

Sag C-290/24 [Abkez]ⁱ**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

25. april 2024

Forelæggende ret:

Raad van State (Nederlandene)

Afgørelse af:

25. april 2024

Sagsøgere:

AI

ZY

BG

Sagsøgt:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Hovedsagens genstand

Appeller til prøvelse af afgørelser truffet af Rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene) i tre sager, som er anlagt af udlændinge med midlertidig opholdstilladelse i Ukraine, der flygtede til Nederlandene ved udbruddet af krigen i Ukraine.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Fortolkning af artikel 4 i direktiv 2001/55/EF med henblik på afklaring af spørgsmålet om, på hvilket tidspunkt den midlertidige beskyttelse af de yderligere

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

kategorier af fordrevne personer, som er omhandlet i dette direktivs artikel 7, stk. 1, ophører.

Præjudicielle spørgsmål

Skal artikel 4 i Rådets direktiv 2001/55/EF 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 fortolkes således, at såfremt en medlemsstat har anvendt den mulighed, der er fastsat i dette direktivs artikel 7, stk. 1, for også at tildele yderligere kategorier af fordrevne personer (herefter »den fakultative kategori«) midlertidig beskyttelse i henhold til dette direktiv, opretholdes den midlertidige beskyttelse af denne fakultative kategori ikke kun ved en automatisk forlængelse som omhandlet i artikel 4, stk. 1, for den periode, der nævnes i denne bestemmelse, men også ved en afgørelse om forlængelse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, for den periode, der nævnes i denne bestemmelse?

Gør det en forskel for besvarelsen af det spørgsmål, om den midlertidige beskyttelse af den fakultative kategori opretholdes ved en afgørelse om forlængelse som omhandlet i artikel 4, stk. 2, at en medlemsstat besluttede at bringe den midlertidige beskyttelse af den fakultative kategori til ophør før det tidspunkt, hvor Rådet besluttede at forlænge den midlertidige beskyttelse i henhold til artikel 4, stk. 2, med et år?

Anførte EU-retlige forskrifter

Rådets direktiv 2001/55/EF 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 (herefter »direktiv 2001/55«): 13. betragtning og artikel 4, 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 tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold: artikel 3.

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: artikel 2.

Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2023/2409 af 19. oktober 2023 om forlængelse af den midlertidige beskyttelse som indført ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382: femte, syvende og ottende betragtning og artikel 1.

Anførte nationale forskrifter

Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000).

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

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (udlændingebekendtgørelsen af 2000): artikel 3.9a.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Udlændingene AI, ZY og BG har henholdsvis algerisk, tyrkisk og pakistansk statsborgerskab. De havde en midlertidig opholdstilladelse i Ukraine, da det russiske militær den 24. februar 2022 indledte en storstilet invasion af Ukraine. Efter invasionen flygtede de til Nederlandene, hvor de indskrev sig i personregistret. Udlændingene tilhører ikke de kategorier af personer, som i henhold til gennemførelsesafgørelse 2022/382 skal tildeles midlertidig beskyttelse.
- 2 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretær for justits- og sikkerhedsanliggender, Nederlandene, herefter »statssekretæren«) besluttede imidlertid at anvende den fakultative bestemmelse i artikel 2, stk. 3, i gennemførelsesafgørelse 2022/382 og også tildele tredjelandstatsborgere, som den 23. februar 2022 havde en midlertidig opholdstilladelse i Ukraine, midlertidig beskyttelse uden at efterprøve, om de kunne vende tilbage til deres hjemland eller hjemregion under sikre og varige forhold (herefter »den fakultative kategori«). Udlændingene blev herved omfattet af beskyttelsen i henhold til direktiv 2001/55.
- 3 Den 19. juli 2022 bragte statssekretæren anvendelsen af den fakultative bestemmelse til ophør. Fra dette tidspunkt havde nye fordrevne personer i den fakultative kategori, som endnu ikke var indskrevet i personregistret, ikke længere ret til midlertidig beskyttelse.
- 4 Den midlertidige beskyttelse blev i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/55 to gange automatisk forlænget med seks måneder til den 4. marts 2024. Ved gennemførelsesafgørelse 2023/2409 af 19. oktober 2023 forlængede Rådet den midlertidige beskyttelse af de kategorier af fordrevne personer, der er anført i gennemførelsesafgørelse 2022/382, med et år til den 4. marts 2025.
- 5 Den 7. februar 2024 traf statssekretæren afgørelser om tilbagesendelse som omhandlet i artikel 3, nr. 4), i direktiv 2008/115 over for de tre udlændinge. I disse afgørelser henviste han til en dom afsagt af afdelingen for forvaltningsretlige tvister ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) (herefter »afdelingen«) den 17. januar 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:32), hvoraf det følger, at udlændingenes ret til midlertidig beskyttelse i henhold til direktiv 2001/55 og den tilhørende gennemførelsesafgørelse 2022/382 og dermed deres lovlige ophold

