ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

19 december 2024*

„Prejudiciële verwijzing – Asielbeleid – Tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden – Richtlijn 2001/55/EG – Artikelen 4 en 7 – Invasie van Oekraïne door de Russische strijdkrachten – Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 – Artikel 2, lid 3 – Mogelijkheid voor een lidstaat om de tijdelijke bescherming toe te passen op ontheemden op wie dat besluit geen betrekking heeft – Tijdstip waarop een lidstaat die tijdelijke bescherming heeft verleend aan dergelijke personen deze bescherming kan beëindigen – Terugkeer van illegaal verblijvende derdelanders – Richtlijn 2008/115/EG – Artikel 6 – Terugkeerbesluit – Tijdstip waarop een lidstaat een terugkeerbesluit kan nemen – Illegaal verblijf”

In de gevoegde zaken C-244/24 en C-290/24 [Kaduna] [i],

betreffende twee verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Nederland) (C-244/24), en door de Raad van State (Nederland) (C-290/24), bij beslissingen van 29 maart 2024 en 25 april 2024, ingekomen bij het Hof op respectievelijk 4 april 2024 en 25 april 2024, in de procedures

**P** (C-244/24),

**AI,**

**ZY,**

**BG** (C-290/24)

tegen

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,**

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, T. von Danwitz, vicepresident, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (rapporteur), I. Jarukaitis, S. Rodin, A. Kumin, N. Jääskinen, D. Gratsias en M. Gavalec, kamerpresidenten, E. Regan, J. Passer, Z. Csehi en O. Spineanu-Matei, rechters,

advocaat-generaal: J. Richard de la Tour,

* Procestaal: Nederlands.

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

griffier: N. Mundhenke, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 september 2024,

gelet op de opmerkingen van:

– P, vertegenwoordigd door C. E. van Diepen, advocaat,

– AI, vertegenwoordigd door P. Krämer-Ograjensek, advocaat,

– ZY, vertegenwoordigd door R. H. T. van Boxmeer, advocaat,

– BG, vertegenwoordigd door T. E. van Houwelingen-Boer, advocaat,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman, A. Hanje en J. Langer als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Baeckelmans, F. Blanc-Simonetti, M. Debieuvre en A. Katsimerou als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 oktober 2024,

het navolgende

## Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van:

– artikel 4 en artikel 7, lid 1, 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 (PB 2001, L 212, blz. 12), artikel 2, lid 3, van uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 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), en artikel 1 van uitvoeringsbesluit (EU) 2023/2409 van de Raad van 19 oktober 2023 tot verlenging van de tijdelijke bescherming zoals ingevoerd bij uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 (PB L, 2023/2409);

– artikel 6 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98).

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen tussen enerzijds P (C-244/24) alsmede AI, ZY en BG (C-290/24), derdelanders, en anderzijds de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland) (hierna: „Staatssecretaris"), over de beëindiging van de aan deze derdelanders verleende tijdelijke bescherming en de rechtmatigheid van de jegens hen uitgevaardigde terugkeerbesluiten.

## Toepasselijke bepalingen

### *Unierecht*

*Bepalingen betreffende de tijdelijke bescherming*

– *Richtlijn 2001/55*

3 De overwegingen 2, 8 en 13 van richtlijn 2001/55 luiden:

„(2) Gevallen van massale toestroom van ontheemden die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren, zijn in de voorbije jaren in Europa in belang toegenomen. In die gevallen kan het nodig zijn buitengewone voorzieningen te treffen, die aan die personen onmiddellijke en tijdelijke bescherming bieden.

[...]

(8) Het is derhalve nodig minimumnormen vast te stellen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden, alsmede maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van ontheemden.

[...]

(13) Gezien het uitzonderlijke karakter van de in deze richtlijn vastgestelde bepalingen om het hoofd te kunnen bieden aan een massale toestroom of een imminente massale toestroom van ontheemden afkomstig uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren, dient de aangeboden bescherming van beperkte duur te zijn."

4 Artikel 1 van deze richtlijn 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."

5 Artikel 2 van die richtlijn bepaalt het volgende:

„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;

[...]

g) ‚verblijfstitel': elke door de autoriteiten van een lidstaat afgegeven en volgens zijn wetgeving opgestelde vergunning of toestemming, op grond waarvan het een onderdaan van een derde land of een staatloze is toegestaan op het grondgebied van die lidstaat te verblijven;

[...]"

6 In artikel 3, lid 1, van diezelfde richtlijn is bepaald:

„De tijdelijke bescherming loopt niet vooruit op de erkenning van de status van vluchteling zoals bedoeld in het Verdrag [betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951, *United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954), zoals aangevuld door het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967]."

7 Artikel 4 van richtlijn 2001/55 luidt als volgt:

„1. Onverminderd artikel 6 duurt de tijdelijke bescherming één jaar. Wanneer de bescherming niet op grond van artikel 6, lid 1, onder b), wordt beëindigd, kan deze automatisch met telkens zes maanden worden verlengd voor maximaal één jaar.

2. Indien er aanleiding blijft om tijdelijke bescherming te verlenen, kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie, die tevens elk verzoek van een lidstaat om bij de Raad een voorstel in te dienen, onderzoekt, besluiten de tijdelijke bescherming met maximaal één jaar te verlengen."

8 Artikel 5 van deze richtlijn bepaalt:

„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.

[...]

3. Het besluit van de Raad heeft tot gevolg dat de ontheemden waarop het betrekking heeft in alle lidstaten tijdelijke bescherming krijgen, overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn. Het besluit omvat ten minste:

a) een omschrijving van de specifieke groepen personen waarop de tijdelijke bescherming van toepassing is;

b) de datum waarop de tijdelijke bescherming ingaat;

[...]

4. Het besluit van de Raad is gebaseerd op:

a) een onderzoek van de situatie en de omvang van de verplaatsingen van ontheemden;

b) de beoordeling van de wenselijkheid de tijdelijke bescherming in werking te stellen, rekening houdende met mogelijkheden van spoedhulp en maatregelen ter plaatse of de ontoereikendheid daarvan;

c) de mededelingen van de lidstaten, de Commissie, [de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR)] en andere relevante internationale organisaties.

[...]"

9 Artikel 6 van die richtlijn bepaalt het volgende:

„1. De tijdelijke bescherming wordt beëindigd:

a) wanneer de maximale duur is bereikt, hetzij

b) op ieder moment, door de vaststelling van een met gekwalificeerde meerderheid genomen besluit van de Raad, op voorstel van de Commissie, die tevens elk verzoek van een lidstaat om een voorstel aan de Raad voor te leggen, onderzoekt.

2. Het besluit van de Raad is gebaseerd op de vaststelling dat de situatie in het land van oorsprong een veilige en duurzame terugkeer van degenen die tijdelijke bescherming hebben verkregen, mogelijk maakt, met eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de verplichtingen van de lidstaten inzake het verbod tot uitzetting of teruggeleiding. Het Europees Parlement wordt van het besluit van de Raad in kennis gesteld."

10 Artikel 7 van diezelfde richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten kunnen andere categorieën ontheemden dan die welke onder het in artikel 5 bedoelde besluit van de Raad vallen, tijdelijke bescherming krachtens deze richtlijn bieden ingeval deze om dezelfde redenen ontheemd zijn en uit hetzelfde land of dezelfde regio van oorsprong komen. Zij stellen de Raad en de Commissie hiervan onverwijld in kennis.

2. De artikelen 24, 25 en 26 zijn niet van toepassing op het gebruik van de in lid 1 bedoelde mogelijkheid, met uitzondering van de structurele steun in het kader van het bij beschikking 2000/596/EG [van de Raad van 28 september 2000 tot instelling van een Europees

Vluchtelingenfonds (PB 2000, L 252, blz. 12)] ingestelde Europese vluchtelingenfonds, onder de in die beschikking vermelde voorwaarden."

11 Hoofdstuk III („Verplichtingen van de lidstaten jegens de begunstigden van de tijdelijke bescherming") van richtlijn 2001/55 bevat de artikelen 8 tot en met 16 van deze richtlijn.

12 Artikel 8, lid 1, van die richtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten nemen de nodige maatregelen opdat de begunstigden voor de volledige duur van de tijdelijke bescherming over verblijfstitels beschikken. Hiertoe worden documenten of andere, gelijkwaardige bewijsstukken verstrekt."

13 Hoofdstuk IV („Toegang tot asielprocedures in de context van tijdelijke bescherming") van richtlijn 2001/55 bevat de artikelen 17 tot en met 19 van deze richtlijn.

14 In artikel 17 van die richtlijn 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."

15 Hoofdstuk V („Terugkeer en maatregelen na afloop van de tijdelijke bescherming") van richtlijn 2001/55 bevat de artikelen 20 tot en met 23.

16 Artikel 20 van deze richtlijn bepaalt:

„Wanneer de tijdelijke bescherming eindigt, is het algemene recht inzake bescherming, binnenkomst en verblijf van vreemdelingen in de lidstaten van toepassing, onverminderd de artikelen 21, 22 en 23."

17 Artikel 21 van die richtlijn luidt als volgt:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om de vrijwillige terugkeer van personen die tijdelijke bescherming genieten of wier tijdelijke bescherming afgelopen is, mogelijk te maken. De lidstaten dragen er zorg voor dat de bepalingen inzake de vrijwillige terugkeer van personen die tijdelijke bescherming genieten, een terugkeer waarbij de menselijke waardigheid geëerbiedigd wordt, vergemakkelijken.

De lidstaten dragen er zorg voor dat de betrokkenen hun besluit tot terugkeer met kennis van zaken nemen. De lidstaten kunnen voorzien in de mogelijkheid van verkennende bezoeken.

2. Zolang de tijdelijke bescherming niet is geëindigd, nemen de lidstaten met welwillendheid, op grond van de in het land van oorsprong heersende omstandigheden, de verzoeken om terugkeer naar de lidstaat van opvang in behandeling van personen die tot dan toe tijdelijke bescherming hebben genoten en hun recht op vrijwillige terugkeer hebben uitgeoefend.

3. Aan het einde van de tijdelijke bescherming kunnen de lidstaten voor personen die voor die bescherming in aanmerking zijn gekomen en onder een programma voor vrijwillige terugkeer vallen, tot verlenging om persoonlijke redenen van de in hoofdstuk III bedoelde verplichtingen besluiten. Deze verlenging geldt tot de datum van terugkeer."

18 Artikel 22 van richtlijn 2001/55 bepaalt het volgende:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om de gedwongen terugkeer van personen van wie de tijdelijke bescherming is geëindigd en die niet voor toelating in aanmerking komen, met eerbiediging van de menselijke waardigheid te laten verlopen.

2. In gevallen van gedwongen terugkeer onderzoeken de lidstaten of er dwingende redenen van humanitaire aard zijn die de terugkeer in welomschreven gevallen onmogelijk of onredelijk zouden kunnen maken."

19 In artikel 23 van deze richtlijn is bepaald:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen met betrekking tot de verblijfsvoorwaarden voor personen die tijdelijke bescherming hebben genoten en voor wie het gelet op hun gezondheidstoestand niet verantwoord is om te reizen, bijvoorbeeld omdat ze ernstige negatieve gevolgen zouden ondervinden als de behandeling onderbroken wordt. Uitzetting blijft voor de duur van deze situatie achterwege.

2. De lidstaten kunnen toestaan dat gezinnen waarvan de minderjarige kinderen in een lidstaat schoolgaan, voor bepaalde verblijfsvoorwaarden in aanmerking kunnen komen, waardoor de betrokken kinderen de lopende schoolperiode kunnen afmaken."

– *Uitvoeringsbesluit 2022/382*

20 In de overwegingen 7, 11 tot en met 14 en 21 van uitvoeringsbesluit 2022/382 staat te lezen:

„(7) Die cijfers wijzen erop dat de Unie waarschijnlijk te maken zal krijgen met een situatie van massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne die vanwege de Russische militaire agressie niet kunnen terugkeren naar hun land of regio van oorsprong. De toestroom zou waarschijnlijk van dien aard zijn dat er ook een duidelijk risico bestaat dat de asielstelsels van de lidstaten de aankomsten niet kunnen verwerken zonder nadelige gevolgen voor de goede werking ervan en voor de belangen van de betrokkenen en van andere personen die om bescherming vragen.

