

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:1473

Datum uitspraak

2 april 2025

Inhoudsindicatie

Bij brief van 16 januari 2024 heeft de vreemdeling de minister in gebreke gesteld wegens het niet tijdig nemen van een besluit op een aanvraag van 13 april 2022 om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen. De vreemdeling heeft tegen het uitblijven van een besluit op zijn aanvraag beroep ingesteld bij de rechtbank. De vreemdeling heeft de Chinese nationaliteit. Hij heeft verklaard dat hij van 2009 tot 2014 en van 2018 tot zijn vertrek in februari 2022 in Oekraïne heeft gewoond. De vreemdeling is op 5 mei 2012 gehuwd met een Oekraïense vrouw en zij hebben een zoon. De vreemdeling is op 7 maart 2022 samen met zijn vrouw en kind Nederland ingereisd. De vreemdeling heeft op 13 april 2022 een asielverzoek ingediend in de centrale aanmeldlocatie in Ter Apel. Zijn vrouw en kind maken geen deel uit van deze procedure. Partijen zijn het erover eens dat de vreemdeling in aanmerking komt voor tijdelijke bescherming op grond van de richtlijn tijdelijke bescherming, omdat de vreemdeling voor 24 februari 2022 met zijn Oekraïense vrouw en kind in Oekraïne verbleef.

Volledige tekst

202402732/1/V2.

Datum uitspraak: 2 april 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak in het kader van het hoger beroep van:

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (inmiddels en hierna: de minister van Asiel en Migratie)

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, van 3 april 2024 in zaak nr. NL24.4748 in het geding tussen:

[vreemdeling]

en

de minister van Asiel en Migratie.

Procesverloop

Bij brief van 16 januari 2024 heeft de vreemdeling de minister in gebreke gesteld wegens het niet tijdig nemen van een besluit op een aanvraag van 13 april 2022 om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen. De vreemdeling heeft tegen het uitblijven van een besluit op zijn aanvraag beroep ingesteld bij de rechtbank.

Bij uitspraak van 3 april 2024 heeft de rechtbank het beroep gegrond verklaard en bepaald dat de minister binnen acht weken na de datum van de uitspraak een besluit neemt op de aanvraag van de vreemdeling.

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 december 2024, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. R.A. Visser en mr. I.J.A. Klep, en de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. F. Zeven, advocaat in Amsterdam, zijn verschenen.

De Afdeling heeft partijen meegedeeld dat het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht is heropend. Daarbij is meegedeeld dat de Afdeling voornemens is het Hof van Justitie te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de in deze zaak voor te leggen vragen. Aan partijen zijn de vragen in concept voorgelegd. Bij brieven van 7 maart 2025 en 10 maart 2025 hebben de minister en de vreemdeling hierop gereageerd.

Overwegingen

Inleiding

1. Deze verwijzingsuitspraak gaat over de vraag op welke wijze de beslistermijnen, neergelegd in artikel 31 van de richtlijn 2013/32/EU (PB 2013, L 180; hierna de procedurerichtlijn) van toepassing zijn in het geval een persoon een verzoek om internationale bescherming (hierna: asielerzoek) heeft ingediend, maar die persoon ook een begunstigde is van de richtlijn 2001/55/EG (PB 2001, L 212; hierna: de richtlijn tijdelijke bescherming).

1.1. De Afdeling zal eerst het verloop van de procedure en de standpunten van partijen weergeven. Ter toelichting geeft de Afdeling daarna feitelijke informatie over de implementatie en toepassing van de richtlijn tijdelijke bescherming in Nederland. Daarna volgt een overzicht van de toepasselijke wet- en regelgeving. Tot slot volgt de voorlopige beoordeling van het hoger beroep en de bij de behandeling daarvan gerezen vragen die aanleiding geven voor deze verwijzingsuitspraak.

Feiten

2. De door de Afdeling vastgestelde feiten zijn als volgt.

2.1. De vreemdeling heeft de Chinese nationaliteit. Hij heeft verklaard dat hij van 2009 tot

2014 en van 2018 tot zijn vertrek in februari 2022 in Oekraïne heeft gewoond. De vreemdeling is op 5 mei 2012 gehuwd met een Oekraïense vrouw en zij hebben een zoon. De vreemdeling is op 7 maart 2022 samen met zijn vrouw en kind Nederland ingereisd. De vreemdeling heeft op 13 april 2022 een asielverzoek ingediend in de centrale aanmeldlocatie in Ter Apel. Zijn vrouw en kind maken geen deel uit van deze procedure. Partijen zijn het erover eens dat de vreemdeling in aanmerking komt voor tijdelijke bescherming op grond van de richtlijn tijdelijke bescherming, omdat de vreemdeling voor 24 februari 2022 met zijn Oekraïense vrouw en kind in Oekraïne verbleef. Hij is een gezinslid van een Oekraïense onderdaan, als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder c, van het uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van 4 maart 2022.

2.2. Aanvankelijk was de minister gestart met de behandeling van het asielverzoek van de vreemdeling. De minister is er later achter gekomen dat de vreemdeling recht had op tijdelijke bescherming op grond van de richtlijn tijdelijke bescherming. De vreemdeling is op 19 september 2023 persoonlijk gehoord over zijn asielverzoek. Op diezelfde datum heeft de minister aan de vreemdeling meegedeeld dat het asielverzoek niet verder wordt behandeld, omdat de vreemdeling in aanmerking komt voor tijdelijke bescherming op grond van de richtlijn tijdelijke bescherming.

Het verloop van de procedure

3. Voor het begrip van deze procedure is het van belang om te vermelden dat in Nederland een stelsel geldt voor bestuursrechtelijke termijnoverschrijdingen. Wanneer de minister niet op tijd een besluit neemt op een asielverzoek, kan de verzoeker de minister in gebreke stellen. In het geval dat de minister twee weken nadat hij in gebreke is gesteld nog geen besluit heeft genomen, biedt het Nederlandse rechtssysteem een verzoeker de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de rechtbank tegen het niet tijdig nemen van een besluit (hierna: beroep niet-tijdig). Indien dat beroep gegrond is, bepaalt de bestuursrechter dat de minister binnen een bepaalde termijn alsnog een besluit moet nemen. De bestuursrechter verbindt aan zijn uitspraak een nadere dwangsom voor iedere dag dat de minister in gebreke blijft de uitspraak na te leven. Dat betekent dat de minister aan de verzoeker een geldbedrag moet betalen, als hij niet voldoet aan de door de bestuursrechter gestelde termijn voor het alsnog nemen van een besluit.

3.1. De vreemdeling heeft bij brief van 16 januari 2024 de minister in gebreke gesteld wegens het niet tijdig nemen van een besluit op zijn asielverzoek van 13 april 2022. De minister heeft niet binnen twee weken een besluit genomen. Daarom heeft de vreemdeling bij de rechtbank een beroep niet-tijdig ingesteld en de rechtbank verzocht om de minister op te dragen om alsnog binnen twee weken een besluit te nemen op straffe van een dwangsom van honderd euro per dag.

