

Sag C-244/24 [Kaduna] ⁱ**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

4. april 2024

Forelæggende ret:

Rechtbank Den Haag, tingstedet Amsterdam (Nederlandene)

Afgørelse af:

29. marts 2024

Sagsøger:

P

Sagsøgt:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Hovedsagens genstand

Søgsmål til prøvelse af en afgørelse om tilbagesendelse af en nigeriansk statsborger med en tidsbegrænset opholdstilladelse i Ukraine, der ved udbruddet af krigen i Ukraine er flygtet til Nederlandene.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkning af direktiv 2008/115/EF (tilbagesendelsesdirektivet) og afgørelse 2022/382 og 2023/2409 om gennemførelse af direktiv 2001/55/EF (direktivet om midlertidig beskyttelse) med henblik på at afgøre, om Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, herefter »statssekretæren«) kunne træffe afgørelse om tilbagesendelse af en udlænding allerede den 7. februar 2024, og om den midlertidige beskyttelse af udlændingen udløb den 4. marts 2024.

ⁱ – Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

Præjudicielle spørgsmål

1. Skal tilbagesendelsesdirektivets artikel 6 fortolkes således, at den er til hinder for, at der træffes afgørelse om tilbagesendelse på et tidspunkt, hvor en udlænding stadig opholder sig lovligt på en medlemsstats område?
2. Har det betydning for besvarelsen af det foranstående spørgsmål, om afgørelsen om tilbagesendelse indeholder en dato, hvor det lovlige ophold ophører, at denne dato ligger inden for den nærmeste fremtid, og at retsvirkningerne af afgørelsen om tilbagesendelse desuden først indtræder på dette senere tidspunkt?
3. Skal artikel 1 i afgørelsen om forlængelse fortolkes således, at forlængelsen også omfatter en kategori af tredjelandstatsborgere, som en medlemsstat i henhold til den fakultative bestemmelse i gennemførelsesafgørelsens artikel 2, stk. 3, allerede har medtaget under anvendelsesområdet for direktivet om midlertidig beskyttelse, selv om denne medlemsstat efterfølgende har valgt ikke længere at yde midlertidig beskyttelse til denne kategori af tredjelandstatsborgere?

Anførte EU-retlige forskrifter

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde: artikel 2, 4 og 77

Protokol nr. 25 til TEUF om delt kompetence

Erklæring nr. 18 om afgrænsning af kompetence for erklæringer vedrørende bestemmelserne i traktaterne af 13. december 2007, der er knyttet som bilag til slutakten fra den regeringskonference, der vedtog Lissabontraktaten

Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf (direktivet om midlertidig beskyttelse): artikel 4, 5, 6 og 7

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (tilbagesendelsesdirektivet): artikel 2 og 6

Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 af 4. marts 2022 om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse (herefter også »gennemførelsesafgørelsen«): første, anden, syvende og tiende betragtning samt artikel 1 og 2

Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2023/2409 af 19. oktober 2023 om forlængelse af den midlertidige beskyttelse som indført ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 (herefter også »forlængelsesafgørelsen«): syvende betragtning og artikel 1

Anført praksis fra Domstolen

Dom af 6. oktober 1982, Cilfit m.fl., 283/81, EU:C:1982:335

Kendelse afsagt af Domstolens præsident den 22. februar 2008, Kozłowski, C-66/08, ikke offentliggjort, EU:C:2008:116

Dom af 30. maj 2013, Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343

Dom af 10. september 2013, G. og R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:553

Dom af 11. december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2032

Generaladvokat Szpunars forslag til afgørelse i sagen Tyskland mod Rådet, C-600/14, EU:C:2017:296

Generaladvokat Sharpstons forslag til afgørelse vedrørende udtalelse 2/15 (frihandelsaftale med Singapore), EU:C:2016:992

Generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse i sagen Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:90

Kendelse afsagt af Domstolens præsident den 15. februar 2017, Jafari, C-646/16, ikke offentliggjort, EU:C:2017:138

Kendelse afsagt af Domstolens præsident den 15. februar 2017, Mengesteab, C-670/16, ikke offentliggjort, EU:C:2017:120

Dom af 19. juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465

Dom af 14. januar 2021, TQ (Tilbagesendelse af en uledsaget mindreårig), C-441/19, EU:C:2021:9