[...]

(11) Dit besluit strekt ertoe tijdelijke bescherming in te voeren voor Oekraïense onderdanen die in Oekraïne verblijven en sinds 24 februari 2022 ontheemd zijn geraakt door de militaire invasie van de Russische strijdkrachten die op die datum begon. Tijdelijke bescherming moet tevens worden ingevoerd voor onderdanen van andere derde landen dan Oekraïne die sinds 24 februari 2022 uit Oekraïne ontheemd zijn geraakt en die vóór 24 februari 2022 in Oekraïne de vluchtelingenstatus of gelijkwaardige bescherming genoten. Daarnaast is het van belang de eenheid van gezinnen te bewaren en te voorkomen dat leden van hetzelfde gezin een verschillende status genieten. Daarom moet ook tijdelijke bescherming worden ingevoerd voor de gezinsleden van die personen indien het gezin reeds in Oekraïne bestond en er verbleef ten tijde van de omstandigheden rond de massale toestroom van ontheemden.

(12) Voorts is het ook passend te voorzien in de bescherming van staatlozen en onderdanen van andere derde landen dan Oekraïne die kunnen aantonen dat ze vóór 24 februari 2022 legaal in Oekraïne verbleven op basis van een overeenkomstig het Oekraïense recht afgegeven geldige permanente verblijfsvergunning, en die niet onder veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong kunnen terugkeren. Die bescherming moet worden geboden ofwel door dit besluit op hen toe te passen, ofwel door hun andere afdoende bescherming uit hoofde van het nationale recht te bieden, te bepalen door elke lidstaat. Personen die de bescherming wensen te genieten, moeten kunnen aantonen dat zij voldoen aan die criteria om in aanmerking te komen, door de relevante documenten te overleggen aan de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat. Kunnen zij de relevante documenten niet overleggen, dan moeten de lidstaten hen doorverwijzen naar de toepasselijke procedure.

(13) Overeenkomstig richtlijn [2001/55] kunnen de lidstaten ook tijdelijke bescherming bieden aan alle andere staatlozen of onderdanen van andere derde landen dan Oekraïne, die wettelijk in Oekraïne verblijven en die niet onder veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong kunnen terugkeren. Daarbij kan het onder meer gaan om onderdanen van derde landen die ten tijde van de gebeurtenissen die tot de massale toestroom van ontheemden hebben geleid, voor kortere tijd in Oekraïne studeerden of werkten. Dergelijke personen moeten hoe dan ook op humanitaire gronden tot de Unie worden toegelaten, zonder dat zij met name in het bezit hoeven te zijn van een geldig visum of van voldoende middelen van bestaan of een geldig reisdocument, teneinde voor een veilige doorgang te zorgen met het oog op terugkeer naar hun land of regio van oorsprong.

(14) De lidstaten kunnen ook andere categorieën van ontheemden dan die waarop dit besluit van toepassing is, tijdelijke bescherming bieden indien die personen om dezelfde redenen ontheemd zijn geraakt uit hetzelfde land of dezelfde regio van oorsprong als bedoeld in dit besluit. In dat geval moeten de lidstaten de Raad en de Commissie daar onmiddellijk van in kennis stellen. In dat verband moeten de lidstaten worden aangemoedigd te overwegen de tijdelijke bescherming uit te breiden tot personen die Oekraïne kort voor 24 februari 2022 zijn ontvlucht omdat de spanningen toenamen of die zich net vóór die datum op het grondgebied van de Unie bevonden (bijvoorbeeld voor vakantie of werk) en die als gevolg van het gewapende conflict niet naar Oekraïne kunnen terugkeren.

[...]

(21) Overeenkomstig richtlijn [2001/55] moet de duur van de tijdelijke bescherming aanvankelijk één jaar bedragen. Wanneer de bescherming niet uit hoofde van artikel 6, lid 1, punt b), van die richtlijn wordt beëindigd, moet zij automatisch met telkens zes maanden worden verlengd voor maximaal één jaar. De Commissie zal de situatie voortdurend monitoren en evalueren. Zij kan de Raad te allen tijde voorstellen dat een einde wordt gemaakt aan de tijdelijke bescherming omdat de situatie in Oekraïne zodanig is dat de personen aan wie tijdelijke bescherming is verleend, onder veilige en duurzame omstandigheden kunnen terugkeren, of dat de tijdelijke bescherming met maximaal één jaar wordt verlengd."

21 Artikel 1 van dit uitvoeringsbesluit bepaalt:

„Vastgesteld is dat er een massale toestroom in de Unie is van ontheemde personen die Oekraïne hebben moeten verlaten als gevolg van een gewapend conflict."

22 In artikel 2, leden 1 tot en met 3, van dat besluit is bepaald:

„1. Dit besluit is van toepassing op de volgende categorieën van personen die sinds 24 februari 2022 ontheemd zijn geraakt als gevolg van de militaire invasie door de Russische strijdkrachten die op die datum begon:

a) Oekraïense onderdanen die vóór 24 februari 2022 in Oekraïne verbleven;

b) staatlozen en onderdanen van andere derde landen dan Oekraïne die vóór 24 februari 2022 in Oekraïne internationale bescherming of gelijkwaardige nationale bescherming genoten;

c) gezinsleden van de in punten a) en b) genoemde personen.

2. De lidstaten passen dit besluit of passende bescherming uit hoofde van hun eigen nationale recht toe op staatlozen en onderdanen van andere derde landen dan Oekraïne die kunnen aantonen dat zij vóór 24 februari 2022 legaal in Oekraïne verbleven op basis van een geldige permanente verblijfsvergunning die overeenkomstig Oekraïens recht is afgegeven, en die niet in staat zijn in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong terug te keren.

3. Overeenkomstig artikel 7 van richtlijn [2001/55] kunnen de lidstaten dit besluit ook toepassen op andere personen, onder wie staatlozen en onderdanen van andere derde landen dan Oekraïne, die legaal in Oekraïne verbleven en die niet in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong kunnen terugkeren."

23 Overeenkomstig artikel 4 is uitvoeringsbesluit 2022/382 in werking getreden op de datum van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*, te weten 4 maart 2022.

– *Uitvoeringsbesluit 2023/2409*

24 De overwegingen 3 en 7 van uitvoeringsbesluit 2023/2409 luiden:

„(3) Overeenkomstig richtlijn [2001/55] was de tijdelijke bescherming eerst van toepassing voor een initiële periode van één jaar, tot en met 4 maart 2023, en werd deze vervolgens automatisch met één jaar verlengd tot en met 4 maart 2024.

[...]

(7) Het grote aantal ontheemden in de Unie dat tijdelijke bescherming geniet, zal waarschijnlijk niet afnemen zolang de oorlog tegen Oekraïne voortduurt. Een verlenging van de tijdelijke bescherming is derhalve noodzakelijk om de situatie aan te pakken van personen die momenteel tijdelijke bescherming genieten in de Unie of die vanaf 4 maart 2024 een dergelijke bescherming nodig zullen hebben, aangezien hierdoor wordt voorzien in onmiddellijke bescherming en toegang tot een geharmoniseerd pakket rechten, terwijl de formaliteiten bij een massale toestroom naar de Unie tot een minimum worden beperkt. 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."

25 Artikel 1 van dit uitvoeringsbesluit bepaalt:

„De tijdelijke bescherming die wordt verleend aan ontheemden uit Oekraïne als bedoeld in artikel 2 van uitvoeringsbesluit [2022/382], wordt met één jaar verlengd tot en met 4 maart 2025."

– *Uitvoeringsbesluit 2024/1836*

26 Artikel 1 van 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) bepaalt:

„De tijdelijke bescherming die wordt verleend aan ontheemden uit Oekraïne als bedoeld in artikel 2 van uitvoeringsbesluit [2022/382], [...] wordt opnieuw met één jaar verlengd, tot en met 4 maart 2026."

*Andere relevante bepalingen*

– *Richtlijn 2008/115*

27 Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2008/115 bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing op illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen."

28 In artikel 4, lid 2, van deze richtlijn is bepaald:

„Deze richtlijn laat onverlet de bepalingen van het communautaire acquis op het gebied van immigratie en asiel die gunstiger zijn voor de onderdanen van derde landen."

29 Artikel 5 van die richtlijn luidt als volgt:

„Bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn houden de lidstaten rekening met:

a) het belang van het kind;

b) het familie- en gezinsleven;

c) de gezondheidstoestand van de betrokken onderdaan van een derde land,

en eerbiedigen zij het beginsel van non-refoulement."

30 Artikel 6 van diezelfde richtlijn bepaalt:

„1. Onverminderd de in de leden 2 tot en met 5 vermelde uitzonderingen, vaardigen de lidstaten een terugkeerbesluit uit tegen de onderdaan van een derde land die illegaal op hun grondgebied verblijft.

[...]

6. Deze richtlijn belet niet dat in de lidstaten het besluit inzake de beëindiging van het legaal verblijf tezamen met een terugkeerbesluit en/of een verwijderingsbesluit en/of een inreisverbod overeenkomstig de nationale wetgeving met één administratieve of rechterlijke besluit of handeling kan worden genomen, onverminderd de procedurele waarborgen die zijn vervat in hoofdstuk III en in andere toepasselijke bepalingen van het communautair en het nationaal recht."

– *Richtlijn 2013/32*

31 Artikel 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 (PB 2013, L 180, blz. 60) bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

q) ‚volgend verzoek': een later verzoek om internationale bescherming dat wordt gedaan nadat een definitieve beslissing over een vorig verzoek is genomen, met inbegrip van de gevallen waarin de verzoeker zijn verzoek expliciet heeft ingetrokken en de gevallen waarin de beslissingsautoriteit een verzoek heeft afgewezen na de impliciete intrekking ervan overeenkomstig artikel 28, lid 1."

32 Artikel 33, lid 2, van deze richtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten kunnen een verzoek om internationale bescherming alleen als niet-ontvankelijk beschouwen wanneer:

[...]

d) het verzoek een volgend verzoek is en er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt overeenkomstig 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 (PB 2011, L 337, blz. 9)]; [...]

[...]"

– *Verordening 2016/399*

33 Artikel 6 van verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB 2016, L 77, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2018/1240 van het Europees Parlement en de Raad van 12 september 2018 (PB 2018, L 236, blz. 1), legt de toegangsvoorwaarden op het grondgebied van de Unie vast voor derdelanders voor een

voorgenomen verblijf van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen. Daartoe behoort de verplichting voor onderdanen van bepaalde derde landen om in het bezit te zijn van een geldig visum.

– *Verordening 2018/1860*

34 Artikel 3, lid 1, van verordening (EU) 2018/1860 van het Europees Parlement en de Raad van 28 november 2018 betreffende het gebruik van het Schengeninformatiesysteem voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PB 2018, L 312, blz. 1) bepaalt:

„De lidstaten voeren in [het Schengeninformatiesysteem (SIS)] signaleringen in van onderdanen van derde landen jegens wie een terugkeerbesluit is uitgevaardigd om te verifiëren of aan de terugkeerverplichting is voldaan en om de tenuitvoerlegging van terugkeerbesluiten te ondersteunen. Wanneer een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd, wordt onverwijld een signalering inzake terugkeer in SIS ingevoerd."

## *Nederlands recht*

*Vreemdelingenwet 2000*

35 Artikel 8 van de Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (Stb. 2000, 495), in de versie zoals van toepassing in de hoofdgedingen (hierna: „Vreemdelingenwet 2000"), bepaalt:

„De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf:

[...]

f. 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;

[...]

h. in afwachting van de beslissing op een bezwaarschrift of een beroepschrift, terwijl bij of krachtens deze wet of op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op het bezwaarschrift of het beroepschrift is beslist;

[...]"

*Vreemdelingenbesluit 2000*

36 Artikel 3.1a, eerste lid, van het Besluit van 23 november 2000 tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (Stb. 2000, 497), in de versie zoals van toepassing in de hoofdgedingen (hierna: „Vreemdelingenbesluit 2000"), bepaalt:

„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 [...] richtlijn [2001/55] 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 [...] richtlijn [2001/55];

[...]