3.2. De rechtbank in eerste aanleg heeft overwogen dat in alle gevallen de termijn van 21 maanden, bedoeld in artikel 31, vijfde lid, van de procedurerichtlijn aanvangt op het moment van het asielverzoek. De rechtbank heeft vervolgens overwogen dat uit de tekst van artikel 31, vijfde lid, van de procedurerichtlijn volgt dat de behandelingsprocedure in alle gevallen uiterlijk 21 maanden na de indiening van het asielverzoek moet zijn afgerond en dus ook in die gevallen dat er tijdelijke bescherming is verleend. In dit geval zou dat volgens de rechtbank betekenen dat de minister in januari 2024 een besluit had moeten nemen op het asielverzoek van de vreemdeling. Dat is niet gebeurd, zodat de minister volgens de rechtbank niet tijdig heeft beslist op het asielverzoek. De rechtbank heeft de minister daarom opgedragen om binnen acht weken na haar uitspraak een besluit op de aanvraag bekend te maken. De rechtbank heeft ook bepaald dat de minister aan de vreemdeling een dwangsom

moet betalen van honderd euro, met een maximum van 7500 euro, voor elke dag waarmee hij die termijn overschrijdt. De voorzieningenrechter van de Afdeling heeft in een voorlopige uitspraak overwogen dat de minister geen uitvoering hoeft te geven aan de opdracht van de rechtbank.

3.3. De minister voert in hoger beroep aan dat de rechtbank een onjuiste uitleg heeft gegeven aan de verhouding tussen de richtlijn tijdelijke bescherming en de procedurerichtlijn. De minister wijst op de zelfstandige grondslag en het uitzonderlijke karakter van de richtlijn tijdelijke bescherming en op het feit dat deze richtlijn ten dienste staat van het Gemeenschappelijke Europese Asiel Systeem (hierna: GEAS) in de zin dat het een hulpmiddel is om ervoor te zorgen dat het GEAS in geval van massale toestroom goed functioneert en niet instort. Volgens de minister volgt niet uit de tekst van de beslistermijnen in de procedurerichtlijn en ook niet uit de achterliggende gedachte van die richtlijn dat de regels over die beslistermijnen ook van toepassing zijn op de uitzonderlijke situatie die de richtlijn tijdelijke bescherming regelt. De minister neemt ook het standpunt in dat de rechtbank een onjuiste uitleg heeft gegeven aan artikel 17, tweede lid, van de richtlijn tijdelijke bescherming en de Nederlandse implementatie daarvan in artikel 43a van de Vreemdelingenwet 2000. De minister betoogt dat uit de tekst van artikel 17, tweede lid, van de richtlijn tijdelijke bescherming volgt dat de behandeling van een asielverzoek kan worden voltooid, nadat de tijdelijke bescherming ten einde is gekomen. Dit is volgens de minister in lijn met de doelstelling van de richtlijn tijdelijke bescherming.

3.4. De vreemdeling heeft zich in een schriftelijke uitzetting verzet tegen dit standpunt van de minister. De vreemdeling is het met de rechtbank eens dat de beslistermijn in deze zaak is verstreken.

Informatie over de implementatie en toepassing van de richtlijn tijdelijke bescherming in Nederland

4. Voor het begrip van deze verwijzingsuitspraak geeft de Afdeling feitelijke informatie over de achtergrond, de implementatie en toepassing van de richtlijn tijdelijke bescherming in Nederland en de wijze waarop deze richtlijn is omgezet in nationaal recht.

4.1. In een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 29 november 2024 (Kamerstukken II 2024/2025, 19 637, nr. 3319) schreef de minister dat er in Nederland 123.030 personen uit Oekraïne geregistreerd waren als tijdelijk beschermden in de zin van de richtlijn tijdelijke bescherming. Van die groep hebben 118.070 personen de Oekraïense nationaliteit en hebben 4.960 een andere nationaliteit. De leden van die laatste groep zijn in het bezit van een permanente Oekraïense verblijfsvergunning, hadden daar internationale bescherming gekregen of zijn een gezinslid van een Oekraïner.

4.2. Van de totale groep tijdelijk beschermden verbleven 930 vreemdelingen al vóór 4 maart 2022 in Nederland. Ter informatie wijst de Afdeling erop dat in Nederland facultatieve tijdelijke bescherming wordt geboden aan personen met de Oekraïense nationaliteit en hun familieleden, die na 26 november 2021 en voor 24 februari 2022 Oekraïne zijn ontvlucht of die in de periode van 27 november 2021 tot en met 23 februari 2022 naar het grondgebied van de Europese Unie zijn gereisd. Dit geldt ook voor personen met de Oekraïense nationaliteit en hun familieleden die kunnen aantonen dat zij in de periode vóór 27 november 2021 feitelijk al in Nederland verbleven. Dit geldt bovendien voor personen die beschikken over een op 23 februari 2022 geldige Oekraïense permanente verblijfsvergunning, en hun familieleden van wie aannemelijk is dat zij Oekraïne na 26 november 2021 hebben verlaten en niet is gebleken dat zij na 23 februari 2022 naar het land van herkomst zijn teruggekeerd.

4.3. De richtlijn tijdelijke bescherming is op 16 december 2004 in nationaal recht omgezet (Kamerstukken II 2002/2003, 29 031, nr. 3). Uit die omzetting volgt dat het indienen van een asielverzoek noodzakelijk is om in aanmerking te komen voor tijdelijke bescherming op grond van de richtlijn tijdelijke bescherming. Dat betekent dat in Nederland iedereen die voor tijdelijke bescherming in aanmerking wilde komen, een asielverzoek heeft ingediend. 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 minister over de wijze van omzetting nadere toelichting gegeven, mede in het licht van de toestroom van personen uit Oekraïne. Tijdelijke bescherming wordt in Nederland verleend op grond van de Vreemdelingenwet 2000. Om in aanmerking te komen voor tijdelijke bescherming moet een persoon die stelt ontheemd te zijn geraakt door de veiligheidssituatie in Oekraïne, zich melden bij een gemeente en wordt die ontheemde ingeschreven in de Basisregistratie Personen (hierna: de BRP). Deze aanmelding wordt aangemerkt als een uiting van een wens om internationale bescherming. Daarna heeft de ontheemde rechtmatig verblijf in Nederland op grond van de Vreemdelingenwet 2000. De in de BRP ingeschreven groep wordt vervolgens in de gelegenheid gesteld om een afspraak te maken bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (hierna: de IND) op een centrale locatie in Amsterdam. Op deze locatie beoordeelt de IND aan de hand van de beschikbare documenten of een persoon daadwerkelijk onder de richtlijn tijdelijke bescherming valt en dient de ontheemde een asielverzoek in door middel van ondertekening van een formulier. Daarna krijgt de ontheemde een bewijs van de status als tijdelijk beschermde. De beslistermijn voor het asielverzoek wordt opgeschort voor de duur van de tijdelijke bescherming. Volgens de minister hoeft hij dus pas een besluit op het asielverzoek te nemen nadat de tijdelijke bescherming eindigt.

