

tussenuitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats Haarlem

Bestuursrecht

zaaknummer: NL22.7560

verwijzingsuitspraak van de meervoudige kamer van 19 oktober 2023 in de zaak tussen

B, eiser
V-nummer:
(gemachtigde: mr. P.J. Schüller),

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, verweerder
(gemachtigde: mr. R. Radema).

Procesverloop

Eiser heeft zich op 10 oktober 2021 gemeld op het Aanmeldcentrum Ter Apel om een verzoek om internationale bescherming te doen. De registratie van dit verzoek heeft dezelfde dag plaatsgevonden.

Op 20 oktober 2021 heeft verweerder eiser in de gelegenheid gesteld om het verzoek om internationale bescherming in te dienen door middel van het ondertekenen van formulier M35-H.

Verweerder heeft met het besluit van 26 augustus 2022 het verzoek om internationale bescherming ingewilligd op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder a, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: Vw). De vergunning is verleend met ingang van 20 oktober 2021, geldig tot 20 oktober 2026.

Eiser heeft beroep ingesteld. Het beroep richt zich tegen de ingangsdatum van de verblijfsvergunning die aan eiser is verleend.

De rechtbank heeft het beroep op 24 januari 2023 op de enkelvoudige zitting behandeld. Partijen hebben zich laten vertegenwoordigen door hun gemachtigde. Na afloop van de zitting is het onderzoek gesloten.

De rechtbank heeft het onderzoek op 31 januari 2023 heropend en de behandeling van het beroep doorverwezen naar de meervoudige kamer van deze rechtbank. Ter zitting van 24 januari 2023 hebben partijen toestemming gegeven het beroep zonder nadere zitting te behandelen.



De meervoudige kamer van deze rechtbank heeft partijen op 10 februari 2023 geïnformeerd dat de rechtbank zich in deze procedure tot het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) zal wenden met het verzoek om prejudiciële vragen te beantwoorden. De concept-prejudiciële vragen zijn aan partijen voorgelegd.

Inleiding

1. Eiser heeft zich op 10 oktober 2021 bij het aanmeldcentrum Ter Apel gemeld en te kennen gegeven dat hij een asielaanvraag wenst in te dienen. Eiser heeft vanaf dat moment rechtmatig verblijf in Nederland, heeft (opvang)voorzieningen ontvangen en is niet bloot gesteld aan een refoulement-risico. Diezelfde dag heeft registratie van dit verzoek plaatsgevonden.

Op 20 oktober 2021 heeft verweerder eiser (voor het eerst) in de gelegenheid gesteld zijn asielaanvraag in te dienen door middel van het ondertekenen van een daartoe bestemd formulier (M35-H).

Verweerder heeft de aanvraag op 26 augustus 2022 ingewilligd met ingang van de datum waarop de aanvraag is ontvangen¹, 20 oktober 2021.

2. Deze zaak gaat over de vraag wat de ingangsdatum is van een aan een vreemdeling verstrekte verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.

3. Hierna wordt allereerst het wettelijk kader uiteengezet. Vervolgens worden de standpunten van partijen weergegeven. Daarna volgt een overzicht van uitspraken van de hoogste rechter in Nederland, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling), en de redenen om prejudiciële vragen te stellen. Tot slot volgen de prejudiciële vragen zelf.

Wettelijk kader

4. *Procedurerichtlijn*²

Artikel 2

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

b) “verzoek om internationale bescherming” of “verzoek”: een verzoek van een onderdaan van een derde land of een staatloze om bescherming van een lidstaat die kennelijk de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wenst en niet uitdrukkelijk verzoekt om een andere niet onder Richtlijn 2011/95/EU vallende vorm van bescherming waarom afzonderlijk kan worden verzocht;

c) “verzoeker”: een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan waarover nog geen definitieve beslissing is genomen; [...]

¹ conform artikel 44, tweede lid, van de Vw.

² Richtlijn 2013/32/EU; PB 2013 L 180.

Artikel 6

1. Wanneer een persoon een verzoek om internationale bescherming doet bij een autoriteit die naar nationaal recht bevoegd is voor de registratie van deze verzoeken vindt de registratie plaats binnen drie werkdagen nadat het verzoek is gedaan.