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 [VWEU] of de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte [van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3)]."

*Voorschrift Vreemdelingen 2000 alsmede Regelingen 2022 en 2023*

37 Artikel 3.9a van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 somt de categorieën vreemdelingen op als bedoeld in artikel 3.1a, eerste lid, onder e), van het Vreemdelingenbesluit 2000.

38 Dit artikel 3.9a is met terugwerkende kracht in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 ingevoegd bij artikel I van de Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 17 augustus 2022, nummer 4123685, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 in verband met het aanpassen van de doelgroep ontheemden uit Oekraïne, waaraan tijdelijke bescherming wordt verleend (Stcrt. 2022, 22623; hierna: „Regeling 2022"), dat twee versies voor dat artikel 3.9a bevat. De eerste versie gold voor de periode van 4 maart 2022 tot en met 18 juli 2022 en de tweede gold vanaf 19 juli 2022.

39 In de versie die gold tussen 4 maart 2022 en 18 juli 2022 luidde artikel 3.9a, eerste lid, onder c), van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 als volgt:

„Als vreemdelingen, bedoeld in artikel 3.1a, eerste lid, aanhef en onder e, van het [Vreemdelingenbesluit 2000], zijn aangewezen vreemdelingen die:

[...]

c. beschikken over een op 23 februari 2022 geldige Oekraïense verblijfsvergunning en ten aanzien van wie aannemelijk is dat zij Oekraïne na 26 november 2021 hebben verlaten."

40 In de sinds 19 juli 2022 geldende versie, luidt artikel 3.9a, eerste lid, van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 als volgt:

„Als vreemdelingen, bedoeld in artikel 3.1a, eerste lid, aanhef en onder e, van het [Vreemdelingenbesluit 2000], zijn aangewezen vreemdelingen die:

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."

41 Artikel II van Regeling 2022 bevat een overgangsregeling en bepaalt:

„Artikel 3.9a, eerste lid, aanhef en onder c, [van het Voorschrift Vreemdelingen 2000], zoals dat luidde tot 19 juli 2022, blijft tot 4 maart 2023 van toepassing op vreemdelingen:

a. die niet beschikken over een op 23 februari 2022 geldige Oekraïense permanente verblijfsvergunning; en

b. die vóór 19 juli 2022 stonden ingeschreven in de [Basisregistratie Personen (hierna: ‚BRP')]."

42 Deze overgangsregeling is verlengd bij artikel II van de Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 1 maart 2023, nummer 4507236, in verband met de verlenging van de duur van tijdelijke bescherming aan een groep ontheemden uit Oekraïne (Stcrt. 2023, 7194; hierna: „Regeling 2023"), dat bepaalt:

„Artikel 3.9a, eerste lid, aanhef en onder c, van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, zoals dat luidde tot 19 juli 2022, blijft tot 4 september 2023 van toepassing op vreemdelingen:

a. die niet beschikken over een op 23 februari 2022 geldige Oekraïense permanente verblijfsvergunning; en

b. die vóór 19 juli 2022 stonden ingeschreven in de BRP."

## Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

### *Zaak C-244/24*

43 P is Nigeriaans staatsburger en beschikte in Oekraïne over een tijdelijke verblijfsvergunning die geldig was tot 31 januari 2023. Na de invasie op het Oekraïense grondgebied door de Russische strijdkrachten, is hij naar Nederland gevlucht en heeft hij zich op 1 juni 2022 in de BRP laten inschrijven. Op die datum hebben de Nederlandse autoriteiten tijdelijke bescherming uit hoofde van richtlijn 2001/55 toegekend aan, onder meer, derdelanders die zich in een situatie als die van P bevonden, zonder te beoordelen of zij de mogelijkheid hadden om naar hun land van oorsprong terug te keren. De Staatssecretaris heeft P dus een dergelijke bescherming verleend.

44 Op 9 augustus 2022 heeft P een asielaanvraag ingediend. Bij besluit van 24 augustus 2023 heeft de Staatssecretaris besloten zijn aanvraag buiten behandeling te stellen. Tegen dit besluit is geen beroep ingesteld.

45 Diezelfde dag, namelijk 24 augustus 2023, heeft de Staatssecretaris de tijdelijke bescherming van P beëindigd met ingang van 4 september 2023. Dit besluit is vervolgens ingetrokken op grond dat de Raad van State (Nederland) bij uitspraak van 17 januari 2024 had geoordeeld dat de Nederlandse autoriteiten de tijdelijke bescherming van derdelanders die zich in een situatie als die van P bevonden, niet vanaf 4 september 2023 konden beëindigen en dat de aan die derdelanders toegekende tijdelijke bescherming op 4 maart 2024 van rechtswege zou eindigen, hetgeen de Staatssecretaris P bij brief van 24 januari 2024 heeft meegedeeld.

46 Op 7 februari 2024 heeft de Staatssecretaris jegens P een terugkeerbesluit uitgevaardigd op grond dat zijn rechtmatig verblijf op het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden van rechtswege zou eindigen op 4 maart 2024. Bij dit besluit werd P gelast het grondgebied van de Unie binnen vier weken vanaf laatstgenoemde datum te verlaten.

47 P heeft bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Nederland), de verwijzende rechter in zaak C-244/24, beroep ingesteld en voert aan dat dit besluit onrechtmatig is. Ter ondersteuning van zijn beroep heeft hij met name betoogd dat dit besluit niet alleen prematuur maar ook onrechtmatig was, aangezien hem krachtens het Unierecht tot en met 4 maart 2025 tijdelijke bescherming moest worden verleend op grond van de verlenging van de tijdelijke bescherming waarin uitvoeringsbesluit 2023/2409 voorziet. Voorts was hij vóór de uitvaardiging van het terugkeerbesluit niet gehoord, met name over de verenigbaarheid ervan met de artikelen 3 en 8 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

48 Vooraf merkt de verwijzende rechter ten eerste op dat krachtens de Nederlandse wettelijke regeling tot omzetting van richtlijn 2001/55 de ontheemde een asielaanvraag moet indienen om een aanspraak op een verblijfsvergunning in Nederland te hebben op grond van artikel 8, onder f) of h), van de Vreemdelingenwet 2000. Die rechter wijst er tevens op dat artikel 3.1a, eerste lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000 uitvoering geeft aan artikel 7 van richtlijn 2001/55, op grond waarvan de lidstaten de tijdelijke bescherming kunnen uitbreiden tot anderen (hierna: „facultatieve tijdelijke bescherming").

49 Ten tweede merkt deze rechter op dat de Staatssecretaris, in een brief van 30 maart 2022 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, heeft meegedeeld dat hij voornemens was artikel 2, lid 3, van uitvoeringsbesluit 2022/382 toe te passen door de tijdelijke bescherming uit te breiden tot staatlozen en derdelanders die in het bezit waren van een op 23 februari 2022 in Oekraïne geldige tijdelijke verblijfsvergunning, zonder te vereisen dat werd aangetoond dat deze personen niet in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van herkomst konden terugkeren. Bij brief van 18 juli 2022 heeft de Staatssecretaris echter te kennen gegeven dat hij voornemens was de facultatieve tijdelijke bescherming met ingang van 19 juli 2022 in te trekken en tegelijkertijd te voorzien in een overgangsregeling voor degenen die deze bescherming tot dan toe genoten. Deze intrekking werd volgens de Staatssecretaris gerechtvaardigd door mogelijk misbruik en door het bestaan van secundaire stromen naar Nederland.

50 De verwijzende rechter zet uiteen dat de Staatssecretaris op 17 augustus 2022 bij de Regeling 2022 artikel 3.9a in het Voorschrift Vreemdelingen 2000 heeft ingevoegd, waarin ten eerste werd bepaald dat de facultatieve tijdelijke bescherming met ingang van 19 juli 2022 niet meer zou worden verleend en ten tweede dat voor personen aan wie op die datum reeds facultatieve tijdelijke bescherming was verleend, die bescherming op 4 maart 2023 zou eindigen.

51 Bij de Regeling 2023 is deze overgangsregeling verlengd tot en met 4 september 2023. Deze verlenging werd gerechtvaardigd door het feit dat te verwachten viel dat een aanzienlijk deel van deze personen een asielprocedure zou starten, met het risico op een tekort aan opvangplaatsen.

52 Bij uitspraak van 17 januari 2024 heeft de Raad van State evenwel geoordeeld dat met name uit de artikelen 4 en 7 van richtlijn 2001/55 volgt dat de overgangsregeling voor personen die reeds de facultatieve tijdelijke bescherming genoten, tot en met 4 maart 2024 moest blijven bestaan. Volgens die rechter kan een lidstaat wanneer hij eenmaal een dergelijke facultatieve tijdelijke bescherming heeft toegekend, deze immers niet intrekken tijdens de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2001/55 bedoelde periode, tenzij de Raad tijdens die periode krachtens artikel 6 van deze richtlijn besluit vroegtijdig een einde te maken aan de tijdelijke bescherming. Personen die de door deze lidstaat toegekende facultatieve tijdelijke bescherming genieten, worden daarentegen slechts geraakt door de verlenging van de tijdelijke bescherming waartoe de Raad krachtens artikel 4, lid 2, van die richtlijn besluit, indien die lidstaat op de datum van vaststelling van dat besluit nog een dergelijke facultatieve tijdelijke bescherming aan die groep begunstigden toekende. In casu heeft de Staatssecretaris op 19 juli 2022, dat wil zeggen op een datum vóór die van de vaststelling van uitvoeringsbesluit 2023/2409 door de Raad, besloten de tijdelijke bescherming niet langer toe te kennen aan staatlozen en derdelanders met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne.

53 Wat in de eerste plaats het argument betreft dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde terugkeerbesluit prematuur zou zijn, merkt de verwijzende rechter op dat uit artikel 2, lid 1, en artikel 6, leden 1 en 6, van richtlijn 2008/115 lijkt te volgen dat zolang een derdelander zich niet illegaal op het grondgebied bevindt, geen terugkeerbesluit ten aanzien van hem kan worden uitgevaardigd.

54 Deze rechter geeft evenwel aan dat de Raad van State in de uitspraak van 17 januari 2024 heeft geoordeeld dat het aan de Staatssecretaris stond te bepalen in welke vorm hij de begunstigden van de facultatieve tijdelijke bescherming zou meedelen dat hun verblijfsrecht op 4 maart 2024 zou eindigen. Om hun rechtsbescherming te waarborgen is aan die personen een brief gezonden waarin zij in kennis werden gesteld van de volgende fasen van de procedure. Uiteindelijk is besloten om alle terugkeerbesluiten ten aanzien van hen op 7 en 23 februari 2024 vast te stellen, teneinde hen zo snel mogelijk op de hoogte te brengen van de gevolgen van het eindigen van hun rechtmatige verblijf. Volgens de verwijzende rechter maakte deze aanpak het voor de Nederlandse autoriteiten ook gemakkelijker om die personen zo spoedig mogelijk te verwijderen. Voorts volgt uit het terugkeerbesluit zelf dat het niet in werking treedt alvorens het rechtmatige verblijf eindigt, aangezien dat besluit duidelijk stelt dat P pas vanaf 5 maart 2024 geen rechtmatig verblijf meer heeft in Nederland en dat de termijn voor vrijwillige terugkeer voor hem pas op die datum begint te lopen. Die rechter verduidelijkt evenwel dat de termijn voor het instellen van beroep tegen dat besluit ingaat op de datum waarop het besluit is uitgevaardigd.

55 De verwijzende rechter wenst dan ook te vernemen of de Staatssecretaris reeds op 7 februari 2024 een terugkeerbesluit ten aanzien van verzoeker in het hoofdgeding kon uitvaardigen, terwijl deze op die datum nog rechtmatig op het grondgebied van het Koninkrijk der Nederlanden verbleef.

