Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

19. december 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – asylpolitik – midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer – direktiv 2001/55/EF – artikel 4 og 7 – de russiske væbnede styrkers invasion af Ukraine – gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 – artikel 2, stk. 3 – en medlemsstats mulighed for at tildele beskyttelse til fordrevne personer, som ikke er omfattet af denne afgørelse – det tidspunkt, hvor en medlemsstat, der har tildelt sådanne personer midlertidig beskyttelse, kan bringe denne beskyttelse til ophør – tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold – direktiv 2008/115/EF – artikel 6 – afgørelse om tilbagesendelse – det tidspunkt, hvor en medlemsstat kan vedtage afgørelse om tilbagesendelse – ulovligt ophold«

I de forenede sager C-244/24 og C-290/24 [Kaduna] [i],

vedrørende to anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af henholdsvis rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Amsterdam, Nederlandene) (C-244/24), og Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) (C-290/24), ved afgørelser af 29. marts 2024 og af 25. april 2024, indgået til Domstolen henholdsvis den 4. april 2024 og den 25. april 2024, i sagerne

P (C-244/24),

AI,

ZY,

BG (C-290/24)

mod

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, T. von Danwitz, afdelingsformændene F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (refererende dommer), I. Jarukaitis, S. Rodin, A. Kumin, N.

* Processprog: nederlandsk.

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

Jääskinen, D. Gratsias og M. Gavalec samt dommerne E. Regan, J. Passer, Z. Csehi og O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: fuldmægtig N. Mundhenke,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. september 2024,

efter at der er afgivet indlæg af:

– P ved advocate C.E. van Diepen,

– AI ved advocate P. Krämer-Ograjensek,

– ZY ved advocaat R.H.T. van Boxmeer,

– BG ved advocaat T.E. van Houwelingen-Boer,

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman, A. Hanje og J. Langer, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved A. Baeckelmans, F. Blanc-Simonetti, M. Debieuvre og A. Katsimerou, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 22. oktober 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører for fortolkningen af

– artikel 4 og artikel 7, stk. 1, i Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf (EFT 2001, L 212, s. 12), artikel 2, stk. 3, i Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 af 4. marts 2022 om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse (EUT 2022, L 71, s. 1) og artikel 1 i Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2023/2409 af 19. oktober 2023 om forlængelse af den midlertidige beskyttelse som indført ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 (EUT L, 2023/2409) og

– artikel 6 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2008, L 348, s. 98).

2 Disse anmodninger er blevet indgivet i forbindelse med to tvister mellem på den ene side dels AI (sag C-244/24), dels AI, ZY og BG (sag C-290/24), som er tredjelandsstatsborgere, og på den anden side Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, Nederlandene) (herefter »statssekretæren«) vedrørende ophøret af den midlertidige beskyttelse af disse personer og lovligheden af de afgørelser om tilbagesendelse, der er blevet truffet vedrørende dem.

Retsforskrifter

EU-retten

Bestemmelserne vedrørende midlertidig beskyttelse

– *Direktiv 2001/55*

3 2., 8. og 13. betragtning til direktiv 2001/55 har følgende ordlyd:

»(2) Antallet af tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer, som ikke kan vende tilbage til deres hjemland, er steget væsentligt i Europa i de seneste år. I disse tilfælde kan det blive nødvendigt at indføre en særlig ordning, som sikrer de pågældende øjeblikkelig, midlertidig beskyttelse.

[...]

(8) Det er derfor nødvendigt at indføre minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og at træffe foranstaltninger til fremme af en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf.

[...]

(13) I betragtning af den usædvanlige karakter af dette direktivs bestemmelser, som tager sigte på at håndtere massetilstrømning eller forestående massetilstrømning af fordrevne personer fra tredjelande, der ikke kan vende tilbage til deres hjemland, bør den tilbudte beskyttelse være af begrænset varighed.«

4 Dette direktivs artikel 1 fastsætter:

»Formålet med dette direktiv er at indføre minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer fra tredjelande, der ikke kan vende tilbage til deres hjemland, og at fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til at modtage disse personer og bære følgerne heraf.«

5 Nævnte direktivs artikel 2 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »midlertidig beskyttelse«: en usædvanlig procedure, som i tilfælde af massetilstrømning eller forestående massetilstrømning af fordrevne personer fra tredjelande, der ikke kan vende tilbage til deres hjemland, sikrer de pågældende øjeblikkelig, midlertidig beskyttelse, især hvis der også er risiko for, at asylsystemet ikke kan håndtere denne tilstrømning, uden at det vil gå ud over dets effektivitet og uden ulemper for de pågældende personer og for andre, der anmoder om beskyttelse

[...]

g) »opholdstilladelse«: enhver tilladelse, som er udstedt af myndighederne i en medlemsstat i overensstemmelse med denne medlemsstats lovgivning, og som giver en tredjelandsstatsborger eller en statsløs ret til at opholde sig på dens område

[...]«

6 Samme direktivs artikel 3, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Midlertidig beskyttelse berører ikke anerkendelse som flygtning i henhold til [konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), som ændret ved protokollen om flygtninges retsstilling, der blev indgået i New York den 31. januar 1967].«

7 Artikel 4 i direktiv 2001/55 foreskriver:

»1. Den midlertidige beskyttelse har en varighed på et år, jf. dog artikel 6. Hvis den ikke bringes til ophør i henhold til artikel 6, stk. 1, litra b), forlænges den automatisk med seks måneder ad gangen for en periode på højst ét år.

2. Såfremt grunden til den midlertidige beskyttelse stadig foreligger, kan Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, der også behandler enhver anmodning fra en medlemsstat om, at den skal forelægge Rådet et forslag, beslutte at forlænge denne midlertidige beskyttelse med op til ét år.«

8 Dette direktivs artikel 5 har følgende ordlyd:

»1. Massetilstrømning af fordrevne personer konstateres ved en afgørelse truffet af Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, der også behandler enhver anmodning fra en medlemsstat om, at den skal forelægge Rådet et forslag.

[...]

3. Rådets afgørelse har den virkning, at der i overensstemmelse med direktivets bestemmelser indføres midlertidig beskyttelse i samtlige medlemsstater for de fordrevne personer, der er omhandlet i afgørelsen. Afgørelsen skal mindst indeholde:

a) en beskrivelse af de specifikke persongrupper, som den midlertidige beskyttelse finder anvendelse på

b) datoen for iværksættelsen af den midlertidige beskyttelse

[...]

4. Rådets afgørelse baseres på:

a) en gennemgang af situationen og af omfanget af bevægelserne af fordrevne personer

b) en vurdering af, om det er hensigtsmæssigt at indføre midlertidig beskyttelse under hensyntagen til mulighederne for nødhjælp og foranstaltninger på stedet eller disses utilstrækkelighed

c) oplysninger fra medlemsstaterne, Kommissionen, [De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR)] og andre relevante internationale organisationer.

[...]«

9 Nævnte direktivs artikel 6 fastsætter:

»1. Den midlertidige beskyttelse ophører:

a) når den maksimale varighed er nået, eller

b) når som helst, når Rådet træffer afgørelse herom med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, der også behandler enhver anmodning fra en medlemsstat om, at den skal forelægge Rådet et forslag.

2. Rådets afgørelse baseres på en konstatering af, at situationen i hjemlandet muliggør en sikker og varig tilbagevenden for de personer, der har fået midlertidig beskyttelse, under overholdelse af menneskerettighederne, de grundlæggende frihedsrettigheder og medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til »non-refoulement«. Europa-Parlamentet underrettes om afgørelsen.«

10 Samme direktivs artikel 7 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne kan udvide den midlertidige beskyttelse, der er omhandlet i dette direktiv, til at omfatte yderligere kategorier af fordrevne personer ud over dem, på hvem den i artikel 5 nævnte rådsafgørelse finder anvendelse, hvis de er fordrevet af de samme grunde og fra det samme hjemland eller den samme hjemregion. Medlemsstaterne underretter straks Rådet og Kommissionen herom.

2. Artikel 24, 25 og 26 gælder ikke ved anvendelse af den i stk. 1 omhandlede mulighed, med undtagelse af den strukturstøtte, der er omfattet af Den Europæiske Flygtningefond, der er oprettet ved [Rådets beslutning 2000/596/EF af 28. september 2000 om oprettelse af en

europæisk flygtningefond (EFT 2000, L 252, s. 12)], på de betingelser, der er fastsat i denne beslutning.«

11 Kapitel III i direktiv 2001/55 med overskriften »Medlemsstaternes forpligtelser over for personer med midlertidig beskyttelse« omfatter dette direktivs artikel 8-16.

12 Nævnte direktivs artikel 8, stk. 1, foreskriver:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at personer med midlertidig beskyttelse har opholdstilladelse under hele beskyttelsens varighed. Med henblik herpå udstedes der dokumenter eller anden tilsvarende dokumentation.«

13 Kapitel IV i direktiv 2001/55 med overskriften »Adgang til asylproceduren i forbindelse med midlertidig beskyttelse« omfatter dette direktivs artikel 17-19.

14 Nævnte direktivs artikel 17 fastsætter:

»1. Personer med midlertidig beskyttelse skal på et hvilket som helst tidspunkt kunne ansøge om asyl.

2. Behandlingen af asylansøgninger, der ikke er blevet behandlet inden den midlertidige beskyttelsesperiodes udløb, skal afsluttes efter denne periodes udløb.«

15 Kapitel V i direktiv 2001/55 med overskriften »Tilbagevenden og foranstaltninger efter den midlertidige beskyttelses ophør« omfatter dette direktivs artikel 20-23.

16 Nævnte direktivs artikel 20 har følgende ordlyd:

»Når den midlertidige beskyttelse ophører, finder den almindelige lovgivning om beskyttelse og om udlændinge i medlemsstaterne anvendelse, jf. dog artikel 21, 22 og 23.«

17 Samme direktivs artikel 21 er affattet som følger:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at gøre det muligt for personer, der har eller har haft midlertidig beskyttelse, frivilligt at vende tilbage. Medlemsstaterne sørger for, at bestemmelserne om frivillig tilbagevenden for personer, der har midlertidig beskyttelse, gør det lettere for dem at vende tilbage med respekt for den menneskelige værdighed.

Medlemsstaterne sørger for, at disse personer træffer beslutningen om tilbagevenden med fuldt kendskab til forholdene. Medlemsstaterne kan arrangere rejser til hjemlandet med henblik på sondering af forholdene.

2. Så længe den midlertidige beskyttelse ikke er ophørt, ser medlemsstaterne på grundlag af forholdene i hjemlandet velvilligt på ansøgninger om tilbagevenden til værtslandet fra personer, der har haft midlertidig beskyttelse og har benyttet sig af deres ret til frivillig tilbagevenden.

3. Ved den midlertidige beskyttelses ophør kan medlemsstaterne beslutte, at de forpligtelser, der er omhandlet i kapitel III, på et individuelt grundlag forlænges over for personer, der har været omfattet af midlertidig beskyttelse, og som er omfattet af et program for frivillig tilbagevenden. Forlængelsen gælder indtil tidspunktet for de pågældendes tilbagevenden.«

18 Artikel 22 i direktiv 2001/55 foreskriver:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at tvungen tilbagevenden af personer, hvis midlertidige beskyttelse er udløbet, og som ikke kan få indrejsetilladelse, sker med respekt for den menneskelige værdighed.

2. I tilfælde af tvungen tilbagevenden skal medlemsstaterne undersøge, om der foreligger tvingende humanitære grunde, som i konkrete tilfælde kan gøre de pågældendes tilbagevenden umulig eller urimelig.«

19 Dette direktivs artikel 23 er affattet således:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger vedrørende opholdsbetingelserne for personer, der har haft midlertidig beskyttelse, og som på grund af deres helbredstilstand ikke med rimelighed kan forventes at kunne rejse. Hvis f.eks. en afbrydelse af deres behandling ville have alvorlige negative følger for dem, udsendes de ikke, før deres helbredstilstand har ændret sig.

2. Medlemsstaterne kan give familier, hvis mindreårige børn går i skole i en medlemsstat, opholdsbetingelser, der gør det muligt for de pågældende børn at afslutte den igangværende skoleperiode.«

– *Gennemførelsesafgørelse 2022/382*

20 7., 11.-14. og 21. betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/382 har følgende ordlyd:

»(7) Disse tal viser, at Unionen sandsynligvis vil komme til at stå over for en situation, der er kendetegnet ved en massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine, som ikke er i stand til at vende tilbage til deres hjemland eller hjemregion på grund af russisk militær aggression. Tilstrømningen vil sandsynligvis være af et sådant omfang, at der også er en klar risiko for, at medlemsstaternes asylsystemer ikke vil kunne behandle ankomster, uden at det går ud over deres effektivitet, og uden ulemper for de pågældende personer og andre, der anmoder om beskyttelse.