[...]

2. De lidstaten zorgen ervoor dat een persoon die een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan, daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om het zo snel mogelijk in te dienen. Wanneer de verzoeker zijn verzoek niet indient, kunnen de lidstaten artikel 28 dienovereenkomstig toepassen.

3. Onverminderd lid 2 kunnen de lidstaten eisen dat verzoeken om internationale bescherming persoonlijk en/of op een aangewezen plaats worden ingediend.

4. Niettegenstaande lid 3 wordt een verzoek om internationale bescherming geacht te zijn ingediend zodra de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat een door een verzoeker ingediend formulier, of, indien voorgeschreven naar nationaal recht, een officieel rapport, hebben ontvangen.

5. Wanneer een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is om de in lid 1 vastgestelde termijn na te leven, kunnen de lidstaten voorzien in een verlenging van die termijn tot tien werkdagen.

[...]

Artikel 31

[...]

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de behandelingsprocedure zo spoedig mogelijk wordt afgerond, onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat de behandelingsprocedure binnen zes maanden na de indiening van het verzoek wordt afgerond. Wanneer een verzoek onder de procedure van Verordening (EU) nr. 604/2013 valt, vangt de termijn van zes maanden aan op het tijdstip waarop overeenkomstig die verordening wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek, de verzoeker zich op het grondgebied van die lidstaat bevindt en de bevoegde autoriteit de verzoeker heeft overgenomen.

[...]

5. *Kwalificatierichtlijn*³

Artikel 13

De lidstaten verlenen de vluchtelingenstatus aan een onderdaan van een derde land of staatloze die overeenkomstig de hoofdstukken II en III als vluchteling wordt erkend.

Artikel 24

1. Zo spoedig mogelijk nadat internationale bescherming is verleend en zonder dat afbreuk wordt gedaan aan artikel 21, lid 3, verstrekken de lidstaten aan personen met de vluchtelingenstatus een verblijfstitel die ten minste drie jaar geldig is en kan worden verlengd, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.

³ Richtlijn 2011/95/EU herschikking; PB 2011 L 337.

Onverminderd het bepaalde in artikel 23, lid 1, kan de aan de gezinsleden van de personen met de vluchtelingenstatus af te geven verblijfstitel minder dan drie jaar geldig zijn en verlengbaar zijn.

[...]

Nationaal recht

6. *Algemene wet bestuursrecht*

Artikel 1:3

[...]

3. Onder aanvraag wordt verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen.

[...]

Artikel 4:1

Tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald, wordt de aanvraag tot het geven van een beschikking schriftelijk ingediend bij het bestuursorgaan dat bevoegd is op de aanvraag te beslissen.

Artikel 4:4

Het bestuursorgaan dat bevoegd is op de aanvraag te beslissen, kan voor het indienen van aanvragen en het verstrekken van gegevens een formulier vaststellen, voor zover daarin niet is voorzien bij wettelijk voorschrift.

Artikel 4:5

1. Het bestuursorgaan kan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien:

a. de aanvrager niet heeft voldaan aan enig wettelijk voorschrift voor het in behandeling nemen van de aanvraag, of

[...]

7. *Vreemdelingenwet 2000*

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

asiel: het verblijf van de vreemdeling in Nederland op de gronden, bedoeld in de artikelen 29 en 34;

[...]

grensprocedure: de asielprocedure, bedoeld in artikel 43 van de Procedurerichtlijn;

[...]

internationale bescherming: internationale bescherming als bedoeld in artikel 2, onder a, van de Kwalificatierichtlijn;

[...]

Artikel 28

1. Verweerder is bevoegd:

a. De aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen, af te wijzen, niet in behandeling te nemen, niet-ontvankelijk te verklaren dan wel buiten behandeling te stellen; [...]

Artikel 29

1. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in kan worden verleend aan de vreemdeling:

a. die verdragsvluchteling is; of

b. die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan:

1°. doodstraf of executie;

2°. folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of

3°. ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict. [...]

Artikel 37

1. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent:

a. de wijze van indiening en behandeling van een aanvraag;

[...]

Artikel 44

[..]