56 Wat in de tweede plaats het argument betreft dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde terugkeerbesluit onrechtmatig is, betwijfelt de verwijzende rechter of de tijdelijke bescherming die krachtens artikel 7 van richtlijn 2001/55 aan verzoeker in het hoofdgeding is verleend, van rechtswege is geëindigd op 4 maart 2024, zoals volgt uit de uitspraak van de Raad van State van 17 januari 2024.

57 Ten eerste benadrukt de verwijzende rechter dat wanneer de Unie en de lidstaten op een bepaald gebied een gedeelde bevoegdheid hebben, zoals in het geval van asiel en immigratie, de lidstaten hun bevoegdheid niet meer mogen uitoefenen zodra de Unie haar eigen bevoegdheid heeft uitgeoefend.

58 Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden gebruik heeft gemaakt van de door artikel 2, lid 3, van uitvoeringsbesluit 2022/382 geboden mogelijkheid om bepaalde personen facultatieve tijdelijke bescherming te verlenen, vallen die personen volledig binnen de werkingssfeer van richtlijn 2001/55 op grond van artikel 7 ervan. Volgens de verwijzende rechter moet de aldus door een lidstaat toegekende facultatieve tijdelijke bescherming met name in overeenstemming zijn met de artikelen 4 en 6 van deze richtlijn, die dwingend en limitatief de duur en de beëindigingsmogelijkheden van de tijdelijke bescherming regelen.

59 Dit brengt met zich mee dat de facultatieve tijdelijke bescherming alleen kan worden beëindigd als de maximumduur van de tijdelijke bescherming is bereikt of als de Raad besluit die bescherming vervroegd te beëindigen. De Uniewetgever heeft immers voor alle begunstigden van richtlijn 2001/55 gebruikgemaakt van de bevoegdheid ten aanzien van de duur van de tijdelijke bescherming en het beëindigingsregime.

60 Ten tweede is de verwijzende rechter van oordeel dat uitvoeringsbesluit 2023/2409 geen onderscheid maakt tussen de verschillende groepen begunstigden van tijdelijke bescherming. Voorts merkt hij op dat in het voorstel dat tot dat uitvoeringsbesluit heeft geleid, is aangegeven dat richtlijn 2001/55 moet waarborgen dat in de gehele Unie dezelfde normen en een geharmoniseerd pakket rechten worden toegepast voor personen die ten tijde van de verlenging van de tijdelijke bescherming in de Unie worden opgevangen, hetgeen ook wordt bevestigd door overweging 7 van dat uitvoeringsbesluit.

61 Ten derde kan volgens de verwijzende rechter uit de omstandigheid dat de Raad overeenkomstig artikel 4, lid 2, van richtlijn 2001/55 tot een dergelijke verlenging besluit, niet worden afgeleid dat de lidstaten bij die gelegenheid de categorieën begunstigden van die bescherming opnieuw moeten beoordelen, aangezien de situatie van de begunstigden van facultatieve tijdelijke bescherming net zomin is gewijzigd als die van personen die rechtstreeks onder die richtlijn vallen.

62 De verwijzende rechter is van mening dat er dus voldoende redenen zijn om aan te nemen dat de personen die krachtens artikel 7 van richtlijn 2001/55 binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen, ook binnen de werkingssfeer van uitvoeringsbesluit 2023/2409 vallen, zodat zij tot en met 4 maart 2025 recht hebben op tijdelijke bescherming uit hoofde van deze richtlijn.

63 Tegen deze achtergrond heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 6 van [richtlijn 2008/115] zo worden uitgelegd, dat het zich ertegen verzet dat een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd op een datum waarop een vreemdeling nog rechtmatig verblijf heeft op het grondgebied van een lidstaat?

2) Maakt het voor de beantwoording van de voorgaande vraag uit of in het terugkeerbesluit een datum is opgenomen waarop het rechtmatig verblijf eindigt, die datum in de nabije toekomst ligt en bovendien de rechtsgevolgen van het terugkeerbesluit pas op dat latere moment optreden?

3) Dient artikel 1 van [uitvoeringsbesluit 2023/2409] zo te worden uitgelegd, dat [de daarin vastgelegde] verlenging [van de tijdelijke bescherming] ook betrekking heeft op een groep derdelanders die door een lidstaat via de facultatieve bepaling van artikel 2, derde lid, van [uitvoeringsbesluit 2022/382] reeds onder de werking van [richtlijn 2001/55] zijn gebracht, ook al heeft de lidstaat er op een later moment voor gekozen om aan die groep derdelanders niet langer tijdelijke bescherming meer te bieden?"

***Zaak C-290/24***

64 AI, ZY en BG zijn derdelanders die in het bezit waren van een op 24 februari 2022 in Oekraïne geldige tijdelijke verblijfsvergunning. Na hun vertrek uit Oekraïne als gevolg van de invasie op het grondgebied van dit land door de Russische strijdkrachten, hebben deze derdelanders zich in Nederland laten inschrijven in de BRP en hebben zij asiel aangevraagd in een periode waarin de Nederlandse autoriteiten tijdelijke bescherming verleenden aan derdelanders die in Oekraïne een tijdelijke verblijfsvergunning hadden, zonder dat daarbij werd beoordeeld of zij in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong konden terugkeren. De Staatssecretaris heeft deze derdelanders derhalve tijdelijke bescherming verleend op grond van richtlijn 2001/55.

65 Bij drie besluiten van 7 februari 2024 heeft de Staatssecretaris AI, ZY en BG opgedragen het grondgebied van de Unie te verlaten binnen vier weken vanaf 4 maart 2024.

66 Bij uitspraken van 19 maart 2024 en 27 maart 2024 zijn de beroepen van AI en BG tegen de hen betreffende besluiten gegrond verklaard en zijn die besluiten nietig verklaard. Tegen deze uitspraken heeft de Staatssecretaris hoger beroep ingesteld bij de Raad van State, de verwijzende rechter in zaak C-290/24.

67 Bij uitspraak van 27 maart 2024 is het beroep van ZY tegen het hem betreffende besluit ongegrond verklaard. ZY heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

68 De verwijzende rechter is van oordeel dat de in punt 65 van het onderhavige arrest genoemde besluiten van de Staatssecretaris van 7 februari 2024 moeten worden beschouwd als terugkeerbesluiten in de zin van richtlijn 2008/115.

69 Hij merkt bovendien op dat de uitkomst van de bij hem aanhangige gedingen impliceert dat moet worden bepaald op welke datum de door de Nederlandse autoriteiten verleende facultatieve tijdelijke bescherming eindigt.

70 In dat verband benadrukt deze rechter in de eerste plaats dat de Nederlandse wetgeving tot omzetting van richtlijn 2001/55 bepaalt dat de tijdelijke bescherming wordt verleend op grond van de Vreemdelingenwet 2000 en op basis van de indiening van een asielaanvraag door de betrokkene, waarbij de termijn voor de beslissing op die aanvraag wordt opgeschort zolang de tijdelijke bescherming duurt.

71 In de tweede plaats merkt de verwijzende rechter op dat de Staatssecretaris als redenen voor het besluit om de facultatieve tijdelijke bescherming te beëindigen heeft aangevoerd dat er mogelijk misbruik wordt gemaakt, dat er secundaire stromen naar Nederland bestaan en dat de begunstigden van deze bescherming meestal in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land van herkomst kunnen terugkeren.

72 In de derde plaats brengt de verwijzende rechter in herinnering dat hij in zijn uitspraak van 17 januari 2024, om de redenen die zijn uiteengezet in punt 52 van het onderhavige arrest, heeft geoordeeld dat de Staatssecretaris de facultatieve tijdelijke bescherming van personen aan wie zij reeds was verleend, niet reeds per 4 september 2023 kon intrekken, maar dat deze bescherming van rechtswege zou eindigen op 4 maart 2024, te weten de datum waarop de door de Raad toegekende tijdelijke bescherming zou zijn geëindigd indien uitvoeringsbesluit 2023/2409 niet was vastgesteld.

73 In dat verband benadrukt hij dat lid 1 en lid 2 van artikel 4 van richtlijn 2001/55 verschillende situaties betreffen, aangezien lid 1 voorziet in de initiële duur van de tijdelijke bescherming en de automatische verlenging ervan, terwijl lid 2 betrekking heeft op een nieuwe situatie, waarin de Raad opnieuw beoordeelt of er nog steeds redenen zijn om tijdelijke bescherming te blijven bieden.

74 Aangezien een lidstaat de facultatieve toepassing van een bepaling van Unierecht moet kunnen beëindigen, is de verwijzende rechter van mening dat de verlenging van de tijdelijke bescherming die voortvloeit uit een besluit dat door de Raad is vastgesteld op grond van genoemd artikel 4, lid 2, zoals uitvoeringsbesluit 2023/2409, slechts van toepassing is op personen die tijdelijke bescherming genieten, indien de betrokken lidstaat op de datum van de vaststelling van dat besluit nog gebruikmaakte van de hem bij artikel 7, lid 1, van richtlijn 2001/55 en bij artikel 2, lid 3, van uitvoeringsbesluit 2022/382 geboden mogelijkheid. Dat was echter niet het geval voor het Koninkrijk der Nederlanden.

75 In de vierde plaats merkt de verwijzende rechter op dat er ondanks zijn uitspraak van 17 januari 2024 in Nederland nog steeds uiteenlopende rechtspraak bestaat over de uitlegging van artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 2001/55 wanneer een lidstaat de facultatieve tijdelijke bescherming beëindigt die hij krachtens artikel 7, lid 1, van deze richtlijn heeft verleend. In dat verband acht deze rechter het met het oog op het herstellen van de eenheid van het recht van belang dat het Hof de derde prejudiciële vraag van de verwijzende rechter in zaak C-244/24 beantwoordt. Het antwoord op de eerste twee vragen die in het kader van die zaak zijn gesteld, zou echter onnodig kunnen maken om deze derde vraag te behandelen.

76 Tegen deze achtergrond heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 4 van [richtlijn 2001/55] aldus worden uitgelegd dat, als een lidstaat gebruik heeft gemaakt van de door artikel 7, eerste lid van die richtlijn geboden mogelijkheid om ook andere categorieën ontheemden (hierna: de facultatieve groep) tijdelijke bescherming krachtens die richtlijn te bieden, de tijdelijke bescherming van deze facultatieve groep niet alleen voortduurt bij een automatische verlenging als bedoeld in artikel 4, eerste lid, voor de in die bepaling vermelde periode, maar ook bij een besluit tot verlenging van de termijn als bedoeld in artikel 4, tweede lid, voor de in die bepaling genoemde periode?

2) Maakt het voor het antwoord op de vraag of de tijdelijke bescherming van de facultatieve groep voortduurt bij een besluit tot verlenging als bedoeld in artikel 4, tweede lid, verschil dat een lidstaat heeft besloten de tijdelijke bescherming van de facultatieve groep te beëindigen vóór het moment dat de Raad heeft beslist om de tijdelijke bescherming met één jaar te verlengen als bedoeld in artikel 4, tweede lid?”

## Procedure bij het Hof

### *Voeging van de zaken C-244/24 en C-290/24*

77 Bij beslissing van de president van het Hof van 7 mei 2024 zijn de zaken C-244/24 en C-290/24 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsook voor het arrest.

### *Verzoeken om toepassing van de versnelde procedure*

78 De verwijzende rechters hebben verzocht de onderhavige prejudiciële verwijzingen te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

79 Bij beschikking van de president van het Hof van 12 juni 2024, Kaduna (C-244/24 en C-290/24, EU:C:2024:491), zijn deze verzoeken toegewezen.

## Beantwoording van de prejudiciële vragen

### *Derde vraag in zaak C-244/24 en vragen in zaak C-290/24*

80 Met de derde vraag in zaak C-244/24 en de beide vragen in zaak C-290/24, die samen moeten worden onderzocht, wensen de verwijzende rechters in wezen van het Hof te vernemen of de artikelen 4 en 7 van richtlijn 2001/55 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat een lidstaat die tijdelijke bescherming heeft verleend aan andere dan de in artikel 2, leden 1 en 2, van uitvoeringsbesluit 2022/382 bedoelde categorieën personen, deze categorieën personen de tijdelijke bescherming ontneemt tijdens de duur ervan waartoe de Raad op grond van artikel 4, lid 2, van deze richtlijn heeft besloten.