4.4. Uit de onder 2 tot en met 2.2 beschreven feiten blijkt dat in deze zaak, door omstandigheden, niet de hiervoor beschreven procedure voor het verkrijgen van tijdelijke bescherming is gevolgd. De vreemdeling heeft namelijk een asielverzoek ingediend bij de centrale aanmeldlocatie in Ter Apel. Volgens de minister is dit niet relevant. De minister heeft zich op het standpunt gesteld hij in geen enkel geval gehouden is om tijdens de periode van tijdelijke bescherming een besluit te nemen op asielverzoeken van personen van wie is vastgesteld dat zij in aanmerking komen voor tijdelijke bescherming. Daarbij is volgens de minister niet bepalend of zij de onder 4.3 beschreven procedure hebben doorlopen. Ook is volgens de minister niet bepalend of zij het asielverzoek vóór 4 maart 2022 of tijdens de periode van de tijdelijke bescherming hebben ingediend. Waar en wanneer het asielverzoek is ingediend wijkt soms weliswaar af van de hiervoor beschreven procedure, maar iedereen die aanspraak wil maken op tijdelijke bescherming moet een asielverzoek indienen. De vraag naar de beslistermijn voor dat asielverzoek speelt dus bij iedereen die tijdelijke bescherming heeft en is er niet van afhankelijk waar en wanneer dat asielverzoek is ingediend.

Wettelijk kader

Recht van de Europese Unie

5. Richtlijn tijdelijke bescherming

Considerans

"(18) Er dienen regels te worden vastgesteld voor de toegang tot asielprocedures in de context van een tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden, in overeenstemming met de internationale verplichtingen van de lidstaten en de bepalingen van het Verdrag."

Artikel 1

"Deze richtlijn beoogt minimumnormen vast te stellen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren en een evenwicht te bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van ontheemden."

Artikel 2

"In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) "tijdelijke bescherming": een procedure met een uitzonderlijk karakter die, in geval van massale toestroom of een imminente massale toestroom van ontheemden afkomstig uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren, aan deze mensen onmiddellijke en tijdelijke bescherming biedt, met name wanneer tevens het risico bestaat dat het asielsysteem deze toestroom niet kan verwerken zonder dat dit leidt tot met de goede werking ervan strijdige gevolgen, in het belang van de betrokkenen en andere personen die om bescherming vragen;

[...]

c) "ontheemden": onderdanen van derde landen of staatlozen die hun land of regio van oorsprong hebben moeten verlaten of geëvacueerd zijn [...] en wier terugkeer onder veilige en duurzame omstandigheden onmogelijk is gezien de situatie in dat land en die eventueel kunnen vallen onder de toepassing van artikel 1A van het Verdrag van Genève of andere internationale of nationale instrumenten van internationale bescherming, [...] [...]"

Artikel 3

"1. De tijdelijke bescherming loopt niet vooruit op de erkenning van de status van vluchteling zoals bedoeld in het Verdrag van Genève. [...]"

Artikel 17

"1. Personen die tijdelijke bescherming genieten, moeten te allen tijde een asielaanvraag kunnen indienen.

2. Het onderzoek van een asielaanvraag die niet voor het einde van de periode van tijdelijke bescherming is behandeld, wordt na het verstrijken van die periode voltooid."

Artikel 19

"1. De lidstaten kunnen bepalen dat gebruikmaking van de tijdelijke bescherming en het genot van de status van asielzoeker tijdens de behandeling van de aanvraag niet kunnen worden gecombineerd.

2. Voor het geval dat aan een persoon die voor tijdelijke bescherming in aanmerking komt of tijdelijke bescherming geniet na afloop van de behandeling van een asielaanvraag niet de status van vluchteling of in voorkomend geval geen andere vorm van bescherming wordt toegekend, bepalen de lidstaten [...] dat de tijdelijke bescherming voor de verdere duur van die bescherming van kracht wordt of blijft."

6. Procedurerichtlijn

Artikel 1 (doel)

"Deze richtlijn beoogt de vaststelling van gemeenschappelijke procedures voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming uit hoofde van Richtlijn 2011/95/EU."

Artikel 2 (definities)

"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; [...]"

Artikel 3 (toepassingsgebied)

"1. Deze richtlijn is van toepassing op alle verzoeken om internationale bescherming die op het grondgebied [...] van de lidstaten worden gedaan [...]"

Artikel 31 (Procedures in eerste aanleg)

"[...] 3. De lidstaten zorgen ervoor dat de behandelingsprocedure binnen zes maanden na de indiening van het verzoek wordt afgerond. [...] De lidstaten kunnen de in dit lid bepaalde termijn van zes maanden met ten hoogste negen maanden verlengen wanneer: [...]"

b) een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden; [...]"

Bij wijze van uitzondering kunnen de lidstaten, in naar behoren gerechtvaardigde gevallen, de in dit lid bepaalde termijn met ten hoogste drie maanden overschrijden wanneer dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

4. Onverminderd de artikelen 13 en 18 van Richtlijn 2011/95/EU kunnen de lidstaten het afronden van de onderzoeksprocedure uitstellen wanneer redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat de beslissingsautoriteit een beslissing neemt binnen de in lid 3 vastgestelde termijnen door een onzekere situatie in het land van herkomst die naar verwachting tijdelijk is. [...]"

5. De lidstaten ronden de behandelingsprocedure in elk geval af uiterlijk binnen een termijn van 21 maanden na de indiening van het verzoek. [...]"

Nationaal recht

7. Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:12

"1. Indien het beroep is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit [...], is het niet aan een termijn gebonden.

2. Het beroepschrift kan worden ingediend zodra:

a. het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen [...] en

b. twee weken zijn verstreken na de dag waarop belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk heeft medegedeeld dat het in gebreke is.

[...]"

Artikel 8:55d

- "1. Indien het beroep gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter dat het bestuursorgaan binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt.
2. De bestuursrechter verbindt aan zijn uitspraak een nadere dwangsom voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft de uitspraak na te leven. [...]
3. In bijzondere gevallen of indien de naleving van andere wettelijke voorschriften daartoe noopt, kan de bestuursrechter een andere termijn bepalen of een andere voorziening treffen."

8. Vreemdelingenwet 2000

Artikel 1

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

[...] tijdelijke bescherming: rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onder f of h, van de vreemdeling wiens uitzetting in verband met een aanvraag als bedoeld in artikel 28 op grond van de richtlijn tijdelijke bescherming achterwege blijft; [...]"

Artikel 8

"De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

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

Artikel 28

"Onze Minister 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 42

- "1. Op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 [...] wordt binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een beschikking gegeven. [...]
4. De termijn, bedoeld in het eerste lid, kan met ten hoogste negen maanden worden verlengd, indien: [...]
5. Indien dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van de aanvraag, kan de termijn na de verlenging, bedoeld in het vierde lid, nogmaals verlengd worden met ten hoogste drie maanden. [...]"

