ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

1 oktober 2026 *

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Asielbeleid – Richtlijn 2001/55/EG – Minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen – Artikel 17, lid 2 – Richtlijn 2013/32/EU – Gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming – Toekenning van internationale bescherming aan een persoon die tijdelijke bescherming geniet op grond van richtlijn 2001/55 – Artikel 31 – Nationale bestuurspraktijk waarbij de beslistermijn voor een verzoek om internationale bescherming gedurende de periode van tijdelijke bescherming wordt opgeschort”

In zaak C-249/25 [Jilin] [i],

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 2 april 2025, ingekomen bij het Hof op 2 april 2025, in de procedure

Minister van Asiel en Migratie

tegen

UB,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos, kamerpresident, O. Spineanu-Matei, S. Rodin (rapporteur), N. Piçarra en N. Fenger, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Nederlands.

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

gelet op de opmerkingen van:

– UB, vertegenwoordigd door F. Zeven, advocaat,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. H. S. Gijzen en J. Langer als gemachtigden,

– de Belgische regering, vertegenwoordigd door L. Jans en M. Van Regemorter als gemachtigden,

– de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en R. Kanitz als gemachtigden,

– de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna en D. Lutostańska als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Blanc, M. Debieuvre en L. Haasbeek als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 april 2026,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 17, lid 2, van richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB 2001, L 212, blz. 12) en artikel 31 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Minister van Asiel en Migratie (Nederland) (hierna: „minister”) en UB over de mogelijkheid voor de minister om de behandeling van het door UB ingediende verzoek om internationale bescherming op te schorten zolang UB tijdelijke bescherming geniet op grond van richtlijn 2001/55.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2001/55

3 Overweging 18 van richtlijn 2001/55 luidt:

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

4 Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt:

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

5 Artikel 2, onder a), c) en d), van die richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

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

[...]

c) ‚ontheemden': onderdanen van derde landen of staatlozen die hun land of regio van oorsprong hebben moeten verlaten of geëvacueerd zijn, [...] en wier terugkeer onder veilige en duurzame omstandigheden onmogelijk is gezien de situatie in dat land en die eventueel kunnen vallen onder de toepassing van artikel 1A van het [Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 en in werking getreden op 22 april 1954 (*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 [1954]), zoals aangevuld bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967 en in werking getreden op 4 oktober 1967 (hierna: ‚Verdrag van Genève')] of andere internationale of nationale instrumenten van internationale bescherming, in het bijzonder:
   i) personen die uit door een gewapend conflict of inheems geweld getroffen gebieden hebben moeten vluchten;
   ii) personen die ernstig gevaar lopen op dan wel slachtoffer zijn geweest van systematische of algemene schending van de mensenrechten;

d) ‚massale toestroom': de aankomst in de [Europese] Gemeenschap van een aanzienlijk aantal ontheemden, uit een bepaald land of bepaalde geografische zone, ongeacht of zij op eigen initiatief of met hulp, bijvoorbeeld in het kader van een evacuatieprogramma, de Gemeenschap zijn binnengekomen".

6 Artikel 3, lid 1, van voornoemde richtlijn luidt als volgt:

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

7 Artikel 17 van richtlijn 2001/55 bepaalt:

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

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

8 Artikel 19 van deze richtlijn luidt:

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

2. Voor het geval dat aan een persoon die voor tijdelijke bescherming in aanmerking komt of tijdelijke bescherming geniet na afloop van de behandeling van een asielaanvraag niet de status van vluchteling of in voorkomend geval geen andere vorm van bescherming wordt toegekend, bepalen de lidstaten, onverminderd artikel 28, dat de tijdelijke bescherming voor de verdere duur van die bescherming van kracht wordt of blijft."

Richtlijn 2011/95

9 Artikel 1 („Doel") van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9), bepaalt:

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

10 Artikel 2, onder h) en i), van deze richtlijn preciseert:

„In deze richtlijn gelden de volgende definities:

[...]

h) ‚verzoek om internationale bescherming': een verzoek van een onderdaan van een derde land of een staatloze om bescherming van een lidstaat die kennelijk de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wenst en niet uitdrukkelijk verzoekt om een andere, niet onder deze richtlijn vallende vorm van bescherming waarom afzonderlijk kan worden verzocht;

i) ‚verzoeker': een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen".

