CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 11 september 2025[1]

Zaak C-195/25 [Framholm][i]

AA,
BA,
CA,
DA,
EA,
FA
tegen
Migrationsverket

[verzoek van de Förvaltningsrätt i Göteborg, migrationsdomstol (bestuursrechter in eerste aanleg in immigratiezaken Göteborg, Zweden) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Asielbeleid – Tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden – Richtlijn 2001/55/EG – Artikel 2, onder a), artikel 3, lid 1, artikel 17 en artikel 19 – Internationale bescherming – Vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus – Richtlijn 2011/95/EU – Artikel 2 – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 10, lid 2 – Toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus aan personen die tijdelijke bescherming genieten – Grenzen”

1. In het geding dat aanleiding heeft gegeven tot het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is de vraag gerezen of ontheemden die in een lidstaat tijdelijke bescherming hebben verkregen op grond van richtlijn 2001/55/EG[2], in die lidstaat kunnen verzoeken om toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus op grond van richtlijn 2011/95/EU[3] en richtlijn 2013/32/EU[4].

[1] Oorspronkelijke taal: Spaans.

[i] Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

[2] Richtlijn van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB 2001, L 212, blz. 12).

[3] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9).

[4] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60).

2. De Migrationsverk (immigratiedienst, Zweden)[5] heeft de verzoeken om subsidiaire bescherming afgewezen die waren ingediend door zes personen, derdelanders, die na de invasie van Oekraïne in 2022 waren ontheemd en op grond van richtlijn 2001/55 in Zweden tijdelijke bescherming hadden verkregen.

3. Volgens de Zweedse autoriteiten kan een persoon die tijdelijke bescherming geniet te allen tijde een verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus (asiel) indienen. De nationale autoriteit zal een verzoek van een dergelijke persoon om toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus echter afwijzen zonder behandeling ten gronde.

4. De verwijzende rechter betwijfelt of de nationale regeling inzake tijdelijke bescherming verenigbaar is met de Unierechtelijke regels inzake de toegang tot het genot van internationale bescherming.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Richtlijn 2001/55

5. Artikel 1 bepaalt:

„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."

6. Artikel 2 luidt:

„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;

[...]

e) ‚vluchtelingen': onderdanen van een derde land of staatlozen in de zin van artikel 1A van het Verdrag van Genève;

[...]"

[5] De immigratiedienst is de autoriteit die verantwoordelijk is voor de verlening van verblijfstitels tijdelijke bescherming en voor de behandeling van asielaanvragen en verzoeken om subsidiaire bescherming.

7. Artikel 3 schrijft voor:

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

[...]

5. Deze richtlijn doet geen afbreuk aan het recht van de lidstaten om voor personen die tijdelijke bescherming genieten gunstiger voorwaarden vast te stellen en te handhaven."

8. Artikel 5 luidt:

„1. De massale toestroom van ontheemden wordt vastgesteld bij een besluit van de Raad dat met gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt genomen op voorstel van de Commissie, die tevens elk verzoek van een lidstaat om de Raad een voorstel voor te leggen, onderzoekt.

[...]"

9. In artikel 17 is bepaald:

„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."

10. Artikel 19 bepaalt:

„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, onverminderd artikel 28, dat de tijdelijke bescherming voor de verdere duur van die bescherming van kracht wordt of blijft."

2. Richtlijn 2011/95

11. Artikel 1 („Doel") bepaalt:

„Het doel van deze richtlijn is normen vast te stellen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, alsmede voor de inhoud van de verleende bescherming."

12. Artikel 2 („Definities”) luidt:

„In deze richtlijn gelden de volgende definities:

a) ‚internationale bescherming’: de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus zoals omschreven in de punten e) en g);

b) ‚persoon die internationale bescherming geniet’: een persoon aan wie de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus is verleend in de zin van punten e) en g);

c) ‚Verdrag van Genève’: het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen dat op 28 juli 1951 te Genève tot stand is gekomen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967;

d) ‚vluchteling’: een onderdaan van een derde land die zich wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil inroepen, dan wel een staatloze die zich om dezelfde reden buiten het land bevindt waar hij vroeger gewoonlijk verbleef en daarheen niet kan, dan wel wegens genoemde vrees niet wil terugkeren, en op wie artikel 12 niet van toepassing is;

e) ‚vluchtelingenstatus’: de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als vluchteling;

f) ‚persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt’: een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15, en op wie artikel 17, leden 1 en 2, niet van toepassing is, en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen;

g) ‚subsidiairebeschermingsstatus’: de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als een persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt;

h) ‚verzoek om internationale bescherming’: 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 deze richtlijn vallende vorm van bescherming waarom afzonderlijk kan worden verzocht;

[...]

m) ‚verblijfstitel’: iedere door de instanties van een lidstaat overeenkomstig het recht van die lidstaat verstrekte vergunning of machtiging op grond waarvan een onderdaan van een derde land of staatloze op het grondgebied van die lidstaat mag verblijven;

[...]”

13. Artikel 18 („Verlening van de subsidiairebeschermingsstatus”) bepaalt:

„De lidstaten verlenen de subsidiairebeschermingsstatus aan een onderdaan van een derde land of staatloze die overeenkomstig de hoofdstukken II [(‚Beoordeling van verzoeken om internationale bescherming’)] en V [(‚Voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming’)] in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming.”

3. Richtlijn 2013/32

14. In artikel 1 („Doel”) wordt bepaald:

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

15. Artikel 2 („Definities”) luidt:

„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;

[…]

g) ‚vluchteling’: de onderdaan van een derde land of de staatloze die voldoet aan de voorwaarden van artikel 2, onder d), van richtlijn 2011/95/EU;

h) ‚persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt’: een onderdaan van een derde land of een staatloze die voldoet aan de voorwaarden van artikel 2, onder f), van richtlijn 2011/95/EU;

i) ‚internationale bescherming’: vluchtelingenstatus en subsidiairebeschermingsstatus als omschreven in de punten j) en k);

j) ‚vluchtelingenstatus’: de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als vluchteling;

k) ‚subsidiairebeschermingsstatus’: de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als een persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt;

[…]”

16. Artikel 10 („Vereisten voor de behandeling van verzoeken”) schrijft voor:

„[…]

2. Bij de behandeling van verzoeken om internationale bescherming gaat de beslissingsautoriteit eerst na of de verzoekers als vluchteling kunnen worden aangemerkt en zo niet, of zij voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen.

[...]"