[...]

(11) Målet med denne afgørelse er at indføre midlertidig beskyttelse for ukrainske statsborgere med bopæl i Ukraine, og som den 24. februar 2022 eller senere er blevet fordrevet som følge af de russiske væbnede styrkers militære invasion, der begyndte på nævnte dato. Der bør også indføres midlertidig beskyttelse for statsborgere fra andre tredjelande end Ukraine, som er blevet fordrevet fra Ukraine den 24. februar 2022 eller senere, og som i Ukraine havde flygtningestatus eller tilsvarende beskyttelse inden den 24. februar 2022. Desuden er det vigtigt at sikre, at familier kan blive sammen, og at undgå, at forskellige medlemmer af samme familie har forskellig status. Det er derfor nødvendigt også at indføre midlertidig beskyttelse for familiemedlemmer til disse personer, når deres familier allerede befandt sig eller havde bopæl i Ukraine på tidspunktet for de omstændigheder, der førte til massetilstrømningen af fordrevne personer.

(12) Det er også hensigtsmæssigt at fastsætte bestemmelser om beskyttelse af statsløse personer og statsborgere fra andre tredjelande end Ukraine, som kan bevise, at de havde lovligt ophold i Ukraine inden den 24. februar 2022 på grundlag af en gyldig permanent opholdstilladelse udstedt i overensstemmelse med ukrainsk ret, og som ikke kan vende tilbage til deres hjemland eller hjemregion under sikre og varige forhold. Denne beskyttelse bør tage form af enten anvendelse af denne afgørelse på dem eller af anden passende beskyttelse i henhold til national ret, som de enkelte medlemsstater træffer afgørelse om. Personer, der ønsker at nyde godt af beskyttelsen, bør kunne bevise, at de opfylder disse berettigelseskriterier, ved at forelægge de relevante dokumenter for de kompetente myndigheder i den pågældende medlemsstat. Hvis de ikke er i stand til at forelægge de relevante dokumenter, bør medlemsstaterne omdirigere dem til den relevante procedure.

(13) I overensstemmelse med direktiv [2001/55] kan medlemsstaterne udvide den midlertidige beskyttelse til alle andre statsløse personer eller statsborgere fra andre tredjelande end Ukraine med lovligt ophold i Ukraine, som ikke kan vende tilbage til deres hjemland eller hjemregion under sikre og varige forhold. Sådanne personer kan omfatte tredjelandsstatsborgere, der opholdt sig i Ukraine med henblik på studier eller arbejde af kortere varighed på tidspunktet for de begivenheder, der førte til massetilstrømningen af fordrevne personer. Sådanne personer bør under alle omstændigheder have lov til at rejse ind i Unionen af humanitære årsager, navnlig uden at det kræves, at de er i besiddelse af et gyldigt visum eller tilstrækkelige subsistensmidler eller gyldige rejsedokumenter, så de sikres sikker passage med henblik på at vende tilbage til deres hjemland eller hjemregion.

(14) Medlemsstaterne kan også udvide den midlertidige beskyttelse til yderligere kategorier af fordrevne personer ud over dem, som denne afgørelse finder anvendelse på, hvis disse personer er fordrevet af de samme grunde og fra det samme hjemland eller den samme hjemregion som omhandlet i denne afgørelse. I givet fald bør medlemsstaterne straks underrette Rådet og Kommissionen herom. I den forbindelse bør medlemsstaterne opfordres til at overveje at udvide den midlertidige beskyttelse til personer, der flygtede fra Ukraine kort tid før den 24. februar 2022, efterhånden som spændingerne tog til, eller som befandt sig på Unionens område (f.eks. på ferie eller i arbejdsøjemed) lige før nævnte dato, og som på grund af den væbnede konflikt ikke kan vende tilbage til Ukraine.

[...]

(21) I overensstemmelse med [direktiv 2001/55] bør den midlertidige beskyttelse i første omgang gælde i et år. Medmindre den bringes til ophør i henhold til direktivets artikel 6, stk. 1, litra b), bør denne periode automatisk forlænges med seks måneder ad gangen for en periode på højst ét år. Kommissionen vil løbende overvåge og vurdere situationen. Den kan til enhver tid foreslå Rådet, at den midlertidige beskyttelse bringes til ophør, hvis situationen i Ukraine gør det muligt for de personer, der har fået midlertidig beskyttelse, at vende tilbage under sikre og varige forhold, eller foreslå, at Rådet forlænger den midlertidige beskyttelse med op til ét år.«

21 Denne gennemførelsesafgørelses artikel 1 foreskriver:

»Det konstateres hermed, at der er tale om massetilstrømning til Unionen af fordrevne personer, der har måttet forlade Ukraine som følge af en væbnet konflikt.«

22 Nævnte gennemførelsesafgørelses artikel 2, stk. 1-3, bestemmer:

»1. Denne afgørelse finder anvendelse på følgende kategorier af personer, der den 24. februar 2022 eller senere er blevet fordrevet fra Ukraine som følge af de russiske væbnede styrkers militære invasion, der begyndte på nævnte dato:

a) ukrainske statsborgere med bopæl i Ukraine inden den 24. februar 2022

b) statsløse personer og statsborgere fra andre tredjelande end Ukraine, som inden den 24. februar 2022 var omfattet af international beskyttelse eller tilsvarende national beskyttelse i Ukraine, og

c) familiemedlemmer til de i litra a) og b) omhandlede personer.

2. Medlemsstaterne anvender enten denne afgørelse eller tilstrækkelig beskyttelse i henhold til deres nationale ret i forhold til statsløse personer og statsborgere fra andre tredjelande end Ukraine, som kan bevise, at de havde lovligt ophold i Ukraine inden den 24. februar 2022 på grundlag af en gyldig permanent opholdstilladelse udstedt i overensstemmelse med ukrainsk ret, og som ikke kan vende tilbage til deres hjemland eller hjemregion under sikre og varige forhold.

3. I overensstemmelse med artikel 7 i direktiv [2001/55] kan medlemsstaterne også anvende denne afgørelse på andre personer, herunder statsløse personer og statsborgere fra andre tredjelande end Ukraine, der havde lovligt ophold i Ukraine, og som ikke kan vende tilbage til deres hjemland eller hjemregion under sikre og varige forhold.«

23 I henhold til artikel 4 i gennemførelsesafgørelse 2022/382 trådte denne i kraft på dagen for offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, hvilket var den 4. marts 2022.

– *Gennemførelsesafgørelse 2023/2409*

24 Følgende fremgår af tredje og syvende betragtning til gennemførelsesafgørelse 2023/2409:

»(3) I overensstemmelse med direktiv [2001/55] fandt den midlertidige beskyttelse først anvendelse i en indledende periode på ét år indtil den 4. marts 2023 og blev derefter automatisk forlænget med yderligere ét år indtil den 4. marts 2024.

[...]

(7) Det store antal fordrevne personer i Unionen, der nyder midlertidig beskyttelse, vil sandsynligvis ikke falde, så længe krigen i Ukraine fortsætter. Det er derfor nødvendigt at forlænge den midlertidige beskyttelse for at afhjælpe situationen for personer, der i øjeblikket nyder midlertidig beskyttelse i Unionen, eller som vil have behov for en sådan beskyttelse pr. 4. marts 2024, da den giver øjeblikkelig beskyttelse og adgang til et harmoniseret sæt rettigheder, samtidig med at formaliteterne reduceres til et minimum i en situation med massetilstrømning til Unionen. En forlængelse af den midlertidige beskyttelse vil også bidrage til at sikre, at medlemsstaternes asylsystemer ikke overbelastes af en betydelig stigning i antallet af ansøgninger om international beskyttelse, der kan indgives af personer, som nyder midlertidig beskyttelse indtil den 4. marts 2024, hvis den midlertidige beskyttelse bortfalder på dette tidspunkt, eller personer, der flygter fra krigen i Ukraine, og som ankommer til Unionen efter denne dato og før den 4. marts 2025.«

25 Denne gennemførelsesafgørelses artikel 1 foreskriver:

»Den midlertidige beskyttelse af personer, der er blevet fordrevet fra Ukraine, jf. artikel 2 i gennemførelsesafgørelse [2022/382], forlænges med ét år indtil den 4. marts 2025.«

– *Gennemførelsesafgørelse (EU) 2024/1836*

26 Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2024/1836 af 25. juni 2024 om forlængelse af den midlertidige beskyttelse som indført ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 (EUT L, 2024/1836), bestemmer:

»Den midlertidige beskyttelse af personer, der er blevet fordrevet fra Ukraine, jf. artikel 2 i gennemførelsesafgørelse [2022/382], forlænges med yderligere ét år indtil den 4. marts 2026.«

Andre relevante bestemmelser

– *Direktiv 2008/115*

27 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 2008/115 bestemmer:

»Dette direktiv finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på en medlemsstats område.«

28 Dette direktivs artikel 4, stk. 2, har følgende ordlyd:

»Dette direktiv berører ikke bestemmelser, som kan være gunstigere for tredjelandsstatsborgeren, og som er fastsat i gældende fællesskabsret vedrørende indvandring og asyl.«

29 Nævnte direktivs artikel 5 foreskriver:

»Når medlemsstaterne gennemfører dette direktiv, tager de behørigt hensyn til

a) barnets tarv

b) familieliv

c) den pågældende tredjelandsstatsborgers helbredstilstand

og respekterer non-refoulement-princippet.«

30 Samme direktivs artikel 6 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer afgørelse om tilbagesendelse vedrørende enhver tredjelandsstatsborger, som opholder sig ulovligt på deres område, jf. dog de undtagelser, der er anført i stk. 2-5.

[...]

6. Dette direktiv er ikke til hinder for, at medlemsstaterne træffer afgørelse om ophør af lovligt ophold sammen med en afgørelse om tilbagesendelse og/eller en afgørelse om udsendelse

og/eller en afgørelse om indrejseforbud i en og samme administrative eller retslige afgørelse eller retsakt i henhold til deres nationale lovgivning, jf. dog de retssikkerhedsgarantier, der gælder i henhold til kapitel III og i henhold til andre relevante bestemmelser i fællesskabslovgivningen og national lovgivning.«

– *Direktiv 2013/32/EU*

31 Artikel 2 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60) foreskriver:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

q) »fornyet ansøgning« en ny ansøgning om international beskyttelse, der indgives, efter at der er truffet endelig afgørelse om en tidligere ansøgning, herunder i tilfælde, hvor ansøgeren udtrykkeligt har trukket sin ansøgning tilbage, og i tilfælde, hvor den besluttende myndighed har afslået ansøgningen, efter at den implicit er blevet trukket tilbage i overensstemmelse med artikel 28, stk. 1.«

32 Dette direktivs artikel 33, stk. 2, bestemmer:

»Medlemsstaterne kan udelukkende afvise en ansøgning om international beskyttelse, hvis:

[...]

d) ansøgningen er en fornyet ansøgning, hvori der ikke er fremkommet, eller fra ansøgerens side er blevet fremlagt, nye elementer eller oplysninger af betydning for, om ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9)], eller

[...]«

– *Forordning (EU) 2016/399*

33 Artikel 6 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2016, L 77, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1240 af 12. september 2018 (EUT 2018, L 236, s. 1), fastsætter betingelser for tredjelandsstatsborgeres indrejse i Unionens område for et påtænkt ophold i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage. Én blandt disse betingelser er, at statsborgere fra visse tredjelande skal være i besiddelse af gyldigt visum.