Artikel 43

- "1. Bij besluit van Onze Minister kan voor bepaalde categorieën vreemdelingen die een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel

28 hebben ingediend, de termijn, bedoeld in artikel 42, eerste lid, worden verlengd tot ten hoogste eenentwintig maanden, indien naar verwachting voor een korte periode onzekerheid zal bestaan over de situatie in het land van herkomst en op grond daarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de aanvraag op een van de gronden genoemd in artikel 29 kan worden ingewilligd."

Artikel 43a

"In afwijking van artikel 42, eerste lid [...] wordt de beschikking op de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 ten aanzien van vreemdelingen die tijdelijke bescherming genieten, op een tijdstip gelegen tussen de ontvangst van de aanvraag en zes maanden na afloop van de tijdelijke bescherming gegeven. [...]"

9. 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;
- b. de echtgenoot is van de vreemdeling, bedoeld onder a, of de ongehuwde partner met wie die vreemdeling een duurzame relatie onderhoudt, en ten tijde van de gebeurtenissen die hebben geleid tot het in de aanhef bedoelde besluit met die vreemdeling samenwoonde;
- c. het minderjarige, ongehuwde, al dan niet geadopteerde kind is van de vreemdeling, bedoeld onder a of b;
- d. een ander naast familielid is van de vreemdeling, bedoeld onder a, die ten tijde van de gebeurtenissen die hebben geleid tot het in de aanhef bedoelde besluit volledig of grotendeels afhankelijk was van die vreemdeling en met het gezin samenwoonde, en wiens achterlating een schrijnende situatie zou vormen; of
- e. behoort tot de bij ministeriële regeling aan te wijzen groep vreemdelingen uit hetzelfde land of dezelfde regio als de vreemdeling, bedoeld onder a, die om dezelfde reden ontheemd zijn en die niet reeds bescherming genieten in een ander land dat partij is bij het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie of de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte.

[...]"

10. Voorschrift Vreemdelingen 2000

Artikel 3.9a

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

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

van de Europese Unie zijn gereisd;

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

c. beschikken over een op 23 februari 2022 geldige Oekraïense permanente verblijfsvergunning en ten aanzien van wie:

1° aannemelijk is dat zij Oekraïne na 26 november 2021 hebben verlaten; en 2° niet is gebleken dat zij na 23 februari 2022 naar het land van herkomst zijn teruggekeerd.

2. Artikel 3.1a, eerste lid, aanhef en onder b tot en met d, van het Besluit, is van overeenkomstige toepassing op familieleden van vreemdelingen als bedoeld in het eerste lid."

Voorlopig oordeel van de Afdeling

11. Om het geschil in dit hoger beroep te beslechten, is het noodzakelijk om te achterhalen binnen welke termijn de minister een besluit moet nemen op het ingediende asielverzoek van de vreemdeling die recht heeft op tijdelijke bescherming. De rechtsvraag die bij de Afdeling is opgekomen, is hoe de beslistermijn moet worden bepaald in het geval een persoon een asielverzoek heeft ingediend, maar die persoon ook een begunstigde is van de richtlijn tijdelijke bescherming. Hierna zal de Afdeling een voorlopig oordeel geven over die rechtsvraag met behulp van de argumenten die bij haar zijn aangevoerd. Daarna zal de Afdeling uitleggen waarom en met welke vragen zij zich tot het Hof wendt.

11.1. Tijdens de behandeling ter zitting bij de Afdeling stelden beide partijen zich op het standpunt dat de procedurerichtlijn van toepassing is, gelet op artikel 2, aanhef en onder b, en artikel 3, eerste lid, van die richtlijn. Partijen zijn het alleen niet eens over de vraag of de richtlijn tijdelijke bescherming een mogelijkheid bevat om af te wijken van de beslistermijnen uit artikel 31 van procedurerichtlijn. De vraag die werkelijk voorligt, is hoe de beslistermijn moet worden bepaald van een asielverzoek dat is ingediend door een persoon die tijdelijke bescherming heeft. Voorlopig oordelend volgt de Afdeling de minister in zijn standpunt dat artikel 17, tweede lid, van de richtlijn tijdelijke bescherming zo gelezen moet worden dat de beslistermijn voor een asielverzoek kan worden opgeschort in het geval dat een asielverzoek is ingediend voor of ten tijde van de duur van de tijdelijke bescherming.

11.1.1. Hierna gaat de Afdeling in op de letterlijke tekst van artikel 17, tweede lid, van de richtlijn tijdelijke bescherming. Daarna gaat zij in op de verhouding tussen de richtlijn tijdelijke bescherming en de procedurerichtlijn en betreft zij de algemene opzet, de context en de doelstellingen van de richtlijn tijdelijke bescherming bij de beantwoording van de vraag of deze richtlijn een mogelijkheid bevat om de behandeling van een asielverzoek op te schorten gedurende de periode van tijdelijke bescherming. Zie punt 37 van het arrest van het Hof van Justitie van 11 april 2019, C483/17, Tarola, ECLI:EU:C:2019:309.

Tekstuele interpretaties

11.2. In het tweede lid van artikel 17 van de richtlijn tijdelijke bescherming staat dat het onderzoek van een asielaanvraag die niet voor het einde van de periode van tijdelijke bescherming "is behandeld", na het verstrijken van die periode "wordt voltooid". De Afdeling constateert dat deze bepaling open is geformuleerd en dat hieruit lijkt te volgen dat het aan de desbetreffende lidstaat is om, ofwel gedurende de tijdelijke bescherming, ofwel na het verstrijken van de tijdelijke bescherming het onderzoek naar het asielverzoek te voltooien. De bepaling schrijft niet voor wanneer de behandeling van het asielverzoek daadwerkelijk moet

beginnen en hoelang die behandeling mag duren, maar de tekst maakt wel duidelijk dat voltooiing van de behandeling pas na afloop van de periode van tijdelijke bescherming zou kunnen plaatsvinden. Het woord "voltooien" impliceert een definitief besluit op het asielverzoek. De Engelse, Franse en Duitse taalversies geven naar het oordeel van de Afdeling geen reden om hieraan te twijfelen.

11.2.1. De Afdeling kan enkel op basis van een tekstuele interpretatie van de voormelde bepaling niet concluderen dat een lidstaat altijd de behandeling van het asielverzoek mag opschorten tijdens de gehele periode van de tijdelijke bescherming. Op het eerste gezicht lijken de beslistermijnen uit de procedurerichtlijn, geciteerd onder 6 van deze uitspraak, en de regel over de behandeling van asielaanvragen van tijdelijk beschermden in artikel 17, tweede lid, van de richtlijn tijdelijke bescherming niet in overeenstemming met elkaar, gelet op de mogelijke totale duur van de tijdelijke bescherming. Verder is niet uitdrukkelijk uit de tekst van artikel 17, tweede lid, van de richtlijn tijdelijke bescherming af te leiden dat de mogelijkheid bestaat om de termijn voor de behandeling van het asielverzoek op te schorten voor de periode van de tijdelijke bescherming. Er staat alleen dat op het moment dat de tijdelijke bescherming eindigt en er nog geen besluit is genomen op een asielverzoek, het onderzoek daarnaar wordt voltooid na afloop van de tijdelijke bescherming. Een mogelijke lezing is dat dit artikellid alleen benadrukt dat het aflopen van tijdelijke bescherming niet betekent dat er geen besluit meer genomen hoeft worden op een reeds ingediend asielverzoek waarop onverhoopt nog niet is beslist. De tekst van de relevante bepalingen uit de procedurerichtlijn en richtlijn tijdelijke bescherming geven dus naar het voorlopig oordeel van de Afdeling geen uitsluitel over de voorliggende rechtsvraag.