Anførte nationale forskrifter

Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000, herefter »Vw«): artikel 8 og 62a

Vreemdelingenbesluit 2000 (udlændingebekendtgørelsen af 2000): artikel 3.1.a

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (Interministeriel udlændingebekendtgørelse 2000, herefter »VV«) Artikel 3.9a

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Sagsøgeren er født i 1994 og har nigeriansk statsborgerskab. Han var i Ukraine meddelt en tidsbegrænset opholdstilladelse, som var gyldig indtil den 31. januar 2023. Efter Ruslands invasion i Ukraine den 24. februar 2022 flygtede han til Nederlandene.
- 2 I forbindelse med invasionen fastsatte Rådet i artikel 2 i gennemførelsesafgørelse 2022/382 af 4. marts 2022 om gennemførelse af direktiv 2001/55/EF, at ukrainske statsborgere, statsløse personer og statsborgere fra andre lande end Ukraine, som inden den 24. februar 2022 var omfattet af international beskyttelse eller tilsvarende national beskyttelse i Ukraine, samt statsløse personer og statsborgere fra andre tredjelande end Ukraine med en gyldig permanent opholdstilladelse, som ikke kan vende tilbage til deres hjemland under sikre og varige forhold, bør ydes midlertidig beskyttelse i henhold til direktivet. Sagsøgeren er ikke omfattet af de kategorier af personer, der skal ydes midlertidig beskyttelse i henhold til gennemførelsesafgørelsen.
- 3 Ved gennemførelsen af direktivet i nederlandsk ret gjorde Nederlandene imidlertid brug af den mulighed, som direktivets artikel 7 og gennemførelsesafgørelsens artikel 2, stk. 3, giver for også at anvende gennemførelsesafgørelsen på andre personer, herunder statsløse personer og statsborgere fra andre tredjelande end Ukraine, der havde lovligt ophold i Ukraine inden den 24. februar 2022, og som ikke kan vende tilbage til deres hjemland eller hjemregion under sikre og varige forhold (vurdering af, om hjemlandet er sikkert). I en skrivelse af 30. marts 2022 til underhuset meddelte statssekretæren, at han havde til hensigt at anvende direktivet på en generøs måde og at anvende denne mulighed for at udvide den midlertidige beskyttelse til at omfatte tredjelandstatsborgere, der den 23. februar 2022 havde en tidsbegrænset opholdstilladelse i Ukraine (herefter også »fakultativ kategori«) og for så vidt angik denne kategori at afstå fra at vurdere, om hjemlandet var sikkert.
- 4 I en senere skrivelse af 18. juli 2022 til underhuset meddelte statssekretæren, at den yderligere ydelse af midlertidige beskyttelse for den fakultative kategori ville blive bragt til ophør med virkning fra den 19. juli 2022. For medlemmer af den kategori, der allerede nød midlertidig beskyttelse på dette tidspunkt, ville den midlertidige beskyttelse blive bragt til ophør den 4. marts 2023. Ved skrivelse af 10. februar 2023 til underhuset forlængede statssekretæren den midlertidige beskyttelse for den fakultative kategori indtil den 4. september 2023. Den fakultative kategori blev derfor begrænset til statsløse personer eller tredjelandstatsborgere, der den 23. februar 2022 havde en gyldig tidsbegrænset opholdstilladelse i Ukraine, og som havde tilmeldt sig det nederlandske folkeregister inden den 19. juli 2022.
- 5 Den 17. august 2022 ændrede statssekretæren VV og indførte en ny bestemmelse – artikel 3.9a – heri. Med denne ændring ønskede statssekretæren at optage

indholdet af de skrivelser til underhuset, der er nævnt punkt 4 ovenfor, i denne bestemmelse.