81 Zoals is bepaald in artikel 1 beoogt richtlijn 2001/55 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. Zoals blijkt uit artikel 2, onder a), van deze richtlijn is de uitvoering van deze bescherming met name bedoeld om te voorkomen dat het systeem voor de toekenning van internationale bescherming geblokkeerd raakt door de massale en gelijktijdige indiening van verzoeken om toekenning van de vluchtelingenstatus, zowel in het belang van deze ontheemden als in het belang van andere personen die om bescherming verzoeken.

82 Dit stelsel van onmiddellijke tijdelijke bescherming, dat een uiting is van de beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten bij de uitvoering van het in artikel 80 VWEU bedoelde asielbeleid, is evenwel uitzonderlijk van aard en dient enkel te gelden voor gevallen van massale toestroom van ontheemden, zoals wordt benadrukt door de overwegingen 2 en 13 en artikel 2, onder a), van die richtlijn (zie in die zin arrest van 21 december 2011, N. S. e.a., C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 93). Bovendien verleent dat stelsel de begunstigden minder vergaande rechten dan die welke voortvloeien uit het

verlenen van internationale bescherming in de zin van richtlijn 2011/95 (zie in die zin arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad, C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 257).

83 Krachtens artikel 5 van richtlijn 2001/55 wordt de massale toestroom van ontheemden vastgesteld bij een besluit van de Raad dat met gekwalificeerde meerderheid van stemmen wordt genomen op voorstel van de Commissie. Dit besluit is met name gebaseerd op het onderzoek van de situatie, de omvang van de verplaatsingen van ontheemden en op de beoordeling of het wenselijk is dat de tijdelijke bescherming in werking wordt gesteld, rekening houdende met mogelijkheden van spoedhulp en maatregelen ter plaatse of de ontoereikendheid daarvan. Genoemd besluit heeft tot gevolg dat de tijdelijke bescherming in alle door richtlijn 2001/55 gebonden lidstaten ten aanzien van de in dat besluit beschreven specifieke groepen personen ingaat vanaf de in dat besluit vastgestelde datum (hierna: „verplichte tijdelijke bescherming").

84 De Raad heeft op grondslag van artikel 5 van richtlijn 2001/55 op 4 maart 2022 uitvoeringsbesluit 2022/382 vastgesteld, waarbij werd geconstateerd dat er sprake was van een massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne. De inwerkingtreding van dit uitvoeringsbesluit, die op dezelfde dag heeft plaatsgevonden, heeft tot gevolg gehad dat vanaf die datum de verplichte tijdelijke bescherming ten gunste van de in artikel 2, lid 1, van dat uitvoeringsbesluit genoemde categorieën personen en de in artikel 2, lid 2, ervan bedoelde categorieën personen inging, tenzij de lidstaten deze personen op grond van hun nationale recht passende bescherming hadden geboden.

85 In het bijzonder volgt uit artikel 2, lid 1, van uitvoeringsbesluit 2022/382 dat dit besluit van toepassing is op drie categorieën personen die sinds 24 februari 2022 ontheemd zijn geraakt als gevolg van de militaire invasie door de Russische strijdkrachten, te weten, ten eerste, Oekraïense onderdanen die vóór die datum in Oekraïne verbleven, ten tweede, staatlozen en onderdanen van andere derde landen dan Oekraïne die vóór diezelfde datum in Oekraïne internationale bescherming of gelijkwaardige nationale bescherming genoten en, ten derde, gezinsleden van personen die in de eerste twee categorieën vallen.

86 Krachtens artikel 2, lid 2, van dat uitvoeringsbesluit passen de lidstaten dit besluit of passende bescherming uit hoofde van hun eigen nationale recht bovendien toe op staatlozen en onderdanen van andere derde landen dan Oekraïne die kunnen aantonen dat zij vóór 24 februari 2022 legaal in Oekraïne verbleven op basis van een geldige permanente verblijfsvergunning die overeenkomstig Oekraïens recht is afgegeven, en die niet in staat zijn in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong terug te keren.

87 Uit de terugkeerbesluiten blijkt dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde derdelanders in geen enkele van de in artikel 2, leden 1 en 2, van uitvoeringsbesluit 2022/382 genoemde categorieën personen vallen. Zij zijn geen Oekraïense onderdanen, noch personen die internationale bescherming of gelijkwaardige bescherming in Oekraïne genieten, noch gezinsleden van dergelijke onderdanen of personen die gelijkwaardige bescherming genieten. Bovendien hadden zij alleen een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne.

88 Evenwel dient te worden opgemerkt dat de lidstaten krachtens artikel 7, lid 1, van richtlijn 2001/55 tijdelijke bescherming kunnen bieden aan iedere categorie personen die niet valt onder het besluit van de Raad waarbij uitvoering wordt gegeven aan deze bescherming, voor zover deze personen om dezelfde redenen ontheemd zijn geraakt en uit hetzelfde land of dezelfde regio van oorsprong komen. Artikel 2, lid 3, van uitvoeringsbesluit 2022/382 brengt een dergelijke

mogelijkheid voor de lidstaten in herinnering en benadrukt dat zij overeenkomstig dat artikel 7 dat besluit ook kunnen toepassen op andere personen, onder wie staatlozen en onderdanen van andere derde landen dan Oekraïne, die legaal in Oekraïne verbleven en die niet in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong kunnen terugkeren.

89 Zoals blijkt uit de punten 37 tot en met 42, 49 en 50 van het onderhavige arrest, hebben de Nederlandse autoriteiten in eerste instantie van deze mogelijkheid gebruik willen maken door de tijdelijke bescherming uit te breiden tot een categorie derdelanders en staatlozen waar niet integraal naar werd verwezen in artikel 2, leden 1 en 2, van uitvoeringsbesluit 2022/382, te weten alle houders van een op 23 februari 2022 geldige Oekraïense verblijfsvergunning, daaronder begrepen een tijdelijke verblijfsvergunning, ten aanzien van wie aannemelijk is dat zij Oekraïne na 26 november 2021 hebben verlaten, waarbij niet werd beoordeeld of zij in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong konden terugkeren.

90 Deze autoriteiten hebben vervolgens echter krachtens artikel 3.9a, eerste lid, onder c), van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, in de versie die van kracht was vanaf 19 juli 2022, besloten om een dergelijke bescherming te beperken tot een minder ruime categorie personen, te weten de houders van een op 23 februari 2022 geldige permanente Oekraïense verblijfsvergunning ten aanzien van wie, ten eerste, aannemelijk is dat zij Oekraïne na 26 november 2021 hebben verlaten en, ten tweede, niet is gebleken dat zij na 23 februari 2022 naar hun land van herkomst zijn teruggekeerd.

91 Voor personen als degenen in de hoofdgedingen, die niet over een dergelijke permanente Oekraïense verblijfsvergunning beschikken, maar aan wie reeds vóór 19 juli 2022 facultatieve tijdelijke bescherming was verleend, is een overgangsregeling ingevoerd waarin is bepaald dat die bescherming voor deze personen op 4 maart 2023 zou eindigen. Deze overgangsregeling is bij de Regeling 2023 verlengd tot 4 september 2023. Voorts heeft de Raad van State, zoals blijkt uit de punten 45, 52 en 72 van het onderhavige arrest, bij uitspraak van 17 januari 2024 geoordeeld dat de Staatssecretaris de facultatieve tijdelijke bescherming van personen aan wie deze bescherming reeds was verleend niet al op 4 september 2023 kon intrekken, maar dat die bescherming op 4 maart 2024 van rechtswege zou eindigen, de datum waarop de verplichte tijdelijke bescherming zou zijn geëindigd indien uitvoeringsbesluit 2023/2409 niet was vastgesteld.

92 Om de verwijzende rechters een nuttig antwoord te geven, moet dus allereerst worden bepaald of aan deze categorie personen de facultatieve tijdelijke bescherming kon worden verleend op grondslag van artikel 7 van richtlijn 2001/55, alvorens te onderzoeken of het de Nederlandse autoriteiten krachtens deze richtlijn, gelezen in samenhang met de uitvoeringsbesluiten 2022/382 en 2023/2409, vrijstond om die bescherming in te trekken, ook al was de bij uitvoeringsbesluit 2022/382 uitgevoerde verplichte tijdelijke bescherming niet geëindigd.

*Personen die in aanmerking kunnen komen voor de facultatieve tijdelijke bescherming*

93 In de eerste plaats machtigt artikel 7, lid 1, van richtlijn 2001/55, zoals in punt 88 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, de lidstaten om de tijdelijke bescherming waarin deze richtlijn voorziet, uit te breiden tot andere categorieën personen dan die welke door de Raad zijn aangewezen, voor zover deze personen om dezelfde redenen ontheemd zijn en uit hetzelfde land of dezelfde regio van oorsprong komen.

94 Hieruit volgt dat een lidstaat die gebruikmaakt van de door deze bepaling geboden mogelijkheid, het Unierecht uitvoert, zodat hij geen facultatieve tijdelijke bescherming kan verlenen aan personen die niet om dezelfde redenen zijn ontheemd en niet uit hetzelfde land of dezelfde regio van oorsprong komen als personen die de verplichte tijdelijke bescherming genieten. Deze vaststelling verhindert de lidstaten echter niet krachtens uitsluitend hun nationale recht op met name humanitaire gronden een verblijfsrecht toe te kennen aan categorieën personen die niet binnen de werkingssfeer van die bepaling zouden vallen (zie naar analogie arresten van 9 november 2010, B en D, C-57/09 en C-101/09, EU:C:2010:661, punten 116-118, en 12 september 2024, Changu, C-352/23, EU:C:2024:748, punt 48).

95 In de tweede plaats volgt uit artikel 3.9a, eerste lid, onder c), van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, in de versie die van kracht was tussen 4 maart 2022 en 18 juli 2022, dat de Nederlandse autoriteiten tijdelijke bescherming hebben verleend aan alle houders van een Oekraïense verblijfsvergunning, daaronder begrepen een tijdelijke verblijfsvergunning, die geldig was op 23 februari 2022 en ten aanzien van wie aannemelijk is dat zij Oekraïne na 26 november 2021 hebben verlaten, dat wil zeggen 90 dagen vóór de datum van aanvang van de invasie van Oekraïne door de Russische strijdkrachten, die is genoemd in uitvoeringsbesluit 2022/382. Voorts vereiste deze bepaling niet dat werd beoordeeld of deze personen in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van herkomst konden terugkeren. Derhalve moet worden onderzocht of de Nederlandse autoriteiten op grond van het Unierecht bevoegd waren om al deze personen een dergelijke tijdelijke bescherming te verlenen.

96 In dit verband blijkt ten eerste uit artikel 2, lid 1, van uitvoeringsbesluit 2022/382 dat dit besluit van toepassing is op de in deze bepaling opgesomde categorieën personen die sinds 24 februari 2022 ontheemd zijn geraakt als gevolg van de militaire invasie door de Russische strijdkrachten die op die datum begon. Hieruit volgt dat de reden voor de toepassing van de verplichte tijdelijke bescherming, zoals die door de Raad in dat uitvoeringsbesluit is vastgesteld, de invasie van Oekraïne door de Russische strijdkrachten is, die op 24 februari 2022 is begonnen.

97 Uit het dossier waarover het Hof beschikt blijkt dat de in punt 95 van het onderhavige arrest vermelde periode van 90 dagen door de Nederlandse autoriteiten is vastgesteld om deze af te stemmen op de duur van het verblijf op het grondgebied van de Unie waartoe derdelanders of staatlozen toegang kunnen hebben onder de voorwaarden van artikel 6 van verordening 2016/399, zoals gewijzigd bij verordening 2018/1240.

98 Derdelanders of staatlozen die wegens de zeer beperkte duur van hun verblijfsrecht op het grondgebied van de Unie kort na het begin van de invasie van dat derde land door de Russische strijdkrachten naar Oekraïne zouden moeten terugkeren, kunnen voor de toepassing van artikel 7 van richtlijn 2001/55 en artikel 2, lid 3, van uitvoeringsbesluit 2022/382 worden gelijkgesteld met personen die als gevolg van die invasie ontheemd zijn.