2. Indien de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, eerste lid, onder a, wordt ingewilligd, wordt deze verblijfsvergunning verleend met ingang van de datum waarop de aanvraag is ontvangen.

8. Vreemdelingenbesluit 2000 (Vb)**Artikel 3.107b**

1. Wanneer een vreemdeling een verzoek om internationale bescherming als bedoeld in artikel 2, onder b, van de Procedurerichtlijn doet bij verweerder of bij een ambtenaar belast met de grensbewaking of met het toezicht op vreemdelingen, vindt de registratie plaats binnen drie werkdagen nadat het verzoek is gedaan.

2. Wanneer het verzoek wordt gedaan bij een andere autoriteit, dient de registratie plaats te vinden binnen zes werkdagen nadat het verzoek is gedaan.

Artikel 3.108

1. De aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 8, onder c en d, van de Wet, wordt door de vreemdeling of zijn wettelijk vertegenwoordiger in persoon ingediend op een door verweerder te bepalen plaats.

[...]

Artikel 3.108c

1. De aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd wordt door de vreemdeling onverwijld ingediend nadat hij op een door verweerder te bepalen wijze te kennen heeft gegeven die aanvraag te willen indienen.
[...]

Standpunt van partijen

Standpunt eiser

9. Eiser stelt zich op het standpunt dat de ingangsdatum van de aan hem verleende verblijfsvergunning op grond van artikel 29 Vw (hierna: de verblijfsvergunning) ten onrechte is bepaald op 20 oktober 2021. Primair vindt hij dat het 10 oktober 2021 moet zijn, omdat hij op die datum zijn verzoek om internationale bescherming heeft geuit (*to make an application for protection*) bij de Nederlandse autoriteiten. Daarmee is volgens hem sprake van het ontvangen (*to register an application*) van een asielaanvraag als bedoeld in artikel 44, tweede lid, van de Vw.

Dat hij op 20 oktober 2021 door verweerder in staat is gesteld een M35-H formulier te ondertekenen (*to lodge/to submit an application*), maakt niet dat de datum van de aanvraag verschuift van 10 oktober naar 20 oktober 2021. Het verlenen van een verblijfsvergunning vanaf het moment dat aan door verweerder gestelde procedurele eisen voor het indienen van de aanvraag is voldaan, doet volgens eiser afbreuk aan het declaratoire karakter van het vluchtelingenschap en is in strijd met artikel 13 van de Kwalificatierichtlijn.

Een ingangsdatum op een later moment dan het moment waarop de vreemdeling zijn verzoek om internationale bescherming heeft geuit bij de autoriteiten, is ook in strijd met het nuttig effect en de doelstelling van de Procedurerichtlijn. Hiermee zouden asielzoekers ten onrechte afhankelijk worden gemaakt van de bevoegde autoriteiten om te voldoen aan alle wettelijke vereisten die de ingangsdatum van de vergunning bepalen. Daarmee zou eiser afhankelijk zijn van de Nederlandse autoriteiten voor het recht op asiel en het kunnen effectueren van rechten, zoals gegarandeerd in artikel 18 van het Handvest⁴, en het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene. Verweerder moet voor de ingangsdatum van de verblijfsvergunning aansluiten bij de datum waarop de asielwens kenbaar is gemaakt en het asielverzoek is ‘gedaan’ in de zin van artikel 6 van de Procedurerichtlijn. Uit artikel 6 van deze richtlijn volgt dat een onderscheid mag worden gemaakt tussen het doen van een asielverzoek en het indienen daarvan, maar dit artikel verbindt daaraan geen rechtsgevolgen.

9.1 Eiser wijst erop dat het Vluchtelingenverdrag⁵ voor het doen van een asielaanvraag geen vormvereisten voorschrijft. Het ‘doen’ van een asielverzoek is volgens het Hof van Justitie vormvrij en niet gebonden aan formaliteiten. Die formaliteiten zijn uitsluitend vereist wanneer het asielverzoek wordt ‘ingediend’⁶. Uit het arrest van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) in de zaken M.K. e.a. tegen Polen⁷ wordt duidelijk dat het ‘ontvangen’ van een geuite asielwens voldoende is om als asielzoeker materiële en procedurele rechten te ontvangen en verplichtingen voor de Staat te laten ontstaan. Het doen

⁴ Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

⁵ Verdrag betreffende de status van vluchtelingen.