- 6 Sagsøgeren lod sig registrere i folkeregistret den 1. juni 2022 og er derfor omfattet af beskyttelsen i direktivet om midlertidig beskyttelse. I overensstemmelse med skrivelsen af 30. marts 2022 til underhuset undersøgte statssekretæren ikke, om sagsøgeren kunne vende tilbage til Nigeria under sikre og varige forhold.
- 7 Den 24. august 2023 besluttede statssekretæren at bringe sagsøgerens midlertidige beskyttelse i henhold til direktivet om midlertidig beskyttelse til ophør med virkning fra den 4. september 2023.
- 8 Ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2023/2409 af 19. oktober 2023 forlængede Rådet den midlertidige beskyttelse af de pågældende fordrevne personer med et år indtil den 4. marts 2025.
- 9 Statssekretæren trak sin afgørelse af 24. august 2023 tilbage, efter at Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdelingen for forvaltningsretssager ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) (herefter »forvaltningsretssagsafdelingen«)) den 17. januar 2024 efter appel i en lignende sag (ECLI:NL:RVS:2024:32) havde besluttet, at statssekretæren ikke kunne bringe den midlertidige beskyttelse af den fakultative kategori til ophør med virkning fra den 4. september 2023. I denne dom fastslog forvaltningsretssagsafdelingen ligeledes, at den midlertidige beskyttelse af den fakultative kategori ifølge loven ville ophøre den 4. marts 2024. Statssekretæren underrettede sagsøgeren herom ved skrivelse af 24. januar 2024.
- 10 Ved afgørelse af 7. februar 2024 traf statssekretæren efterfølgende afgørelse om tilbagesendelse. I denne afgørelse henviste statssekretæren til forvaltningsretssagsafdelingens dom af 17. januar 2024, hvoraf det fremgik, at sagsøgerens lovlige ophold ifølge loven ville ophøre den 4. marts 2024. Sagsøgeren skulle forlade Den Europæiske Unions område, og der blev givet ham en frist på fire uger hertil.
- 11 Sagsøgeren har anlagt sag til prøvelse af denne tilbagesendelsesafgørelse ved den forelæggende ret.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 12 Sagsøgeren har gjort gældende, at afgørelsen om tilbagesendelse er truffet for tidligt. Desuden er afgørelsen om tilbagesendelse ulovlig, da den midlertidige beskyttelse af tredjelandsstatsborgere som sagsøgeren under alle omstændigheder fortsat gælder indtil den 4. marts 2025. Sagsøgeren har udledt sin opholdsret direkte af EU-rettens anvendelse. Da han allerede er omfattet den personkreds, som direktivet om midlertidig beskyttelse finder anvendelse på, er han også omfattet af forlængelsen af den midlertidige beskyttelse på grundlag af forlængelsesafgørelsen af 19. oktober 2023. Forvaltningsretssagsafdelingens dom

af 17. januar 2024 hviler på en fejlagtig fortolkning af direktivets bestemmelser om midlertidig beskyttelse. Da han stadig nyder midlertidig beskyttelse, kan der ikke træffes afgørelse om tilbagesendelse.

- 13 Statssekretæren har for den forelæggende ret gjort gældende, at den midlertidige beskyttelse ifølge loven udløb den 4. marts 2024, hvilket der er givet en detaljeret begrundelse for i forvaltningsretssagsafdelingens dom. Sagsøgerens argumenter er i vidt omfang sammenfaldende med de argumenter, der er fremført for forvaltningsretssagsafdelingen.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

Spørgsmål 1 og 2: Er afgørelsen om tilbagesendelse truffet for tidligt?