– *Forordning (EU) 2018/1860*

34 Artikel 3, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1860 af 28. november 2018 om brug af Schengeninformationssystemet i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT 2018, L 312, s. 1) foreskriver:

»Medlemsstaterne indlæser indberetninger i [Schengeninformationssystemet (SIS)] om tredjelandsstatsborgere, som er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, med henblik på at kontrollere, at forpligtelsen til at vende tilbage er blevet overholdt, og at støtte håndhævelsen af afgørelsen om tilbagesendelse. Der indlæses indberetning om tilbagesendelse i SIS, straks efter at afgørelsen om tilbagesendelse er truffet.«

Nederlandsk ret

Udlændingeloven af 2000

35 Artikel 8 i wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (lov om generel ændring af lov om udlændinge (udlændingeloven af 2000)) af 23. november 2000 (Stb. 2000, nr. 495) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne (herefter »udlændingeloven af 2000«) bestemmer:

»En udlænding kan kun opholde sig lovligt i Nederlandene:

[...]

f. såfremt det, i afventning af en afgørelse vedrørende en ansøgning om opholdstilladelse som omhandlet i denne lovs artikel 14 og 28, i henhold til en bestemmelse vedtaget i henhold til denne lov eller i en retsafgørelse fastsættes, at ansøgeren ikke skal udsendes, indtil der er truffet afgørelse vedrørende denne ansøgning

[...]

h. såfremt ansøgeren, i afventning af en afgørelse vedrørende en klage eller i et af denne anlagt søgsmål, i overensstemmelse med denne lov, med en bestemmelse vedtaget på grundlag heraf eller i henhold til en domstolsafgørelse ikke skal udsendes, så længe der ikke er truffet afgørelse vedrørende klagen eller søgsmålet

[...]«

Udlændingebekendtgørelsen af 2000

36 Artikel 3.1a i Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (bekendtgørelse om gennemførelse af udlændingeloven (udlændingebekendtgørelse af 2000)) af 23. november 2000 (Stb. 2000, nr. 497) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne (herefter »udlændingebekendtgørelsen af 2000«), bestemmer:

»Indgivelsen af en ansøgning om midlertidig opholdstilladelse på grundlag af asyl medfører, at udsendelsen ikke finder sted, så længe en afgørelse som omhandlet i artikel 5, stk. 3, i direktiv [2001/55] er i kraft, såfremt udlændingen:

a. tilhører en specifik gruppe af udlændinge, som er fastlagt i en afgørelse fra Rådet for Den Europæiske Union som omhandlet i artikel 5, stk. 3, i direktiv [2001/55]

[...]

e. tilhører en gruppe, som skal fastlægges ved ministeriel bekendtgørelse, af udlændinge fra samme land eller samme region som den i litra a omhandlede udlænding, som er fordrevet af samme grund og ikke allerede er omfattet af en beskyttelse i et andet land, der er part i [EUF-]traktaten eller i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde [af 2. maj 1992 (EFT 1994, L 1, s. 3)].«

Udlændingeforordningen af 2000 og regulativerne af 2022 og af 2023

37 Artikel 3.9a i Voorschrift Vreemdelingen 2000 (udlændingeforordningen af 2000) opregner de kategorier af udlændinge, der er omfattet af artikel 3.1a, stk. 1, litra e, i udlændingebekendtgørelsen af 2000.

38 Denne artikel 3.9a blev tilføjet udlændingeforordningen af 2000 med tilbagevirkende kraft ved artikel 1 i Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid 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 (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerheds regulativ nr. 4123685 om ændring af udlændingeforordningen af 2000 med hensyn til målgruppen af fordrevne personer fra Ukraine, som er omfattet af midlertidig beskyttelse) af 17. august 2022 (Stcrt. 2022, nr. 22623, herefter »regulativ af 2022«), som fastsætter to udgaver af nævnte artikel 3.9a, hvoraf den første var gældende for perioden fra den 4. marts 2022 til den 18. juli 2022, og den anden er gældende fra den 19. juli 2022.

39 I den affattelse, der var gældende fra den 4. marts 2022 til den 18. juli 2022, fastsatte artikel 3.9a, stk. 1, litra c, i udlændingeforordningen af 2000 som følger:

»Følgende udlændinge er omfattet af artikel 3.1a, stk. 1, den indledende del, og litra e, i [udlændingebekendtgørelsen af 2000]:

[...]

c. udlændinge, der havde en gyldig opholdstilladelse i Ukraine den 23. februar 2022, og hvorom det er sandsynligt, at de forlod Ukraine efter den 26. november 2021.«

40 I den affattelse, der er gældende fra den 19. juli 2022, er artikel 3.9a, stk. 1, i udlændingeforordningen af 2000 affattet som følger:

»Følgende udlændinge er omfattet af artikel 3.1a, stk. 1, den indledende del, og litra e, i [udlændingebekendtgørelsen af 2000]:

c. udlændinge, der havde en gyldig permanent opholdstilladelse i Ukraine den 23. februar 2022, og hvorom:
   1. det er sandsynligt, at de forlod Ukraine efter den 26. november 2021, og
   2. det ikke er godtgjort, at de er vendt tilbage til deres hjemland efter den 23. februar 2022.«

41 Artikel 2 i regulativ af 2022 foreskriver en overgangsordning, idet bestemmelsen fastsætter som følger:

»Artikel 3.9a, stk. 1, den indledende del, og litra c, i [udlændingeforordningen af 2000] i den affattelse, der var gældende indtil den 19. juli 2022, finder indtil den 4. marts 2023 fortsat anvendelse på udlændinge, som:

a. ikke havde en gyldig permanent opholdstilladelse i Ukraine den 23. februar 2022 og

b. var opført i [folkeregistret] inden den 19. juli 2022.«

42 Denne overgangsordning blev forlænget ved artikel 2 i Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, nummer 4507236, in verband met de verlenging van de duur van tijdelijke bescherming aan een groep ontheemden uit Oekraïne (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerheds regulativ nr. 4507236 om forlængelse af varigheden af den midlertidige beskyttelse af en gruppe af personer, som er fordrevet fra Ukraine) af 1. marts 2023 (Stcrt. 2023, nr. 7194, herefter »regulativ af 2023«), som bestemmer:

»Artikel 3.9a, stk. 1, den indledende del, og litra c, i udlændingeforordningen af 2000 i den affattelse, der var gældende indtil den 19. juli 2022, finder indtil den 4. september 2023 fortsat anvendelse på udlændinge, som:

a. ikke havde en gyldig permanent opholdstilladelse i Ukraine den 23. februar 2022 og

b. var opført i [folkeregistret] inden den 19. juli 2022.«

Tvisterne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-244/24

43 P er en nigeriansk statsborger, som havde en midlertidig opholdstilladelse i Ukraine indtil den 31. januar 2023. Efter de russiske væbnede styrkers invasion af Ukraines territorium flygtede han til Nederlandene og blev den 1. juni 2022 registreret i denne medlemsstats folkeregister. På denne dato tildelte de nederlandske myndigheder midlertidig beskyttelse som omhandlet i direktiv 2001/55 til bl.a. tredjelandsstatsborgere, der befandt sig i en situation svarende til P's, uden at deres mulighed for at vende tilbage til deres hjemland blev vurderet. Statssekretæren tildelte således P en sådan beskyttelse.

44 Den 9. august 2022 indgav P en ansøgning om asyl. Ved afgørelse truffet den 24. august besluttede statssekretæren at indstille behandlingen af P's ansøgning. Der blev ikke anlagt søgsmål til prøvelse af denne afgørelse.

45 Ligeledes den 24. august 2023 bragte statssekretæren P's midlertidige beskyttelse til ophør med virkning fra den 4. september 2023. Denne afgørelse blev efterfølgende trukket tilbage med den begrundelse, at Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) ved en dom af 17. januar 2024 havde fastslået, at de nederlandske myndigheder ikke med virkning fra den 4. september 2023 kunne bringe den midlertidig beskyttelse for tredjelandsstatsborgere, der befandt sig i en situation som P's til ophør, og at den midlertidige beskyttelse, som disse statsborgere var tildelt, automatisk ville ophøre den 4. marts 2024, hvilket statssekretæren meddelte P ved en skrivelse af 24. januar 2024.

46 Den 7. februar 2024 traf statssekretæren en afgørelse om tilbagesendelse over for P med den begrundelse, at hans lovlige ophold på Kongeriget Nederlandenes område automatisk ophørte den 4. marts 2024. Denne afgørelse pålagde P at forlade Unionens område inden for en frist på fire uger fra denne sidstnævnte dato.

47 P har anlagt sag til prøvelse af lovligheden af denne afgørelse ved rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Amsterdam, Nederlandene), som er den forelæggende ret i sag C-244/24. Til støtte for søgsmålet gjorde han bl.a. gældende, at afgørelsen ikke blot blev truffet for tidligt, men også var ulovlig, eftersom han skulle tildeles midlertidig beskyttelse i henhold til EU-retten indtil den 4. marts 2025 i medfør af den forlængelse af den midlertidige beskyttelse, der er fastsat i gennemførelsesafgørelse 2023/2409. Desuden blev han ikke før vedtagelsen af afgørelsen om tilbagesendelse hørt om bl.a. dennes forenelighed med artikel 3 og 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950.

48 Indledningsvis har den forelæggende ret for det første anført, at i henhold til den nederlandske lovgivning, der gennemfører direktiv 2001/55, skal en fordreven person indgive en ansøgning om asyl for at opnå ret til ophold i Nederlandene i henhold til artikel 8, litra f eller h, i udlændingeloven af 2000. Den forelæggende ret har ligeledes fremhævet, at artikel 3.1a, stk. 1, i udlændingebekendtgørelsen af 2000 gennemfører artikel 7 i direktiv 2001/55, hvorefter medlemsstaterne kan udvide den midlertidige beskyttelse til at omfatte andre personer (herefter »den fakultative midlertidige beskyttelse«).

49 For det andet har den forelæggende ret anført, at statssekretæren ved en skrivelse af 30. marts 2022 til formanden for Tweede Kamer der Staten-Generaal (parlamentets andet kammer, Nederlandene) anførte, at han agtede at anvende artikel 2, stk. 3, i gennemførelsesafgørelse 2022/382 med henblik på at udvide den midlertidige beskyttelse til statsløse personer og tredjelandsstatsborgere, der var indehavere af en midlertidig opholdstilladelse i Ukraine, der var gyldig den 23. februar 2022, uden at kræve, at det blev godtgjort, at disse personer ikke kunne vende tilbage til deres hjemland eller hjemregion under sikre og varige forhold. Ved skrivelse af 18. juli 2022 meddelte statssekretæren imidlertid, at han ønskede at ophæve denne fakultative midlertidige beskyttelse med virkning fra den 19. juli 2022, samtidig med at der blev fastsat en overgangsordning for de personer, der hidtil havde været omfattet heraf. Denne ophævelse var ifølge statssekretæren begrundet i muligt misbrug og sekundære bevægelser til Nederlandene.

50 Den forelæggende ret har anført, at statssekretæren den 17. august 2022 ved regulativ af 2022 indsatte en artikel 3.9a i udlændingeforordningen af 2000, der dels fastsatte, at den fakultative midlertidige beskyttelse ikke længere ville blive tildelt fra den 19. juli 2022 at regne, dels at for de personer, som på denne dato allerede var blevet tildelt en sådan fakultativ midlertidig beskyttelse, ville denne beskyttelse blive bragt til ophør den 4. marts 2023.

51 Regulativ af 2023 forlængede denne overgangsordning indtil den 4. september 2023. Denne forlængelse var begrundet i den omstændighed, at det måtte forventes, at en ikke ubetydelig del af disse personer ville indlede en asylprocedure, hvilket ville føre til en risiko for mangel på modtagelsespladser.

52 Ved dom af 17. januar 2024 fastslog Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) imidlertid, at det følger af bl.a. artikel 4 og 7 i direktiv 2001/55, at overgangsordningen til fordel for personer, der allerede var omfattet af den fakultative midlertidige beskyttelse, skulle fortsætte indtil den 4. marts 2024. Ifølge denne retsinstans kan en medlemsstat, når den først har tildelt en sådan fakultativ midlertidig beskyttelse, nemlig ikke tilbagekalde denne beskyttelse i løbet af den periode, der er omhandlet i artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/55, medmindre Rådet i løbet af denne periode beslutter at fremrykke ophøret af den midlertidige beskyttelse i henhold til dette direktivs artikel 6. Derimod ville personer, der var omfattet af den fakultative midlertidige beskyttelse, som denne medlemsstat havde tildelt, kun være berørt af den forlængelse af den midlertidige beskyttelse, som Rådet havde besluttet i henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 2, hvis denne medlemsstat på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse stadig ydede denne gruppe af personer en sådan fakultativ midlertidig beskyttelse. Imidlertid traf statssekretæren i det foreliggende tilfælde den 19. juli 2022, dvs. før datoen for Rådets vedtagelse af gennemførelsesafgørelse 2023/2409, beslutning om ikke længere at yde midlertidig beskyttelse til statsløse og tredjelandsstatsborgere, der var indehavere af en midlertidig opholdstilladelse i Ukraine.