Richtlijn 2013/32

11 Artikel 1 („Doel") van richtlijn 2013/32 luidt:

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

12 Artikel 2 („Definities”) van richtlijn 2013/32 bepaalt onder b):

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

b) ‚verzoek om internationale bescherming’ of ‚verzoek’: een verzoek van een onderdaan van een derde land of een staatloze om bescherming van een lidstaat die kennelijk de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wenst en niet uitdrukkelijk verzoekt om een andere niet onder [richtlijn 2011/95] vallende vorm van bescherming waarom afzonderlijk kan worden verzocht”.

13 Artikel 3 („Toepassingsgebied”) van richtlijn 2013/32 bepaalt in lid 1:

„Deze richtlijn is van toepassing op alle verzoeken om internationale bescherming die op het grondgebied, daaronder begrepen aan de grens, in de territoriale wateren of in de transitzones van de lidstaten, worden gedaan en op de intrekking van internationale bescherming.”

14 Artikel 31 („Behandelingsprocedure”) van deze richtlijn bepaalt in de leden 3 tot en met 5:

„3. De lidstaten zorgen ervoor dat de behandelingsprocedure binnen zes maanden na de indiening van het verzoek wordt afgerond.

Wanneer een verzoek onder de procedure van [verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31)] valt, vangt de termijn van zes maanden aan op het tijdstip waarop overeenkomstig die verordening wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek, de verzoeker zich op het grondgebied van die lidstaat bevindt en de bevoegde autoriteit de verzoeker heeft overgenomen.

De lidstaten kunnen de in dit lid bepaalde termijn van zes maanden met ten hoogste negen maanden verlengen wanneer:

a) complexe feitelijke en/of juridische kwesties aan de orde zijn;

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

c) wanneer de vertraging duidelijk toe te schrijven is aan het feit dat de verzoeker de krachtens artikel 13 op hem rustende verplichtingen niet nakomt.

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

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

a) zij onderzoeken de situatie in dat land van herkomst ten minste om de zes maanden opnieuw;

b) zij stellen de betrokken verzoekers binnen een redelijke termijn in kennis van de redenen voor het uitstel;

c) zij stellen de [Europese] Commissie binnen een redelijke termijn ervan in kennis dat de procedures voor dat land van herkomst worden uitgesteld.

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

Nederlands recht

Algemene wet bestuursrecht

15 Artikel 6:12 van de Algemene wet bestuursrecht van 4 juni 1992 (Stb. 1992, 315), bepaalt:

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

2. Het beroepschrift kan worden ingediend zodra:

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

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

[...]"

16 Artikel 8:55d van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt:

„1. Indien het beroep gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt, bepaalt de bestuursrechter dat het bestuursorgaan binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt.

2. De bestuursrechter verbindt aan zijn uitspraak een nadere dwangsom voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft de uitspraak na te leven. [...]

3. In bijzondere gevallen of indien de naleving van andere wettelijke voorschriften daartoe noopt, kan de bestuursrechter een andere termijn bepalen of een andere voorziening treffen."

Vreemdelingenwet 2000

17 Artikel 42 van de Vreemdelingenwet 2000 van 23 november 2000 (Stb. 2000, 495), bepaalt:

„1. Op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd [...] wordt binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een beschikking gegeven.

[...]

4. De termijn, bedoeld in het eerste lid, kan met ten hoogste negen maanden worden verlengd, […]:

[...]

5. Indien dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van de aanvraag, kan de termijn na de verlenging, bedoeld in het vierde lid, nogmaals verlengd worden met ten hoogste drie maanden. [...]"

18 Artikel 43, lid 1, van deze wet bepaalt:

„Bij besluit van [de minister] kan voor bepaalde categorieën vreemdelingen die een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd [...] hebben ingediend, de termijn, bedoeld in artikel 42, eerste lid, worden verlengd tot ten hoogste eenentwintig maanden, indien naar verwachting voor een korte periode onzekerheid zal bestaan over de situatie in het land van herkomst en op grond daarvan redelijkerwijs niet kan worden beslist of de aanvraag [...] kan worden ingewilligd."