B. Zweeds recht. Utlänningslag (2005:716)

17. § 5 van hoofdstuk 21 van de Utlänningslag (2005:716) [6] bepaalt:

„De afgifte van een verblijfstitel tijdelijke bescherming aan een vreemdeling staat niet in de weg aan de behandeling van een aanvraag voor een verblijfstitel als vluchteling in de zin van § 1 van hoofdstuk 4. Hetzelfde geldt voor een verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus als bedoeld in § 3 van hoofdstuk 4 en voor een verzoek om een reisdocument als bedoeld in § 4 van hoofdstuk 4.

De behandeling van een op grond van de eerste alinea ingediend verzoek kan slechts om bijzondere redenen worden uitgesteld. Indien het verzoek niet in behandeling is genomen vóór het verstrijken van de tijdelijke bescherming, wordt het zo spoedig mogelijk na deze termijn in behandeling genomen."

II. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

18. Op 24 februari 2022 hebben AA, een derdelander met een permanente verblijfstitel in Oekraïne, evenals BA en hun vier kinderen, allen Oekraïense onderdanen, Oekraïne verlaten na de Russische invasie en zijn zij naar Zweden gereisd, waar zij een verblijfstitel tijdelijke bescherming overeenkomstig richtlijn 2001/55 hebben verkregen. Vervolgens hebben ze in dat land verzoeken om internationale bescherming ingediend.

19. De immigratiedienst heeft de verzoeken om internationale bescherming behandeld en heeft bij twee besluiten van dezelfde dag:

– het verzoek van AA om toekenning van de vluchtelingenstatus ongegrond verklaard en zijn verzoek om toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus niet-ontvankelijk verklaard;

– de verzoeken van BA en hun kinderen om toekenning van de vluchtelingenstatus ongegrond verklaard en hun verzoeken om toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus afgewezen [7].

[6] Vreemdelingenwet nr. 716 van 2005 (hierna: „vreemdelingenwet").

[7] Ter terechtzitting is gevraagd of in het Zweedse recht het begrip „niet-ontvankelijkheid" dan wel „afwijzing" wordt gehanteerd. De immigratiedienst heeft erkend dat hij verzoeken om subsidiaire bescherming die zijn ingediend door personen die tijdelijke bescherming genieten, van de hand wijst zonder deze ten gronde te behandelen, dus zonder in aanmerking te nemen of deze personen al dan niet voldoen aan de voorwaarden voor subsidiaire bescherming. Voorts heeft de immigratiedienst erkend dat dit besluit er in werkelijkheid op neerkomt dat het verzoek om subsidiaire bescherming niet-ontvankelijk wordt verklaard. Daaraan heeft hij toegevoegd dat de betrokken personen in dergelijke gevallen een tweede verzoek om subsidiaire bescherming kunnen indienen, dat na het verstrijken van de tijdelijke bescherming en in het licht van de omstandigheden op dat moment zal worden behandeld.

20. Verzoekers hebben tegen het besluit van de immigratiedienst beroep ingesteld bij de Förvaltningsrätt i Göteborg, migrationsdomstol (bestuursrechter in eerste aanleg in immigratiezaken Göteborg, Zweden), waarbij zij het volgende hebben gevorderd:

– erkenning van de vluchtelingenstatus en verstrekking van reisdocumenten of erkenning van de subsidiairebeschermingsstatus;

– terugverwijzing van de zaak naar de immigratiedienst om te onderzoeken of subsidiaire bescherming moet worden verleend;

– indiening van een verzoek om een prejudiciële beslissing bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.

21. Tegen deze achtergrond legt de Förvaltningsrätt i Göteborg, migrationsdomstol de volgende prejudiciële vragen voor aan het Hof:

„1) Zijn de richtlijnen [2011/95] en [2013/32] van toepassing op verzoeken om toekenning van de vluchtelingenstatus en op verzoeken om toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus nadat tijdelijke bescherming is verleend op grond van richtlijn [2001/55]?

2) a) Moeten artikel 17, lid 1, en artikel 19, lid 2, van richtlijn [2001/55] aldus worden uitgelegd dat de mogelijkheid om een ‚asielaanvraag' in te dienen betrekking heeft op de mogelijkheid om zowel een verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus als een verzoek om toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus in te dienen en een dergelijk verzoek te laten behandelen in het licht van de richtlijnen 2011/95 en 2013/32?

b) Moet artikel 3, lid 1, van richtlijn 2001/55 aldus worden uitgelegd dat de tijdelijke bescherming waarin deze richtlijn voorziet, zich ertegen verzet dat de subsidiairebeschermingsstatus waarin richtlijn [2011/95] voorziet, wordt toegekend aan personen die op grond van de eerstgenoemde richtlijn voor tijdelijke bescherming in aanmerking komen of tijdelijke bescherming genieten?

3) Indien artikel 17, lid 1, en artikel 19, lid 2, van richtlijn 2001/55 ook van toepassing zijn op het recht om subsidiaire bescherming aan te vragen op grond van richtlijn 2011/95, zijn deze artikelen, gelezen in samenhang met artikel 10, lid 2, van richtlijn 2013/32, dan voldoende duidelijk en nauwkeurig om rechtstreekse werking te hebben?

4) Is een nationale wettelijke regeling als de Zweedse regeling waarin § 5 van hoofdstuk 21 van de [vreemdelingenwet] voorziet, verenigbaar met het Unierecht wanneer deze regeling enkel het recht verleent om een verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus in te dienen, maar niet het recht om een verzoek om toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus in te dienen?"

III. Procedure bij het Hof

22. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is op 11 maart 2025 ingekomen ter griffie van het Hof.

23. Het Hof heeft besloten de prejudiciële verwijzing te behandelen volgens de versnelde procedure.

24. Verzoekers in het hoofdgeding, de immigratiedienst, de Zweedse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Naast voornoemden is ook de Bulgaarse regering ter terechtzitting van 10 juli 2025 verschenen.

IV. Beoordeling

A. Voorafgaande opmerkingen

1. Conceptuele en terminologische verduidelijkingen

25. De moeilijkheden die deze prejudiciële verwijzing oplevert, kunnen ten dele worden verklaard door het feit dat er verschillende „beschermingsregelingen" naast elkaar bestaan en dat de benamingen ervan dicht bij elkaar liggen. Derhalve is het noodzakelijk te verduidelijken wat in het Unierecht juist wordt bedoeld met internationale bescherming, vluchtelingenstatus, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming.

26. Overeenkomstig artikel 78 VWEU moet de Unie „een gemeenschappelijk beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming [ontwikkelen]" (lid 1).

27. Overeenkomstig artikel 78, lid 2, VWEU omvatten de maatregelen voor een gemeenschappelijk Europees stelsel: a) een uniforme asielstatus voor onderdanen van derde landen die in de hele Unie geldt; b) een uniforme subsidiairebeschermingsstatus voor onderdanen van derde landen die, als zij geen asiel krijgen in de Europese Unie, internationale bescherming behoeven, en c) een gemeenschappelijk stelsel voor tijdelijke bescherming van ontheemden in geval van een massale toestroom.