53 Hvad i første række angår argumentet om, at den i hovedsagen omhandlede afgørelse om tilbagesendelse er truffet for tidligt, er den forelæggende ret af den opfattelse, at det synes at fremgå af artikel 2, stk. 1, og artikel 6, stk. 1 og 6, i direktiv 2008/115, at så længe en tredjelandsstatsborger ikke opholder sig ulovligt, kan der ikke træffes nogen afgørelse om tilbagesendelse af den pågældende.

54 Denne retsinstans har imidlertid anført, at Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) i sin dom af 17. januar 2024 fastslog, at det tilkommer statssekretæren at afgøre, under hvilke former denne vil underrette personer, der er omfattet af den fakultative midlertidige beskyttelse, om ophøret af deres opholdsret den 4. marts 2024. For at sikre deres retsbeskyttelse modtog disse personer en skrivelse, hvori de blev underrettet om de senere trin i proceduren. Endelig blev det besluttet at træffe samtlige afgørelser om deres tilbagesendelse den 7. og 23. februar 2024, for at de hurtigst muligt kunne blive underrettet om konsekvenserne af deres lovlige opholds ophør. Ifølge den forelæggende ret gjorde denne fremgangsmåde det også lettere for de nederlandske myndigheder at udsende de nævnte personer så hurtigt som muligt. Endvidere fremgår det af selve afgørelsen om tilbagesendelse, at afgørelsens virkninger først indtræder på tidspunktet for det lovlige opholds ophør, idet det klart angives i denne afgørelse, at P's ophold i Nederlandene først bliver ulovligt fra den 5. marts 2024, og at fristen for frivillig udrejse for hans vedkommende først begynder at løbe fra denne dato. Denne retsinstans har imidlertid præciseret, at fristen for at anlægge søgsmål til prøvelse af denne afgørelse begynder at løbe fra datoen for dens vedtagelse.

55 Den forelæggende ret er derfor i tvivl om, hvorvidt statssekretæren kunne træffe en afgørelse om tilbagesendelse vedrørende sagsøgeren i hovedsagen fra den 7. februar 2024, selv om sidstnævnte på denne dato stadig opholdt sig lovligt på Kongeriget Nederlandenes område.

56 Hvad i anden række angår argumentet om, at den i hovedsagen omhandlede afgørelse om tilbagesendelse er ulovlig, er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt den midlertidige beskyttelse, der er tildelt sagsøgeren i hovedsagen i henhold til artikel 7 i direktiv 2001/55, automatisk ophørte den 4. marts 2024, således som det følger af dom afsagt af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) den 17. januar 2024.

57 Den forelæggende ret har for det første fremhævet, at når der er tale om delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne på et bestemt område, således som det er tilfældet på asyl- og immigrationsområdet, kan medlemsstaterne ikke længere udøve deres kompetence, så snart Unionen har udøvet sin.

58 Da Kongeriget Nederlandene har gjort brug af sin beføjelse i henhold til artikel 2, stk. 3, i gennemførelsesafgørelse 2022/382, idet det har ydet visse personer en fakultativ midlertidig beskyttelse, er disse personer fuldt ud omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2001/55, jf. dette direktivs artikel 7. Ifølge den forelæggende ret skal den midlertidige beskyttelse, der således ydes af en medlemsstat, bl.a. overholde dette direktivs artikel 4 og 6, som på bindende og udtømmende vis regulerer beskyttelsens varighed og mulighederne for at bringe den til ophør.

59 Følgelig kan den fakultative midlertidige beskyttelse først ophøre, når den midlertidige beskyttelse har nået sin maksimale varighed, eller såfremt Rådet beslutter at bringe denne beskyttelse til ophør før tid. EU-lovgiver har nemlig for alle de personer, der er omfattet af direktiv 2001/55, udøvet sin kompetence for så vidt angår varigheden af den midlertidige beskyttelse og ordningen for dennes ophør.

60 For det andet er den forelæggende ret af den opfattelse, at gennemførelsesafgørelse 2023/2409 ikke sondrer mellem de forskellige persongrupper, som er omfattet af den midlertidige beskyttelse. Den har endvidere påpeget, at det i det forslag, der lå til grund for denne gennemførelsesafgørelse, blev anført, at direktiv 2001/55 skal sikre, at der i hele Unionen gælder de samme standarder og et harmoniseret sæt rettigheder for alle personer, der opholder sig Unionen på tidspunktet for forlængelsen af den midlertidige beskyttelse, hvilket også bekræftes af syvende betragtning til denne gennemførelsesafgørelse.

61 For det tredje gør den omstændighed, at en sådan forlængelse besluttes af Rådet i henhold til artikel 4, stk. 2, i direktiv 2001/55, det ifølge den forelæggende ret ikke muligt at konkludere, at medlemsstaterne i dette tilfælde på ny skal vurdere de kategorier af personer, der er omfattet af denne beskyttelse, idet situationen for de personer, der er omfattet af fakultativ midlertidig beskyttelse, ikke har ændret sig mere end situationen for de personer, som er direkte omfattet af dette direktiv.

62 Den forelæggende ret er således af den opfattelse, at der foreligger tilstrækkelige grunde til at antage, at de personer, der i henhold til artikel 7 i direktiv 2001/55 er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, ligeledes er omfattet af anvendelsesområdet for gennemførelsesafgørelse 2023/2409, således at de har ret til midlertidig beskyttelse i henhold til dette direktiv indtil den 4. marts 2025.

63 På denne baggrund har rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (retten i første instans i Haag, tingstedet i Amsterdam) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal […] artikel 6 [i direktiv 2008/115] fortolkes således, at den er til hinder for, at der træffes afgørelse om tilbagesendelse på et tidspunkt, hvor en udlænding stadig opholder sig lovligt på en medlemsstats område?

2) Har det betydning for besvarelsen af det foranstående spørgsmål, om afgørelsen om tilbagesendelse indeholder en dato, hvor det lovlige ophold ophører, at denne dato ligger inden for den nærmeste fremtid, og at retsvirkningerne af afgørelsen om tilbagesendelse desuden først indtræder på dette senere tidspunkt?

3) Skal artikel 1 i [gennemførelsesafgørelse 2023/2409] fortolkes således, at forlængelsen [af den midlertidige beskyttelse, der er foreskrevet deri] også omfatter en kategori af tredjelandsstatsborgere, som en medlemsstat i henhold til den fakultative bestemmelse i [...] artikel 2, stk. 3, [i gennemførelsesafgørelse 2022/382] allerede har medtaget under anvendelsesområdet for [direktiv 2001/55], selv om denne medlemsstat efterfølgende har valgt ikke længere at yde midlertidig beskyttelse til denne kategori af tredjelandsstatsborgere?«

Sag C-290/24

64 AI, ZY og BG er tredjelandsstatsborgere, der havde gyldig midlertidig opholdstilladelse i Ukraine den 24. februar 2022. Efter at de havde forladt Ukraine som følge af de russiske væbnede styrkers invasion af dette land, lod disse statsborgere sig registrere i folkeregistret i Nederlandene og indgav en ansøgning om asyl på et tidspunkt, hvor de nederlandske myndigheder tildelte midlertidig beskyttelse til tredjelandsstatsborgere, der havde en midlertidig opholdstilladelse i Ukraine, uden at efterprøve, om de kunne vende tilbage til deres hjemland eller hjemregion under sikre og varige forhold. Statssekretæren tildelte således de nævnte personer midlertidig beskyttelse i henhold til direktiv 2001/55.

65 Ved tre afgørelser af 7. februar 2024 pålagde statssekretæren AI, ZY og BG at forlade Unionens område inden for en frist på fire uger fra den 4. marts 2024 at regne.

66 Ved domme af 19. marts 2024 og af 27. marts 2024 blev der givet medhold i de søgsmål, som AI og BG havde anlagt til prøvelse af de afgørelser, der vedrørte dem, og disse afgørelser blev annulleret. Statssekretæren har iværksat appel af disse domme ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), som er den forelæggende ret i sag C-290/24.

67 Ved dom af 27. marts 2024 fik ZY ikke medhold i det søgsmål, som han havde anlagt til prøvelse af den afgørelse, der vedrørte ham, idet søgsmålet blev anset for ugrundet. ZY har iværksat appel af denne dom ved den forelæggende ret.

68 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at statssekretærens afgørelser af 7. februar 2024, der er nævnt i nærværende doms præmis 65, skal anses for at udgøre afgørelser om tilbagesendelse som omhandlet i direktiv 2008/115.

69 Den forelæggende ret har i øvrigt anført, at afgørelsen af de tvister, der er indbragt for den, kræver en fastlæggelse af det tidspunkt, hvor den fakultative midlertidige beskyttelse, som de nederlandske myndigheder har tildelt, ophører.

70 I denne henseende har den forelæggende ret for det første fremhævet, at den nederlandske lovgivning, der gennemførte direktiv 2001/55, fastsætter, at den midlertidige beskyttelse tildeles på grundlag af udlændingeloven af 2000 og på grundlag af den berørte persons indgivelse af en asylansøgning, idet fristen for at træffe afgørelse om denne ansøgning er suspenderet, så længe den midlertidige beskyttelse varer.

71 For det andet har den forelæggende ret anført, at statssekretæren begrundede afgørelsen om at bringe den fakultative midlertidige beskyttelse til ophør med muligt misbrug, eksistensen af sekundære bevægelser til Nederlandene og den omstændighed, at personer med denne beskyttelse som oftest kunne vende tilbage til deres hjemland under sikre og varige forhold.

72 For det tredje har den forelæggende ret anført, at den i sin dom af 17. januar 2024 af de grunde, der er anført i nærværende doms præmis 52, fandt, at statssekretæren ikke fra den 4. september 2023 kunne tilbagekalde den fakultative midlertidige beskyttelse for de personer, der allerede var blevet tildelt en sådan beskyttelse, men at denne beskyttelse automatisk ville ophøre den 4. marts 2024, hvor den midlertidige beskyttelse, som Rådet havde tildelt, ville være ophørt, såfremt gennemførelsesafgørelse 2023/2409 ikke havde foreligget.

73 Den forelæggende ret har i denne henseende fremhævet, at artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 2001/55 henviser til forskellige situationer, eftersom stk. 1 fastsætter den midlertidige beskyttelses oprindelige varighed og den automatiske forlængelse heraf, mens stk. 2 omhandler en ny situation, hvor Rådet revurderer, om der stadig foreligger grunde til at opretholde den midlertidige beskyttelse.

74 Da en medlemsstat skal kunne bringe den fakultative anvendelse af en EU-retlig bestemmelse til ophør, er den forelæggende ret af den opfattelse, at den forlængelse af den midlertidige beskyttelse, der følger af en afgørelse vedtaget af Rådet på grundlag af denne artikel 4, stk. 2, såsom gennemførelsesafgørelse 2023/2409, kun finder anvendelse på personer, der er omfattet af den fakultative midlertidige beskyttelse, hvis den pågældende medlemsstat på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse stadig gjorde brug af den mulighed, som den er indrømmet i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 2001/55 og artikel 2, stk. 3, i gennemførelsesafgørelse 2022/382. Dette var imidlertid ikke tilfældet for Kongeriget Nederlandene.

75 For det fjerde har den forelæggende ret anført, at der til trods for afsigelsen af dens dom af 17. januar 2024 fortsat er divergerende retspraksis i Nederlandene med hensyn til den måde, hvorpå artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 2001/55 skal fortolkes, når en medlemsstat bringer den fakultative midlertidige beskyttelse, som den har tildelt i henhold til dette direktivs artikel 7, stk. 1, til ophør. I denne henseende er den forelæggende ret af den opfattelse, at det med henblik på at genskabe uniform retsanvendelse er vigtigt, at Domstolen besvarer det tredje præjudicielle spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt i sag C-244/24. Besvarelsen af de to første spørgsmål, der er forelagt inden for rammerne af denne sag, kan imidlertid gøre det overflødigt at besvare dette tredje spørgsmål.

76 På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

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

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

Retsforhandlingerne for Domstolen

Om foreningen af sag C-244/24 og sag C-290/24

77 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 7. maj 2024 er sagerne C-244/24 og C-290/24 blevet forenet med henblik på retsforhandlingernes skriftlige og mundtlige del samt dommen.