19 Artikel 43a van die wet bepaalt:

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

[...]"

Vreemdelingenbesluit 2000

20 Artikel 3.1a, lid 1, van het Vreemdelingenbesluit 2000 van 23 november 2000 (Stb. 2000, 497), bepaalt:

„1. Het indienen van een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft tot gevolg dat de uitzetting achterwege blijft zo lang een besluit als bedoeld in artikel 5, derde lid, van [richtlijn 2001/55] van kracht is, indien de vreemdeling:

a. behoort tot de specifieke groep vreemdelingen zoals omschreven in een besluit van de Raad van de Europese Unie als bedoeld in artikel 5, derde lid, van [richtlijn 2001/55];

b. de echtgenoot is van de vreemdeling, bedoeld onder a, of de ongehuwde partner met wie die vreemdeling een duurzame relatie onderhoudt, en ten tijde van de gebeurtenissen die hebben geleid tot het in de aanhef bedoelde besluit met die vreemdeling samenwoonde;

c. het minderjarige, ongehuwde, al dan niet geadopteerde kind is van de vreemdeling, bedoeld onder a of b;

d. een ander naast familielid is van de vreemdeling, bedoeld onder a, die ten tijde van de gebeurtenissen die hebben geleid tot het in de aanhef bedoelde besluit volledig of grotendeels afhankelijk was van die vreemdeling en met het gezin samenwoonde, en wiens achterlating een schrijnende situatie zou vormen; of

e. behoort tot de bij ministeriële regeling aan te wijzen groep vreemdelingen uit hetzelfde land of dezelfde regio als de vreemdeling, bedoeld onder a, die om dezelfde reden ontheemd zijn en die niet reeds bescherming genieten in een ander land dat partij is bij het [VWEU] of de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte [van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3)]."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

21 Op 7 maart 2022 is UB, een Chinees staatsburger van Oeigoerse afkomst, samen met zijn Oekraïense echtgenote en hun kind in Nederland aangekomen. Op 13 april 2022 heeft hij een asielaanvraag ingediend bij het aanmeldcentrum van de centrale ontvangstlocatie voor asielzoekers in Ter Apel (Nederland).

22 Na de start van de behandeling van deze asielaanvraag kwam de bevoegde autoriteit er in het kader van deze behandeling achter dat UB in aanmerking kwam voor tijdelijke bescherming omdat hij, als gezinslid van een Oekraïense staatsburger, vóór 24 februari 2022 met zijn Oekraïense vrouw en hun kind in Oekraïne verbleef. Gelet hierop heeft de minister op de dag waarop UB over zijn asielaanvraag werd gehoord, hem meegedeeld dat de asielaanvraag niet verder werd behandeld omdat hij voldeed aan de voorwaarden voor tijdelijke bescherming. Volgens de minister kon de behandeling van deze asielaanvraag worden hervat na afloop van de periode van tijdelijke bescherming.

23 UB heeft de minister bij brief van 16 januari 2024 in gebreke gesteld wegens het niet nemen van een besluit op zijn asielaanvraag binnen de termijnen in richtlijn 2013/32. Aangezien er binnen twee weken na de verzending van deze brief nog steeds geen besluit was genomen, heeft UB bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem (Nederland), beroep ingesteld wegens het niet tijdig nemen van een besluit.

24 De rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, was van oordeel dat de maximumtermijn van 21 maanden voor de afronding van de procedure voor de behandeling van een asielaanvraag als bedoeld in richtlijn 2013/32 in alle gevallen aanvangt op het moment van indiening van die aanvraag. Aangezien de asielaanvraag van UB op 13 april 2022 was ingediend, was deze rechtbank in het onderhavige geval dan ook van oordeel dat de minister uiterlijk in januari 2024 over die asielaanvraag had moeten beslissen. Aangezien de minister niet tijdig een besluit had genomen, heeft die rechtbank hem opgedragen om binnen acht weken na zijn uitspraak een besluit op die asielaanvraag te nemen, waarbij de minister een dwangsom moest betalen van 100 EUR per dag waarmee die termijn werd overschreden, met een maximum van 7 500 EUR.

25 De minister heeft tegen het vonnis van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, beroep ingesteld bij de Raad van State (Nederland), de verwijzende rechter.