automatisk ville ophøre den 4. marts 2024. Udlændinge skulle derfor forlade Den Europæiske Unions område senest fire uger efter den 4. marts 2024.

- 6 Udlændingene anlagde hver for sig sag til prøvelse af de afgørelser om tilbagesendelse, der var truffet over for dem, ved Rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag). Deres sager blev behandlet ved tre forskellige tingsteder, nærmere bestemt Roermond, Zwolle og Haarlem. Selv om de tre udlændinges situation er sammenlignelig i både faktisk og retlig henseende, traf tingstederne forskellige afgørelser, der i to af de tre sager ikke var i overensstemmelse med den i præmis 5 nævnte dom afsagt af afdelingen. I den tredje sag nåede retten på grundlag af en anden argumentation frem til samme resultat som afdelingen.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 7 Afdelingen har i sin dom af 17. januar allerede drøftet det spørgsmål, hvor længe den midlertidige beskyttelse af den fakultative kategori af fordrevne personer fra Ukraine opretholdes. Denne dom havde til formål at tilvejebringe en ensartet retsanvendelse på nationalt niveau. Dette formål blev imidlertid ikke opfyldt: De forskellige tingsteder under Rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag) har også efter afdelingens dom givet forskellige besvarelser af spørgsmålet om, hvorledes artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 2001/55 skal fortolkes. De tre foreliggende sager fra tingstederne Roermond, Zwolle og Haarlem er et eksempel på dette. Desuden har tingstedet Amsterdam i marts 2024 forelagt Domstolen spørgsmål herom til præjudiciel afgørelse (sag C-244/24).

Afdelingens dom af 17. januar 2024

- 8 Hvad angår varigheden af den midlertidige beskyttelse skal der efter afdelingens opfattelse tages udgangspunkt i opbygningen og den kronologiske rækkefølge af artikel 4 i direktiv 2001/55. Artikel 4, stk. 1 og 2, vedrører efter afdelingens opfattelse forskellige omstændigheder. Stk. 1 vedrører den oprindelige varighed af den midlertidige beskyttelse og den automatiske forlængelse af denne beskyttelse. Reglerne herfor er fastsat i gennemførelsesafgørelse 2022/382. Stk. 2 vedrører en ny omstændighed, hvor Rådet på forslag af Kommissionen på ny prøver, om der fortsat er grund til at yde midlertidig beskyttelse. Dette er for så vidt angår fordrevne personer fra Ukraine blevet fastsat i gennemførelsesafgørelse 2023/2409.
- 9 Afdelingen udledte af gennemførelsesafgørelse 2023/2409, at forlængelsen til den 4. marts 2025 for den fakultative kategori kun gælder, i det omfang medlemsstaterne fortsat anvendte artikel 2, stk. 3, i gennemførelsesafgørelse 2022/382 den 19. oktober 2023. Dette var ikke tilfældet for Nederlandene. Den 19. oktober 2023 havde denne kategori af fordrevne personer derfor ikke længere mulighed for midlertidig beskyttelse i Nederlandene, og de fordrevne personer var ikke længere omfattet af artikel 2, stk. 3, i gennemførelsesafgørelse 2022/382. Artikel 1 i gennemførelsesafgørelse 2023/2409 og den i denne bestemmelse

fastsatte forlængelse til den 4. marts 2025 finder dermed ikke anvendelse på den fakultative kategori.