⁶ Hof van Justitie, 25 juni 2020, arrest VL, C-36/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:495, punt 93; Hof van Justitie, 30 juni 2022, arrest M.A., C72/22 PPU, ECLI:EU:C:2022:505, punt 505.

⁷ EHRM, 23 juli 2020, arrest M.K. e.a. tegen Polen, application nos. 40 503/17, 42902/17 en 43643/17.

van een asieluiting moet ook worden aangemerkt als het door verweerder ontvangen van een asielaanvraag. Eiser wijst ter onderbouwing van dit standpunt op de uitspraak van de Afdeling van 4 oktober 2011⁸. Dat lidstaten bevoegd zijn om de wijze van indiening voor te schrijven, betekent dan ook nog niet dat pas sprake is van een ontvangen aanvraag als deze formeel is ingediend.

9.1.1 Eiser wijst erop dat uit artikel 31, tweede lid van de Procedurerichtlijn volgt dat lidstaten de behandeling van asielverzoeken zo snel mogelijk moeten afronden. In het derde lid van dit artikel is opgenomen dat de beslistermijn begint te lopen vanaf het moment van *indiening* van het verzoek om internationale bescherming. Hier wordt dus expliciet een uitzondering gemaakt op het uitgangspunt dat de rechten opgenomen in de Procedurerichtlijn kunnen worden ingeroepen vanaf het moment van ‘doen’ van het verzoek. Daaruit kan worden afgeleid dat alle rechten van toepassing zijn vanaf het moment van ‘doen’ van een verzoek, tenzij er in de richtlijn een ander moment is opgenomen.

9.1.2 In het arrest XC⁹ heeft het Hof nadere duiding gegeven aan punten 53 en 54 van het arrest A en S¹⁰:

46. Voorts dient in herinnering te worden gebracht dat de erkenning van de vluchtelingenstatus declaratoire kracht heeft en een vluchteling dus het recht heeft om als zodanig te worden erkend vanaf de datum waarop hij om toekenning van die status verzoekt.

Hieruit volgt dat sprake is van een asielverzoek zodra de asielzoeker zijn asielwens heeft geuit. Eiser meent dat deze uitleg in overeenstemming is met de overwegingen van het Hof en het declaratoire karakter van het vluchtelingschap.

9.2 Subsidiair stelt eiser dat zijn verblijfsvergunning uiterlijk drie werkdagen na het uiten van zijn asielwens moet ingaan. Uit artikel 6, eerste lid van de Procedurerichtlijn volgt immers dat een verzoek om internationale bescherming binnen drie werkdagen nadat dit verzoek is ‘gedaan’ wordt geregistreerd. Het verzoek hoeft dus niet officieel te zijn ‘ingediend’ (to lodge), maar moet zijn ‘gedaan’ (to make). Verweerder heeft niet gemotiveerd waarom de registratie van de asielwens langer dan drie dagen heeft geduurd. Op de datum van het ‘doen’ van een asielverzoek gaat dan ook de termijn in waarbinnen dit moet gebeuren¹¹.

9.3 Verzoekers mogen niet verschillend worden behandeld vanwege het feit dat de ene verzoeker eerder in de gelegenheid wordt gesteld om zijn asielverzoek in te dienen, terwijl de andere verzoeker die gelegenheid buiten zijn toedoen op een later moment krijgt. De vreemdeling mag niet afhankelijk worden gemaakt van de werklast van de bevoegde autoriteiten of van de door de lidstaten gemaakte politieke keuzes inzake het aantal personeelsleden dat aan de autoriteiten ter beschikking wordt gesteld om zijn recht op asiel te kunnen effectueren. Verweerder wijst erop dat de praktijk in het aanmeldcentrum Ter Apel verschilt van de wijze waarop asielverzoeken aan de buitengrens op aanmeldcentrum Schiphol worden gedaan en geregistreerd. Deze verzoeken worden direct ‘geregistreerd’

⁸ Afdeling bestuursrecht van de Raad van State, 4 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT7118.

⁹ Hof van Justitie, 1 augustus 2022, Arrest XC, C-279/20, ECLI:EU:C:2022:618, punt 46.