- 14 Statssekretæren traf afgørelsen den 7. februar 2024, selv om sagsøgeren på dette tidspunkt stadig havde lovligt ophold i henhold til direktivet om midlertidig beskyttelse. Ifølge rechtbank (ret i første instans) er svaret på spørgsmålet om, hvorvidt afgørelsen er truffet for tidligt, ikke så indlysende, at der ikke er nogen rimelig tvivl i denne henseende.
- 15 Det fremgår af tilbagesendelsesdirektivets artikel 2, stk. 1, at dette direktiv finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på en medlemsstats område. Tilbagesendelsesdirektivets artikel 6, stk. 1 (gennemført i Nederlandene ved Vw's artikel 62a, stk. 1), bestemmer, at der træffes afgørelse om tilbagesendelse, når en tredjelandsstatsborger opholder sig ulovligt på området. I denne henseende bestemmer denne artikels stk. 6, at direktivet ikke er til hinder for, at medlemsstaterne træffer afgørelse om ophør af lovligt ophold sammen med en afgørelse om tilbagesendelse i en og samme afgørelse. Disse artikler synes at kræve, at det ulovlige ophold skal være konstateret senest på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om tilbagesendelse. På denne baggrund kan det antages, at der ikke kan træffes nogen afgørelse om tilbagesendelse, så længe der ikke er tale om et ulovligt ophold.
- 16 Rechtbank (ret i første instans) finder støtte for denne fortolkning i Gnandidomms præmis 59, hvori det blev fastslået, at en afgørelse om tilbagesendelse kunne træffes straks efter et afslag (på en ansøgning om international beskyttelse) eller sammen med afslaget i en og samme administrative retsakt. Generaladvokat Mengozzi indtog det samme standpunkt i sit forslag til afgørelse i denne sag. I punkt 49 anførte han udtrykkeligt, at tredjelandsstatsborgere, der ikke havde ulovligt ophold, eller som var omfattet af en af undtagelserne, i princippet ikke kunne gøres til genstand for de procedurer, der var fastsat i dette direktiv, så længe grundene til denne udelukkelse fortsat forelå. Arslan-dommen, som generaladvokaten nævnte flere gange, synes ligeledes at pege i denne retning. Af præmis 48 og 49 i denne dom kan det udledes, at tilbagesendelsesdirektivet ikke finder anvendelse på en tredjelandsstatsborger, så længe denne fortsat opholder sig lovligt på medlemsstatens område.

- 17 Der er således visse forhold, der underbygger, at statssekretæren ikke havde beføjelse til at træffe afgørelsen om tilbagesendelse allerede den 7. februar 2024, fordi sagsøgeren på denne dato stadig havde lovligt ophold. Der kan derfor være tale om en for tidligt truffet afgørelse.
- 18 Der var imidlertid gode grunde til at træffe afgørelse om tilbagesendelse af sagsøgeren på denne måde. I sin dom af 17. januar 2024 fastslog forvaltningsretssagsafdelingen ikke blot, at opholdet i henhold til direktivet om midlertidig beskyttelse ifølge loven ophørte den 4. marts 2024, men fastslog ligeledes, at det tilkom statssekretæren at afgøre, i hvilken form de berørte udlændinge skulle gives meddelelse herom. Hvad angår retsbeskyttelsen sendte statssekretæren derefter en informationsskrivelse til den fakultative kategori og besluttede at træffe afgørelse om tilbagesendelse i to etaper, nemlig den 7. februar og den 23. februar 2024. Udlændingene ville på den måde blive underrettet om konsekvenserne af det lovlige opholds ophør på et tidligere tidspunkt og have lidt længere tid til eventuelt at anfægte afgørelserne. Ifølge rechtbank (ret i første instans) kan den kendsgerning, at afgørelsen om tilbagesendelse blev truffet nogle uger før det tidspunkt, hvor det lovlige ophold efter statssekretærens opfattelse ophørte, desuden være hensigtsmæssig, fordi medlemsstaten er forpligtet til at udsende udlændingen hurtigst muligt, således som det fremgår af TQ-dommens præmis 79 og 80.
- 19 Det fremgår desuden af selve afgørelsen om tilbagesendelse, at konsekvenserne heraf først indtræder på det tidspunkt, hvor der ikke længere er tale om lovligt ophold. Det fremgår klart af afgørelsen, at sagsøgeren ikke længere havde lovligt ophold i Nederlandene fra den 5. marts 2024, og at udrejsefristen først begyndte at løbe fra denne dato. Fra det tidspunkt fandt tilbagesendelsesdirektivet anvendelse. For det andet skulle eventuelle søgsmål til prøvelse heraf anlægges inden for en frist på fire uger fra datoen for afgørelsen og ikke først senest fire uger efter den 4. marts 2024.

Spørgsmål 3: Udløb den midlertidige beskyttelse efter loven den 4. marts 2024?