Om anmodningerne om anvendelse af den fremskyndede procedure

78 De forelæggende retter har anmodet om, at de nærværende præjudicielle forelæggelser undergives den fremskyndede procedure, der er fastsat i artikel 105 i Domstolens procesreglement.

79 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 12. juni 2024, Kaduna (C-244/24 og C-290/24, EU:C:2024:491), blev disse anmodninger imødekommet.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det tredje spørgsmål i sag C-244/24 og spørgsmålene i sag C-290/24

80 Med det tredje spørgsmål i sag C-244/24 og de to spørgsmål i sag C-290/24, som skal behandles samlet, ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om artikel 4 og 7 i direktiv 2001/55 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for, at en medlemsstat, som har tildelt midlertidig beskyttelse til andre personkategorier end dem, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1 og 2, i gennemførelsesafgørelse 2022/382, fratager disse personkategorier den midlertidige beskyttelse i løbet af denne beskyttelses varighed, som den er vedtaget af Rådet i henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 2.

81 Som anført i artikel 1 i direktiv 2001/55 har dette direktiv til formål at indføre minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer fra tredjelande, der ikke kan vende tilbage til deres hjemland, og at fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til at modtage disse personer og bære følgerne heraf. Som det fremgår af dette direktivs artikel 2, litra a), har gennemførelsen af denne beskyttelse bl.a. til formål at undgå, at systemet for tildeling af international beskyttelse overvældes af en massiv og samtidig indgivelse af ansøgninger om flygtningestatus, til gavn for såvel disse fordrevne personer som andre personer, der ansøger om international beskyttelse.

82 Denne ordning med midlertidig og øjeblikkelig beskyttelse, som udgør et udtryk for princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne ved gennemførelsen af asylpolitikken, som omhandlet i artikel 80 TEUF, har midlertidig, som det fremhæves i 2. og 13. betragtning til det nævnte direktiv og i samme direktivs artikel 2, litra a), en usædvanlig karakter og skal forbeholdes tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer (jf. i denne retning dom af 21.12.2011, N.S. m.fl., C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 93). Ordningen giver i øvrigt de omfattede personer mere begrænsede rettigheder end dem, der følger af tildelingen af international beskyttelse som omhandlet i direktiv 2011/95 (jf. i denne retning dom af 6.9.2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet, C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 257).

83 I henhold til artikel 5 i direktiv 2001/55 konstateres massetilstrømning af fordrevne personer ved en afgørelse truffet af Rådet med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen. Denne afgørelse er bl.a. baseret på en gennemgang af situationen og omfanget af bevægelserne af fordrevne personer samt på vurderingen af, om det er hensigtsmæssigt at indføre midlertidig beskyttelse, idet der tages hensyn til mulighederne for nødhjælp og foranstaltninger på stedet eller disses utilstrækkelighed. Den nævnte afgørelse medfører, at midlertidig beskyttelse gennemføres i alle de medlemsstater, der er bundet af direktiv 2001/55, i forhold til de specifikke grupper af personer, der er beskrevet i samme afgørelse, fra den dato, der er fastsat i denne afgørelse (herefter »den obligatoriske midlertidige beskyttelse«).

84 På grundlag af artikel 5 i direktiv 2001/55 vedtog Rådet den 4. marts 2022 gennemførelsesafgørelse 2022/382, hvori det blev fastslået, at der forelå en massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine. Denne gennemførelsesafgørelses ikrafttræden samme dag medførte, at der fra denne dato blev indført en obligatorisk midlertidig beskyttelse til fordel for de personkategorier, der identificeres i nævnte gennemførelsesafgørelses artikel 2, stk. 1, og de kategorier af personer, der er omhandlet i den samme gennemførelsesafgørelses artikel 2, stk. 2, medmindre medlemsstaterne har ydet sidstnævnte en tilstrækkelig beskyttelse i henhold til deres nationale ret.

85 Det følger nærmere af artikel 2, stk. 1, i gennemførelsesafgørelse 2022/382, at denne finder anvendelse på tre kategorier af personer, der er blevet fordrevet fra Ukraine den 24. februar 2022 eller efter denne dato som følge af den russiske militære invasion, nemlig for det første ukrainske statsborgere, der var bosiddende i Ukraine før den nævnte dato, for det andet statsløse personer og statsborgere i andre tredjelande end Ukraine, som havde fået international beskyttelse eller tilsvarende national beskyttelse i Ukraine inden samme dato, og for det tredje familiemedlemmer til personer, der tilhører disse to førstnævnte kategorier.

86 Derudover anvender medlemsstaterne i henhold til denne gennemførelsesafgørelses artikel 2, stk. 2, enten nævnte afgørelse eller en tilstrækkelig beskyttelse i henhold til deres nationale ret i forhold til statsløse personer og statsborgere fra andre tredjelande end Ukraine, som kan bevise,

at de havde lovligt ophold i Ukraine inden den 24. februar 2022 på grundlag af en gyldig permanent opholdstilladelse udstedt i overensstemmelse med ukrainsk ret, og som ikke kan vende tilbage til deres hjemland eller hjemregion under sikre og varige forhold.

87 Det fremgår imidlertid af forelæggelsesafgørelserne, at de i hovedsagerne omhandlede tredjelandsstatsborgere ikke er omfattet af nogen af de personkategorier, der er omfattet af artikel 2, stk. 1 og 2, i gennemførelsesafgørelse 2022/382. De er således hverken ukrainske statsborgere eller personer med international beskyttelse eller tilsvarende beskyttelse i Ukraine eller familiemedlemmer til disse statsborgere eller personer, der nyder international beskyttelse. Derudover havde de kun midlertidig opholdstilladelse i Ukraine.

88 Det skal imidlertid fremhæves, at medlemsstaterne i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 2001/55 kan lade enhver kategori af personer, der ikke er omfattet af Rådets afgørelse om gennemførelse af denne beskyttelse, være omfattet af midlertidig beskyttelse, forudsat at de pågældende personer er blevet fordrevet af de samme årsager og fra det samme hjemland eller den samme hjemregion. Artikel 2, stk. 3, i gennemførelsesafgørelse 2022/382 henviser til en sådan beføjelse for medlemsstaterne, idet bestemmelsen understreger, at disse i overensstemmelse med denne artikel 7 kan anvende nævnte gennemførelsesafgørelse på andre personer, herunder statsløse personer og statsborgere fra andre tredjelande end Ukraine, der havde lovligt ophold i Ukraine, og som ikke kan vende tilbage til deres hjemland eller hjemregion under sikre og varige forhold.

89 Som det fremgår af nærværende doms præmis 37-42, 49 og 50, har de nederlandske myndigheder indledningsvis ønsket at benytte sig af en sådan mulighed, idet de udstrakte den midlertidige beskyttelse til en kategori af tredjelandsstatsborgere og statsløse personer, som ikke var fuldt ud omfattet af artikel 2, stk. 1 og 2, i gennemførelsesafgørelse 2022/382, nemlig til alle indehavere af en ukrainsk opholdstilladelse, herunder midlertidige opholdstilladelser, der var gyldig den 23. februar 2022, og for hvem det var sandsynligt, at de havde forladt Ukraine efter den 26. november 2021, uden at det blev vurderet, om de kunne vende tilbage til deres hjemland eller hjemregion under sikre og varige forhold.

90 Disse myndigheder besluttede imidlertid efterfølgende – jf. artikel 3.9a, stk. 1, litra c, i udlændingeforordningen af 2000 i den affattelse, der var gældende fra den 19. juli 2022 – at begrænse denne beskyttelse til en mere snæver kategori af personer, nemlig indehavere af en permanent ukrainsk opholdstilladelse, der var gyldig den 23. februar 2022, og i forhold til hvilke det for det første er sandsynligt, at de havde forladt Ukraine efter den 26. november 2021, og for det andet ikke er godtgjort, at de er vendt tilbage til deres hjemland efter den 23. februar 2022.

91 For så vidt angår personer som de i hovedsagerne omhandlede, der ikke har en sådan permanent ukrainsk opholdstilladelse, men som allerede var blevet tildelt en fakultativ midlertidig beskyttelse inden den 19. juli 2022, blev der indført en overgangsordning, hvorefter denne beskyttelse for disse personer ville ophøre den 4. marts 2023. Denne overgangsordning blev forlænget til den 4. september 2023 ved regulativ af 2023. Som det fremgår af nærværende doms præmis 45, 52 og 72, fastslog Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ved dom af 17. januar 2024, at statssekretæren ikke fra den 4. september 2023 kunne tilbagekalde den fakultative midlertidige beskyttelse for de personer, som allerede var blevet tildelt en sådan beskyttelse, men at denne beskyttelse automatisk ville ophøre den 4. marts 2024, på hvilken dato den obligatoriske midlertidige beskyttelse ville være ophørt, såfremt gennemførelsesafgørelse 2023/2409 ikke havde foreligget.

92 Med henblik på at give de forelæggende retter et hensigtsmæssigt svar skal det derfor indledningsvis afgøres, om denne kategori af personer kunne tildeles den fakultative midlertidige beskyttelse på grundlag af artikel 7 i direktiv 2001/55, inden det undersøges, om det i medfør af dette direktiv, sammenholdt med gennemførelsesafgørelse 2022/382 og 2023/2409, var muligt for de nederlandske myndigheder at tilbagekalde denne beskyttelse, selv om den obligatoriske midlertidige beskyttelse, der blev gennemført ved gennemførelsesafgørelse 2022/382, ikke var ophørt.

Om de personer, der kan omfattes af den fakultative midlertidige beskyttelse

93 For det første giver artikel 7, stk. 1, i direktiv 2001/55 som anført i nærværende doms præmis 88 medlemsstaterne beføjelse til at udvide den midlertidige beskyttelse, der er fastsat i dette direktiv, til andre personkategorier end dem, der er udpeget af Rådet, for så vidt som disse personer er blevet fordrevet af de samme grunde og fra det samme hjemland eller den samme hjemregion.

94 Det følger heraf, at en medlemsstat, der gør brug af den mulighed, som denne bestemmelse giver, gennemfører EU-retten, således at den ikke kan tildele den fakultative midlertidige beskyttelse til personer, der ikke er blevet fordrevet af de samme grunde og fra det samme hjemland eller den samme hjemregion som de personer, der er omfattet af den obligatoriske midlertidige beskyttelse. En sådan konstatering er imidlertid ikke til hinder for, at medlemsstaterne tildeler en opholdsret alene på grundlag af deres nationale ret, bl.a. af humanitære grunde, til kategorier af personer, der falder uden for nævnte bestemmelses anvendelsesområde (jf. analogt dom af 9.11.2010, B og D, C-57/09 og C-101/09, EU:C:2010:661, præmis 116-118, og af 12.9.2024, Changu, C-352/23, EU:C:2024:748, præmis 48).

95 For det andet følger det af artikel 3.9a, stk. 1, litra c, i udlændingeforordningen af 2000 i den affattelse, der var gældende mellem den 4. marts 2022 og den 18. juli 2022, at de nederlandske myndigheder tildelte midlertidig beskyttelse til alle indehavere af en ukrainsk opholdstilladelse, herunder midlertidige opholdstilladelser, der var gyldig den 23. februar 2022, og for hvem det var sandsynligt, at de havde forladt Ukraine efter den 26. november 2021, dvs. 90 dage før den dato, hvor de russiske væbnede styrkers invasion af Ukraine begyndte, således som den er nævnt i gennemførelsesafgørelse 2022/382. Desuden krævede denne bestemmelse ikke, at det skulle vurderes, om disse personer var i stand til at vende tilbage til deres hjemland eller hjemregion under sikre og varige forhold. Det skal derfor undersøges, om de nederlandske myndigheder i medfør af EU-retten var beføjet til at tildele alle disse personer en sådan midlertidig beskyttelse.

96 Det fremgår i denne henseende dels af artikel 2, stk. 1, i gennemførelsesafgørelse 2022/382, at denne bestemmelse finder anvendelse på de personkategorier, som denne bestemmelse opregner, der den 24. februar 2022 eller senere er blevet fordrevet fra Ukraine som følge af de russiske væbnede styrkers militære invasion, der begyndte på nævnte dato. Det følger heraf, at grunden til gennemførelsen af den obligatoriske midlertidige beskyttelse, således som den er identificeret af Rådet i denne gennemførelsesafgørelse, er de russiske væbnede styrkers invasion af Ukraine, der begyndte den 24. februar 2022.