¹⁰ Hof van Justitie, 12 april 2018, Arrest A en S tegen de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-550/16, ECLI:EU:C:2018:248 (hierna: het Arrest A en S).

¹¹ Hof van Justitie, 17 december 2020, C-808/18, Europese Commissie tegen Hongarije, ECLI:NL:EU:C:2020:1029, punt 101.

zodra zij zijn ‘gedaan’. Dat veroorzaakt ongelijkheid. De vertraging bij het “indienen” van zijn asielaanvraag, die alleen is veroorzaakt door verweerder, mag niet voor rekening en risico van eiser komen. Dat volgt ook naar analogie uit vaste rechtspraak van het Hof¹². Asielzoekers mogen niet ongelijk worden behandeld, alleen omdat in het ene geval direct een formeel asielverzoek kan worden ingediend en in het andere geval niet op dezelfde dag een formeel asielverzoek kan worden ingediend.

Standpunt verweerder

10. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de Nederlandse wetgeving omtrent de ingangsdatum van een asielvergunning en meer in het bijzonder artikel 44 Vw in overeenstemming is met het Unierecht. Er is pas sprake van een ontvangen aanvraag in de zin van artikel 44 Vw, nadat de aanvraag op de voorgeschreven wijze is ingediend. Eiser heeft zijn asielwens vormvrij geuit op 10 oktober 2021. Dit is op dezelfde dag geregistreerd. Op 20 oktober 2021 is met het ondertekende aanvraagformulier aan de formele vereisten voldaan en is de asielprocedure begonnen. Aan eiser is vervolgens een verblijfstitel verstrekt met ingang van de aanvraagdatum, te weten 20 oktober 2021. Verweerder is van mening dat dit in overeenstemming is met artikel 24, eerste lid van de Kwalificatierichtlijn. Er is voldaan aan de voorwaarde dat ‘zo spoedig mogelijk’ *nadat* internationale bescherming is verleend een verlengbare verblijfstitel wordt verstrekt. Uit deze bepaling blijkt een onderscheid tussen de vluchtelingenstatus, die declaratoir is, en de verblijfstitel, die dat niet is. De verblijfstitel is verleend ‘zo spoedig mogelijk na verlening van de internationale bescherming’ Voor analoge toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn¹³ en de daarop gebaseerde arresten A. en S. en X.C. is geen ruimte, omdat artikel 24 van de Kwalificatierichtlijn uitdrukkelijk regelt wanneer een verblijfstitel moet worden verstrekt.

10.1 Met het uiten van een asielwens heeft eiser een verzoek gedaan om internationale bescherming in de zin van artikel 6 van de Procedurerichtlijn en een asielaanvraag in de zin van artikel 28 Vw. Dit betekent niet dat de aan eiser verleende vergunning had moeten worden verleend met ingang van de datum dat hij een asielwens heeft geuit.

Artikel 6 van de Procedurerichtlijn maakt duidelijk dat de lidstaten een verschil mogen maken tussen het doen (‘to make’) van een asielverzoek en het indienen (‘to lodge’) daarvan. Uit artikel 6, derde lid, van de Procedurerichtlijn volgt dat lidstaten bevoegd zijn de wijze van indiening van een aanvraag voor te schrijven.

Verweerder ziet zich daarin gesteund door de uitspraak van de Afdeling van 13 april 2012¹⁴. Hierin is geoordeeld dat uit de systematiek van de Vw en het Vb valt af te leiden dat de ingangsdatum niet eerder kan zijn gelegen dan de dag waarop aan alle in enig wettelijk voorschrift gestelde vereisten voor het indienen van een aanvraag om een zodanige vergunning is voldaan. Pas na indiening van een asielverzoek is sprake van een ontvangen aanvraag in de zin van artikel 44, tweede lid, van de Vw. Daarbij stelt artikel 3.108c, eerste lid, van het Vb geen concrete termijn waaraan verweerder dient te voldoen. In aanmerking nemend de drukte bij het aanmeldcentrum ten tijde van eisers aanvraag, is een termijn van 10 dagen tussen de kenbaar gemaakte wens om hem internationale bescherming te verlenen en de gelegenheid tot het indienen van het asielverzoek niet onredelijk lang. Eiser heeft ‘zo

¹² Hof van Justitie, 12 april 2018, Arrest A en S.