99 Een dergelijke uitlegging vindt overigens steun in overweging 14 van uitvoeringsbesluit 2022/382, waarin de lidstaten worden aangemoedigd om te overwegen de tijdelijke bescherming uit te breiden tot personen die Oekraïne kort voor 24 februari 2022 zijn ontvlucht omdat de spanningen toenamen of die zich net vóór die datum op het grondgebied van de Unie bevonden en die als gevolg van het gewapende conflict niet naar Oekraïne kunnen terugkeren.

100 Ten tweede wordt aan de in artikel 7, lid 1, van richtlijn 2001/55 gestelde voorwaarde dat personen die een facultatieve tijdelijke bescherming genieten om dezelfde redenen ontheemd moeten zijn en uit hetzelfde land of dezelfde regio van oorsprong moeten komen als de personen die de

verplichte tijdelijke bescherming genieten, evenmin afbreuk gedaan door het besluit van de Nederlandse autoriteiten om een dergelijke facultatieve tijdelijke bescherming aanvankelijk toe te kennen aan staatlozen en derdelanders die in Oekraïne over een tijdelijke verblijfsvergunning beschikten, ongeacht of zij in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong konden terugkeren. Wat dit laatste betreft, moet worden opgemerkt dat artikel 2, lid 3, van uitvoeringsbesluit 2022/382 onder de mogelijke begunstigden van de facultatieve tijdelijke bescherming weliswaar uitdrukkelijk verwijst naar staatlozen en derdelanders die legaal in Oekraïne verbleven en die niet in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong kunnen terugkeren, maar dat deze categorie in dat artikel 2, lid 3, slechts bij wijze van voorbeeld wordt genoemd.

101 Hieruit volgt dat artikel 7 van richtlijn 2001/55 en artikel 2, lid 3, van uitvoeringsbesluit 2022/382 aldus moeten worden uitgelegd dat zij een lidstaat toestaan om derdelanders of staatlozen die op 23 februari 2022 over een in Oekraïne geldige tijdelijke verblijfsvergunning beschikten en ten aanzien van wie aannemelijk is dat zij dat land na 26 november 2021 hebben verlaten, facultatieve tijdelijke bescherming te verlenen zonder dat wordt beoordeeld of zij in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong konden terugkeren.

*Duur van de facultatieve tijdelijke bescherming*

102 Vooraf moet ten eerste worden benadrukt dat de initiële verplichte tijdelijke bescherming krachtens artikel 4, lid 1, van richtlijn 2001/55 in beginsel één jaar duurt en dat de verplichte tijdelijke bescherming na afloop van die periode van één jaar automatisch met telkens zes maanden kan worden verlengd voor maximaal één jaar.

103 Bovendien volgt uit artikel 4, lid 2, van richtlijn 2001/55 dat indien er aanleiding blijft om tijdelijke bescherming te verlenen na de in artikel 4, lid 1, van deze richtlijn bedoelde periode van twee jaar, de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen op voorstel van de Commissie kan besluiten de tijdelijke bescherming met één jaar te verlengen.

104 Volgens artikel 6, lid 1, onder b), van richtlijn 2001/55 kan de Raad echter op ieder moment besluiten de verplichte tijdelijke bescherming te beëindigen. Uit dit artikel 6 volgt dat een dergelijk besluit van de Raad ten eerste met gekwalificeerde meerderheid wordt vastgesteld, op voorstel van de Commissie, en ten tweede is gebaseerd op de vaststelling dat de situatie in het land van oorsprong een veilige en duurzame terugkeer van degenen die tijdelijke bescherming hebben verkregen, mogelijk maakt, met eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de verplichtingen van de lidstaten inzake het beginsel van non-refoulement.

105 Ten tweede is uitvoeringsbesluit 2022/382 overeenkomstig artikel 4 ervan op 4 maart 2022 in werking getreden, zodat de verplichte tijdelijke bescherming eerst voor een initiële periode van één jaar tot en met 4 maart 2023 werd toegepast op grond van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2001/55. Volgens laatstgenoemde bepaling werd deze bescherming automatisch met twee opeenvolgende perioden van zes maanden verlengd, eerst tot en met 4 september 2023 en vervolgens tot en met 4 maart 2024. Ten slotte heeft de Raad die bescherming krachtens artikel 4, lid 2, van die richtlijn tweemaal voor telkens een periode van één jaar verlengd, eerst tot en met 4 maart 2025 op grond van artikel 1 van uitvoeringsbesluit 2023/2409, en vervolgens tot en met 4 maart 2026 op grond van artikel 1 van uitvoeringsbesluit 2024/1836.

106 Ten derde is, zoals in punt 91 van het onderhavige arrest is opgemerkt, met betrekking tot personen als die in de hoofdgedingen, aan wie op grond van de tussen 4 maart 2022 en 18 juli 2022 geldende Nederlandse regeling facultatieve tijdelijke bescherming was verleend, maar die niet voldeden aan de voorwaarden van artikel 3.9a, eerste lid, onder c), van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, in de versie die van kracht was vanaf 19 juli 2022, een overgangsregeling ingevoerd. Allereerst bepaalde deze overgangsregeling dat voor deze personen de reeds verleende facultatieve tijdelijke bescherming zou aflopen op 4 maart 2023, de datum die samenviel met de initiële duur van de toepassing van uitvoeringsbesluit 2022/382. Vervolgens is die overgangsregeling verlengd tot en met 4 september 2023, de datum waarop de eerste automatische verlenging van dat besluit zou aflopen. Bij uitspraak van 17 januari 2024 heeft de Raad van State evenwel geoordeeld dat de Staatssecretaris de facultatieve tijdelijke bescherming van deze personen niet vanaf die laatste datum kon intrekken, maar dat die bescherming op 4 maart 2024 van rechtswege zou eindigen, te weten de uiterste datum die voortvloeit uit artikel 4, lid 1, van richtlijn 2001/55, waarop de tijdelijke bescherming zou zijn geëindigd indien de Raad geen besluit zou hebben genomen op grond van dat artikel 4, lid 2, van deze richtlijn.

107 De facultatieve tijdelijke bescherming die de Nederlandse autoriteiten aan derdelanders als die in de hoofdgedingen hebben verleend, had dus reeds vóór het einde van de verplichte tijdelijke bescherming geen rechtsgevolgen meer.

108 In het licht van deze voorafgaande verduidelijkingen moet worden bepaald of de artikelen 4 en 7 van richtlijn 2001/55 vereisen dat de door de Nederlandse autoriteiten aan dergelijke derdelanders verleende facultatieve tijdelijke bescherming blijft gelden zolang de door de Raad krachtens artikel 5 van deze richtlijn uitgevoerde verplichte tijdelijke bescherming rechtsgevolgen heeft of, althans tot het einde van de automatische verlenging van de initiële duur van die verplichte tijdelijke bescherming als bedoeld in dat artikel 4, lid 1.

109 In de eerste plaats moet worden benadrukt dat uit de bewoordingen van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2001/55 volgt dat dit artikel aan elke lidstaat de discretionaire bevoegdheid laat om de facultatieve tijdelijke bescherming al dan niet uit te voeren, om redenen die hij passend acht, daaronder begrepen om humanitaire, charitatieve of organisatorische redenen. Bovendien laat deze bepaling, zoals blijkt uit de punten 93 tot en met 101 van het onderhavige arrest, de lidstaten een ruime beoordelingsmarge bij het bepalen van de categorieën personen die voor dergelijke bescherming in aanmerking komen, mits deze personen om dezelfde redenen ontheemd zijn en uit hetzelfde land of dezelfde regio van oorsprong komen.

110 Bij gebreke van nadere verduidelijkingen in dit verband laat artikel 7, lid 1, van richtlijn 2001/55 de lidstaten evenzeer de vrijheid om de datum vast te stellen vanaf welke zij de facultatieve tijdelijke bescherming willen verlenen, mits die datum ligt tussen de datum waarop de verplichte tijdelijke bescherming in werking treedt en de datum waarop zij geen rechtsgevolgen meer heeft.

111 In de tweede plaats, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in de punten 118 tot en met 122 van zijn conclusie, behouden de lidstaten zeggenschap over de duur van de facultatieve tijdelijke bescherming die zij willen bieden, op voorwaarde dat die duur binnen het tijdsbestek van de toepassing van het op het niveau van de Unie vastgestelde mechanisme van tijdelijke bescherming valt. Voor zover de krachtens artikel 7, lid 1, van richtlijn 2001/55 verleende tijdelijke bescherming niet voortvloeit uit een door het Unierecht opgelegde verplichting, maar uit een autonoom besluit van een lidstaat om de kring van begunstigden van die bescherming uit te breiden, moet die lidstaat die bescherming immers evenzeer autonoom kunnen intrekken.

112 Aan deze vaststelling wordt niet afgedaan door het feit dat artikel 7, lid 1, van richtlijn 2001/55 verduidelijkt dat de lidstaten aan andere dan de in het besluit van de Raad bedoelde categorieën personen tijdelijke bescherming kunnen verlenen „krachtens deze richtlijn”. Met deze verduidelijking beoogt artikel 7 namelijk enkel te waarborgen dat, onverminderd het bepaalde in lid 2, de rechten die in de hoofdstukken III en IV van deze richtlijn worden toegekend aan personen die de verplichte tijdelijke bescherming genieten, ook worden toegekend aan personen die een facultatieve tijdelijke bescherming genieten, zolang de lidstaat die deze bescherming heeft verleend deze bescherming niet heeft beëindigd.

113 In de derde plaats vindt de in de punten 109 tot en met 112 van het onderhavige arrest gegeven uitlegging van artikel 7, lid 1, van richtlijn 2001/55 steun in zowel de doelstelling van dit artikel, die erin bestaat de lidstaten aan te moedigen de categorieën ontheemden die voor tijdelijke bescherming in aanmerking komen, uit te breiden, als de meer algemene doelstelling van deze richtlijn, die erin bestaat, zoals in punt 81 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, te voorkomen dat het systeem voor de toekenning van internationale bescherming geblokkeerd raakt. Door gebruik te maken van de in dat artikel geboden mogelijkheid, al was het maar voor beperkte categorieën ontheemden of voor een kortere duur dan de verplichte tijdelijke bescherming, bevordert de betrokken lidstaat namelijk de verwezenlijking van die doelstellingen.

114 Zoals de advocaat-generaal in punt 127 van zijn conclusie heeft opgemerkt, zou een verbod voor een lidstaat om het voordeel van de facultatieve tijdelijke bescherming in te trekken vóór het einde van de op het niveau van de Unie vastgestelde verplichte tijdelijke bescherming, om redenen die hij passend acht, tot gevolg hebben dat de lidstaten ervan worden weerhouden om gebruik te maken van de in artikel 7 van richtlijn 2001/55 geboden mogelijkheid en dat aldus de door dat artikel en deze richtlijn nagestreefde doelstellingen worden ondermijnd.

115 Hieruit volgt dat de lidstaten krachtens artikel 7, lid 1, van richtlijn 2001/55 vrij kunnen beslissen om de facultatieve tijdelijke bescherming die zij vóór het einde van de op Unieniveau vastgestelde verplichte tijdelijke bescherming hebben verleend, te beëindigen. Zij zijn dus niet verplicht om de duur van deze facultatieve tijdelijke bescherming af te stemmen op de initiële duur van de verplichte tijdelijke bescherming of de automatische verlenging ervan als bedoeld in artikel 4, lid 1, van deze richtlijn, noch op de duur die in voorkomend geval voortvloeit uit de optionele verlenging ervan als bedoeld in artikel 4, lid 2, van die richtlijn.