- 20 Ifølge statssekretæren udløb den midlertidige beskyttelse i henhold til direktivet om midlertidig beskyttelse efter loven den 4. marts 2024. Statssekretæren har i denne forbindelse henvist til forvaltningsretssagsafdelingens dom af 17. januar 2024.
- 21 I denne dom begrundede forvaltningsretssagsafdelingen sin afgørelse på følgende måde. I Nederlandene valgte man først at anvende direktivet om midlertidig beskyttelse på en generøs måde. Det var grunden til, at Nederlandene anvendte den fakultative bestemmelse i gennemførelsesafgørelsens artikel 2, stk. 3, for også at yde midlertidig beskyttelse til den fakultative kategori. Direktivet om midlertidig beskyttelse fandt fuldt ud anvendelse på denne kategori. På grund af varigheden af beskyttelsen skulle der derfor tages udgangspunkt i dette direktivs artikel 4. Varigheden af den midlertidige beskyttelse måtte ikke kunne bringes til ophør på et hvilket som helst vilkårligt tidspunkt i henhold til national ret. Det

fremgik af opbygningen af direktivets artikel 4, at det ikke var muligt at bringe den midlertidige beskyttelse for denne kategori til ophør pr. 4. september 2023. Ordlyden af denne artikels stk. 1 gav ikke belæg for at antage, at den midlertidige beskyttelse af den fakultative kategori kunne vurderes anderledes end beskyttelsen af andre kategorier af fordrevne personer, der nød midlertidig beskyttelse. Forvaltningsretssagsafdelingen anså det i denne forbindelse for at være afgørende, at der for så vidt angik de automatiske forlængelser af beskyttelsen i henhold til direktivet om midlertidig beskyttelse ikke indgik et særskilt vurderingselement.

- 22 Ifølge forvaltningsretssagsafdelingen var situationen en anden i forbindelse med forlængelsen af den midlertidige beskyttelse fra den 4. marts 2024 til den 4. marts 2025. De to første stykker i artikel 4 vedrørte forskellige situationer. Stk. 1 regulerede den oprindelige varighed og den automatiske forlængelse heraf. Disse forhold var omfattet af gennemførelsesafgørelsen.
- 23 Stk. 2 vedrørte en ny situation, hvor Rådet på forslag af Kommissionen på ny vurderede, om der stadig er grundlag for at yde midlertidig beskyttelse. Dette blev for fordrevne personer fra Ukraine fastslået i forlængelsesafgørelsen. Forvaltningsretssagsafdelingen udledte af forlængelsesafgørelsen, at forlængelsen kun gjaldt for andre personer, der fik beskyttelse, i det omfang medlemsstaterne fortsat anvendte den fakultative bestemmelse på dette tidspunkt. Dette var ikke tilfældet i Nederlandene: Nederlandene havde siden 19. juli 2022 ikke længere ydet midlertidig beskyttelse i henhold til den fakultative bestemmelse til andre tredjelandsstatsborgere end ukrainere, som på dette tidspunkt endnu ikke havde tilmeldt sig folkeregistret. Den midlertidige beskyttelse for den fakultative kategori ophørte således efter loven den 4. marts 2024. Forvaltningsretssagsafdelingen henviste i denne forbindelse til artikel 1 i forlængelsesafgørelsen, hvorefter den midlertidige beskyttelse af personer, der er fordrevet fra Ukraine, i henhold til artikel 2 i gennemførelsesafgørelsen blev forlænget med et år indtil den 4. marts 2025. Da afgørelsen om forlængelse blev vedtaget efter den 19. juli 2022, fandt denne afgørelses artikel 1 og den deri fastsatte forlængelse indtil den 4. marts 2025 ikke anvendelse på den fakultative gruppe. Forvaltningsretssagsafdelingen fandt grundlag for ovenstående fortolkning i Kommissionens forslag til forlængelsesafgørelse af 19. september 2023¹. I begrundelsen for dette forslag, navnlig i fodnote 2, var den fakultative bestemmelse i gennemførelsesafgørelsens artikel 2, stk. 3, ikke nævnt. Forvaltningsretssagsafdelingen udledte heraf, at gennemførelsesafgørelsens artikel 2, stk. 3, kun var relevant for forlængelsesafgørelsen, i det omfang medlemsstaterne anvendte denne bestemmelse på tidspunktet for Rådets vedtagelse af forlængelsesafgørelsen.
- 24 Ifølge rechtbank (ret i første instans) er der rimelig tvivl om, hvorvidt forvaltningsretssagsafdelingen dermed lagde en korrekt fortolkning af EU-retten til grund.

