gedaan om drie prejudiciële vragen te beantwoorden. De Afdeling acht het met het oog op het herstellen van de rechtseenheid van groot belang dat de derde door de zittingsplaats Amsterdam gestelde prejudiciële vraag wordt beantwoord (zie met name onder 14.1 en verder van die uitspraak). Omdat het antwoord op de eerste twee vragen van zittingsplaats Amsterdam het antwoord op de derde vraag overbodig kan maken, kan niet op voorhand worden uitgesloten dat het Hof niet toekomt aan de beantwoording van deze vraag in die prejudiciële procedure.

6.1. In de uiteenlopende oordelen van de zittingsplaatsen en in het bijzonder in de prejudiciële vragen van de zittingsplaats Amsterdam, ziet de Afdeling aanleiding om het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing. Daarvoor wijst de Afdeling op het arrest van het Hof van 9 september 2015, Ferreira da Silva e Brito e.a., ECLI:EU:C:2015:565, punten 44 en 45, en het arrest van het Hof van 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management, ECLI:EU:C:2021:799, punt 49.

6.2. De Afdeling verzoekt het Hof de verwijzingsuitspraak van de zittingsplaats Amsterdam en deze verwijzingsuitspraak gevoegd te behandelen.

### **Prejudiciële vragen**

7. Gelet op alles dat hiervoor is overwogen, verzoekt de Afdeling het Hof om, bij wijze van prejudiciële beslissing, antwoord te geven op de volgende prejudiciële vragen:

*Moet artikel 4 van de Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen aldus worden uitgelegd dat, als een lidstaat gebruik heeft gemaakt van de door artikel 7, eerste lid, van die richtlijn geboden mogelijkheid om ook andere categorieën ontheemden (hierna: de facultatieve groep) tijdelijke bescherming krachtens die richtlijn te bieden, de tijdelijke bescherming van deze facultatieve groep niet alleen voortduurt bij een automatische verlenging als bedoeld in artikel 4, eerste lid, voor de in die bepaling vermelde periode, maar ook bij een besluit tot verlenging van de termijn als bedoeld in artikel 4, tweede lid, voor de in die bepaling genoemde periode?*

*Maakt het voor het antwoord op de vraag of de tijdelijke bescherming van de facultatieve groep voortduurt bij een besluit tot verlenging als bedoeld in artikel 4, tweede lid, verschil dat een lidstaat heeft besloten de tijdelijke bescherming van de facultatieve groep te beëindigen vóór het moment dat de Raad heeft beslist om de tijdelijke bescherming met één jaar te verlengen als bedoeld in artikel 4, tweede lid?*

### **Verzoek om toepassing van de versnelde procedure (PPA) krachtens artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering**

8. De Afdeling ziet aanleiding om het Hof krachtens artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering te verzoeken de prejudiciële vragen te behandelen volgens de versnelde procedure. De Afdeling heeft daarvoor de volgende redenen.

8.1. Gegeven de gebruikelijke doorlooptijd van een prejudiciële procedure, zal de beantwoording van de prejudiciële vragen niet plaatsvinden voordat de maximale duur van de tijdelijke bescherming is bereikt op 4 maart 2025. In dat geval is het antwoord van het Hof niet langer relevant voor die procedure en wordt de vraag naar de maximale duur van de tijdelijke bescherming een strikt hypothetische vraag, terwijl er op dit moment dringend behoefte bestaat aan een uitleg van het Unierecht.

8.2. Daarnaast brengt langdurige onzekerheid over de uitkomst van de procedure de goede werking van het Unierecht in gevaar, omdat het functioneren van het door het Unierecht ingestelde systeem van tijdelijke bescherming op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming voor de facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne wordt belemmerd.

8.3. Verder is er sprake van grote onzekerheid voor de vreemdelingen die behoren tot de facultatieve groep ontheemden uit Oekraïne. Dat komt doordat er sprake is van rechtsongelijkheid. Vreemdelingen die tijdelijke bescherming genoten en die een nationale gerechtelijke procedure zijn gestart tegen het beëindigen van hun tijdelijke bescherming, mogen deze procedure in Nederland afwachten en mogen gebruikmaken van alle rechten die daarbij horen. Dit is anders voor vreemdelingen die niet of niet tijdig een procedure zijn gestart. Voor hen dreigt een uitzetting naar hun land van herkomst. Binnen die laatste groep is er sprake van nog een ander soort ongelijkheid, doordat gemeenten in Nederland verschillend omgaan met het al dan niet stopzetten van aan de vreemdelingen verleende opvang en verstrekkingen. Dat heeft tot gevolg dat zij in sommige gemeenten in de opvang mogen blijven, terwijl zij in andere gemeenten op straat komen te staan. Dit heeft de staatssecretaris nader toegelicht in de brief aan alle gemeenten in Nederland van 3 april 2024, kenmerk 5377685. Deze onzekerheid blijft voortduren ondanks dat de Afdeling op 2 april 2024 in zes zaken verzoeken van een vreemdeling om een voorlopige voorziening heeft toegewezen.

## **Conclusie**

9. De behandeling van de hoger beroepen in de zaken nrs. 202401901/1/V3, 202402020/1/V3 en 202402066/1/V3 zal worden geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:

*Moet artikel 4 van de Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen aldus worden uitgelegd dat,*

*als een lidstaat gebruik heeft gemaakt van de door artikel 7, eerste lid van die richtlijn geboden mogelijkheid om ook andere categorieën ontheemden (hierna: de facultatieve groep) tijdelijke bescherming krachtens die richtlijn te bieden, de tijdelijke bescherming van deze facultatieve groep niet alleen voortduurt bij een automatische verlenging als bedoeld in artikel 4, eerste lid, voor de in die bepaling vermelde periode, maar ook bij een besluit tot verlenging van de termijn als bedoeld in artikel 4, tweede lid, voor de in die bepaling genoemde periode?*

*Maakt het voor het antwoord op de vraag of de tijdelijke bescherming van de facultatieve groep voortduurt bij een besluit tot verlenging als bedoeld in artikel 4, tweede lid, verschil dat een lidstaat heeft besloten de tijdelijke bescherming van de facultatieve groep te beëindigen vóór het moment dat de Raad heeft beslist om de tijdelijke bescherming met één jaar te verlengen als bedoeld in artikel 4, tweede lid?*

- II. schorst de behandeling van de hoger beroepen tot het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. van de Kolk, griffier.

w.g. Uylenburg  
voorzitter

w.g. Van de Kolk  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 25 april 2024



202401901/1/V3, 202402020/1/V3 17  
en 202402066/1/V3

25 april 2024

347-985

Verzonden: 25 april 2024