Context, doel en systematiek

Onderlinge verhouding van de richtlijnen

11.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 17 januari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:32](#), onder 5, is met de richtlijn tijdelijke bescherming de noodzaak erkend om onmiddellijke en tijdelijke bescherming in de lidstaten te kunnen bieden, met name wanneer ook het risico bestaat dat de asielsystemen van de lidstaten de toestroom niet goed kunnen verwerken. Dit is bevestigd in het arrest van het Hof van Justitie van 19 december 2024, C-244/24 en C-290/24, P, AI, ZY en BG, [ECLI:EU:C:2024:1038](#), (hierna: het arrest Kaduna e.a.), punt 81. De minister wijst in dit verband op het uitzonderlijke karakter van de richtlijn tijdelijke bescherming, omschreven in artikel 2, aanhef en onder a, van die richtlijn. De richtlijn tijdelijke bescherming heeft een zelfstandige grondslag, te weten artikel 63, tweede lid, aanhef en onder a en b, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, momenteel artikel 78, eerste en tweede lid, aanhef en onder c en g, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie. Uit punt 1.4 van de toelichting van de Europese Commissie (hierna: de Commissie) op het voorstel voor de richtlijn tijdelijke bescherming (COM (2000) 0303 definitief) volgt dat de minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming ten dienste staan van het GEAS in de zin dat het een hulpmiddel is om ervoor te zorgen dat het GEAS in geval van massale toestroom goed functioneert en niet instort.

11.3.1. Zoals de rechtbank heeft overwogen, dateren de richtlijn 2005/85/EG (PB 2005, L 326; hierna de oude procedurerichtlijn) en de procedurerichtlijn van na de vaststelling van de richtlijn tijdelijke bescherming. In de toelichting van de Commissie op het voorstel tot de oude procedurerichtlijn (COM (2000) 578 definitief) staat onder punt 1 dat de oude procedurerichtlijn een eerste maatregel is voor de instelling van het GEAS, om gemeenschappelijke normen op te stellen voor een eerlijke en doeltreffende asielprocedure.

Daarbij benoemde de Commissie dat zij eerder, ter ondersteuning van het GEAS, haar goedkeuring had gehecht aan een voorstel voor een richtlijn van de Raad van de Europese Unie (hierna: de Raad) inzake de bescherming in geval van een massale toestroom van ontheemden, te weten de richtlijn tijdelijke bescherming. In de tekst van de oude en de huidige procedurerichtlijn is geen uitzondering opgenomen voor tijdelijk beschermde. Hierin verschilt de procedurerichtlijn van andere richtlijnen, zoals de richtlijn 2013/33/EU (PB 2013, L 180; hierna: de opvangrichtlijn) en de richtlijn 2003/86/EG (PB 2003, L 251; de gezinsherenigingsrichtlijn) waarin dergelijke uitzonderingsbepalingen wel zijn genoemd. Zie in dit verband artikel 3, derde lid, van de opvangrichtlijn en artikel 3, tweede lid, onder b, van de gezinsherenigingsrichtlijn.

11.3.2. De Afdeling leidt uit het voorgaande af dat de richtlijn tijdelijke bescherming een eerste stap was ter ondersteuning van het GEAS in de Europese Unie. Ook heeft de richtlijn tijdelijke bescherming een uitzonderlijk karakter binnen het GEAS. De richtlijn tijdelijke bescherming biedt een lidstaat namelijk de mogelijkheid om tijdelijk een passende vorm van bescherming aan ontheemden te bieden. Tegelijkertijd bestaan de normen uit de richtlijn tijdelijke bescherming naast de normen uit de procedurerichtlijn, die lidstaten in staat stellen om conform gemeenschappelijke procedures een onderzoek te doen naar de vraag of een persoon in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus of een subsidiaire vorm van bescherming. Uit punt 1.4 van de toelichting van de Commissie op het voorstel voor de richtlijn tijdelijke bescherming (COM (2000) 0303 definitief) blijkt dat tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom geen "derde" vorm van bescherming is naast de vluchtelingenstatus gebaseerd op het Verdrag van Genève en subsidiaire bescherming, hetgeen de internationale verplichtingen van de lidstaten zou ondermijnen en afbreuk zou doen aan de pogingen tot harmonisatie en consolidatie van de vormen van subsidiaire bescherming in Europa. Met andere woorden, de richtlijn tijdelijke bescherming ontslaat lidstaten niet van hun verplichting om een onderzoek te doen naar de behoefte aan internationale bescherming, omschreven in de richtlijn 2011/95/EU (PB 2011, L 337; hierna: de kwalificatierichtlijn), in het geval een persoon die tijdelijke bescherming geniet, ook een asielverzoek indient. Gelet op het voorgaande, lijken de normen uit beide richtlijnen naast elkaar te gelden.

11.3.3. De Afdeling merkt op dat de regels over de beslistermijnen uit de procedurerichtlijn een ander uitgangspunt hebben dan de regel over de behandeling van asielverzoeken die is opgenomen in artikel 17, tweede lid, van de richtlijn tijdelijke bescherming. Hoewel de procedurerichtlijn van een latere datum is, is de feitelijke situatie die de richtlijn tijdelijke bescherming beoogt te behandelen, afwijkend en uitzonderlijk ten opzichte van de feitelijke situatie die de procedurerichtlijn beoogt te behandelen. De procedurerichtlijn bevat regels voor de behandeling van een asielverzoek dat wordt ingediend onder gebruikelijke omstandigheden in een lidstaat. Zoals overwogen, regelt de richtlijn tijdelijke bescherming daarentegen een uitzonderlijke situatie die aanleiding geeft tot het activeren van een vorm van tijdelijke bescherming.

11.3.4. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in de context en systematiek van het Unierecht aanwijzingen voor het oordeel dat de richtlijn tijdelijke bescherming met artikel 17, tweede lid, een bepaling bevat die het mogelijk maakt de beslistermijn voor de behandeling van een asielverzoek op te schorten. Dat het onderzoek naar een asielverzoek kan worden voltooid na het verstrijken van de tijdelijke bescherming, geldt dan in het geval dat het asielverzoek is ingediend door een begunstigde van de richtlijn tijdelijke bescherming. Het is denkbaar dat in dat specifieke geval de normen uit de procedurerichtlijn over de beslistermijnen niet onverkort van toepassing zijn gelet op de uitzonderlijke situatie die op dat

moment geldt. Een zodanige interpretatie van de richtlijnen geldt alleen voor de periode dat de tijdelijke bescherming is geactiveerd. Op het moment dat de tijdelijke bescherming wordt beëindigd, betekent dit dat de normen uit de procedurerichtlijn weer in acht genomen moeten worden. Op dat moment geldt immers geen uitzonderlijke situatie meer en gelden dientengevolge de regels voor de behandeling van een asielverzoek onder normale omstandigheden.