- 10 Afdelingen støttede denne fortolkning af artikel 1 i gennemførelsesafgørelse 2023/2409 på Kommissionens forslag af 19. september 2023 om forlængelse af den midlertidige beskyttelse (COM(2023) 546 final). I begrundelsen for dette forslag, navnlig i fodnote 2, nævnes artikel 2, stk. 3, i gennemførelsesafgørelse 2022/382 ikke. Afdelingen udledte heraf, at artikel 2, stk. 3, i denne gennemførelsesafgørelse kun er relevant for gennemførelsesafgørelse 2023/2409, i det omfang medlemsstaterne anvendte denne bestemmelse på det tidspunkt, hvor Rådets vedtog gennemførelsesafgørelse 2023/2409. Denne fortolkning er desuden baseret på medlemsstaternes beføjelse til at bringe anvendelsen af en fakultativ EU-retlig bestemmelse til ophør.
- 11 Afdelingen konkluderede derfor, at varigheden af den midlertidige beskyttelse af den fakultative kategori af fordrevne personer fra Ukraine ikke blev forlænget ved gennemførelsesafgørelse 2023/2409. For denne gruppe ophørte den midlertidige beskyttelse automatisk den 4. marts 2024.

Tingstedet Roermond (AI)

- 12 Dette tingsted fastslog i det væsentlige, at forlængelsen af den midlertidige beskyttelse i henhold til artikel 4, stk. 2, i direktiv 2001/55 ikke havde medført en ny situation, på grundlag af hvilken statssekretæren kunne foretage en fornyet vurdering af situationen for den fakultative kategori af fordrevne personer fra Ukraine. Det havde kun betydning for besvarelsen af det spørgsmål, om varigheden af den midlertidige beskyttelse af den pågældende udlænding var blevet forlænget, at direktiv 2001/55 allerede fandt anvendelse på de pågældende udlændinge, og at de dermed kunne udlede en ret til midlertidig beskyttelse af dette direktiv på det tidspunkt, hvor gennemførelsesafgørelse 2023/2409 blev vedtaget og trådte i kraft.
- 13 Dette tingsted anførte endvidere, at EU-lovgiver har overladt det til medlemsstaterne at vælge, om de vil anvende artikel 7, stk. 1, i direktiv 2001/55 eller ikke. Såfremt medlemsstaterne har udøvet denne beføjelse og tildelt visse fordrevne personer midlertidig beskyttelse uden at været forpligtet til det, men ikke længere gjorde det på tidspunktet for forlængelsen, er det ikke logisk at lægge til grund, at Rådet pålægger medlemsstaterne, at denne beskyttelse ophører for den fakultative kategori, mens den midlertidige beskyttelse forlænges for de øvrige fordrevne personer. Såfremt dette havde været Rådets hensigt, kunne det udtrykkeligt have forankret denne begrænsning af forlængelsen af den midlertidige beskyttelse i syvende og ottende betragtning til eller artikel 1 i gennemførelsesafgørelse 2023/2409, artikel 7, stk. 1, i direktiv 2001/55 eller artikel 2, stk. 3, i gennemførelsesafgørelse 2022/382.
- 14 Tingstedet Roermond konkluderede, at det hverken følger af ordlyden af, opbygningen af eller formålene med gennemførelsesafgørelse 2023/2409, at der

på tidspunktet for forlængelsen burde eller kunne være blevet foretaget en ny vurdering af, hvilke fordrevne personer der skulle have beskyttelse i henhold til direktiv 2001/55. Beslutningen om ikke længere at anvende artikel 7, stk. 1, i direktiv 2001/55 har ingen konsekvenser for varigheden af en midlertidig beskyttelse, der er tildelt på et tidligere tidspunkt.

Tingstedet Zwolle (ZY)