¹ – Forslag til Rådets gennemførelsesafgørelse om forlængelse af den midlertidige beskyttelse som indført ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 (COM(2023) 546).

- 25 Når der er tale om delt kompetence mellem Den Europæiske Union og medlemsstaterne på et givet område, må medlemsstaterne i princippet ikke længere udøve deres kompetence på dette område, så snart Den Europæiske Union udøver sin kompetence. Dette fremgår af artikel 2, stk. 2, TEUF, protokol nr. 25 til TEUF om delt kompetence og 18. erklæring om afgrænsning af kompetence. I sit forslag til afgørelse i sagen Tyskland mod Rådet anførte generaladvokat Szpunar, at medlemsstaterne ikke længere var i stand til at handle, såfremt og i det omfang Den Europæiske Union udøvede sin beføjelse til at lovgive og at vedtage bindende retsakter på et område. I punkt 61 i sit forslag til afgørelse til udtalelse 2/15 forklarede generaladvokat Sharpston denne »fortrinsret« som følger: »[E]n kompetence, som udøves på et delt område, udøves *enten* af Den Europæiske Union *eller* af medlemsstaterne. Den kan ikke svæve midt imellem.« Af artikel 4, stk. 2, litra j), TEUF og artikel 77 TEUF fremgår, at asyl og indvandring udgør et område med delt kompetence. Dette betyder, at medlemsstaterne ikke længere kan regulere et bestemt aspekt af asyl og indvandring, når Den Europæiske Union udøver sin kompetence på dette område.
- 26 I betragtning af denne kompetencefordeling kan *rechtbank* (ret i første instans) ikke følge forvaltningsretssagsafdelingens sondring mellem den fakultative kategori og de øvrige kategorier for så vidt angår varigheden af den midlertidige beskyttelse. Nederlandene har anvendt den fakultative bestemmelse i gennemførelsesafgørelsens artikel 2, stk. 3, på kategorien af tredjelandstatsborgere med tidsbegrænset opholdstilladelse i Ukraine, som var indrejst inden den 19. juni 2022. Sagsøgeren er omfattet af denne kategori. Dermed falder kategorien i henhold til artikel 7 i direktivet om midlertidig beskyttelse fuldstændigt ind under dettes anvendelsesområde. Dette fremgår tydeligt af ordlyden af direktivets artikel 7, idet det der anføres, at der er tale om midlertidig beskyttelse »der er omhandlet i dette direktiv«.
- 27 Denne formulering var ikke medtaget i det oprindelige forslag, men blev efterfølgende tilføjet på Europa-Parlamentets initiativ med følgende forklaring: »For andre kategorier af personer, som medlemsstaterne indrømmer midlertidig beskyttelse, bør gælde de samme regler som for dem, der er omfattet af EU-ordningen.«² Tilføjelsen blev indsat i forlængelse af en diskussion om forslaget, hvor den tyske delegation havde stillet sig selv spørgsmålet om, hvorvidt de øvrige direktivbestemmelser, herunder bestemmelserne om varighed, fandt anvendelse, såfremt medlemsstaterne gennemførte direktivets artikel 7. Den irske delegation ønskede at tilføje til denne bestemmelse, at national ret finder anvendelse i et sådant tilfælde³. I den tekst, der blev opnået enighed om i Rådet⁴,

² – Betænkning af 28.2.2001 om forslag til Rådets direktiv om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger til fremme af en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelse af disse personer og følgerne heraf (A5-0077/2001).

³ – Rådets dokument 6128/ 01 (ASILE 15) af 16.2.2001.

⁴ – Rådets dokument 8964/ 01 (ASILE 28) af 18.5.2001.

blev det irske forslag ikke medtaget, men artikel 7 blev udvidet med formuleringen »der er omhandlet i dette direktiv«.