Doel en nuttig effect

11.4. Het oordeel dat de beslistermijnen uit artikel 31 van de procedurerichtlijn ook onverkort van toepassing zijn als er voor of na indiening van het asielverzoek tijdelijke bescherming is verleend, zou naar voorlopig oordeel van de Afdeling bovendien de doelstellingen van de bijzondere regeling van de richtlijn tijdelijke bescherming teniet kunnen doen. Dat zal de Afdeling hierna toelichten.

11.4.1. Over de duur van de tijdelijke bescherming is in artikel 4, eerste en tweede lid, van de richtlijn tijdelijke bescherming bepaald dat tijdelijke bescherming in eerste instantie wordt verleend voor één jaar. Als de bescherming niet wordt beëindigd, kan deze automatisch met telkens zes maanden worden verlengd voor maximaal één jaar. Als er aanleiding blijft om tijdelijke bescherming te verlenen, kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie besluiten de tijdelijke bescherming met nog één jaar te verlengen. De Afdeling constateert dat met het uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 van 19 oktober 2023 is bepaald dat tijdelijke bescherming die wordt verleend aan ontheemden uit Oekraïne, als bedoeld in artikel 2 van het uitvoeringsbesluit van (EU) 2022/382 wordt verlengd tot en met 4 maart 2025. Met het uitvoeringsbesluit (EU) 2024/1836 van 25 juni 2024 is bepaald dat tijdelijke bescherming die wordt verleend aan ontheemden uit Oekraïne, als bedoeld in artikel 2 van het uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382, wordt verlengd tot en met 4 maart 2026. Op die datum zal de tijdelijke bescherming in totaal vier jaar duren.

11.4.2. Daarnaast voorziet het eerste lid van artikel 17 van de richtlijn tijdelijke bescherming in de mogelijkheid dat personen die tijdelijke bescherming genieten, te allen tijde een asielaanvraag moeten kunnen indienen. Het is denkbaar dat artikel 17, eerste lid, van de richtlijn tijdelijke bescherming naast het fundamentele recht om een asielverzoek in te dienen ook impliciet voorschrijft dat de mogelijkheid moet bestaan om tijdens de periode van tijdelijke bescherming een beoordeling van dat verzoek te ontvangen. Een langdurige opschorting van de behandeling van het asielverzoek tot de beëindiging van de tijdelijke bescherming zou daarmee niet in lijn zijn.

11.4.3. De Afdeling wijst er echter op dat een verplichting om gedurende de periode van tijdelijke bescherming vast te stellen of een persoon die recht heeft op tijdelijke bescherming, ook in aanmerking komt voor internationale bescherming, het risico oplevert dat het asielsysteem van een lidstaat overbelast raakt. Zoals onder 4.3 van deze uitspraak is overwogen, volgt uit de wijze waarop Nederland de richtlijn tijdelijke bescherming heeft geïmplementeerd dat alle tijdelijk beschermden ook een asielverzoek hebben ingediend. Als de beslistermijnen uit artikel 31 van de procedurerichtlijn onverkort van toepassing zijn op het asielverzoek, dan betekent dit dat de minister op dit moment op een groot deel van de ingediende asielverzoeken al niet op tijd een beslissing heeft genomen en op andere asielverzoeken op korte termijn een beslissing moet nemen. Tegelijkertijd is de tijdelijke bescherming waarvoor deze verzoekers in aanmerking komen, verlengd tot en met 4 maart 2026. Dit geldt ook voor de onderliggende zaak, waarin de vreemdeling reeds op 13 april 2022 een asielverzoek heeft ingediend. Zie onder 2.1 en 3.1 van deze uitspraak.

11.4.4. De minister heeft ter zitting bij de Afdeling erop gewezen dat een dergelijke uitleg de druk op zijn besliscapaciteit verder verhoogt, omdat hij op veel verzoeken van tijdelijk beschermde een beslissing zal moeten nemen en dat dit ook impact zal hebben op de behandeling van asielverzoeken van andere personen die om bescherming verzoeken. Daarnaast heeft de minister erop gewezen dat hij bij de beëindiging van de tijdelijke bescherming hoe dan ook een inschatting zal moeten maken van de op dat moment geldende veiligheidssituatie in Oekraïne. De minister wenst vanuit het oogpunt van een effectieve behandeling van asielaanvragen pas na de beëindiging van de tijdelijke bescherming of kort voor de afloop daarvan een volledige en inhoudelijke beoordeling van het asielverzoek te maken. Daarmee wil hij voorkomen dat hij op verschillende momenten een beoordeling moet maken van de algemene veiligheidssituatie in Oekraïne.

11.4.5. Naar het voorlopige oordeel van de Afdeling doet de verplichting om gedurende de periode van tijdelijke bescherming vast te stellen of ontheemden ook in aanmerking komen voor internationale bescherming, mogelijk afbreuk aan het nuttig effect van de speciale regeling van de richtlijn tijdelijke bescherming, die het lidstaten juist mogelijk maakt om een onmiddellijke en tijdelijke vorm van bescherming te bieden aan deze groep ontheemden, zodat het reguliere asielsysteem goed kan functioneren. Het zou ook in de weg kunnen staan aan een effectieve en doeltreffende behandeling van asielverzoeken in algemene zin, welke behandeling ook met de procedurerichtlijn juist is beoogd.

11.4.6. De Afdeling merkt in dit verband nog op dat de vreemdeling ter zitting bij de Afdeling erop heeft gewezen dat hij in aanmerking wenst te komen voor een asielstatus, omdat tijdelijke bescherming geen uitzicht biedt op een permanente status en dus onzekerheid geeft. Daarbij is van belang dat een status als ontheemde onder de richtlijn tijdelijke bescherming weliswaar meer materiële rechten biedt dan de rechten die zijn opgenomen voor asielzoekers in de opvangrichtlijn, maar, zoals het Hof onder punt 82 van het arrest Kaduna e.a. heeft overwogen, biedt de richtlijn tijdelijke bescherming niet dezelfde materiële rechten als de rechten van een erkende vluchteling of subsidiair beschermde die zijn opgenomen in de kwalificatierichtlijn. Dit zou ertoe kunnen leiden dat tijdelijk beschermde na een aantal jaren op enig moment meer zekerheid wensen over de duur van hun verblijfsstatus. In de Nederlandse situatie zou dit betekenen dat zij een beslissing wensen op het door hen ingediende asielverzoek, terwijl zij ook nog recht hebben op tijdelijke bescherming. Zoals hiervoor is overwogen, zou dit afbreuk kunnen doen aan het nuttig effect van de richtlijn tijdelijke bescherming.