- 15 Tingstedet Zwolle tilsluttede sig afdelingens konklusion i dommen af 17. januar 2024 om, at den midlertidige beskyttelse af den fakultative kategori af fordrevne personer fra Ukraine ophørte den 5. marts 2024. Det nåede imidlertid frem til denne konklusion på grundlag af en anden argumentation end afdelingen.
- 16 Principielt skal den tildelte beskyttelse henset til 13. betragtning til direktiv 2001/55 være af begrænset varighed, og det er i denne henseende af væsentlig betydning, om det faktisk er muligt at vende tilbage til hjemlandet. Statssekretæren gjorde brug af muligheden i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2001/55 for at tildele yderligere kategorier af fordrevne personer midlertidig beskyttelse, men ophørte med at anvende denne fremgangsmåde den 19. juli 2022. Dette tingsted bemærkede ligesom afdelingen, at den midlertidige beskyttelse af tredjelandstatsborgere, der allerede på dette tidspunkt tilhørte den fakultative kategori af fordrevne personer fra Ukraine, fortsat bestod, og at de automatiske forlængelser af denne beskyttelse også gjaldt for denne kategori. Rådets vedtagelse af gennemførelsesafgørelse 2023/2409 i henhold til artikel 4, stk. 2, udgør imidlertid et nyt vurderingselement. På tidspunktet for den nye vurdering havde artikel 7, stk. 1, i direktiv 2001/55 allerede siden juli 2022 ikke længere fundet anvendelse i Nederlandene. Dermed blev den i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2001/55 fastsatte maksimale varighed for den fakultative kategori af fordrevne personer fra Ukraine allerede nået den 4. marts 2024, dvs. det tidspunkt, hvor den automatisk forlængede midlertidige beskyttelse ophørte.
- 17 Tingstedet Zwolle tog i denne forbindelse hensyn til, at der ikke er fastsat en maksimal varighed i artikel 6 i direktiv 2001/55. Det fremgår af dette direktivs artikel 4, at denne maksimale varighed i henhold til stk. 1 kan udgøre to år eller i tilfælde af forlængelse i henhold til stk. 2 tre år. For den fakultative kategori er den maksimale varighed dermed en anden end for de øvrige fordrevne personer. Det følger derfor ikke af artikel 6, stk. 1, i direktiv 2001/55 og det forhold, at dette direktiv ikke er blevet anvendt ubegrænset på den fakultative kategori, at denne kategori fortsat har ret til midlertidig beskyttelse indtil den 4. marts 2025.
- 18 Denne konklusion ændres ikke af, at Rådet i gennemførelsesafgørelse 2023/2409 ikke fastsatte en undtagelse for den fakultative kategori. Rådet træffer nemlig ikke beslutning om anvendelsen af den fakultative bestemmelse og dermed heller ikke om at bringe den til ophør; dette tilkommer medlemsstaterne. Det følger heller ikke af syvende og ottende betragtning til gennemførelsesafgørelse 2023/2409, at dette skal vurderes anderledes. Tingstedet Zwolle fortolkede disse betragtninger i lyset af femte betragtning: Denne betragtning vedrører ikke den fakultative

kategori, eftersom de personer, der tilhører denne gruppe, stammer fra et andet land og derfor ikke er forpligtet til at vende tilbage til Ukraine.

- 19 Denne fortolkning er ifølge tingstedet Zwolle i overensstemmelse med formålene med direktiv 2001/55. Dette direktiv fastsætter nemlig minimumsstandarder for beskyttelse af fordrevne personer, som ikke kan vende tilbage til deres hjemland, hvorimod det sædvanligvis er muligt for den fakultative kategori at vende tilbage til hjemlandet.

Tingstedet Haarlem (BG)

- 20 Eftersom Nederlandene har anvendt artikel 2, stk. 3, i gennemførelsesafgørelse 2022/382, er de personer, som tilhører den fakultative gruppe, ifølge tingstedet Haarlem fordrevne personer som omhandlet i artikel 2 i denne gennemførelsesafgørelse. Ved artikel 1 i gennemførelsesafgørelse 2023/2409 forlænges den midlertidige beskyttelse for alle fordrevne personer, der er omfattet af artikel 2 i gennemførelsesafgørelse 2022/382, til den 4. marts 2025. I denne forbindelse sondres der ikke mellem de forskellige kategorier, som er omhandlet i denne artikel 2. Den omstændighed, at den midlertidige beskyttelse på grundlag af gennemførelsesafgørelse 2022/382 ikke automatisk opretholdes efter den 4. marts 2024, men derimod er blevet forlænget ved en afgørelse truffet af Rådet i henhold til artikel 4, stk. 2, i direktiv 2001/55, udgør dermed ikke en grund til at konkludere, at forlængelsen ikke gælder for den fakultative kategori af fordrevne personer fra Ukraine.

Anmodning om, at der træffes afgørelse efter den fremskyndede procedure, og om forening

- 21 Af grunde, der i det væsentlige er sammenfaldende med dem, som anføres af Rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag), tingstedet Amsterdam, i sag C-244/24, anmoder afdelingen om, at sagen undergives den fremskyndede procedure. Afdelingen henviser i denne forbindelse til den retsulighed, der er opstået mellem på den ene side udlændinge, som har anlagt sag til prøvelse af den afgørelse om tilbagesendelse, der er truffet over for dem, og på den anden side udlændinge, som ikke har anlagt sag mod denne afgørelse. Afdelingen anmoder endvidere Domstolen om at forene de to præjudicielle sager.