¹³ Richtlijn 2003/86/EG.

¹⁴ Afdeling bestuursrecht van de Raad van State, 13 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW4264, overweging 2.8.6.

snel mogelijk² een verzoek kunnen indienen en daarmee heeft verweerder gehandeld in overeenstemming met artikel 6, tweede lid van de Procedurerichtlijn.

10.2 Vreemdelingen worden in Nederland gunstiger behandeld dan het Unierecht vereist voor wat betreft het berekenen van de duur van legaal verblijf. De Nederlandse wetgever heeft er namelijk voor gekozen¹⁵ om bij inwilliging van de asielaanvraag een verblijfstitel te verstrekken met ingang van de datum van indiening van het asielverzoek. Daarmee wordt de gehele duur van de asielprocedure meegerekend als legaal verblijf bij de beoordeling van aanvragen om een langdurig ingezetene status. Daarmee is de Nederlandse regeling gunstiger dan artikel 4 van de Richtlijn langdurig ingezetenen¹⁶. Eiser stelt terecht dat de ene vreemdeling langer moet wachten tot hij in de gelegenheid wordt gesteld om een aanvraag in te dienen dan de ander, maar dit is niet van belang omdat alle vreemdelingen in Nederland aan wie een asielvergunning wordt verstrekt, gunstiger worden behandeld voor wat betreft de berekening van de duur van het legaal verblijf dan volgens het Unierecht is vereist.

Nationale rechtspraak

11. De Afdeling heeft in de uitspraak van 4 oktober 2011 het volgende overwogen: *“2.4.3. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, maken de bewoordingen van de bepalingen wegens verschillen tussen de diverse taalversies geen duidelijke en uniforme uitleg van het punt, hiervoor onder 2.4.2. weergegeven, mogelijk. Het Hof heeft in het arrest van 21 november 1974, 6/74, punten 10 en 11, Moulijn tegen de Commissie van de Europese Gemeenschappen (www.eur-lex.europa.eu) overwogen dat in dat geval bij de uitleg moet worden uitgegaan van de doelstelling en algemene opzet van de regeling. Zoals het Hof in het arrest van 13 december 1983, 218/82, punt 15, Commissie/Raad (www.eur-lex.europa.eu) ook heeft overwogen moet een bepaling van afgeleid gemeenschapsrecht zoveel mogelijk in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: het Verdrag; thans, na wijziging, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie; hierna: het VWEU) worden uitgelegd. [...]*

2.5.3 [...] Een door een vreemdeling geuite wens om hem internationale bescherming te verlenen [dient] te worden opgevat als een aanvraag om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen. Dat deze aanvraag nog niet is ingediend op de wijze als voorgeschreven in artikel 37, aanhef en onder a, van de Vw 2000, gelezen in samenhang met artikel 3.108, eerst lid, van het Vb 2000 en artikel 3.42 van het VV 2000, brengt dus niet met zich dat geen sprake is van een aanvraag, als bedoeld in artikel 28 van de Vw 2000. Mede in aanmerking genomen dat artikel 8, aanhef en onder f, van de Vw 2000 op zichzelf genomen er niet toe dwingt dat deze bepaling slechts van toepassing kan zijn indien de aanvraag op de wettelijk voorgeschreven wijze is ingediend, bestaat in het licht van het voorgaand oordeel aanleiding voor een richtlijnconforme uitleg van deze bepaling in die zin dat een vreemdeling die in afwachting is van de formele indiening van een asielaanvraag geacht moet worden eveneens binnen de reikwijdte van die bepaling te vallen.”

¹⁵ Zie de Memorie van Toelichting bij de wijziging van artikel 44, tweede lid, van de Vw (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33581-3.html>).