26 Met dit beroep betoogt de minister dat noch uit de bewoordingen van de bepalingen van richtlijn 2013/32 waarin de beslistermijnen voor een asielaanvraag worden gepreciseerd, noch uit de „achterliggende gedachte van die richtlijn" volgt dat deze termijnen ook van toepassing zijn in de uitzonderlijke situaties die in richtlijn 2001/55 worden geregeld.

27 De verwijzende rechter licht toe dat richtlijn 2001/55 op 16 december 2004 in Nederlands recht is omgezet. Volgens deze rechter volgt uit die omzetting dat het indienen van een asielaanvraag noodzakelijk is om in aanmerking te komen voor tijdelijke bescherming. De beslistermijn voor een dergelijke asielaanvraag wordt opgeschort voor de duur van de tijdelijke bescherming, zodat pas na afloop van de periode van tijdelijke bescherming een besluit op die asielaanvraag hoeft te worden genomen.

28 De verwijzende rechter is van oordeel dat het voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding noodzakelijk is om vast te stellen hoe de beslistermijn voor een verzoek om internationale bescherming moet worden bepaald ingeval de persoon die een dergelijk verzoek heeft ingediend, ook tijdelijke bescherming geniet.

29 In dit verband merkt deze rechter op dat uit een letterlijke uitlegging van artikel 17, lid 2, van richtlijn 2001/55 blijkt dat deze bepaling „open is geformuleerd". Volgens hem staat het aan de betrokken lidstaat om, ofwel gedurende de tijdelijke bescherming, ofwel na afloop van de periode van tijdelijke bescherming, de behandeling van de asielaanvraag te voltooien, maar dat neemt niet weg dat deze bepaling niet voorschrijft wanneer de behandeling van de asielaanvraag daadwerkelijk moet beginnen en hoelang die behandeling mag duren.

30 Meer in het algemeen meent de verwijzende rechter dat de bewoordingen van de relevante bepalingen van de richtlijnen 2001/55 en 2013/32 geen uitsluitsel bieden over de rechtsvraag die in de onderhavige zaak aan de orde is.

31 Bij het onderzoek van de context van richtlijn 2001/55 merkt deze rechter op dat de Unierechter met deze richtlijn de noodzaak heeft erkend om in de lidstaten „onmiddellijke en tijdelijke bescherming" te kunnen bieden aan ontheemden, met name wanneer ook het risico bestaat dat de asielsystemen van de lidstaten de toestroom van personen die om internationale bescherming verzoeken niet goed kunnen verwerken. Niettemin bevat geen van de richtlijnen 2001/55, 2013/32, 2005/85/EG [van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB 2005, L 326, blz. 13)], uitzonderingsbepalingen voor situaties die onder richtlijn 2001/55 vallen.

32 Meer in het algemeen is de verwijzende rechter van oordeel dat hij uit een onderzoek van de richtlijnen 2001/55 en 2013/32 en de rechtspraak van het Hof niet met zekerheid kan afleiden dat er een mogelijkheid bestaat om gedurende de periode van tijdelijke bescherming geen besluit te nemen op de asielaanvraag van een begunstigde van tijdelijke bescherming.

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

„1) Moet artikel 17, tweede lid, van [richtlijn 2001/55] aldus worden uitgelegd dat deze bepaling de bevoegdheid bevat voor lidstaten om de behandeling van een verzoek om internationale bescherming van een tijdelijk beschermde op te schorten gedurende de periode van tijdelijke bescherming?

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

Beantwoording van de prejudiciële vragen

34 Met zijn twee vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 17, lid 2, van richtlijn 2001/55 en artikel 31 van richtlijn 2013/32 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzetten dat de autoriteiten van een lidstaat de behandeling van verzoeken om internationale bescherming die zijn ingediend door begunstigden van tijdelijke bescherming, automatisch opschorten gedurende de periode van tijdelijke bescherming, zodat de beslistermijn voor deze verzoeken pas na afloop van die periode aanvangt of doorloopt.