28. Artikel 78, lid 3, VWEU ziet op de situatie waarin een of meer lidstaten ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in een noodsituatie terechtkomen. In een dergelijk geval kan de Raad voorlopige maatregelen ten gunste van de betrokken lidstaat of lidstaten vaststellen. [8]

29. De definitie van *internationale bescherming* in artikel 2, onder a) en h), van richtlijn 2011/95 omvat de vluchtelingenstatus (asiel in strikte zin) en de subsidiairebeschermingsstatus. [9] Wanneer een persoon internationale bescherming geniet, is dat omdat hem de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus is toegekend.

[8] Zie wat de aard van deze voorlopige maatregelen en hun verhouding tot de regeling van richtlijn 2001/55 betreft, arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad (C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punten 256 en 257).

[9] De Commissie heeft in de punten 8 tot en met 10 van haar schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting aangevoerd dat bij de behandeling van verzoeken om internationale bescherming bij voorrang moet worden beoordeeld of aan de voorwaarden voor toegang tot de vluchtelingenstatus is voldaan. Alleen wanneer niet aan deze voorwaarden is voldaan, wordt het mogelijk om te beoordelen of aan de voorwaarden voor toegang tot de subsidiairebeschermingsstatus is voldaan. Mijns inziens is het voor het onderhavige geschil (waarbij de verzoeken betrekking hadden op beide statussen) niet nodig om te verduidelijken of een verzoeker, die weet dat hij geen toegang tot de vluchtelingenstatus kan verkrijgen, rechtstreeks om subsidiaire bescherming kan verzoeken.

30. De rechtspraak van het Hof is in overeenstemming met deze stelling wanneer daarin wordt verklaard dat „richtlijn 2011/95 [...] in het kader van het begrip ‚internationale bescherming' twee verschillende beschermingsregimes regelt, namelijk de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus". [10]

31. In dit stelsel is het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen [11] alleen relevant met betrekking tot de voorwaarden voor de toekenning van de vluchtelingenstatus. [12] De in dat verdrag opgenomen regeling „geldt [uitsluitend] voor vluchtelingen en niet voor personen met de subsidiairebeschermingsstatus" [13] waarmee, „[z]oals voortvloeit uit de overwegingen 6 en 33 van richtlijn 2011/95, wordt [...] beoogd om de in [dat] Verdrag [...] vastgelegde regeling ter bescherming van vluchtelingen aan te vullen" [14].

32. Binnen deze aanvullende functie [15] geeft het Hof een eigen invulling aan de *subsidiaire bescherming* die in het afgeleide recht is geïntroduceerd bij richtlijn 2004/83/EG [16], die later is vervangen door richtlijn 2011/95 [17].

33. Tot slot omvat het Unierecht tevens een gemeenschappelijk stelsel voor de verlening van *tijdelijke bescherming* aan ontheemden in geval van een massale toestroom, dat zijn eigen specifieke kenmerken heeft en dat ik hieronder zal uiteenzetten. [18] De lidstaten kunnen voor personen die tijdelijke bescherming genieten zelf gunstiger voorwaarden vaststellen en handhaven.

[10] Arrest van 13 september 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punt 38).

[11] Verdrag betreffende de status van vluchtelingen dat op 28 juli 1951 te Genève tot stand is gekomen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967.

[12] Arrest van 1 maart 2016, Alo en Osso (C-443/14 en C-444/14, EU:C:2016:127), punt 28: „[B]lijkens de overwegingen 4, 23 en 24 van richtlijn 2011/95 [vormt het verdrag van Genève] de hoeksteen [...] van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen en [zijn] de bepalingen van deze richtlijn inzake de voorwaarden voor de toekenning van de vluchtelingenstatus en inzake de inhoud van die status [...] vastgesteld om de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te helpen dit verdrag toe te passen op basis van gemeenschappelijke begrippen en criteria."

[13] Arrest van 13 september 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punt 42).

[14] Arresten van 13 september 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punt 39); 30 januari 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, punt 33), en 8 mei 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punt 31).

[15] Naar deze aanvullende aard wordt verwezen in overweging 33 van richtlijn 2011/95: „De subsidiairebeschermingsregeling moet de in het Verdrag van Genève vastgelegde regeling ter bescherming van vluchtelingen aanvullen."

[16] Richtlijn van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PB 2004, L 304, blz. 12). De rechtsgrondslag voor de subsidiaire bescherming was niet uitdrukkelijk vernoemd in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEG). Hoewel in de considerans van richtlijn 2004/83 wordt verwezen naar dit Verdrag „en met name [naar] artikel 63, eerste alinea, punt 1, onder c), punt 2, onder a), en punt 3, onder a)", vloeit de regeling inzake subsidiaire bescherming voort uit de „conclusies van Tampere", die tot stand zijn gekomen tijdens de bijzondere bijeenkomst van de Europese Raad in Tampere op 15 en 16 oktober 1999.

[17] Bij de omzetting in Zweeds recht zijn de begrippen „alternativt skyddsbehövande" (alternatieve bescherming) en „alternativ skyddsstatusförklaring" (alternatievebeschermingsstatus) gebruikt voor respectievelijk de begrippen „subsidiärt skyddsbehövande" (subsidiaire bescherming) en „status som subsidiärt skyddsbehövande" (subsidiairebeschermingsstatus) uit richtlijn 2004/83. Wanneer ik naar de Zweedse wetgeving verwijs, zal ik desondanks het begrip „subsidiaire bescherming" gebruiken overeenkomstig de terminologie in de richtlijnen 2011/95 en 2013/32.

[18] De rechtsgrondslag voor tijdelijke bescherming is uitdrukkelijk vermeld in artikel 63, lid 2, onder a), VEG.

2. Stelsel van tijdelijke bescherming van richtlijn 2001/55 en ontheemden na de invasie van Oekraïne

34. In richtlijn 2001/55 zijn „minimumnormen [vastgesteld] 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" (artikel 1). [19]

35. Dit stelsel omvat „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". [20]

36. Krachtens artikel 5, lid 1, van richtlijn 2001/55 wordt „[d]e massale toestroom van ontheemden [...] vastgesteld bij een besluit van de Raad dat met gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt genomen op voorstel van de Commissie".

37. De Raad heeft bij uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 [21] de tijdelijke bescherming in werking gesteld. Te dien einde heeft de Raad:

– vastgesteld „dat er een massale toestroom in de Unie is van ontheemde personen die Oekraïne hebben moeten verlaten als gevolg van een gewapend conflict" [22];

– voor bepaalde groepen ontheemden uit Oekraïne tijdelijke bescherming ingevoerd met ingang van de datum van de invasie. [23]

38. De bij uitvoeringsbesluit 2022/382 ingestelde tijdelijke bescherming is thans van kracht [24] en verzoekers in het hoofdgeding hebben op die bescherming een beroep gedaan.