- 28 Rechtbank (ret i første instans) fortolker artikel 7 i direktivet om midlertidig beskyttelse således, at den beskyttelse, som medlemsstaterne i henhold til denne bestemmelse kan yde yderligere kategorier af fordrevne personer, skal være i overensstemmelse med direktivets øvrige bestemmelser, herunder bestemmelserne om beskyttelsens varighed. Dette betyder, at artikel 4 og 6 i direktivet om midlertidig beskyttelse på bindende og udtømmende vis regulerer varigheden heraf og mulighederne for at bringe beskyttelsen til ophør, herunder for de kategorier af personer, som medlemsstaterne har tildelt en sådan beskyttelse i henhold til den fakultative bestemmelse. Hvis medlemsstaterne har indrømmet midlertidig beskyttelse i medfør af den fakultative bestemmelse, der er omhandlet i direktivet, kan denne dermed først ophøre, når beskyttelsen har nået sin maksimale varighed, eller tidligere, såfremt Rådet beslutter at bringe den til ophør. Medlemsstaterne har således heller ikke for denne kategori af personer, der får beskyttelse, nogen selvstændig beføjelse til at omgøre afgørelser om iværksættelse af midlertidig beskyttelse i henhold til den fakultative bestemmelse. EU-lovgiver har nemlig gjort brug af beføjelsen til at fastsætte varigheden af denne beskyttelse for alle personer, der får beskyttelse gennem direktivet om midlertidig beskyttelse.
- 29 Rechtbank (ret i første instans) ser ikke nogen grund til at antage, at dette ændrer Rådets afgørelse om at forlænge varigheden af den midlertidige beskyttelse indtil 4. marts 2025. Selve forlængelsesafgørelsen synes heller ikke at sondre mellem de forskellige kategorier. Ifølge sin ordlyd henviser afgørelsens artikel 1 til den midlertidige beskyttelse af fordrevne personer fra Ukraine jf. gennemførelsesafgørelsens artikel 2. Dertil hører også den fakultative kategori, der er nævnt i denne bestemmelses stk. 3. En kategori, der i henhold til den fakultative bestemmelse er omfattet af anvendelsesområdet for direktivet om midlertidig beskyttelse, vil derfor også være omfattet af forlængelsesafgørelsen.
- 30 Forvaltningsretssagsafdelingen sondring mellem de forskellige kategorier, der er opregnet i gennemførelsesafgørelsens artikel 2, er vanskeligt forenelig med det ovenstående. Denne sondring synes ligeledes at være i strid med den ordening vedrørende fortrinsret, der er skitseret i punkt 27, hvorefter en medlemsstat ikke må udøve nogen kompetence på et område, i det omfang og så længe Den Europæiske Union gør det. Da Den Europæiske Union har gjort brug af sin kompetence til at fastsætte varigheden af den midlertidige beskyttelse, er det åbenbart, at statssekretæren som følge af den som sådan ikke obligatoriske anvendelse af den fakultative bestemmelse og afkaldet på at vurdere, om hjemlandet er sikkert, ikke har beføjelse til at vedtage en ordening, der afviger fra direktivet for så vidt angår varigheden af den midlertidige beskyttelse. Ovenstående fortolkning er også i overensstemmelse med Kommissionens begrundelse for forslaget til afgørelse om forlængelse, hvorefter direktivet om midlertidig beskyttelse har til formål at sikre, at de samme standarder og et harmoniseret sæt rettigheder finder anvendelse for personer, der opholder sig i Den Europæiske Union på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen om

forlængelse (jf. side 5 i forslaget). I denne henseende virker det ikke passende, at varigheden af den midlertidige beskyttelse, der er omhandlet i direktivet, varierer for forskellige kategorier af fordrevne personer.