97 Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den periode på 90 dage, der er nævnt i nærværende doms præmis 95, blev fastsat af de nederlandske myndigheder med henblik på at modsvare varigheden af det ophold på Unionens område, som tredjelandsstatsborgere eller statsløse kan få adgang til på de betingelser, der er fastsat i artikel 6 i forordning 2016/399, som ændret ved forordning 2018/1240.

98 Tredjelandsstatsborgere eller statsløse, som på grund af den meget begrænsede varighed af deres opholdsret på Unionens område skulle vende tilbage til Ukraine kort tid efter, at de russiske væbnede styrker indledte invasionen af dette tredjeland, kan med henblik på anvendelsen af artikel 7 i direktiv 2001/55 og artikel 2, stk. 3, i gennemførelsesafgørelse 2022/382 sidestilles med personer, der er fordrevet som følge af en sådan invasion.

99 En sådan fortolkning understøttes i øvrigt af 14. betragtning til gennemførelsesafgørelse 2022/382, som opfordrer medlemsstaterne til at overveje at udvide den midlertidige beskyttelse til personer, der flygtede fra Ukraine kort før den 24. februar 2022, efterhånden som spændingerne tog til, eller som befandt sig på Unionens område lige før denne dato, og som ikke kan vende tilbage til Ukraine på grund af den væbnede konflikt.

100 Dels er den betingelse, der er fastsat i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2001/55, hvorefter personer med fakultativ midlertidig beskyttelse skal være blevet fordrevet af de samme grunde og fra det samme hjemland eller den samme hjemregion som personer med obligatorisk midlertidig beskyttelse, heller ikke blevet tilsidesat af de nederlandske myndigheders afgørelse om oprindeligt at tildele en sådan fakultativ midlertidig beskyttelse til statsløse og tredjelandsstatsborgere, der havde en midlertidig opholdstilladelse i Ukraine, uanset om de kunne vende tilbage til deres hjemland eller hjemregion under sikre og varige forhold. I sidstnævnte henseende bemærkes, at selv om artikel 2, stk. 3, i gennemførelsesafgørelse 2022/382 udtrykkeligt blandt de mulige begunstigede i forhold til den fakultative midlertidige beskyttelse nævner statsløse personer og tredjelandsstatsborgere, der opholdt sig lovligt i Ukraine, og som ikke er i stand til at vende tilbage til deres hjemland eller hjemregion under sikre og varige forhold, skal det fastslås, at denne kategori kun er nævnt i denne artikel 2, stk. 3, som et eksempel.

101 Det følger heraf, at artikel 7 i direktiv 2001/55 og artikel 2, stk. 3, i gennemførelsesafgørelse 2022/382 skal fortolkes således, at de tillader en medlemsstat at lade tredjelandsstatsborgere eller statsløse, der er i besiddelse af en midlertidig opholdstilladelse i Ukraine, der var gyldig den 23. februar 2022, og som sandsynligvis har forladt dette land efter den 26. november 2021, være omfattet af den fakultative midlertidige beskyttelse, uden at det vurderes, om de er i stand til at vende tilbage til deres hjemland eller hjemregion under sikre og varige forhold.

Om varigheden af den fakultative midlertidige beskyttelse

102 Indledningsvis skal det for det første fremhæves, at den oprindelige varighed af den obligatoriske midlertidige beskyttelse i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/55 i princippet indledningsvis er på et år, og at den obligatoriske midlertidige beskyttelse ved udløbet af denne periode på et år automatisk kan forlænges med seks måneder ad gangen for en periode på højst ét år.

103 Det følger i øvrigt af artikel 4, stk. 2, i direktiv 2001/55, at hvis der fortsat er grunde til at opretholde den obligatoriske midlertidige beskyttelse ud over den periode på to år, der er omhandlet i dette direktivs artikel 4, stk. 1, kan Rådet på forslag af Kommissionen med kvalificeret flertal beslutte at forlænge denne midlertidige beskyttelse med et år.

104 Ifølge artikel 6, stk. 1, litra b), i direktiv 2001/55 kan Rådet imidlertid til enhver tid træffe afgørelse om at bringe den obligatoriske midlertidige beskyttelse til ophør. Det følger af denne artikel 6, at en sådan afgørelse fra Rådet dels træffes med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, dels baseres på en konstatering af, at situationen i hjemlandet muliggør en sikker og varig

tilbagevenden for de personer, der har fået midlertidig beskyttelse, under overholdelse af menneskerettighederne, de grundlæggende frihedsrettigheder og medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til »non-refoulement«.

105 Eftersom gennemførelsesafgørelse 2022/382 i overensstemmelse med denne afgørelses artikel 4 trådte i kraft den 4. marts 2022, fandt den obligatoriske midlertidige beskyttelse for det andet først anvendelse for en indledende periode på et år indtil den 4. marts 2023, jf. artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/55. I henhold til sidstnævnte bestemmelse blev denne beskyttelse automatisk forlænget med to på hinanden følgende perioder på seks måneder, dvs. først indtil den 4. september 2023 og derefter indtil den 4. marts 2024. Endelig forlængede Rådet i henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 2, den nævnte beskyttelse to gange for en periode på et år hver, først indtil den 4. marts 2025 i henhold til artikel 1 i gennemførelsesafgørelse 2023/2409 og derefter indtil den 4. marts 2026 i henhold til artikel 1 i gennemførelsesafgørelse 2024/1836.

106 Hvad for det tredje angår personer som de i hovedsagerne omhandlede, der var blevet tildelt en fakultativ midlertidig beskyttelse på grundlag af den nederlandske ordning, der fandt anvendelse mellem den 4. marts 2022 og den 18. juli 2022, men som ikke opfyldte betingelserne i artikel 3.9a, stk. 1, litra c, i udlændingeforordningen af 2000 i den affattelse, der var gældende fra den 19. juli 2022, blev der som anført i denne doms præmis 91 indført en overgangsordning. Denne overgangsordning fastsatte i første omgang, at for disse personer ville den fakultative midlertidige beskyttelse, der allerede var tildelt, udløbe den 4. marts 2023, idet denne dato var sammenfaldende med den oprindelige varighed for anvendelsen af gennemførelsesafgørelse 2022/382. I anden omgang blev denne overgangsordning forlænget indtil den 4. september 2023, som er den dato, hvor den første automatiske forlængelse udløb. Ved dom af 17. januar 2024 fastslog Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) imidlertid, at statssekretæren ikke kunne tilbagekalde den fakultative midlertidige beskyttelse for disse personer fra sidstnævnte dato, men at denne beskyttelse automatisk ville ophøre den 4. marts 2024, dvs. på den slutdato, der følger af artikel 4, stk. 1, i direktiv 2001/55, hvor den midlertidige beskyttelse ville være ophørt, hvis Rådet ikke havde truffet en afgørelse i henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 2.

107 Den fakultative midlertidige beskyttelse, som de nederlandske myndigheder tildelte tredjelandsstatsborgere som de i hovedsagerne omhandlede, var således ophørt med at have virkning, før den obligatoriske midlertidige beskyttelse var ophørt.

108 På baggrund af disse indledende præciseringer skal det afgøres, om artikel 4 og 7 i direktiv 2001/55 kræver, at den fakultative midlertidige beskyttelse, som de nederlandske myndigheder tildelte sådanne tredjelandsstatsborgere, opretholdes, så længe den obligatoriske midlertidige beskyttelse, som Rådet har indført i henhold til dette direktivs artikel 5, har virkning, eller i det mindste indtil udløbet af den automatiske forlængelse af denne obligatoriske midlertidige beskyttelses oprindelige varighed, der er omhandlet i denne artikel 4, stk. 1.

109 Det skal for det første fremhæves, at det følger af ordlyden af artikel 7, stk. 1, i direktiv 2001/55, at denne bestemmelse overlader det til hver enkelt medlemsstats eget skøn at træffe afgørelse om at gennemføre den fakultative midlertidige beskyttelse af de grunde, som den finder hensigtsmæssige, herunder af humanitære, medmenneskelige eller organisatoriske grunde. Som det fremgår af denne doms præmis 93-101, overlader denne bestemmelse desuden medlemsstaterne en betydelig skønsmargen ved fastlæggelsen af de kategorier af personer, der kan tildeles en sådan beskyttelse, på betingelse af at disse personer er blevet fordrevet af de samme grunde og fra det samme hjemland eller den samme hjemregion.

110 I mangel af andre præciseringer i denne henseende giver artikel 7, stk. 1, i direktiv 2001/55 ligeledes medlemsstaterne frihed til at fastsætte den dato, fra hvilken de ønsker at tildele den fakultative midlertidige beskyttelse, for så vidt som denne dato ligger mellem den dato, hvor den obligatoriske midlertidige beskyttelse træder i kraft, og den dato, hvor den ophører med at have virkning.

111 For det andet bevarer medlemsstaterne, som generaladvokaten har anført i punkt 118-122 i forslaget til afgørelse, kontrollen over varigheden af den fakultative midlertidige beskyttelse, som de ønsker at yde, forudsat at denne varighed ligger inden for den tidsmæssige ramme for gennemførelsen af mekanismen for midlertidig beskyttelse, som er fastlagt på EU-plan. For så vidt som den midlertidige beskyttelse, der tildeles i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 2001/55, ikke følger af en forpligtelse, der er fastsat i EU-retten, men af en medlemsstats selvstændige afgørelse om at udvide den kreds af personer, som er omfattet af denne beskyttelse, skal denne medlemsstat således ligeledes selvstændigt kunne tilbagekalde denne beskyttelse.

112 Denne konstatering kan ikke drages i tvivl af den omstændighed, at det i artikel 7, stk. 1, i direktiv 2001/55 præciseres, at medlemsstaterne kan tildele andre kategorier af personer end dem, der er omhandlet i Rådets afgørelse, den midlertidige beskyttelse, »der er omhandlet i dette direktiv«. Med denne præcisering tilsigter denne artikel 7 nemlig udelukkende at garantere, at de rettigheder i dette direktivs kapitel III og IV, der indrømmes personer med obligatorisk midlertidig beskyttelse, med forbehold af det, der er fastsat i artiklens stk. 2, ligeledes indrømmes personer med fakultativ midlertidig beskyttelse, så længe denne beskyttelse ikke er bragt til ophør af den medlemsstat, der har tildelt denne beskyttelse.

113 For det tredje understøttes den fortolkning af artikel 7, stk. 1, i direktiv 2001/55, der er anlagt i nærværende doms præmis 109-112, af såvel det formål, der forfølges med denne artikel, som er at tilskynde medlemsstaterne til at udvide de kategorier af fordrevne personer, der kan tildeles midlertidig beskyttelse, som af dette direktivs mere generelle formål, der, som anført i denne doms præmis 81, består i at undgå en overbelastning af systemet for tildeling af international beskyttelse. Ved at gøre brug af den mulighed, der er fastsat i den nævnte artikel, selv om det er for begrænsede kategorier af fordrevne personer eller for en kortere periode end den obligatoriske midlertidige beskyttelse, fremmer den pågældende medlemsstat gennemførelsen af disse formål.

114 Som generaladvokaten har anført i punkt 127 i forslaget til afgørelse, ville et forbud mod, at en medlemsstat af egne grunde tilbagekalder den fakultative midlertidige beskyttelse inden udløbet af den obligatoriske midlertidige beskyttelse, der er fastsat på EU-plan, imidlertid have den virkning, at medlemsstaterne afskrækkes fra at benytte sig af den mulighed, der er fastsat i artikel 7 i direktiv 2001/55, og dette ville således modvirke de formål, der forfølges med denne artikel og dette direktiv.

115 Det følger heraf, at medlemsstaterne i henhold til artikel 7, stk. 1, i direktiv 2001/55 frit kan beslutte at bringe den fakultative midlertidige beskyttelse, som de har tildelt, til ophør inden udløbet af den obligatoriske midlertidige beskyttelse, der er fastsat på EU-plan. De er således ikke forpligtet til at tilpasse varigheden af denne fakultative midlertidige beskyttelse til den obligatoriske midlertidige beskyttelses oprindelige varighed eller den automatiske forlængelse heraf, der er fastsat i dette direktivs artikel 4, stk. 1, eller til den varighed, der i givet fald følger af den valgfrie forlængelse heraf som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 4, stk. 2.