[19] Zie met betrekking tot de ontstaansgeschiedenis van richtlijn 2001/55, de conclusie van advocaat-generaal Richard de la Tour in gevoegde zaken Kaduna (C-244/24 en C-290/24, EU:C:2024:911, punt 6).

[20] Artikel 2, onder a), van richtlijn 2001/55.

[21] Uitvoeringsbesluit van de Raad van 4 maart 2022 tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan (PB 2022, L 71, blz. 1).

[22] Uitvoeringsbesluit 2022/382 is vastgesteld gelet op het feit dat „[o]p 24 februari 2022 [...] de Russische strijdkrachten een grootschalige invasie van Oekraïne [zijn] begonnen op meerdere locaties vanuit de Russische Federatie, vanuit Belarus en vanuit niet onder het gezag van de regering vallende gebieden van Oekraïne" en dat „[d]aardoor [...] aanzienlijke delen van het Oekraïense grondgebied nu door een gewapend conflict getroffen gebieden [zijn] waaruit duizenden personen gevlucht of aan het vluchten zijn".

[23] Volgens uitvoeringsbesluit 2022/382 is de tijdelijke bescherming van toepassing op twee groepen personen: a) personen die verplichte bescherming genieten uit hoofde van het uitvoeringsbesluit zelf, en b) personen die „facultatieve" bescherming genieten daar zij onder het nationale recht van elke lidstaat vallen.

[24] Uitvoeringsbesluit 2022/382 gold gedurende een initiële periode van een jaar, tot en met 4 maart 2023, en werd vervolgens verlengd tot en met 4 maart 2024. Bij uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 van 19 oktober 2023 tot verlenging van de tijdelijke bescherming zoals ingevoerd bij uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 (PB L, 2023/2409) heeft de Raad de tijdelijke bescherming verlengd tot en met 4 maart 2025. Deze periode is nogmaals verlengd, tot en met 4 maart 2026, bij uitvoeringsbesluit (EU) 2024/1836 van de Raad van 25 juni 2024 tot verlenging van de tijdelijke bescherming zoals ingevoerd bij uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 (PB L, 2024/1836). Ter terechtzitting heeft de Commissie verwezen naar een voorstel van 4 juni 2025 waarin er bij de Raad op is aangedrongen een verdere verlenging tot en met 4 maart 2027 goed te keuren.

3. Afbakening van het geschil

39. De immigratiedienst heeft de verzoeken van verzoekers afgewezen en daarbij het volgende aangevoerd:

– verzoekers beschikten over een verblijfstitel tijdelijke bescherming in Zweden overeenkomstig hoofdstuk 21 van de vreemdelingenwet;

– samen met richtlijn 2001/55 voorziet dit hoofdstuk in een bijzondere regeling die voorrang heeft boven verzoeken om toekenning van de vluchtelingenstatus en van de subsidiairebeschermingsstatus;

– § 5 van hoofdstuk 21 van de vreemdelingenwet belet dat een verzoek om toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus dat wordt ingediend door een vreemdeling die tijdelijke bescherming geniet, in behandeling wordt genomen;

– de Zweedse wet kan niet Unierechtconform worden uitgelegd op een wijze die het mogelijk maakt een dergelijk verzoek te behandelen, zodat er geen recht bestaat op behandeling van een verzoek om toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus zolang de tijdelijke bescherming voortduurt. [25]

40. De verwijzende rechter betwijfelt of het door de immigratiedienst toegepaste criterium verenigbaar is met het Unierecht. De vier prejudiciële vragen betreffen de uitlegging van de richtlijnen 2001/55, 2011/95 en 2013/32 (de eerste, de tweede en de derde prejudiciële vraag, die gezamenlijk moeten worden behandeld) en de verenigbaarheid van de vreemdelingenwet met het Unierecht (de vierde prejudiciële vraag).

B. Eerste, tweede en derde prejudiciële vraag

41. De verwijzende rechter wenst, kort samengevat, te vernemen of de richtlijnen 2011/95 en 2013/32 van toepassing zijn op verzoeken om toekenning van de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wanneer tijdelijke bescherming is verleend op grond van richtlijn 2001/55.

42. De vragen van de verwijzende rechter zijn met name toegespitst op artikel 17, lid 1, en artikel 19, lid 2, van richtlijn 2001/55, teneinde vast te stellen of deze bepalingen van toepassing zijn op verzoeken om subsidiaire bescherming.

43. Zoals verder zal blijken, staat de verlening van tijdelijke bescherming aan een persoon (op grond van richtlijn 2001/55) naar mijn mening – en naar die van verzoekers, de Commissie en de verwijzende rechter – er niet aan in de weg dat die persoon verzoekt om toekenning van de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus.

44. Wat de vluchtelingenstatus betreft, laat richtlijn 2001/55 geen ruimte voor twijfel: volgens artikel 3, lid 1, „[loopt] [d]e tijdelijke bescherming [...] niet vooruit op de erkenning van de status van vluchteling zoals bedoeld in het Verdrag van Genève”.

[25] Zoals ik hierboven heb opgemerkt, wil de immigratiedienst de behandeling van verzoeken om subsidiaire bescherming uitstellen tot het ogenblijk waarop de tijdelijke bescherming is verstreken, en wel op basis van nieuwe verzoeken. Op dat moment zou de behoefte aan bescherming echter mogelijk niet meer bestaan, te weten indien de oorlog in Oekraïne voorbij is.

45. Het probleem rijst veeleer met betrekking tot de subsidiairebeschermingsstatus. Ten tijde van de vaststelling van richtlijn 2001/55 bestond „subsidiaire bescherming" nog niet in het Unierecht; dit concept werd, zoals eerder aangegeven, pas ingevoerd bij richtlijn 2004/83. [26]

46. Richtlijn 2001/55 is niet aangepast aan de nieuwe regeling en in de tekst wordt slechts verwezen naar de „status van vluchteling" en naar „asiel":

– krachtens artikel 3, lid 1, „[loopt] [d]e tijdelijke bescherming niet vooruit op de erkenning van de status van vluchteling zoals bedoeld in het Verdrag van Genève";

– in hoofdstuk IV, met als opschrift „Toegang tot asielprocedures in de context van tijdelijke bescherming", bepaalt artikel 17, lid 1, dat personen die tijdelijke bescherming genieten, te allen tijde een „asielaanvraag" moeten kunnen indienen.