35 Zoals is bepaald in artikel 1, beoogt richtlijn 2001/55 minimumnormen vast te stellen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren en een evenwicht te bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang van ontheemden en het dragen van de consequenties van die opvang. Zoals blijkt uit artikel 2, onder a), van deze richtlijn is deze bescherming met name bedoeld om te voorkomen dat het systeem voor de toekenning van internationale bescherming geblokkeerd raakt door de massale en gelijktijdige indiening van verzoeken van die personen om toekenning van de vluchtelingenstatus, zowel in hun belang als in het belang van andere personen die om bescherming vragen.

36 Dit stelsel van onmiddellijke tijdelijke bescherming – dat een uiting is van de beginselen van solidariteit en een billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten bij de uitvoering van het in artikel 80 VWEU bedoelde asielbeleid – is evenwel uitzonderlijk van aard en dient enkel te gelden voor gevallen van massale toestroom van ontheemden, zoals wordt benadrukt in de overwegingen 2 en 13 en artikel 2, onder a), van die richtlijn. Bovendien verleent dat stelsel de begunstigden minder vergaande rechten dan die welke voortvloeien uit het verlenen van internationale bescherming in de zin van richtlijn 2011/95 (arrest van 19 december 2024, Kaduna, C-244/24 en C-290/24, EU:C:2024:1038, punt 82 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 Volgens vaste rechtspraak moet bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar in voorkomend geval ook met de context ervan en met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt. Ook de ontstaansgeschiedenis van een Unierechtelijke bepaling kan relevante gegevens voor de uitlegging daarvan bevatten (zie arresten van 17 november 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, punt 12; 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 50, en 26 maart 2026, Gonrieh, C-819/25 PPU, EU:C:2026:252, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 In de eerste plaats blijkt uit de bewoordingen van artikel 17, lid 2, van richtlijn 2001/55 dat deze bepaling enkel een regel bevat voor de wijze waarop verzoeken om internationale bescherming na afloop van de periode van tijdelijke bescherming moeten worden behandeld, zonder evenwel te preciseren hoe deze verzoeken tijdens die periode moeten worden behandeld en met name of de lidstaten de mogelijkheid hebben om deze behandeling gedurende die periode op te schorten.

39 Wat in de tweede plaats de context en de ontstaansgeschiedenis van artikel 17, lid 2, van richtlijn 2001/55 betreft, zij er ten eerste aan herinnerd dat artikel 3, lid 1, van richtlijn 2001/55 preciseert dat de tijdelijke bescherming niet vooruitloopt op de erkenning van de status van vluchteling uit hoofde van het Verdrag van Genève, terwijl artikel 17, lid 1, van deze richtlijn bepaalt dat begunstigden van tijdelijke bescherming „te allen tijde" een asielaanvraag moeten kunnen indienen.

40 Bovendien volgt uit artikel 19, lid 2, van die richtlijn dat indien aan een persoon die voor tijdelijke bescherming in aanmerking komt of tijdelijke bescherming geniet, na afloop van de behandeling van een asielaanvraag niet de status van vluchteling of eventuele andere vorm van bescherming wordt toegekend, de tijdelijke bescherming voor de verdere duur van die bescherming van kracht wordt of blijft.

41 Uit bovengenoemde bepalingen van richtlijn 2001/55 blijkt dus dat de Uniewetgever geen regeling heeft willen invoeren waarbij de toepassing van procedures voor internationale bescherming van rechtswege zou worden uitgesloten of opgeschort, maar juist heeft beoogd dat dergelijke procedures kunnen worden gevoerd tijdens de periode waarin de tijdelijke bescherming van toepassing is.

42 Zoals de advocaat-generaal in de punten 42 tot en met 45 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijkt ten tweede uit de ontstaansgeschiedenis van richtlijn 2001/55 dat de lidstaten bij gebreke van overeenstemming over de mogelijkheid tot opschorting, gedurende de periode van tijdelijke bescherming, van de behandeling van verzoeken om internationale bescherming, hebben besloten deze mogelijkheid niet in die richtlijn op te nemen, terwijl deze wel was opgenomen in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie.

43 Bijgevolg kan niet worden geoordeeld dat de Uniewetgever deze mogelijkheid impliciet heeft opgenomen in artikel 17, lid 2, van richtlijn 2001/55.