116 De forskelle, der kan følge af den omstændighed, at hver medlemsstat således frit kan fastsætte varigheden af den fakultative midlertidige beskyttelse, som den ønsker at tildele yderligere kategorier af fordrevne personer, er fuldt ud forenelige med rækkevidden af og formålet med artikel 7 i direktiv 2001/55. Således er denne artikel, som det fremgår nærværende doms præmis 109-115, blevet udformet af EU-lovgiver som en fakultativ bestemmelse, hvis gennemførelse overlader medlemsstaterne en skønsmargen, således at forskelle i de nationale lovgivninger, der gennemfører en sådan mulighed, følger naturligt af denne lovgivers valg (jf. analogt dom af 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Familiesammenføring – flygtnings søster), C-519/18, EU:C:2019:1070, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis).

117 Selv om det for det fjerde er korrekt, at EU-lovgiver med vedtagelsen af direktiv 2001/55 har udøvet den kompetence, som denne er tillagt ved artikel 63, nr. 2), litra a) og b), EF [nu artikel 78, stk. 2, litra c), TEUF], der er en delt kompetence, således som det bekræftes af artikel 4, stk. 2, litra j), TEUF, forholder det sig ikke desto mindre således, at EU-lovgiver ved dette direktivs artikel 7 udtrykkeligt har givet medlemsstaterne mulighed for at udpege personer, som ud over dem, der er udpeget af Rådet, kan drage fordel af de rettigheder, der følger af det nævnte direktiv.

118 Som generaladvokaten har anført i punkt 132 i forslaget til afgørelse, bevirker selve eksistensen af en sådan mulighed, som nævnte lovgiver har givet medlemsstaterne, at argumentet om, at medlemsstaterne på et område med delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne har mistet deres kompetence til at handle, når Unionen har udøvet sin kompetence, kan forkastes. Det følger heraf, at i modsætning til hvad de i hovedsagerne omhandlede tredjelandsstatsborgere har gjort gældende, har vedtagelsen af direktiv 2001/55 ikke haft til følge, at medlemsstaterne fratages muligheden for at begrænse den periode, i løbet af hvilken de ønsker at tildele visse kategorier af tredjelandsstatsborgere og statsløse den fakultative midlertidig beskyttelse.

119 For det femte er den omstændighed, at den forlængelse af den midlertidige beskyttelse, der er fastsat i gennemførelsesafgørelse 2023/2409, i henhold til denne gennemførelsesafgørelses artikel 1, omfatter alle fordrevne personer fra Ukraine, der er omfattet af artikel 2 i gennemførelsesafgørelse 2022/382, herunder således de personer, der er omfattet af den fakultative midlertidige beskyttelse, og som er omhandlet i denne artikel 2, stk. 3, ligeledes uden relevans.

120 Nævnte gennemførelsesafgørelses artikel 1 gennemfører således blot direktiv 2001/55, således at denne bestemmelse hverken kan være i strid med det formål, der forfølges med dette direktivs artikel 7, eller ændre sidstnævntes normative indhold (jf. analogt dom af 28.2.2023, Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, præmis 49 og 50). Det følger heraf, at nævnte artikel 1 ikke kan begrænse den skønsmargen, medlemsstaterne er overladt ved denne artikel 7.

121 Artikel 2, stk. 3, i gennemførelsesafgørelse 2022/382 omfatter derfor kun personer, der er omfattet af den fakultative midlertidige beskyttelse, for så vidt som den pågældende medlemsstat ikke har bragt denne beskyttelse til ophør, og den forlængelse af den midlertidige beskyttelse, der er fastsat i artikel 1 i gennemførelsesafgørelse 2023/2409, er kun bindende for medlemsstaterne for så vidt angår personer, der er omfattet af den obligatoriske midlertidige beskyttelse.

122 Den omstændighed, at artikel 1 i gennemførelsesafgørelse 2023/2409 henviser til alle de personer, der er omhandlet i artikel 2 i gennemførelsesafgørelse 2022/382, uden at udelukke de personer, der er omfattet af sidstnævnte artikels stk. 3, skal derfor forstås således, at personer, der er

omfattet af den fakultative midlertidige beskyttelse, som en medlemsstat har tildelt, i princippet nyder alle de rettigheder, der følger af direktiv 2001/55, indtil den 4. marts 2025, for så vidt som denne medlemsstat afholder sig fra at bringe denne beskyttelse til ophør før tid.

123 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at EU-retten i princippet tillader en medlemsstat at tilbagekalde den fakultative midlertidige beskyttelse, som den har tildelt, på et tidspunkt, der ligger forud for det tidspunkt, hvor den obligatoriske midlertidige beskyttelse ophører med at have virkning.

124 Det skal imidlertid bemærkes, at medlemsstaterne ved udøvelsen af den beføjelse, som de er tillagt ved artikel 7 i direktiv 2001/55, gennemfører EU-retten, herunder når de beslutter at tilbagekalde den fakultative midlertidige beskyttelse, som de tidligere har tildelt visse tredjelandsstatsborgere eller statsløse. Det følger heraf, at en sådan afgørelse om tilbagekaldelse hverken må skade formålene med eller den effektive virkning af direktiv 2001/55, og at den navnlig skal overholde EU-rettens generelle principper, herunder princippet om beskyttelse af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet (jf. i denne retning dom af 12.12.2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Familiesammenføring – flygtnings søster), C-519/18, EU:C:2019:1070, præmis 62 og 64, og af 17.11.2022, Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, præmis 38).

125 Hvad i denne henseende for det første angår sikringen af formålene med og den effektive virkning af direktiv 2001/55 fremgår det af direktivets artikel 2, litra a), at ordningen med midlertidig beskyttelse bl.a. har til formål at sikre, at systemet med international beskyttelse fungerer korrekt i medlemsstaterne.

126 Dette direktivs artikel 3 præciserer i øvrigt, at midlertidig beskyttelse ikke berører anerkendelsen af flygtningestatus i henhold til konventionen om flygtninges retsstilling, der er nævnt i denne doms præmis 6, mens nævnte direktivs artikel 17 fastsætter, at personer med midlertidig beskyttelse skal kunne indgive en asylansøgning på et hvilket som helst tidspunkt, og at behandlingen af ansøgninger, der ikke er blevet behandlet inden den midlertidige beskyttelsesperiodes udløb, skal afsluttes efterfølgende.

127 Direktiv 2001/55 sikrer således bl.a., at tredjelandsstatsborgere og statsløse, der nyder midlertidig beskyttelse, bevarer en faktisk mulighed for at opnå international beskyttelse efter en passende undersøgelse af deres individuelle situation, samtidig med at de straks sikres en mindre omfattende beskyttelse, således som det er anført i nærværende doms præmis 82.

128 Det ville derfor være i strid med dette formål og med den effektive virkning af direktiv 2001/55, hvis behandlingen af den ansøgning om international beskyttelse, som disse tredjelandsstatsborgere og statsløse i givet fald måtte have indgivet, og som der endnu ikke er truffet afgørelse om, ikke afsluttes under streng overholdelse af de krav, der følger af direktiv 2013/32, efter udløbet af den fakultative midlertidige beskyttelse.

129 Når den fakultative midlertidige beskyttelse er ophørt, kan disse tredjelandsstatsborgere og statsløse desuden ikke forhindres i effektivt at udøve deres ret til at indgive en ansøgning om international beskyttelse, som udgør et væsentligt trin i proceduren for tildeling af denne beskyttelse (jf. i denne retning dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse), C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 99).

130 I denne henseende kan den blotte omstændighed, at en person med midlertidig beskyttelse ikke har besvaret en forespørgsel fra myndighederne i den pågældende medlemsstat med henblik på at afgøre, om denne person ønskede, at vedkommendes ansøgning om international beskyttelse fortsat behandles, ikke have til følge, at en eventuel ansøgning om international beskyttelse, som den pågældende efterfølgende måtte indgive, kvalificeres som en fornyet ansøgning som omhandlet i artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32, der kan afvises i overensstemmelse med dette direktivs artikel 33, stk. 2, litra d). Navnlig kan et sådant manglende svar ikke sidestilles med en udtrykkelig tilbagetrækning af denne anmodning som omhandlet i nævnte direktivs artikel 2, litra q).

131 Hvad for det andet angår princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som Kommissionen har henvist til, bemærkes det, at retten til at påberåbe sig dette princip gælder for enhver retsundergiven, hos hvem en administrativ myndighed har skabt begrundede forventninger på baggrund af præcise løfter, som myndigheden har afgivet til den pågældende. Princippet om beskyttelse af den berettigede forventning kan imidlertid ikke påberåbes til anfægtelse af en klar bestemmelse i EU-retten, og den omstændighed, at en national myndighed, der anvender EU-retten, har handlet i strid hermed, kan ikke skabe en berettiget forventning hos en retsundergiven om en behandling, der strider mod EU-retten. En praksis i en medlemsstat, der ikke er i overensstemmelse med EU-retten, kan nemlig ikke danne grundlag for en berettiget forventning hos den person, der var begunstiget af den således opståede situation (jf. i denne retning dom af 14.6.2012, Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, C-606/10, EU:C:2012:348, præmis 81, og af 17.11.2022, Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, præmis 39-41 og den deri nævnte retspraksis).

132 Det følger endvidere af fast retspraksis, at borgerne ikke kan have nogen berettiget forventning om opretholdelse af en bestående situation, som EU-institutionerne kan ændre ved beslutninger truffet inden for rammerne af deres skøn (jf. i denne retning dom af 4.5.2023, Kapniki A. Michailidis, C-99/22, EU:C:2023:382, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

133 I det foreliggende tilfælde følger det, således som det er blevet fremhævet i nærværende doms præmis 104 og 111, dels af artikel 6, stk. 1, litra b), i direktiv 2001/55, at Rådet til enhver tid kan bringe den obligatoriske midlertidige beskyttelse til ophør, dels af dette direktivs artikel 7, at medlemsstaterne ikke kan forlænge den fakultative midlertidige beskyttelse, som de i givet fald har indført efter den dato, hvor den obligatoriske midlertidige beskyttelse er ophørt. Det følger heraf, at de nederlandske myndigheder i det foreliggende tilfælde ikke kunne give personer, der er omfattet af den fakultative midlertidige beskyttelse, præcise forsikringer i overensstemmelse med EU-retten med hensyn til denne beskyttelses minimumsvarighed ud over en forsikring om, at disse myndigheder forpligtede sig til ikke at bringe den fakultative midlertidige beskyttelse til ophør, før den obligatoriske midlertidige beskyttelse ophørte med at have virkning.

134 Det fremgår imidlertid ikke af de sagsakter, som Domstolen råder over, at de nederlandske myndigheder har givet de i hovedsagerne omhandlede tredjelandsstatsborgere en sådan forsikring, hvilket det imidlertid tilkommer de forelæggende retter at efterprøve.

135 Det følger af ovenstående betragtninger, at artikel 4 og 7 i direktiv 2001/55 skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for, at en medlemsstat, der har tildelt midlertidig beskyttelse til andre kategorier af personer end dem, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1 og 2, i gennemførelsesafgørelse 2022/382, fratager disse kategorier af personer den midlertidige beskyttelse i løbet af denne beskyttelses varighed, som den er vedtaget af Rådet i henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 2. Denne medlemsstat kan tilbagekalde den midlertidige beskyttelse, som

den har tildelt de nævnte kategorier af personer, på en dato, der ligger forud for den dato, hvor den af Rådet vedtagne midlertidige beskyttelse ophører med at have virkning, forudsat bl.a., at den nævnte medlemsstat ikke skader formålene med eller den effektive virkning af direktiv 2001/55, og at den overholder EU-rettens generelle principper.

Det første og det andet spørgsmål i sag C-244/24

136 Med de to første spørgsmål, der behandles samlet, ønsker den forelæggende ret i sag C-244/24 nærmere bestemt oplyst, om artikel 6 i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at der over for en tredjelandsstatsborger, som har lovligt ophold på en medlemsstats område i medfør af denne medlemsstats udøvelse af sin beføjelse til at tildele den pågældende fakultativ midlertidig beskyttelse, træffes en afgørelse om tilbagesendelse, inden denne beskyttelse er ophørt, når det fremgår, at nævnte beskyttelse vil ophøre med at have virkning på en dato i den nærmeste fremtid, og denne afgørelses retsvirkninger udskydes til denne dato.

137 Det bemærkes for det første, at i henhold til ordlyden af artikel 2, stk. 1, i direktiv 2008/115 finder dette direktiv anvendelse på enhver tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold på en medlemsstats område. Heraf følger, at anvendelsesområdet for dette direktiv er defineret alene med henvisning til den situation, hvor en tredjelandsstatsborger har ulovligt ophold, uafhængigt af hvad denne situation skyldes, eller hvilke foranstaltninger der kan vedtages over for denne tredjelandsstatsborger (dom af 17.10.2024, Ararat, C-156/23, EU:C:2024:892, præmis 31 og 32 og den deri nævnte retspraksis).