47. Indien artikel 17, lid 1, van richtlijn 2001/55 los van de context wordt uitgelegd, zou hieruit kunnen worden afgeleid dat personen die tijdelijke bescherming genieten alleen het recht hebben om de vluchtelingenstatus (asiel) aan te vragen, maar niet om te verzoeken om subsidiaire bescherming. Mocht dit zo zijn, dan zouden de lidstaten een persoon subsidiaire bescherming kunnen ontzeggen op grond van het feit dat deze bescherming niet in richtlijn 2001/55 is vermeld.

48. De Zweedse regering stelt in dezelfde zin dat de verwijzing naar „andere vormen van bescherming" in artikel 19, lid 2, van richtlijn 2001/55 geen betrekking heeft op de subsidiaire bescherming, maar op gevallen waarin de lidstaten gebruikmaken van de bevoegdheid krachtens artikel 3, lid 5, van deze richtlijn om gunstiger maatregelen vast te stellen voor personen die tijdelijke bescherming genieten. [27]

49. Mijns inziens klopt deze stelling echter niet.

50. Een restrictieve uitlegging van de term „asiel" in artikel 17, lid 1, van richtlijn 2001/55 zou voorbijgaan aan de context waarin deze richtlijn van toepassing is na de inwerkingtreding van het VWEU alsook aan de doelstellingen en de reikwijdte van de daarna vastgestelde regeling inzake „internationale bescherming".

51. Vanuit dit oogpunt moet artikel 17 van richtlijn 2001/55 aldus worden uitgelegd dat personen die tijdelijke bescherming genieten te allen tijde het recht hebben een verzoek om *internationale bescherming* in te dienen.

52. Mijn standpunt sluit aan bij de benadering die de Commissie voorstaat in haar richtsnoeren betreffende uitvoeringsbesluit 2022/382 [28] en bij het standpunt van de verwijzende rechter, voor wie het begrip „asielaanvraag" synoniem is met het begrip „verzoek om internationale bescherming", zoals laatstgenoemd begrip gedefinieerd is in de richtlijnen 2011/95 en 2013/32. [29]

[26] Krachtens artikel 40 van richtlijn 2011/95 is richtlijn 2004/83 voor de door eerstgenoemde richtlijn gebonden lidstaten ingetrokken met ingang van 21 december 2013.

[27] Punt 14 van de schriftelijke opmerkingen van de Zweedse regering.

[28] Zie punt 7 van de Mededeling van de Commissie over operationele richtsnoeren voor de uitvoering van uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 van de Raad tot vaststelling van het bestaan van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne in de zin van artikel 5 van richtlijn 2001/55/EG, en tot invoering van tijdelijke bescherming naar aanleiding daarvan 2022/C 126 I/01 (PB 2022, C 126 I, blz. 1).

[29] Dit blijkt uit de verwijzingsbeslissing, in het gedeelte betreffende de tweede prejudiciële vraag.

53. Hoewel richtlijn 2001/55 is vastgesteld voordat het VWEU in werking is getreden, is de rechtsgrondslag ervan thans juist artikel 78 van dat Verdrag, in overeenstemming waarmee het afgeleide recht moet worden uitgelegd.

54. Artikel 78, lid 2, VWEU voorziet in een uniforme subsidiairebeschermingsstatus en een gemeenschappelijk stelsel van tijdelijke bescherming van ontheemden in geval van een massale toestroom. Het stelsel van tijdelijke bescherming kan niet uitsluitend de vluchtelingenstatus in aanmerking nemen en de subsidiairebeschermingsstatus buiten beschouwing laten, aangezien beide statussen deel uitmaken van hetzelfde concept „internationale bescherming".

55. Het Hof:

– heeft benadrukt dat wanneer een persoon voldoet aan de minimumvoorwaarden die in het Unierecht zijn vastgesteld om voor de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus in aanmerking te komen, de lidstaten, behoudens de uitsluitingsgronden, deze status aan die persoon moeten toekennen [30];

– heeft voorts geoordeeld dat „de in richtlijn 2011/95 beoogde subsidiairebeschermingsstatus in beginsel moet worden verleend aan elke derdelander of staatloze die, indien hij wordt teruggestuurd naar zijn land van herkomst of naar het land waar hij gewoonlijk verbleef, een reëel risico loopt op ernstige schade in de zin van artikel 15 van deze richtlijn". [31]

56. Als algemene regel geldt dus dat wanneer aan de normen van de Unie inzake toegang tot de subsidiairebeschermingsstatus is voldaan, de lidstaten verplicht zijn om het verzoek te behandelen en, indien nodig, de subsidiairebeschermingsstatus toe te kennen, tenzij zich de uitsluitingsgronden van de richtlijnen 2011/95 en 2013/32 voordoen, waarop ik hierna zal terugkomen.

57. Deze plicht van de lidstaten houdt omgekeerd in dat de normen inzake internationale bescherming onverkort en op een duidelijke, nauwkeurig omschreven en onvoorwaardelijke manier individuele rechten toekennen aan de begunstigden.

58. Hoewel in de derde prejudiciële vraag wordt gepeild naar de rechtstreekse werking van artikel 17, lid 1, en artikel 19, lid 2, van richtlijn 2001/55, ben ik van mening dat de rechtstreekse werking veeleer samen toekomt aan eerstgenoemde bepaling en de regels van de richtlijnen 2011/95 en 2013/32 die specifiek betrekking hebben op het recht om een verzoek om internationale bescherming in te dienen.

[30] Arrest van 29 juli 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626), punt 50: „Wanneer een persoon voldoet aan de minimumnormen die in het Unierecht zijn vastgesteld om voor een van deze statussen in aanmerking te komen omdat hij de voorwaarden van de hoofdstukken II en III [(vluchteling)] of de hoofdstukken II en V [(personen met de subsidiairebeschermingsstatus)] van richtlijn 2011/95 vervult, moeten de lidstaten [...], behoudens de in deze richtlijn voorziene uitsluitingsgronden, de gevraagde internationale bescherming verlenen zonder dat zij daarbij over een discretionaire bevoegdheid beschikken."

[31] Arrest van 23 mei 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, punt 36), onder verwijzing naar het arrest van 4 oktober 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, punt 47).

1. Subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming

59. Nu deze premisse is vastgesteld en de relatie tussen de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus als onderdelen van het algemene concept „internationale bescherming" is gedefinieerd, moet worden nagegaan hoe beide statussen zich verhouden tot de tijdelijke bescherming die in richtlijn 2001/55 is geregeld.