Het arrest Kaduna e.a.

11.5. De Afdeling kan uit het arrest Kaduna e.a. niet met zekerheid afleiden dat er een mogelijkheid bestaat om geen besluit te nemen op een asielverzoek van een tijdelijk beschermde gedurende de periode van tijdelijke bescherming. Het Hof heeft in de punten 127 en 128 een algemeen oordeel gegeven over de doelstellingen van de richtlijn tijdelijke bescherming en de verhouding tussen artikelen 3 en 17 van die richtlijn en overweegt daarin het volgende:

"127. Aldus beoogt richtlijn 2001/55 met name te waarborgen dat derdelanders en staatlozen die tijdelijke bescherming genieten, daadwerkelijk de mogelijkheid hebben om internationale bescherming te verkrijgen, na een passend onderzoek van hun individuele situatie, en hun tegelijkertijd onmiddellijk een geringere mate van bescherming te garanderen, zoals in punt 82 van dit arrest in herinnering is gebracht.

128. Het zou dan ook in strijd zijn met dit doel en met het nuttig effect van richtlijn 2001/55

dat de behandeling van het verzoek om internationale bescherming dat deze derdelanders en staatlozen in voorkomend geval hebben ingediend en waarover nog geen beslissing is genomen, na het verstrijken van de facultatieve tijdelijke bescherming niet zou worden afgerond met strikte inachtneming van de uit richtlijn 2013/32 voortvloeiende vereisten."

11.6. Hoewel uit punt 127 lijkt te volgen dat een ontheemde die tijdelijke bescherming geniet, ook tijdens de periode van tijdelijke bescherming daadwerkelijk de mogelijkheid moet hebben om internationale bescherming te verkrijgen, volgt uit punt 128 dat een door een tijdelijk beschermde ingediend asielverzoek in ieder geval na het verstrijken van de tijdelijke bescherming, met strikte inachtneming van de termijnen uit de procedurerichtlijn moet worden afgerond. De laatstgenoemde overweging biedt een aanknopingspunt voor het oordeel dat artikel 17, tweede lid, van de richtlijn tijdelijke bescherming zo gelezen mag worden dat de beslistermijn voor een asielverzoek kan worden opgeschort in het geval dat een asielverzoek is ingediend voor of ten tijde van de duur van de tijdelijke bescherming.

Totstandkomingsgeschiedenis

11.7. De Afdeling merkt op dat in de totstandkomingsgeschiedenis van de richtlijn tijdelijke bescherming aanwijzingen zijn te vinden voor de beoogde mogelijkheid om geen besluit te nemen op een asielverzoek van een tijdelijk beschermde gedurende de periode van tijdelijke bescherming. Tegelijkertijd is die totstandkomingsgeschiedenis ook niet eenduidig.

11.7.1. De Afdeling wijst op de toelichting van de Commissie op het voorstel voor de richtlijn tijdelijke bescherming (COM (2000) 0303 definitief). In punt 2.4 schreef de Commissie welke oplossingen lidstaten tot dan toe in hun nationale recht hadden opgenomen voor een situatie van massale toestroom. De Commissie wees erop dat er lidstaten waren die de behandeling van aanvragen om internationale bescherming aanhielden voor de duur van de in hun nationale recht voorziene tijdelijke bescherming. In punt 5.7 verwoordde de Commissie het beoogde doel van de richtlijn, namelijk het stellen van krachtige beginselen, waaronder de garantie tot toegang tot de asielprocedure, en tegelijkertijd de ruimte laten voor lidstaten voor de specifieke wijze waarop zij het hoofd bieden aan de massale toestroom. De Commissie wees erop dat de richtlijn lidstaten niet mag verbieden om mechanismen te creëren voor de opschorting van de behandeling van aanvragen. Dit duidt erop dat, in ieder geval aanvankelijk, was beoogd om lidstaten vrij te laten om de behandeling van een asielverzoek op te schorten. Dit blijkt ook uit de tekst van artikel 16, tweede lid, van dat voorstel, waarin uitdrukkelijk stond dat de behandeling van een asielaanvraag die was ingediend vóór het begin van of tijdens de tijdelijke bescherming, kon worden opgeschort tijdens de periode van tijdelijke bescherming (PB 2000, C 311 E/251, 31 oktober 2000).

11.7.2. De Afdeling constateert echter dat voormelde tekst van het Commissievoorstel onderhevig is geweest aan wijzigingen op grond van verschillende visies van lidstaten. De meeste lidstaten in de Raad gaven te kennen dat zij vóór een mogelijkheid waren om de inhoudelijke behandeling van een asielverzoek op te schorten ten tijde van de duur van de tijdelijke bescherming. Zij wezen op het belang van opschorting van de behandeling van een asielverzoek, gelet op de doelstelling van de richtlijn tijdelijke bescherming dat het asielsysteem in de lidstaten vloeiend blijft werken bij een massale toestroom van ontheemden. Een aantal lidstaten gaf echter te kennen dat zij bezwaar hadden tegen die mogelijkheid, onder meer omdat het een afwijking zou zijn van het Verdrag van Genève. Daarbij wezen zij nadrukkelijk op het fundamentele recht om asiel aan te vragen (opmerkingen gemaakt bij de vergaderingen van de 'Working Party on Asylum', weergegeven bij de concepttekst van 16 februari 2001, document nummer 6128/01, ASILE 15, p. 21).

11.7.3. Naar aanleiding van deze opmerkingen is op 5 maart 2001 de tekst op voorstel van het Voorzitterschap van de Raad aangepast tot een compromistekst (compromistekst van het Voorzitterschap, document nummer 6709/01, ASILE 22, p. 5). Uit die compromistekst volgt, in tegenstelling tot het Commissievoorstel, niet expliciet de mogelijkheid om de behandeling van een asielverzoek op te schorten. In de compromistekst wordt wel beschreven dat het mogelijk is dat een asielverzoek niet volledig is behandeld ten tijde van die tijdelijke bescherming. Volgens de compromistekst wordt in dat geval de behandeling zo snel mogelijk voltooid na het eind van de periode van tijdelijke bescherming. Op 18 april 2001 is de tekst op voorstel van het Secretariaat van de Raad aangepast tot een concepttekst die identiek is aan de tekst die uiteindelijk is aangenomen op 20 juli 2001 en is geciteerd onder 5 van deze uitspraak (concepttekst van het Secretariaat naar aanleiding van het werk van 'the Asylum Working Party and the Strategic Committee on Immigration Frontiers and Asylum', document nummer 7964/01, ASILE 26, p. 20). De Afdeling maakt uit deze tekst op dat de behandeling van een asielverzoek pas na afloop van de periode van tijdelijke bescherming voltooid zou kunnen worden. Er wordt impliciet uitgedrukt dat het mogelijk is voor lidstaten om na de tijdelijke bescherming een besluit te nemen op een asielverzoek. Ook blijkt uit de wijziging ten opzichte van de compromistekst dat het niet per se hoeft te gaan om een verzoek dat nog niet volledig is behandeld. Het kan binnen de ruimte die de nieuwste tekst biedt, ook gaan om een verzoek dat nog in het geheel niet is behandeld. Zoals overwogen onder 11.2.1 van deze uitspraak, biedt de uiteindelijke tekst te weinig zekerheid om een antwoord te geven op de bij de Afdeling opgekomen rechtsvraag.