44 Uit bovengenoemde bepalingen van richtlijn 2001/55 en uit de ontstaansgeschiedenis van artikel 17, lid 2, blijkt dus dat de Uniewetgever geen regeling heeft willen invoeren waarbij de toepassing van procedures inzake internationale bescherming van rechtswege wordt of kan worden uitgesloten of opgeschort, maar juist heeft beoogd dat dergelijke procedures kunnen worden gevoerd tijdens de periode waarin de tijdelijke bescherming van toepassing is.

45 Ten derde moet ook rekening worden gehouden met de in de richtlijnen 2011/95 en 2013/32 opgenomen algemene regels voor procedures inzake internationale bescherming. In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 1 van richtlijn 2011/95 bepaalt dat deze richtlijn tot doel heeft normen vast te stellen voor de erkenning van derdelanders of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen en personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming. Voorts volgt uit artikel 1, gelezen in samenhang met artikel 2, onder h) en i), van die richtlijn, dat deze betrekking heeft op alle verzoeken om bescherming die kunnen worden opgevat als verzoeken om de vluchtelingenstatus te verkrijgen en die door een derdelander of een staatloze bij een lidstaat worden ingediend.

46 Daarnaast blijkt uit artikel 1 en artikel 3, lid 1, van richtlijn 2013/32 dat deze richtlijn, die tot doel heeft gemeenschappelijke procedures vast te stellen voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming uit hoofde van richtlijn 2011/95, van toepassing is op alle verzoeken om internationale bescherming die worden gedaan op het grondgebied, daaronder begrepen aan de grens, in de territoriale wateren of in de transitzones van de lidstaten.

47 Uit deze bepalingen volgt dat de Uniewetgever personen die om internationale bescherming verzoeken en op het moment van indiening van het verzoek om internationale bescherming al tijdelijke bescherming genieten, geenszins heeft uitgesloten van de werkingssfeer van de richtlijnen 2011/95 en 2013/32.

48 Aangezien de richtlijnen 2011/95 en 2013/32 geen andersluidende precisering bevatten, moet dus worden geoordeeld dat de in deze richtlijnen vastgestelde algemene regels op normale wijze van toepassing zijn op dergelijke personen die om internationale bescherming verzoeken. In het bijzonder moeten de in artikel 31 van richtlijn 2013/32 bedoelde termijnen worden geacht in beginsel bindend te zijn bij de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, ongeacht of de persoon die om die bescherming verzoekt al tijdelijke bescherming geniet.

49 Deze conclusie vindt steun in het feit dat de Uniewetgever de lidstaten een zekere beoordelingsmarge heeft toegekend om de termijn voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming te verlengen wanneer objectieve redenen een dergelijke verlenging rechtvaardigen.

50 In het bijzonder bepaalt artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 dat de lidstaten de termijn van 6 maanden voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming met ten hoogste 9 maanden kunnen verlengen indien een groot aantal derdelanders of staatlozen tegelijkertijd om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is om de procedure binnen de termijn van 6 maanden af te ronden.

51 Voorts blijkt uit artikel 31, lid 3, vierde alinea, van richtlijn 2013/32 dat de lidstaten in naar behoren gerechtvaardigde gevallen de in artikel 31, lid 3, eerste alinea, en derde alinea, onder b), van deze richtlijn bedoelde termijnen van zes en 9 maanden met ten hoogste 3 maanden kunnen overschrijden wanneer dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

52 Voorts blijkt uit artikel 31, leden 4 en 5, van richtlijn 2013/32 dat de lidstaten het afronden van de onderzoeksprocedure kunnen uitstellen wanneer, wegens een onzekere situatie in het land van herkomst die naar verwachting tijdelijk is, redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat de beslissingsautoriteit binnen de in lid 3 vastgestelde termijnen een beslissing neemt, mits een definitieve termijn van 21 maanden niet wordt overschreden.

53 Hieruit volgt dat dit artikel 31 de lidstaten met name toestaat om de gebruikelijke termijn van 6 maanden voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming te overschrijden in situaties waarin de druk op hun stelsels van internationale bescherming toeneemt, zoals situaties die de toepassing van de in richtlijn 2001/55 bedoelde tijdelijke bescherming kunnen rechtvaardigen. Aldus blijkt uit dat artikel dat de Uniewetgever naar behoren rekening heeft gehouden met de administratieve moeilijkheden die kunnen worden veroorzaakt door de toename van het aantal gelijktijdig ingediende verzoeken om internationale bescherming.