60. Het Hof heeft deze kwestie behandeld in het arrest Kaduna [32], waaruit de volgende leidraden kunnen worden afgeleid:

– de tijdelijke bescherming is verbonden aan het stelsel voor internationale bescherming in zijn geheel (vluchtelingenstatus en subsidiairebeschermingsstatus), daar „[w]at [...] de bescherming van het doel en het nuttig effect van richtlijn 2001/55 betreft, [...] uit artikel 2, onder a), van deze richtlijn [blijkt] dat het mechanisme van de tijdelijke bescherming met name tot doel heeft de goede werking van het stelsel van internationale bescherming in de lidstaten te waarborgen"; [33]

– in het licht van de artikelen 3 en 17 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"; [34]

– aan personen die tijdelijke bescherming genieten, is onmiddellijk een geringere mate van bescherming gegarandeerd dan de bescherming die voortvloeit uit de toekenning van internationale bescherming in de zin van richtlijn 2011/95; [35]

– „het zou [...] in strijd zijn met [het doel om daadwerkelijk toegang te verkrijgen tot internationale bescherming] en met het nuttig effect van richtlijn 2001/55 dat de behandeling van het verzoek om internationale bescherming dat [...] derdelanders en staatlozen in voorkomend geval hebben ingediend en waarover nog geen beslissing is genomen, na het verstrijken van de [...] tijdelijke bescherming niet zou worden afgerond met strikte inachtneming van de uit richtlijn 2013/32 voortvloeiende vereisten." [36]

61. Volgens het Hof hebben derdelanders of staatlozen die tijdelijke bescherming genieten op grond van richtlijn 2001/55 dus het recht om te verzoeken om internationale bescherming (in de tweeledige betekenis ervan, namelijk de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus).

62. Punt 129 van het arrest Kaduna bevat een verklaring waarin, bij gebrek aan latere nuanceringen, het recht op indiening van een verzoek om internationale bescherming afhankelijk lijkt te worden gesteld van het tijdstip waarop de tijdelijke bescherming afloopt. In dat punt staat te lezen dat „[...] die derdelanders en staatlozen, wanneer de [...] tijdelijke bescherming is beëindigd, niet [kunnen] worden belet om hun recht om een verzoek om internationale bescherming in te dienen, dat een essentiële stap vormt in de procedure voor de toekenning van die bescherming, daadwerkelijk uit te oefenen".

[32] Arrest van 19 december 2024, Kaduna (C-244/24 en C-290/24, EU:C:2024:1038; hierna: „arrest Kaduna").

[33] Ibidem, punt 125.

[34] Ibidem, punten 126 en 127.

[35] Ibidem, punt 127, in samenhang met punt 82. Ter terechtzitting heeft de Zweedse regering erkend dat personen met de subsidiairebeschermingsstatus toegang hebben tot een hoger niveau van (sociale en andere) uitkeringen dan personen met tijdelijke bescherming. De immigratiedienst heeft verklaard dat, zelfs indien dit het geval is, hij dit lagere niveau voldoende acht voor laatstgenoemde personen.

[36] Ibidem, punt 128.

63. Gezien de context waarvan punt 129 van het arrest Kaduna deel uitmaakt, beperkt dat punt echter geenszins de rechten van de betrokkenen; het benadrukt juist de omvang van hun recht om te allen tijde – tijdens of na beëindiging van de tijdelijke bescherming – toegang te verkrijgen tot de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus.

64. Indien mijn lezing van het arrest Kaduna juist is, dan is het mogelijk voor een persoon die reeds tijdelijke bescherming geniet, om een verzoek om internationale bescherming in te dienen.

65. Deze opvatting wordt door het arrest Kaduna bevestigd doordat daarin van de hand wordt gewezen dat het verblijf in een lidstaat van personen die tijdelijke bescherming genieten, automatisch illegaal wordt vanaf de datum waarop deze bescherming wordt beëindigd. In het arrest wordt erkend dat „sommige van deze personen met name een verzoek om internationale bescherming [kunnen] hebben ingediend en uit dien hoofde in beginsel het recht hebben om op het grondgebied van de betrokken lidstaat te blijven”. [37]

66. Kortom, personen die tijdelijke bescherming genieten op grond van richtlijn 2001/55 kunnen te allen tijde om internationale bescherming – in de dubbele betekenis ervan – verzoeken.

67. Aan deze regel wordt niet afgedaan door artikel 3, lid 3, van richtlijn 2013/33/EU [38], volgens hetwelk gevallen waarin de bepalingen van richtlijn 2001/55 zijn toegepast, worden uitgesloten van de werkingssfeer ervan. [39] Deze uitsluiting kan, a contrario sensu, aldus worden uitgelegd dat het ontbreken van een dergelijke bepaling in richtlijn 2013/32 inhoudt dat deze richtlijn van toepassing is in gevallen waarin sprake is van tijdelijke bescherming op grond van richtlijn 2001/55.

68. De analyse van de door richtlijn 2001/55 en richtlijn 2013/33 bestreken materiële gebieden met betrekking tot de opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken, bevestigt wat tot dusver naar voren is gebracht:

– richtlijn 2013/33, die een aanvulling vormt op richtlijn 2011/95 en richtlijn 2013/32, ziet op de individuele situaties van personen die om internationale bescherming verzoeken, teneinde hun „opvangvoorzieningen” [zoals gedefinieerd in artikel 2, onder f), van richtlijn 2013/33] te bieden terwijl hun verzoek wordt behandeld. Richtlijn 2001/55 ziet daarentegen op situaties van massale toestroom van ontheemden;

– het verschil in de aanduiding van de begunstigde sluit overlappingen niet uit: een persoon die deel uitmaakt van een massale toestroom van ontheemden als gevolg van oorlog kan voldoen aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een van de vormen van internationale bescherming;

– relevant is dat het gelet op de gelijkwaardigheid tussen de inhoud en de reikwijdte van de bescherming uit hoofde van richtlijn 2001/55 en de opvangvoorzieningen van richtlijn 2013/33 logisch is dat laatstgenoemde richtlijn voorziet in de niet-toepassing ervan wanneer er reeds een ander bijstandsstelsel van kracht is.

[37] Ibidem, punt 154.

[38] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 96). Volgens artikel 3, lid 3, is „[d]eze richtlijn [...] niet van toepassing wanneer de bepalingen van richtlijn 2001/55 [...] toegepast worden”. Artikel 3, lid 3, van de richtlijn die richtlijn 2013/33 voorafgaat, te weten richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (PB 2003, L 31, blz. 18), had dezelfde strekking.

[39] Deze bepaling wordt aangehaald in de schriftelijke opmerkingen van de immigratiedienst.

69. Dezelfde logica verklaart waarom artikel 19, lid 1, van richtlijn 2001/55 de lidstaten de bevoegdheid verleent om te 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. Beperkingen aan de verlening van internationale bescherming

70. De lidstaten zijn verplicht internationale bescherming te verlenen aan personen die voldoen aan de gestelde voorwaarden, behoudens de uitsluitingsgronden van richtlijn 2011/95.