116 De verschillen die kunnen voortvloeien uit het feit dat het elke lidstaat aldus vrijstaat om de duur vast te leggen van de facultatieve tijdelijke bescherming die hij aan de andere categorieën ontheemden wenst te verlenen, zijn volledig verenigbaar met de reikwijdte en de doelstelling van artikel 7 van richtlijn 2001/55. Zoals uit de punten 109 tot en met 115 van dit arrest blijkt, is dit artikel door de Uniewetgever immers opgevat als een facultatieve bepaling bij de uitvoering waarvan de lidstaten over een beoordelingsmarge beschikken, zodat verschillen tussen nationale regelingen waarbij de mogelijkheid in kwestie wordt benut, een logisch uitvloeisel zijn van de door deze wetgever aldus gemaakte keuze [zie naar analogie arrest van 12 december 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Gezinshereniging – Zus van een vluchteling), C-519/18, EU:C:2019:1070, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

117 In de vierde plaats heeft de Uniewetgever met de vaststelling van richtlijn 2001/55 weliswaar gebruikgemaakt van de hem bij artikel 63, punt 2, onder a) en b), EG [thans artikel 78, lid 2, onder c), VWEU] toegekende bevoegdheid, die een gedeelde bevoegdheid is, zoals wordt bevestigd door artikel 4, lid 2, onder j), VWEU, maar dit neemt niet weg dat deze wetgever via

artikel 7 van deze richtlijn de lidstaten uitdrukkelijk de mogelijkheid heeft gelaten om al dan niet personen aan te wijzen die, naast degenen die door de Raad zijn aangewezen, de uit die richtlijn voortvloeiende rechten kunnen genieten.

118 Zoals de advocaat-generaal in punt 132 van zijn conclusie heeft opgemerkt, laat het bestaan zelf van een dergelijke door die wetgever aan de lidstaten geboden mogelijkheid het toe om het argument af te wijzen dat, op een gebied van gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten, laatstgenoemden hun bevoegdheid om op te treden hebben verloren zodra de Unie haar bevoegdheid heeft uitgeoefend. Hieruit volgt dat, anders dan de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde derdelanders stellen, de vaststelling van richtlijn 2001/55 niet tot gevolg heeft gehad dat de lidstaten de mogelijkheid werd ontnomen om de periode waarin zij aan bepaalde categorieën derdelanders en staatlozen het recht op facultatieve tijdelijke bescherming willen verlenen, te beperken.

119 In de vijfde plaats is het evenmin relevant dat krachtens artikel 1 van uitvoeringsbesluit 2023/2409 de verlenging van de tijdelijke bescherming, waarin dit uitvoeringsbesluit voorziet, betrekking heeft op alle ontheemden uit Oekraïne die binnen de werkingssfeer van artikel 2 van uitvoeringsbesluit 2022/382 vallen, dus ook op de in artikel 2, lid 3, ervan bedoelde personen die facultatieve tijdelijke bescherming genieten.

120 Artikel 1 van dat uitvoeringsbesluit geeft immers slechts uitvoering aan richtlijn 2001/55, zodat het niet in strijd kan zijn met de doelstelling van artikel 7 van deze richtlijn, noch de normatieve inhoud van dat artikel kan wijzigen (zie naar analogie arrest van 28 februari 2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, punten 49 en 50). Hieruit volgt dat genoemd artikel 1 de beoordelingsmarge die dat artikel 7 aan de lidstaten toekent, niet kan beperken.

121 Bijgevolg is artikel 2, lid 3, van uitvoeringsbesluit 2022/382 slechts van toepassing op personen die facultatieve tijdelijke bescherming genieten voor zover de betrokken lidstaat deze bescherming niet heeft beëindigd, en geldt de in artikel 1 van uitvoeringsbesluit 2023/2409 vastgestelde verlenging van de tijdelijke bescherming slechts voor de lidstaten wat betreft de personen die de verplichte tijdelijke bescherming genieten.

122 Het feit dat artikel 1 van uitvoeringsbesluit 2023/2409 verwijst naar alle in artikel 2 van uitvoeringsbesluit 2022/382 bedoelde personen, zonder degenen die onder lid 3 van dat artikel vallen uit te sluiten, moet aldus worden begrepen dat de personen die de door een lidstaat verleende facultatieve tijdelijke bescherming genieten, in beginsel tot en met 4 maart 2025 alle rechten genieten die voortvloeien uit richtlijn 2001/55, voor zover deze lidstaat deze bescherming niet vroegtijdig beëindigt.

123 Uit het voorgaande volgt dat het Unierecht een lidstaat in beginsel toestaat om de door hem verleende facultatieve tijdelijke bescherming op een eerder tijdstip in te trekken dan dat waarop de verplichte tijdelijke bescherming geen rechtsgevolgen meer heeft.

124 Evenwel dient in herinnering te worden gebracht dat de lidstaten, wanneer zij gebruikmaken van de hun bij artikel 7 van richtlijn 2001/55 toegekende mogelijkheid, het Unierecht ten uitvoer brengen, daaronder begrepen wanneer zij besluiten om de facultatieve tijdelijke bescherming in te trekken die zij aanvankelijk aan bepaalde derdelanders of ontheemden hadden toegekend. Hieruit volgt dat een dergelijk besluit tot intrekking geen afbreuk mag doen aan het doel en het nuttig effect van die richtlijn, en dat het met name de algemene beginselen van het Unierecht, waaronder het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, in acht moet nemen [zie in

die zin arresten van 12 december 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Gezinshereniging – Zus van een vluchteling), C-519/18, EU:C:2019:1070, punten 62 en 64, en 17 november 2022, Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, punt 38].

125 Wat in dat verband ten eerste de bescherming van het doel en het nuttig effect van richtlijn 2001/55 betreft, blijkt uit artikel 2, onder a), van deze richtlijn 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.

126 Artikel 3 van deze richtlijn verduidelijkt bovendien dat de tijdelijke bescherming niet vooruitloopt op de erkenning van de status van vluchteling zoals bedoeld in het in punt 6 van dit arrest genoemde Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, terwijl artikel 17 van deze richtlijn bepaalt dat personen die tijdelijke bescherming genieten te allen tijde een asielaanvraag moeten kunnen indienen en dat het onderzoek van een aanvraag die niet voor het einde van de periode van tijdelijke bescherming is behandeld, daarna moet worden voltooid.

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.

129 Voorts kunnen die derdelanders en staatlozen, wanneer de facultatieve tijdelijke bescherming is beëindigd, niet 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 [zie in die zin arrest van 17 december 2020, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken), C-808/18, EU:C:2020:1029, punt 99].

130 In dat verband kan het enkele feit dat een persoon die tijdelijke bescherming geniet niet positief heeft geantwoord op het verzoek van de autoriteiten van de betrokken lidstaat teneinde te achterhalen of deze persoon voornemens was zijn verzoek om internationale bescherming verder te laten behandelen, niet tot gevolg hebben dat het eventueel door hem in te dienen verzoek om internationale bescherming wordt aangemerkt als een volgend verzoek in de zin van artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32, dat overeenkomstig artikel 33, lid 2, onder d), van deze richtlijn als niet-ontvankelijk kan worden beschouwd. In het bijzonder kan het uitblijven van een dergelijk antwoord niet worden gelijkgesteld met een uitdrukkelijke intrekking van dat verzoek in de zin van artikel 2, onder q), van die richtlijn.

131 Wat ten tweede het door de Commissie aangevoerde vertrouwensbeginsel betreft, dient eraan te worden herinnerd dat iedere justitiabele bij wie een nationale administratieve autoriteit met door haar gedane precieze toezeggingen gegronde verwachtingen heeft gewekt, zich op dit beginsel kan beroepen. Niettemin kan het vertrouwensbeginsel niet worden aangevoerd tegen een duidelijke bepaling van het Unierecht en kan een met het Unierecht strijdige gedraging van een met de

toepassing ervan belaste nationale instantie voor een justitiabele geen grond opleveren om erop te vertrouwen dat hij een behandeling kan genieten die strijdig is met het Unierecht. Een met de Unieregeling strijdige praktijk van een lidstaat kan immers geen gewettigd vertrouwen wekken bij een particulier aan wie de aldus gecreëerde situatie ten goede komt (zie in die zin arresten van 14 juni 2012, ANAFE, C-606/10, EU:C:2012:348, punt 81, en 17 november 2022, Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, punten 39-41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

132 Volgens vaste rechtspraak mogen particulieren voorts niet vertrouwen op de handhaving van een bestaande situatie die de Unie-instellingen in het kader van hun beoordelingsbevoegdheid kunnen wijzigen (zie in die zin arrest van 4 mei 2023, Kapniki A. Michailidis, C-99/22, EU:C:2023:382, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

133 Zoals in de punten 104 en 111 van het onderhavige arrest is benadrukt, volgt in casu ten eerste uit artikel 6, lid 1, onder b), van richtlijn 2001/55 dat de Raad op ieder moment de verplichte tijdelijke bescherming kan beëindigen, en volgt ten tweede uit artikel 7 van deze richtlijn dat de lidstaten de facultatieve tijdelijke bescherming die zij in voorkomend geval hebben ingesteld, na de datum waarop de verplichte tijdelijke bescherming is geëindigd niet mogen laten voortduren. Hieruit volgt dat de Nederlandse autoriteiten in casu de begunstigden van de facultatieve tijdelijke bescherming met betrekking tot de minimumduur van die bescherming geen andere nauwkeurige, met het Unierecht overeenstemmende toezeggingen hadden kunnen doen, dan de toezegging dat deze autoriteiten zich ertoe verbonden de facultatieve tijdelijke bescherming niet te beëindigen voordat de verplichte tijdelijke bescherming geen rechtsgevolgen meer zou hebben.

134 Uit het dossier waarover het Hof beschikt blijkt echter niet dat de Nederlandse autoriteiten aan de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde derdelanders een dergelijke toezegging hebben gedaan, hetgeen de verwijzende rechters evenwel dienen na te gaan.

135 Uit een en ander volgt dat de artikelen 4 en 7 van richtlijn 2001/55 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich er niet tegen verzetten dat een lidstaat die tijdelijke bescherming heeft verleend aan andere categorieën personen dan die welke zijn bedoeld in artikel 2, leden 1 en 2, van uitvoeringsbesluit 2022/382, deze categorieën personen de tijdelijke bescherming ontneemt tijdens de duur ervan waartoe de Raad op grond van artikel 4, lid 2, van deze richtlijn heeft besloten. Deze lidstaat kan de tijdelijke bescherming die hij aan die categorieën personen heeft verleend intrekken op een eerdere datum dan die waarop de door de Raad vastgestelde tijdelijke bescherming geen rechtsgevolgen meer heeft, mits deze lidstaat met name geen afbreuk doet aan de doelstellingen en het nuttig effect van richtlijn 2001/55 en de algemene beginselen van het Unierecht eerbiedigt.

### *Eerste en tweede vraag in zaak C-244/24*

136 Met zijn eerste twee vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in zaak C-244/24 in wezen van het Hof te vernemen of artikel 6 van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat jegens een derdelander die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft uit hoofde van de mogelijkheid die deze lidstaat heeft aangewend om hem tijdelijke bescherming te verlenen, een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd vóór de datum waarop die bescherming eindigt, wanneer blijkt dat deze bescherming binnenkort zal eindigen en de gevolgen van dit besluit tot die datum worden opgeschort.

137 In de eerste plaats dient in herinnering te worden gebracht dat volgens artikel 2, lid 1, van richtlijn 2008/115 deze richtlijn van toepassing is op iedere illegaal op het grondgebied van een lidstaat verblijvende derdelander. De werkingssfeer van deze richtlijn wordt dus uitsluitend bepaald door de situatie van illegaal verblijf waarin een derdelander zich bevindt, ongeacht de redenen die aan die situatie ten grondslag liggen of de maatregelen die tegen hem kunnen worden genomen (arrest van 17 oktober 2024, Ararat, C-156/23, EU:C:2024:892, punten 31 en 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

138 Bijgevolg mag een lidstaat alleen ten aanzien van een derdelander die illegaal op zijn grondgebied verblijft een terugkeerbesluit in de zin van artikel 6 van richtlijn 2008/115 uitvaardigen [zie in die zin arresten van 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punten 37, 38, en 59, en 9 november 2023, Odbor azylové a migrační politiky MV (Werkingssfeer van de terugkeerrichtlijn), C-257/22, EU:C:2023:852, punt 39].