¹⁶ Richtlijn 2003/119/EG

12. In haar uitspraak van 13 april 2012 heeft de Afdeling overwogen:
“2.8.6 [...] Uit de systematiek van de Vw 2000, het Vb 2000 en het VV 2000, zoals die volgt uit de in 2.8.2 genoemde bepalingen, valt af te leiden dat de ingangsdatum van een verleende verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd niet eerder kan zijn gelegen dan de dag waarop aan alle in enig wettelijk voorschrift gestelde vereisten voor het indienen van een aanvraag om een zodanige vergunning is voldaan. De in artikel 44, tweede lid, van de Vw 2000 opgenomen zinsnede “de datum waarop de aanvraag is ontvangen” moet derhalve aldus worden verstaan dat voor de toepassing van deze bepaling eerst sprake is van een ontvangen aanvraag indien aan alle wettelijke vereisten voor de indiening van die aanvraag is voldaan. Dit betekent dat de ingangsdatum van de aan de vreemdeling verleende vergunning niet eerder kan zijn gelegen dan op 1 juli 2008, de datum waarop hij een M35-H formulier, zijnde het voorgeschreven model voor de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, heeft ondertekend.

2.8.7. Hetgeen de vreemdeling aanvoert geeft verder geen grond voor het oordeel dat een op voormelde wijze vastgestelde ingangsdatum van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in strijd is met de Procedure- en de Definitierichtlijn. De doelstelling van deze richtlijnen is onderscheidenlijk minimumnormen vast te stellen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus en de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en voor de inhoud van de verleende bescherming. De Procedure- en de Definitierichtlijn zien niet op de wijze van inrichting van de asielprocedures in de afzonderlijke lidstaten en stellen geen termijn waarbinnen een asielzoeker volgens de nationale regels een formele aanvraag om een vergunning moet kunnen indienen. Wel is in artikel 23, tweede lid, van de Procedurerichtlijn bepaald dat de lidstaten ervoor zorgen dat de procedure van de behandeling van een asielverzoek zo spoedig mogelijk wordt afgerond. Dit sluit aan bij punt 11 van de considerans van de Procedurerichtlijn waarin is vermeld dat het in het belang van zowel de lidstaten als de asielzoekers is dat zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen. Daaraan is echter toegevoegd dat de organisatie van de behandeling van asielverzoeken dient te worden overgelaten aan het oordeel van de lidstaten opdat deze in overeenstemming met hun nationale behoeften een bepaald geval bij voorrang of sneller kunnen behandelen, met inachtneming van de normen in deze richtlijn. [...]”.

Beoordeling en aanleiding voor de prejudiciële vragen

13. In deze verwijzingsuitspraak ligt voor of uit de Kwalificatierichtlijn of de Procedurerichtlijn volgt op welke wijze de lidstaten de ingangsdatum van een te verstrekken asielvergunning moeten bepalen.

Meer in het bijzonder vraagt de rechtbank zich af of nationale regels waarin is bepaald dat een verblijfsvergunning niet eerder kan worden verleend dan met ingang van de datum waarop aan de in de nationale wetgeving voorgeschreven procedurevoorschriften is voldaan, in strijd is met het declaratoire karakter van het vluchtelingschap en/of artikel 13 van de Kwalificatierichtlijn. Volgens de nationale wetgeving heeft eiser recht op een asielvergunning met ingang van de datum dat aan alle in enig wettelijk voorschrijft gestelde vereisten voor het indienen van de aanvraag om een zodanige vergunning is voldaan, te weten 20 oktober 2021. Dit was de dag waarop eiser (voor het eerst) in de gelegenheid is gesteld om zijn aanvraag formeel in te dienen met de ondertekening van het daartoe bestemde formulier. De vraag die de rechtbank vervolgens moet beantwoorden is de vraag

of dit nationale recht en daarmee het besluit van verweerder, in overeenstemming is met het Unierecht.

14. Niet is in geschil dat verweerder vanaf de uiting van de asielwens op 10 oktober 2021 aan eiser opvang heeft verleend en eiser rechtmatig verblijf heeft op basis van nationale wetgeving.

15. Ook is niet in geschil dat de vluchtelingenstatus declaratoir is. Dit blijkt onder meer uit overweging 21 van de considerans van de Kwalificatierichtlijn en het door eiser aangehaalde arrest A. en S. Door eiser de vluchtelingenstatus te verlenen erkent verweerder dat eiser van rechtswege vluchteling is. Dit vluchtelingschap hangt dus niet af van de datum waarop een asielaanvraag wordt ingediend.