71. In de artikelen 12 en 17 van richtlijn 2011/95 worden de gronden opgesomd waarop de toekenning van respectievelijk de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus kan worden uitgesloten. Geen van deze bepalingen ziet op de situatie waarin iemand tijdelijke bescherming geniet.

72. De uitputtende lijst[40] van de gronden voor niet-ontvankelijkheid van het verzoek om internationale bescherming in artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 behelst evenmin de situatie waarin de betrokkene tijdelijke bescherming geniet.[41]

73. Niettemin verleent richtlijn 2001/55 de lidstaten bepaalde bevoegdheden om de toegang tot internationale bescherming te beperken in geval van massale toestroom van ontheemden. Hierbij wordt rekening gehouden met het effect dat deze factor kan hebben op het nationale asielstelsel. In artikel 2, onder a), wordt in de definitie van het begrip „tijdelijke bescherming" verwezen naar de mogelijkheid dat wegens de toestroom van ontheemden „[...] het risico bestaat dat het asielsysteem deze toestroom niet kan verwerken zonder dat dit leidt tot met de goede werking ervan strijdige gevolgen [...]".

74. Het streven om de nationale asielstelsels niet te laten instorten bij het regelen van de tijdelijke bescherming voor personen die ontheemd zijn geraakt door de invasie van Oekraïne, kwam tot uiting in uitvoeringsbesluit 2022/382 en de daaropvolgende verlengingen. Het is terug te vinden in overweging 16 van uitvoeringsbesluit 2022/382[42], overweging 7 van uitvoeringsbesluit 2023/2409[43] en de overwegingen 7 en 8 van uitvoeringsbesluit 2024/1836[44].

[40] Wat het uitputtende karakter ervan betreft, zie arrest van 19 maart 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[41] Volgens punt 51 van het arrest van 1 augustus 2022, Bundesrepublik Deutschland (Kind van vluchtelingen, geboren buiten de ontvangende staat) (C-720/20, EU:C:2022:603), „[...] volgt zowel uit het uitputtende karakter van de opsomming in artikel 33, lid 2, van [richtlijn 2013/32] als uit het afwijkende karakter van de in deze opsomming genoemde gronden voor niet-ontvankelijkheid, dat [deze bepaling] strikt moet worden uitgelegd en dus niet kan worden toegepast op een situatie die niet overeenstemt met de bewoordingen ervan".

[42] „De invoering van tijdelijke bescherming zal naar verwachting [...] de betrokken lidstaten ten goede komen, aangezien de rechten waarmee tijdelijke bescherming gepaard gaat, het voor die ontheemden minder noodzakelijk maken onmiddellijk om internationale bescherming te verzoeken[, waardoor] *het risico [kan] worden beperkt dat hun asielstelsels overbelast raken* [...]". Cursivering van mij.

[43] „De verlenging van de tijdelijke bescherming zal er ook toe bijdragen dat de asielstelsels van de lidstaten niet worden overspoeld door een aanzienlijke toename van het aantal verzoeken om internationale bescherming dat kan worden ingediend door personen die tijdelijke bescherming genieten tot en met 4 maart 2024, indien de tijdelijke bescherming tegen die tijd zou worden stopgezet, of door personen die de oorlog in Oekraïne ontvluchten en na die datum en vóór 4 maart 2025 in de Unie aankomen."

[44] Er bestaat „een risico voor de efficiënte werking van de nationale asielstelsels [...]; als de tijdelijke bescherming op korte termijn zou worden stopgezet, zouden alle personen die die bescherming genoten, onmiddellijk om internationale bescherming verzoeken".

75. De lidstaten beschikken dan ook over een zekere speelruimte om het tempo waarin zij verzoeken om internationale bescherming behandelen, aan te passen en zo te voorkomen dat hun nationale asielstelsels overbelast raken. [45]

76. Dit risico van overbelasting kan bij besluit van de Uniewetgever tijdelijke beperkingen van het recht op toegang tot internationale bescherming voor personen die tijdelijke bescherming genieten, rechtvaardigen. In een dergelijk geval zal het erom gaan de reactie af te stemmen op de reële mogelijkheden om het hoofd te bieden aan een uitzonderlijke situatie, die wordt veroorzaakt door de massale uittocht van ontheemden.

77. Richtlijn 2001/55 maakt dus deel uit van het gemeenschappelijke stelsel voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming, dat reeds voorziet in de mogelijkheid om de betrokken beslissing uit te stellen wanneer „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” (artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32). [46]

78. Mijns inziens mogen deze tijdelijke beperkingen echter niet leiden tot de *niet-ontvankelijkverklaring* van elk verzoek om subsidiaire bescherming. [47] Het gemeenschappelijke stelsel inzake internationale bescherming staat niet toe dat een nationale regel in het algemeen vereist dat *alle verzoeken* om subsidiaire bescherming van personen die tijdelijke bescherming genieten, niet-ontvankelijk worden verklaard.

79. Verordening (EU) nr. 604/2013 [48] ziet dan weer op situaties die worden gekenmerkt door de aankomst van een buitengewoon groot aantal derdelanders die internationale bescherming wensen [49]. Artikel 33 van die verordening voert „een mechanisme in voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing, waarbij met name wordt beoogd om te vermijden dat de toepassing van die verordening in gevaar kan komen door een kennelijk risico van bijzondere druk op het asielstelsel van een lidstaat”. [50]

80. Ook in deze gevallen heeft de Uniewetgever niet toegestaan dat de lidstaten op eigen houtje beslissen dat verzoeken om internationale bescherming automatisch niet-ontvankelijk zijn.

[45] Het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-249/25 (thans aanhangig bij het Hof) betreft de vraag of de lidstaten de behandeling van een verzoek om internationale bescherming van een persoon die tijdelijke bescherming geniet mogen *opschorten*. In het kader van de onderhavige prejudiciële verwijzing hebben de Zweedse autoriteiten deze behandeling daarentegen niet opgeschort, maar het verzoek om toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus eenvoudigweg afgewezen, zoals hierboven beschreven. Op de ter terechtzitting gestelde vraag of het niet meer in overeenstemming zou zijn met het evenredigheidsbeginsel om de beslissingstermijn op te schorten dan om verzoeken om subsidiaire bescherming niet-ontvankelijk te verklaren, heeft de Zweedse regering geantwoord dat dit een zaak was van de immigratiedienst, als onafhankelijke autoriteit, en dat het niet aan de regering stond om te beoordelen hoe de immigratiedienst de wet toepast.

[46] Arrest van 8 mei 2025, Zimir (C-662/23, EU:C:2025:326, punt 32).