139 Artikel 6, lid 6, van deze richtlijn staat hooguit toe om met één administratief besluit een besluit inzake de beëindiging van het legale verblijf én een terugkeerbesluit te nemen. Met deze mogelijkheid tot cumulatie kunnen de lidstaten ervoor zorgen dat de administratieve procedures die in deze besluiten uitmonden en de bezwaar- of beroepsprocedures tegen die besluiten tegelijk worden gevoerd of zelfs worden gebundeld en dat praktische problemen in verband met de kennisgeving van de terugkeerbesluiten worden overwonnen (zie in die zin arrest van 19 juni 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, punt 49).

140 Hieruit volgt dat richtlijn 2008/115 zich ertegen verzet dat een lidstaat een terugkeerbesluit uitvaardigt ten aanzien van een derdelander die legaal op het grondgebied van die lidstaat verblijft.

141 Zoals de advocaat-generaal in punt 151 van zijn conclusie heeft opgemerkt, doet de omstandigheid dat de bevoegde nationale autoriteit in het terugkeerbesluit uitdrukkelijk vermeldt dat dit besluit geen rechtsgevolgen heeft zolang het verblijf van de betrokkene legaal blijft, niet af aan die conclusie.

142 Ten eerste vloeit namelijk uit artikel 3, lid 1, van verordening 2018/1860 voort dat bij elk terugkeerbesluit onverwijld na de uitvaardiging ervan door de betrokken lidstaat een signalering in SIS moet worden ingevoerd „om te verifiëren of aan de terugkeerverplichting is voldaan en om de tenuitvoerlegging van terugkeerbesluiten te ondersteunen”, ook wanneer dat besluit geen onmiddellijke werking heeft. In dat laatste geval verblijft de betrokkene op de datum van de signalering nog regelmatig op het grondgebied van die lidstaat en kan hij het recht hebben om zich naar andere lidstaten te begeven.

143 Ten tweede wordt een dergelijk vroegtijdig terugkeerbesluit door de bevoegde nationale autoriteit uitgevaardigd zonder dat zij rekening kan houden met elke wijziging in de omstandigheden die zich tussen de uitvaardiging van dat besluit en het einde van het rechtmatige verblijf van de betrokkene zou kunnen voordoen en die mogelijk een aanzienlijke invloed heeft op de beoordeling van de situatie van die persoon in het licht van richtlijn 2008/115, in het bijzonder artikel 5 ervan.

144 Ten slotte moet worden verduidelijkt dat, anders dan de Nederlandse regering stelt, de uitvaardiging van een terugkeerbesluit in strijd met het in punt 140 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte materiële vereiste, niet gelijkstaat aan een niet-nakoming van een procedurele verplichting, zoals het recht om te worden gehoord, dat aan de orde was in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 10 september 2013, G. en R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533).

Een niet-nakoming van een dergelijk materieel vereiste moet dus worden bestraft, zonder dat hoeft te worden onderzocht of de bevoegde autoriteit tot een andere beslissing had kunnen komen indien zij die onregelmatigheid niet had begaan.

145 In de tweede plaats volgt ten eerste uit artikel 8 van richtlijn 2001/55, gelezen in samenhang met artikel 2, onder g), ervan, dat de betrokken lidstaat aan de begunstigde van de tijdelijke bescherming, een verblijfstitel moet afgeven op grond waarvan het hem is toegestaan op het grondgebied van die lidstaat te verblijven.

146 Ten tweede moeten, zoals in punt 112 van het onderhavige arrest is uiteengezet, de personen die de door een lidstaat geboden facultatieve tijdelijke bescherming genieten, overeenkomstig artikel 7 van deze richtlijn beschikken over alle rechten die deze richtlijn toekent aan personen die de verplichte tijdelijke bescherming genieten. Bijgevolg is deze lidstaat verplicht om begunstigden van de facultatieve tijdelijke bescherming een verblijfstitel toe te kennen op grond waarvan zij op zijn grondgebied kunnen verblijven zolang deze bescherming hun niet is ontnomen.

147 Hieruit volgt dat deze personen, zolang zij de facultatieve tijdelijke bescherming blijven genieten, legaal op het grondgebied van de betrokken lidstaat verblijven en dat ten aanzien van hen dus geen terugkeerbesluit in de zin van richtlijn 2008/115 kan worden uitgevaardigd.

148 Een dergelijke conclusie druist niet in tegen de bepalingen van richtlijn 2001/55 die specifiek betrekking hebben op terugkeer.

149 Zo bepaalt artikel 20 van deze richtlijn dat wanneer de tijdelijke bescherming eindigt, het algemene recht inzake bescherming, binnenkomst en verblijf van vreemdelingen in de lidstaten van toepassing is, „onverminderd de artikelen 21, 22 en 23” van die richtlijn. Deze artikelen doen geen afbreuk aan het beginsel dat een terugkeerbesluit in de zin van richtlijn 2008/115, dat de betrokkene verplicht het grondgebied van de Unie te verlaten, slechts kan worden uitgevaardigd ten aanzien van een illegaal verblijvende derdelander of staatloze.

150 In elk geval moet worden benadrukt dat richtlijn 2008/115 krachtens artikel 4, lid 2, ervan van toepassing is onverminderd de bepalingen van het communautaire acquis op het gebied van immigratie en asiel, met inbegrip van de bepalingen van richtlijn 2001/55, voor zover die bepalingen gunstiger zijn voor derdelanders. Dit is echter niet het geval bij een bepaling die de lidstaten toestaat om vroegtijdig terugkeerbesluiten uit te vaardigen.

151 Anders dan de Nederlandse regering stelt, wijst niets er dus op dat de vroegtijdige uitvaardiging van een terugkeerbesluit de betrokkenen een betere rechtsbescherming zou bieden. Dit geldt te meer daar, zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing in zaak C-244/24, de termijn voor het instellen van beroep tegen een dergelijk besluit begint te lopen vanaf de datum van uitvaardiging ervan en niet vanaf de datum waarop het rechtsgevolgen begint te sorteren.

152 In de derde en laatste plaats is het juist dat, zoals de Nederlandse regering opmerkt, de met de uitvaardiging van terugkeerbesluiten belaste nationale autoriteiten bij het verstrijken van de facultatieve tijdelijke bescherming geconfronteerd zouden kunnen worden met een groot aantal individuele situaties die gelijktijdig moeten worden onderzocht, waardoor het functioneren van die autoriteiten dreigt te worden verstoord. Een dergelijk risico volstaat op zich echter niet om af te wijken van het in punt 147 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte beginsel.

153 Allereerst kan een lidstaat overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof immers geen interne moeilijkheden aanvoeren ter rechtvaardiging van een niet-nakoming van de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen (arrest van 8 juni 2023, UFC – Que choisir en CLCV, C-407/21, EU:C:2023:449, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

154 Vervolgens wordt het verblijf op het grondgebied van de betrokken lidstaat van alle personen die de facultatieve tijdelijke bescherming genieten, niet automatisch illegaal vanaf de datum waarop deze bescherming wordt beëindigd. Zo kunnen sommige van deze personen met name een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend en uit dien hoofde in beginsel het recht hebben om op het grondgebied van de betrokken lidstaat te blijven. Dit recht staat eraan in de weg dat jegens hen een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd, althans zolang niet op hun verzoek is beslist [zie in die zin arrest van 16 november 2021, Commissie/Hongarije (Strafbaarstelling van hulp aan asielzoekers), C-821/19, EU:C:2021:930, punt 137].

155 Voorts is het juist dat de derdelander of staatloze het recht heeft om vóór de uitvaardiging van een terugkeerbesluit zijn standpunt kenbaar te maken over de rechtmatigheid van zijn verblijf, over de eventuele toepassing van artikel 5 en artikel 6, leden 2 tot en met 5, van richtlijn 2008/115 en over de wijze van uitvoering van zijn terugkeer, maar staat het de betrokken lidstaat vrij om deze persoon te horen op een tijdstip waarop hij nog niet illegaal op zijn grondgebied verblijft, mits niet wordt afgedaan aan de mogelijkheid voor die persoon om naar behoren en daadwerkelijk opmerkingen in te dienen (zie in die zin arresten van 5 november 2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punten 69-71, en 11 december 2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, punt 68).

156 Tot slot heeft richtlijn 2008/115 weliswaar tot doel een doeltreffend verwijderings- en terugkeerbeleid in te voeren, zodat de verwijdering van een illegaal verblijvende derdelander in beginsel een prioriteit voor de lidstaten moet zijn (zie in die zin arrest van 10 september 2013, G. en R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punt 43), doch neemt dit niet weg dat laatstgenoemden er tevens voor moeten zorgen dat wordt voldaan aan de materiële en procedurele vereisten die krachtens het Unierecht in acht moeten worden genomen, opdat deze derdelanders op een humane manier, met volledige eerbiediging van hun grondrechten en waardigheid, teruggezonden kunnen worden [zie in die zin arrest van 27 april 2023, M.D. (Inreisverbod voor Hongarije), C-528/21, EU:C:2023:341, punt 72].

157 Met andere woorden, wanneer de autoriteiten van een lidstaat die verantwoordelijk zijn voor het uitvaardigen van terugkeerbesluiten geconfronteerd worden met een zeer groot aantal individuele gevallen die gelijktijdig moeten worden beoordeeld, vanwege het verstrijken van de facultatieve tijdelijke bescherming die door die lidstaat is verleend, staat richtlijn 2008/115 er uitsluitend aan in de weg dat deze autoriteiten, rekening houdend met een dergelijke situatie, de terugkeerbesluiten die moeten worden uitgevaardigd ten aanzien van derdelanders en staatlozen die zich illegaal op het grondgebied van de genoemde lidstaat bevinden als gevolg van de beëindiging van de facultatieve tijdelijke bescherming die zij genoten, langer dan een redelijke termijn uitstellen.

158 Uit een en ander volgt dat artikel 6 van richtlijn 2008/115 aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat jegens een derdelander die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft uit hoofde van de mogelijkheid die deze lidstaat heeft aangewend om hem facultatieve tijdelijke bescherming te verlenen, een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd voordat deze bescherming is geëindigd, zelfs wanneer blijkt dat genoemde bescherming binnenkort zal eindigen en dat de gevolgen van dit besluit tot die datum worden opgeschort.

## Kosten

159 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) **De artikelen 4 en 7 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**

   **moeten aldus worden uitgelegd dat**

   **zij zich er niet tegen verzetten dat een lidstaat die tijdelijke bescherming heeft verleend aan andere categorieën personen dan die welke zijn bedoeld in artikel 2, leden 1 en 2, van uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382 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, deze categorieën personen de tijdelijke bescherming ontneemt tijdens de duur ervan waartoe de Raad van de Europese Unie op grond van artikel 4, lid 2, van deze richtlijn heeft besloten. Deze lidstaat kan de tijdelijke bescherming die hij aan die categorieën personen heeft verleend intrekken op een eerdere datum dan die waarop de door de Raad vastgestelde tijdelijke bescherming geen rechtsgevolgen meer heeft, mits deze lidstaat met name geen afbreuk doet aan de doelstellingen en het nuttig effect van richtlijn 2001/55 en de algemene beginselen van het Unierecht eerbiedigt.**

2) **Artikel 6 van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven**

   **moet aldus worden uitgelegd dat**

**het zich ertegen verzet dat jegens een derdelander die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft uit hoofde van de mogelijkheid die deze lidstaat heeft aangewend om hem facultatieve tijdelijke bescherming te verlenen, als bedoeld in artikel 7 van richtlijn 2001/55, een terugkeerbesluit wordt uitgevaardigd voordat deze bescherming is geëindigd, zelfs wanneer blijkt dat genoemde bescherming binnenkort zal eindigen en dat de gevolgen van dit besluit tot die datum worden opgeschort.**

| | | |
|---|---|---|
| Lenaerts | von Danwitz | Biltgen |
| Jürimäe | Lycourgos | Jarukaitis |
| Rodin | Kumin | Jääskinen |
| Gratsias | Gavalec | Regan |
| Passer | Csehi | Spineanu-Matei |

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 december 2024 .

De griffier
A. Calot Escobar

De president
K. Lenaerts