- 31 Rechtbank (ret i første instans) har yderligere betænkeligheder vedrørende forvaltningsretssagsafdelingens fortolkning af bestemmelserne om midlertidig beskyttelse. I sin dom anførte denne, at der var en relevant forskel mellem stk. 1 og stk. 2 i artikel 4 i direktivet om midlertidig beskyttelse: Stk. 1 henviste til den automatiske forlængelse og forudsatte således ikke noget særskilt vurderingselement, mens stk. 2 (forlængelsen i henhold til en tilsvarende afgørelse fra Rådet) helt klart krævede en ny vurdering. Rechtbank (ret i første instans) kan ikke se, hvorfor det af den omstændighed, at artikel 4, stk. 2, kræver, at Rådet skal træffe afgørelse for så vidt angår en yderligere forlængelse af den ydede midlertidige beskyttelse, skal kunne udledes, at også kredsen af personer, der får beskyttelse, skal vurderes på ny af medlemsstaterne. Det synes i højere grad at være i overensstemmelse med ordlyden af denne artikel og ordlyden af artikel 1 i forlængelsesafgørelsen, at det alene tilkommer Rådet at træffe afgørelse om, hvorvidt beskyttelsen af den kategori, der allerede nyder beskyttelse på dette tidspunkt, dvs. herunder den kategori af personer, som Nederlandene har medtaget i anvendelsesområdet for direktivet om midlertidig beskyttelse i henhold til den fakultative bestemmelse, skal forlænges.
- 32 Rechtbank (ret i første instans) ser ikke nogen grund til at fastslå, at medlemsstaterne i den ovennævnte situation havde beføjelse til at ændre kredsen af personer, der fik beskyttelse. Situationen har ikke ændret sig for den kategori, der på grundlag af den fakultative bestemmelse har fået beskyttelse under direktivet om midlertidig beskyttelse, og heller ikke for den kategori, der er direkte omfattet af dette direktiv. Statssekretæren havde den 19. marts 2022 anvendt den fakultative bestemmelse generøst og havde i denne sammenhæng frivilligt givet afkald på at vurdere, om hjemlandet var sikkert. Det er derfor klart, at han rammes af konsekvenserne af medtagelsen af denne kategori. I denne henseende fremgår det af begrundelsen til forslaget til forlængelsesafgørelsen, at afgørelsen fastsætter en forlængelse af den midlertidige beskyttelse i et år for den specifikke gruppe af personer, som den allerede finder anvendelse på (s. 5). Dette var tilfældet for sagsøgeren og de øvrige personer i den fakultative kategori.
- 33 Forvaltningsretssagsafdelingens henvisning i sin dom af 17. januar 2024 til fodnote 2 i forslaget til forlængelsesafgørelsen har heller ikke overbevist Rechtbank (ret i første instans). I denne fodnote var artikel 2, stk. 3, i gennemførelsesbeslutningen ikke nævnt. Forvaltningsretssagsafdelingen udledte heraf, at denne artikel kun var relevant for forlængelsesafgørelsen, i det omfang medlemsstaterne anvendte den på tidspunktet for Rådets vedtagelse af forlængelsesafgørelsen. Det var snarere indlysende, at Kommissionen ikke havde nævnt artikel 2, stk. 3, fordi denne passage blot henviste til den kategori af personer, for hvilken Rådet i første omgang overhovedet iværksatte midlertidig beskyttelse. Den fakultative bestemmelse omhandlede netop de kategorier, som medlemsstaterne havde oprettet, dvs. for Nederlandenes vedkommende kategorien

af tredjelandstatsborgere med tidsbegrænset opholdsret i Ukraine, som var indrejst før den 19. juli 2022.

- 34 Ifølge rechtbank (ret i første instans) er der tilstrækkelig grund til at antage, at den kategori, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktivet om midlertidig beskyttelse ved anvendelse af den fakultative bestemmelse, ved en korrekt fortolkning af EU-retten også omfattes af forlængelsesafgørelsen og derfor har ret til midlertidig beskyttelse i henhold til direktivet indtil den 4. marts 2025. Forvaltningsretssagsafdelingens dom af 17. januar 2024 har imidlertid en anden ordlyd.

Anmodning om, at sagen behandles i en fremskyndet procedure

- 35 Det må antages, at det ikke er muligt at besvare de præjudicielle spørgsmål efter den normale procedure, før den maksimale varighed af den midlertidige beskyttelse er nået. Følgelig har rechtbank (ret i første instans) anmodet Domstolen om at behandle sagen i en fremskyndet procedure. Ifølge Rechtbank (ret i første instans) kræver karakteren af den foreliggende sag, at den behandles hurtigt som omhandlet i artikel 105, stk. 1, i Domstolens procesreglement. En længerevarende usikkerhed om udfaldet af proceduren kan nemlig få negativ indvirkning på funktionen af det system for en sådan beskyttelse, der er indført ved direktivet om midlertidig beskyttelse. Rechtbank (ret i første instans) har i denne forbindelse henvist til kendelserne afsagt af Domstolens præsident i sagerne Mengesteab, Kozłowski og Jafari.