[47] In de zin waarnaar ik heb verwezen in voetnoot 7 van deze conclusie.

[48] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31; hierna: „Dublin III-verordening”).

[49] Arrest van 26 juli 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, punt 96).

[50] Ibidem, punt 95.

3. Tussenconclusie

81. Kortom, het antwoord dat ik voorstel op de eerste drie prejudiciële vragen luidt als volgt:

– richtlijn 2001/55 dient in het licht van de richtlijnen 2011/95 en 2013/32 aldus te worden uitgelegd dat derdelanders of staatlozen die tijdelijke bescherming genieten op grond van richtlijn 2001/55, kunnen verzoeken om internationale bescherming in de tweeledige betekenis ervan, namelijk de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus;

– artikel 17, lid 1, van richtlijn 2001/55, artikel 18 van richtlijn 2011/95 en artikel 10 van richtlijn 2013/32 hebben rechtstreekse werking voor zover zij derdelanders of staatlozen het recht verlenen een verzoek om internationale bescherming in te dienen.

C. Vierde prejudiciële vraag

82. In het licht van het antwoord dat ik voorstel op de eerste drie prejudiciële vragen zou de vreemdelingenwet onverenigbaar zijn met het Unierecht indien die wet personen die tijdelijke bescherming genieten absoluut verbiedt om subsidiaire bescherming te verzoeken.

83. Het staat aan de verwijzende rechter om het nationale recht uit te leggen. Onder voorbehoud van zijn beoordeling acht ik het eventueel denkbaar dat § 5 van hoofdstuk 21 van de vreemdelingenwet – om deze bepaling in overeenstemming te brengen met het Unierecht – aldus wordt gelezen dat op verzoeken om subsidiaire bescherming naar analogie dezelfde behandelingsregeling wordt toegepast als op verzoeken om toekenning van de vluchtelingenstatus, met als uitgangspunt dat het in beide gevallen gaat om verzoeken om *internationale bescherming*.[51]

84. Indien de verwijzende rechter van oordeel zou zijn dat een dergelijke uitlegging onmogelijk (contra legem) is, zou hij de bepalingen van de vreemdelingenwet die het litigieuze aspect regelen buiten toepassing moeten laten.

85. In de opmerkingen van de Zweedse regering en de immigratiedienst wordt de doelstelling onderstreept om het nationale asielstelsel te beschermen. Zij voeren aan dat, aangezien de tijdelijke bescherming een uitzonderlijk mechanisme is, deze doelstelling in het gedrang zou komen indien Zweden zou worden verplicht de verzoeken om subsidiaire bescherming gedurende de periode van tijdelijke bescherming te behandelen.[52]

86. Dit argument zou in voorkomend geval kunnen slagen (indien het gevaar voor instorting van het stelsel wordt aangetoond) om beslissingen uit te stellen waarbij, na een onderzoek ten gronde, antwoord wordt gegeven op verzoeken om internationale bescherming of om het mechanisme

[51] In de eerste alinea van § 5 van hoofdstuk 21 van de vreemdelingenwet wordt erop gewezen dat de afgifte van een verblijfstitel tijdelijke bescherming verenigbaar is met de behandeling van een aanvraag voor een dergelijke titel als vluchteling. Volgens de tweede alinea kan „[d]e behandeling van een op grond van de eerste alinea ingediend verzoek [...] slechts om bijzondere redenen worden uitgesteld".

[52] Punten 4, 6, 7, 8 en 10 van de opmerkingen van de Zweedse regering en verschillende (ongenummerde) punten van de opmerkingen van de immigratiedienst. Ter terechtzitting heeft zowel de Zweedse regering als de immigratiedienst gewezen op mogelijke risico's voor het Zweedse asielstelsel, maar hebben zij niet concreet aangegeven welke objectieve elementen dit stelsel zodanig in gevaar zouden kunnen brengen dat het noodzakelijk zou zijn om verzoeken om toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus die zijn ingediend door personen die tijdelijke bescherming genieten, automatisch en zonder voorafgaande behandeling af te wijzen.

voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing op asielgebied in werking te stellen, maar niet om de niet-ontvankelijkheid van dergelijke verzoeken te rechtvaardigen wanneer deze een verzoek om toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus omvatten.

87. De Zweedse regering en de immigratiedienst trachten de beperking van de behandeling tot verzoeken om toekenning van de vluchtelingenstatus te rechtvaardigen door erop te wijzen dat de internationale verplichtingen van de Zweedse staat uit hoofde van het Verdrag van Genève worden nagekomen. [53]

88. Dit laatste argument moet eveneens worden afgewezen. Het is juist dat § 5 van hoofdstuk 21 van de vreemdelingenwet in overeenstemming is met het Verdrag van Genève en het Unierecht doordat het personen die tijdelijke bescherming genieten, toestaat om te verzoeken om toekenning van de vluchtelingenstatus. Zweden komt dus zijn „internationale verplichtingen" na, maar schendt het Unierecht indien het deze begunstigden de mogelijkheid ontzegt om subsidiaire bescherming aan te vragen, wat buiten het Verdrag van Genève valt maar wordt opgelegd door artikel 78 VWEU en de richtlijnen 2011/95 en 2013/32.

V. Conclusie

89. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van de Förvaltningsrätt i Göteborg, migrationsdomstol te beantwoorden als volgt:

„De artikelen 3, 17 en 19 van richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen,

gelezen in samenhang met artikel 1, artikel 2, onder a), f), g) en h), en artikel 18 van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming,

en gelezen in samenhang met artikel 2, onder b), h), i) en k), en artikel 10, lid 2, van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming,

moeten aldus worden uitgelegd dat

derdelanders of staatlozen die tijdelijke bescherming genieten op grond van richtlijn 2001/55, kunnen verzoeken om internationale bescherming in de tweeledige betekenis ervan, namelijk de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus, op grond van de richtlijnen 2011/95 en 2013/32;

[53] Punt 13 van de opmerkingen van de Zweedse regering en een (ongenummerd) punt van de opmerkingen van de immigratiedienst.

artikel 17, lid 1, van richtlijn 2001/55, artikel 18 van richtlijn 2011/95 en artikel 10 van richtlijn 2013/32 rechtstreekse werking hebben voor zover zij derdelanders of staatlozen het recht verlenen een verzoek om internationale bescherming in te dienen;

deze bepalingen zich verzetten tegen een regeling of een vaste administratieve praktijk van een lidstaat waarbij, wanneer een ontheemde die tijdelijke bescherming geniet een verzoek om toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus indient, dat verzoek wordt afgewezen zonder te beoordelen of aan de voorwaarden voor toegang tot deze status is voldaan."