11.7.4. De Afdeling komt tot de conclusie dat zij uit de totstandkomingsgeschiedenis van de richtlijn tijdelijke bescherming niet met zekerheid kan afleiden of de lidstaten met de hiervoor genoemde wijzigingen uitdrukkelijk hebben beoogd om wel of geen opschortingsmogelijkheid op te nemen in de uiteindelijke tekst van die richtlijn. De Afdeling is van voorlopig oordeel dat de lidstaten wel hebben beoogd om de mogelijkheid open te laten om de behandeling van een asielverzoek op te schorten. Hoewel de mogelijkheid niet nadrukkelijk is opgenomen in de tekst, sluit de tekst die mogelijkheid ook niet uit.

11.7.5. Ter informatie wijst de Afdeling erop dat de Raad ten tijde van de totstandkoming van de oude procedurerichtlijn heeft gewezen op een mogelijkheid aan lidstaten om de inhoudelijke behandeling van een asielverzoek op te schorten voor de periode dat de tijdelijke bescherming van kracht is. Zie de ontwerpverklaring over artikel 3, derde lid, van de oude procedurerichtlijn bij de raadsnotulen over een aangepast voorstel van de oude procedurerichtlijn van 30 april 2004, document nummer 8771/04, ASILE, 33, ANNEX II, p. 66. Enerzijds biedt deze ontwerpverklaring een aanknopingspunt dat er een aantal jaar na de totstandkoming van richtlijn tijdelijke bescherming een gemeenschappelijke opvatting bestond voor het oordeel dat artikel 17, tweede lid, van de richtlijn tijdelijke bescherming zo gelezen mag worden dat de inhoudelijke behandeling van een asielverzoek kan worden opgeschort in het geval dat een asielverzoek is ingediend voor of ten tijde van de duur van de tijdelijke bescherming. Anderzijds heeft deze gemeenschappelijke opvatting beperkte waarde, omdat de tekst van deze ontwerpverklaring niet is opgenomen in de uiteindelijke tekst van de oude procedurerichtlijn.

Toepassing in andere lidstaten

11.8. Ter informatie wijst de Afdeling erop dat zij ermee bekend is geraakt dat in ieder geval in zeven andere lidstaten van de Europese Unie de behandeling van een asielverzoek wordt opgeschort voor de duur dat de tijdelijke bescherming is geactiveerd.

Prejudiciële vragen en samenvatting van het voorlopige oordeel van de Afdeling

12. Bij de Afdeling is twijfel ontstaan over de vraag hoe artikel 17, tweede lid, van de richtlijn tijdelijke bescherming uitgelegd moet worden. De Afdeling ziet zich daarom genooddacht het Hof van Justitie te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de volgende vragen:

Vraag 1: Moet artikel 17, tweede lid, van de richtlijn 2001/55/EG (PB 2001, L 212) aldus worden uitgelegd dat deze bepaling de bevoegdheid bevat voor lidstaten om de behandeling van een verzoek om internationale bescherming van een tijdelijk beschermd op te schorten gedurende de periode van tijdelijke bescherming?

Vraag 2: Moeten de beslistermijnen uit artikel 31 van de richtlijn 2013/32/EU (PB 2013, L 180) zo worden uitgelegd dat deze termijnen, in het geval dat een verzoek om internationale bescherming is ingediend voor of tijdens de periode van tijdelijke bescherming door een begunstigde van de richtlijn 2001/55/EG, pas aanvangen of pas verder gaan lopen na afloop van de periode van tijdelijke bescherming?

12.1. Gelet op de doelstelling van de richtlijn tijdelijke bescherming en de uitzonderlijke situatie die deze richtlijn beoogt te regelen, is de Afdeling voorlopig van oordeel dat artikel 17, tweede lid, van die richtlijn zo gelezen moet worden dat deze bepaling een mogelijkheid bevat om af te wijken van de later opgestelde beslistermijnen in artikel 31 van de procedurerichtlijn. Namelijk in het geval dat een asielerzoek is ingediend voor of tijdens de periode van de tijdelijke bescherming door een begunstigde van de richtlijn tijdelijke bescherming. In dat geval gaan die termijnen pas lopen of pas verder lopen vanaf de dag dat de tijdelijke bescherming ten einde komt. Deze uitleg doet recht aan een effectieve en doeltreffende behandeling van asielerzoeken en het nuttig effect van de speciale regeling van de richtlijn tijdelijke bescherming, die het lidstaten mogelijk moet maken om een onmiddellijke en tijdelijke vorm van bescherming te bieden aan een groep ontheemden, zonder het risico dat de asielsystemen van de lidstaten de toestroom niet goed kunnen verwerken. Hoewel deze mogelijkheid ervoor zorgt dat tijdelijk beschermde langer in onzekerheid verkeren, bijvoorbeeld over de precieze duur van hun verblijfsstatus, zijn zij gedurende de looptijd van de tijdelijke bescherming altijd verzekerd van rechtmatig verblijf en ontslaat de bevoegdheid tot opschorting de minister niet van zijn verplichting tot het nemen van een besluit op het ingediende asielerzoek op een later moment. Volgens de Afdeling doet deze mogelijkheid dan ook geen afbreuk aan het fundamentele recht om asiel aan te vragen en de verplichting van de minister om de aanvraag conform de regels uit de procedurerichtlijn, inclusief de daarin vervatte beslistermijnen, na afloop van de tijdelijke bescherming te beoordelen.

12.2. De behandeling van het hoger beroep in zaak nr. 202402732/1/V/2 zal worden geschorst totdat het Hof van Justitie 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:

Vraag 1: Moet artikel 17, tweede lid, van de richtlijn 2001/55/EG (PB 2001, L 212) aldus worden uitgelegd dat deze bepaling de bevoegdheid bevat voor lidstaten om de behandeling van een verzoek om internationale bescherming van een tijdelijk beschermd op te schorten

gedurende de periode van tijdelijke bescherming?

Vraag 2: Moeten de beslistermijnen uit artikel 31 van de richtlijn 2013/32/EU (PB 2013, L 180) zo worden uitgelegd dat deze termijnen, in het geval dat een verzoek om internationale bescherming is ingediend voor of tijdens de periode van tijdelijke bescherming door een begunstigde van de richtlijn 2001/55/EG, pas aanvangen of pas verder gaan lopen na afloop van de periode van tijdelijke bescherming?

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

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Wissels, voorzitter, en mr. C.J. Borman en mr. J.J.W.P. van Gastel, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.C.S. Heinen, griffier.

w.g. Wissels
voorzitter

w.g. Heinen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 2 april 2025

984