16. Uit artikel 6 van de Procedurerichtlijn volgt dat er verschil is tussen het doen en het registreren van een asielaanvraag. De rechtbank is van oordeel dat dit verschil in deze zaak niet van belang is, omdat vaststaat dat verweerder op de dag van het uiten van de asielwens door eiser ook de registratie van het verzoek heeft gedaan. Dat vond allebei plaats op 10 oktober 2021.

17. Ook volgt uit artikel 6 van de Procedurerichtlijn dat er verschil is tussen het ‘doen’ van een verzoek om internationale bescherming en het ‘indienen’ van een dergelijk verzoek. Het geschil spitst zich toe op de vraag of het Unierecht regelt met ingang van welke datum een asielvergunning moet worden toegekend bij inwilliging en zo ja, of volgens het Unierecht moet worden aangesloten bij het moment van ‘doen’ van een verzoek of het moment van ‘indienen’ ervan, dan wel een ander moment. De rechtbank wendt zich tot het Hof omdat voor de rechtbank niet duidelijk is welke betekenis moet worden gegeven aan de begrippen ‘indienen’ en ‘doen’ van een verzoek als hiervoor genoemd in relatie tot de ingangsdatum van een asielvergunning. Ook vraagt de rechtbank zich af of het declaratoire karakter van het vluchtelingschap relevant is in dit verband.

18. De arresten van het Hof¹⁷ die partijen hebben aangehaald ter onderbouwing van hun standpunt geven naar het oordeel van de rechtbank geen eenduidig antwoord op de vraag wat in dit geval als ingangsdatum heeft te gelden. Dat blijkt evenmin uit de uitspraken van de Afdeling waar partijen naar hebben verwezen, omdat deze zijn gebaseerd op de tekst, doelstelling en systematiek van de destijds geldende eerste Procedurerichtlijn¹⁸. De rechtbank stelt vast dat de tekst van artikel 6 van de Procedurerichtlijn op relevante punten is gewijzigd.

Verzoek

19. Het hiervoor onder 13 tot en met 18 overwogene brengt met zich dat de rechtbank op basis van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: het VWEU) zich tot het Hof wendt om, bij wijze van prejudiciële beslissing, uitspraak te doen over de uitleg van artikel 6 van de Procedurerichtlijn en de betekenis daarvan voor de ingangsdatum van de aan de vreemdeling verleende verblijfsvergunning. Dit leidt tot het verzoek aan het Hof om de hierna geformuleerde vragen te beantwoorden.

¹⁷ Onder andere het arrest Commissie tegen Hongarije, het arrest A.S. en het arrest XC.

¹⁸ Richtlijn 2005/85/EG.

Beslissing

De rechtbank:

- verzoekt het Hof bij wijze van prejudiciële beslissing als bedoeld in artikel 267 van het VWEU antwoord te geven op de volgende vragen:

I.

Komt aan artikel 6 van de Richtlijn 2013/32/EU (Procedurerichtlijn) relevantie toe voor de beantwoording van de vraag met welke ingangsdatum een verblijfsvergunning dient te worden verleend?

II.

Zo ja, moet artikel 6 van de Procedurerichtlijn zo worden uitgelegd dat bepalend is voor de ingangsdatum van de verblijfsvergunning, de datum waarop het verzoek om internationale bescherming:

- is gedaan (artikel 6, eerste alinea van het eerste lid van de Procedurerichtlijn); dan wel
- is geregistreerd (artikel 6, eerste alinea van het eerste lid en vijfde lid van de Procedurerichtlijn); dan wel
- (formeel) is ingediend (artikel 6, tweede, derde en vierde lid van de Procedurerichtlijn)?

III.

Indien het doen van het verzoek niet bepalend is voor de ingangsdatum van de verblijfsvergunning, hoe verhoudt zich dat tot artikel 13 van de Kwalificatierichtlijn in samenhang met overweging 21 van de considerans, gelet op het daarin opgenomen declaratoire karakter van het vluchtelingschap?

- schorst de behandeling totdat het Hof uitspraak heeft gedaan en houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J.L. Roubos, voorzitter, en mr. E.P.W. van de Ven en mr. S. Mac Donald in aanwezigheid van drs. M.A.J. Arts, griffier.

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.