138 Følgelig kan en medlemsstat kun træffe afgørelse om tilbagesendelse som omhandlet i artikel 6 i direktiv 2008/115 over for en tredjelandsstatsborger, som opholder sig ulovligt på dens område (jf. i denne retning dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 37, 38 og 59, og af 9.11.2023, Odbor azylové a migrační politiky MV (Tilbagesendelsesdirektivets anvendelsesområde), C-257/22, EU:C:2023:852, præmis 39).

139 Dette direktivs artikel 6, stk. 6, tillader højst, at der træffes en afgørelse om ophør af lovligt ophold samtidig med en afgørelse om tilbagesendelse inden for rammerne af den samme administrative retsakt, idet denne mulighed for kumulation gør det muligt for medlemsstaterne at sikre samtidigheden, eller endog sammenlægningen, af de administrative procedurer, der fører til de nævnte afgørelser, samt af de procedurer, der er anlagt til prøvelse af disse afgørelser, samt at overvinde praktiske vanskeligheder i forbindelse med forkyndelsen af afgørelser om tilbagesendelse (jf. i denne retning dom af 19.6.2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, præmis 49).

140 Det følger heraf, at direktiv 2008/115 er til hinder for, at en medlemsstat træffer en afgørelse om tilbagesendelse over for en tredjelandsstatsborger, der opholder sig lovligt på dennes område.

141 Som generaladvokaten har anført i punkt 151 i forslaget til afgørelse, rejser den omstændighed, at den kompetente nationale myndighed i tilbagesendelsesafgørelsen udtrykkeligt angiver, at denne afgørelse ikke får virkning, så længe den pågældendes ophold er lovligt, ikke tvivl om denne konklusion.

142 Dels følger det nemlig af artikel 3, stk. 1, i forordning 2018/1860, at enhver afgørelse om tilbagesendelse, så snart den er truffet, straks skal indberettes af den pågældende medlemsstat i Schengeninformationssystemet med henblik på »at kontrollere, at forpligtelsen til at vende

tilbage er blevet overholdt, og at støtte håndhævelsen af afgørelsen om tilbagesendelse«, herunder når denne afgørelse ikke har øjeblikkelig virkning. I sidstnævnte tilfælde opholder den pågældende person sig imidlertid på den dato, hvor indberetningen foretages, endnu lovligt på denne medlemsstats område og kan have ret til at rejse til andre medlemsstater.

143 Dels træffes en sådan fremrykket afgørelse om tilbagesendelse af den kompetente nationale myndighed, uden at den kan tage hensyn til ændringer i omstændighederne, der indtræder mellem vedtagelsen af denne afgørelse og ophøret af den pågældende persons lovlige ophold, og som kan have en væsentlig betydning for vurderingen af denne persons situation i forhold til direktiv 2008/115, og navnlig dets artikel 5.

144 Endelig skal det præciseres, at i modsætning til det af den nederlandske regering anførte kan vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse i strid med det materielle krav, der nævnes i nærværende doms præmis 140, ikke sidestilles med en tilsidesættelse af et proceduremæssig krav, såsom retten til at blive hørt, som var genstand for den sag, der gav anledning til dom af 10. september 2013, G. og R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533). En tilsidesættelse af et sådant materielt krav skal således sanktioneres, uden at det er nødvendigt at undersøge, om den kompetente myndighed kunne være nået til en anderledes afgørelse, hvis den ikke have begået denne ulovlighed.

145 For det andet følger det dels af artikel 8 i direktiv 2001/55, sammenholdt med dette direktivs artikel 2, litra g), at en person med midlertidig beskyttelse skal udstedes en opholdstilladelse af den omhandlede medlemsstat, som giver vedkommende ret til at opholde sig på denne medlemsstats område.

146 Dels skal de personer, der er omfattet af den fakultative midlertidige beskyttelse, som en medlemsstat har indført, således som det er anført i nærværende doms præmis 112, i overensstemmelse med dette direktivs artikel 7 råde over alle de rettigheder, som nævnte direktiv tillægger personer med obligatorisk midlertidig beskyttelse. Denne medlemsstat er derfor forpligtet til at tildele personer med fakultativ midlertidig beskyttelse en opholdstilladelse, der giver dem ret til at opholde sig på dens område, så længe de ikke er frataget denne beskyttelse.

147 Det følger heraf, at så længe disse personer fortsat er omfattet af den fakultative midlertidige beskyttelse, opholder de sig lovligt på den pågældende medlemsstats område og kan derfor ikke gøres til genstand for en afgørelse om tilbagesendelse som omhandlet i direktiv 2008/115.

148 En sådan konklusion modsiges ikke af de bestemmelser i direktiv 2001/55, der specifikt omhandler tilbagesendelse.

149 Artikel 20 i dette direktiv foreskriver således, at når den midlertidige beskyttelse ophører, finder den almindelige lovgivning om beskyttelse og om udlændinge i medlemsstaterne anvendelse, »jf. dog artikel 21, 22 og 23« i nævnte direktiv. Disse artikler berører imidlertid ikke princippet om, at en afgørelse om tilbagesendelse som omhandlet i direktiv 2008/115, der pålægger den pågældende person at forlade Unionens område, kun kan træffes over for en tredjelandsstatsborger eller en statsløs med ulovligt ophold.

150 Det skal under alle omstændigheder fremhæves, at direktiv 2008/115 i henhold til dets artikel 4, stk. 2, finder anvendelse med forbehold af bestemmelser, der er omfattet af gældende fællesskabsret vedrørende indvandring og asyl, herunder bestemmelserne i direktiv 2001/55, for

så vidt som disse bestemmelser viser sig at være gunstigere for tredjelandsstatsborgeren. Dette er imidlertid ikke tilfældet med en bestemmelse, der tillader medlemsstaterne på forhånd at træffe afgørelser om tilbagesendelse.

151 I modsætning til hvad den nederlandske regering har gjort gældende, er der således intet, der tyder på, at en fremrykket vedtagelse af en afgørelse om tilbagesendelse sikrer de berørte personer en bedre domstolsbeskyttelse. Dette gælder så meget desto mere, som fristen for at anlægge sag til prøvelse af en sådan afgørelse, således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen i sag C-244/24, begynder at løbe fra datoen for dens vedtagelse og ikke fra det tidspunkt, hvor den begynder at have virkning.

152 For det tredje og sidste kan de nationale myndigheder, der er ansvarlige for at træffe afgørelser om tilbagesendelse, ganske vist, således som den nederlandske regering har fremhævet, ved udløbet af den fakultative midlertidige beskyttelse stå over for et betydeligt antal individuelle situationer, der skal behandles samtidigt, hvilket risikerer at medføre en forstyrrelse af disse myndigheders funktion. En sådan risiko kan imidlertid ikke i sig selv være tilstrækkelig til at fravige det princip, der er nævnt i denne doms præmis 147.

153 Det følger nemlig for det første af Domstolens faste praksis, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig vanskeligheder af national karakter for at begrunde en manglende overholdelse af de forpligtelser, der følger af EU-retten (dom af 8.6.2023, UFC – Que choisir og CLCV, C-407/21, EU:C:2023:449, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

154 Dernæst bliver opholdet på den pågældende medlemsstats område for alle de personer, der har nydt godt af den fakultative midlertidige beskyttelse, ikke automatisk ulovligt fra den dato, hvor denne beskyttelse bringes til ophør. Visse af disse personer kan således bl.a. have indgivet en ansøgning om international beskyttelse og i denne forbindelse principielt have ret til fortsat ophold på den pågældende medlemsstats område, hvilken ret vil være til hinder for, at der træffes en afgørelse om tilbagesendelse over for dem, i det mindste så længe der ikke er truffet afgørelse om deres ansøgning (jf. i denne retning dom af 16.11.2021, Kommissionen mod Ungarn (Kriminalisering af hjælp til asylansøgere), C-821/19, EU:C:2021:930, præmis 137).

155 Selv om det er korrekt, at en tredjelandsstatsborger eller en statsløs person, inden der træffes en afgørelse om tilbagesendelse, har ret til at tilkendegive sit synspunkt vedrørende lovligheden af sit ophold, den eventuelle anvendelse af artikel 5 og artikel 6, stk. 2-5, i direktiv 2008/115 og de nærmere vilkår for vedkommendes tilbagesendelse, står det den pågældende medlemsstat frit for at høre denne person på et tidspunkt, hvor den pågældende endnu ikke opholder sig ulovligt på dens område, forudsat at der ikke rejses tvivl om nævnte persons mulighed for på en hensigtsmæssig og effektiv måde at fremsætte sine bemærkninger (jf. i denne retning dom af 5.11.2014, Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, præmis 69-71, og af 11.12.2014, Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, præmis 68).

156 Endelig bemærkes det, at selv om direktiv 2008/115 har til formål at indføre en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik, således at udsendelse af en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold principielt skal være en prioritet for medlemsstaterne (jf. i denne retning dom af 10.9.2013, G. og R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, præmis 43), forholder det sig ikke desto mindre således, at de sidstnævnte ligeledes skal sikre overholdelsen af de materielle og proceduremæssige krav, der påhviler dem i henhold til EU-retten, således at disse statsborgere

tilbagesendes på en human måde og med fuld respekt for deres grundlæggende rettigheder og værdighed (jf. i denne retning dom af 27.4.2023, M.D. (Forbud mod indrejse i Ungarn), C-528/21, EU:C:2023:341, præmis 72).

157 Når de myndigheder i en medlemsstat, der har til opgave at træffe afgørelser om tilbagesendelse, på grund af udløbet af den fakultative midlertidige beskyttelse, som denne medlemsstat har tildelt, står over for et meget stort antal individuelle sager, der skal behandles samtidigt, er direktiv 2008/115 med andre ord udelukkende til hinder for, at disse myndigheder udskyder vedtagelsen af afgørelser om tilbagesendelse over for tredjelandsstatsborgere og statsløse, der opholder sig ulovligt på nævnte medlemsstats område som følge af ophøret af den fakultative midlertidige beskyttelse, som de var omfattet af, til et tidspunkt, der ligger efter udløbet af en, henset til en sådan situation, rimelig frist.

158 Det følger af ovenstående betragtninger, at artikel 6 i direktiv 2008/115 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at der over for en tredjelandsstatsborger, som har lovligt ophold på en medlemsstats område i medfør af denne medlemsstats udøvelse af sin beføjelse til at tildele den pågældende fakultativ midlertidig beskyttelse, træffes en afgørelse om tilbagesendelse, inden denne beskyttelse er ophørt, selv når det fremgår, at nævnte beskyttelse vil ophøre med at have virkning på en dato i den nærmeste fremtid, og denne afgørelses retsvirkninger udskydes indtil denne dato.

Sagsomkostninger

159 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de forelæggende retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) Artikel 4 og 7 i Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf

skal fortolkes således, at

disse bestemmelser ikke er til hinder for, at en medlemsstat, der har tildelt midlertidig beskyttelse til andre kategorier af personer end dem, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1 og 2, i Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 af 4. marts 2022 om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse, fratager disse kategorier af personer den midlertidige beskyttelse i løbet af denne beskyttelses varighed, som den er vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union i henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 2. Denne medlemsstat kan tilbagekalde den midlertidige beskyttelse, som den har tildelt de nævnte kategorier af personer, på en dato, der ligger forud for den dato, hvor den af Rådet vedtagne midlertidige beskyttelse ophører med at have virkning, forudsat bl.a., at den nævnte medlemsstat ikke skader formålene med

eller den effektive virkning af direktiv 2001/55, og at den overholder EU-rettens generelle principper.

2) **Artikel 6 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold**

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse er til hinder for, at der over for en tredjelandsstatsborger, som har lovligt ophold på en medlemsstats område i medfør af denne medlemsstats udøvelse af sin beføjelse til at tildele den pågældende fakultativ midlertidig beskyttelse, som fastsat i artikel 7 i direktiv 2001/55, træffes en afgørelse om tilbagesendelse, inden denne beskyttelse er ophørt, selv når det fremgår, at nævnte beskyttelse vil ophøre med at have virkning på en dato i den nærmeste fremtid, og denne afgørelses retsvirkninger udskydes til denne dato.

Underskrifter