54 In de derde plaats kan een algemene en automatische opschorting, gedurende de periode van tijdelijke bescherming, van de behandeling van verzoeken om internationale bescherming of van de termijnen voor de behandeling van deze verzoeken niet worden geacht noodzakelijk te zijn om de doelstellingen van deze richtlijn te verwezenlijken.

55 Zoals in punt 35 hierboven in herinnering is gebracht, is de tijdelijke bescherming inderdaad met name bedoeld om te voorkomen dat het systeem voor de toekenning van internationale bescherming geblokkeerd raakt door de massale en gelijktijdige indiening van verzoeken van ontheemden om toekenning van de vluchtelingenstatus, zowel in het belang van deze ontheemden als in het belang van andere personen die om bescherming verzoeken.

56 Die richtlijn beoogt echter ook te waarborgen dat derdelanders en staatlozen die tijdelijke bescherming genieten daadwerkelijk de mogelijkheid hebben om, na een passend onderzoek van hun individuele situatie, internationale bescherming te verkrijgen, en hun tegelijkertijd onmiddellijk een geringere mate van bescherming wordt geboden (arrest van 20 november 2025, Framholm, C-195/25, EU:C:2025:904, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

57 Deze laatste doelstelling verzet zich ertegen dat de autoriteiten van de lidstaten de mogelijkheid wordt geboden om de behandeling van verzoeken om internationale bescherming algemeen en automatisch op te schorten gedurende de periode van tijdelijke bescherming.

58 Bovendien betekent de toepassing voor de gehele Europese Unie van het bij richtlijn 2001/55 ingestelde mechanisme van tijdelijke bescherming niet noodzakelijkerwijs dat een lidstaat wordt geconfronteerd met de indiening van een aantal verzoeken om internationale bescherming dat de capaciteit van zijn beschermingssysteem te boven gaat. Bijgevolg kan de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat is ingediend door een begunstigde van tijdelijke bescherming niet worden uitgesteld op de enkele grond dat die behandeling in strijd zou kunnen zijn met de in punt 55 hierboven in herinnering gebrachte doelstelling.

59 Bovendien zouden de bevoegde autoriteiten door een eventuele algemene en automatische opschorting van de behandeling van verzoeken om internationale bescherming die zijn ingediend door begunstigden van tijdelijke bescherming, bij het verstrijken van de periode van tijdelijke bescherming geconfronteerd kunnen worden met de last om een groot aantal verzoeken om internationale bescherming gelijktijdig te moeten behandelen, zodat deze maatregel niet daadwerkelijk geschikt lijkt voor de verwezenlijking van de doelstelling om de nationale stelsels te beschermen tegen overbelasting als gevolg van de massale en gelijktijdige indiening van verzoeken om internationale bescherming.

60 Echter kan niet volledig worden uitgesloten dat de indiening binnen korte tijd van een aanzienlijk aantal verzoeken om internationale bescherming door begunstigden van tijdelijke bescherming het een lidstaat in de praktijk objectief onmogelijk maakt om al die verzoeken volledig binnen de in artikel 31 van richtlijn 2013/32 gestelde termijnen te behandelen, gelet op de capaciteit van het stelsel van tijdelijke bescherming van die lidstaat en ondanks alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen om het hoofd te bieden aan een dergelijke toestroom.

61 Hoewel een dergelijke objectieve onmogelijkheid om de in de punten 35 tot en met 59 hierboven uiteengezette redenen geen rechtvaardiging kan vormen voor een algemene en automatische opschorting van de behandeling van verzoeken om internationale bescherming die zijn ingediend door begunstigden van tijdelijke bescherming, kan deze de betrokken lidstaat er wel toe brengen om maatregelen te nemen zoals de gefaseerde behandeling van die verzoeken en om daartoe

eventueel prioriteiten vast te stellen, teneinde de doelstellingen van richtlijn 2001/55 te verwezenlijken en de rechten te beschermen van alle personen die om internationale bescherming verzoeken.

62 Dergelijke maatregelen kunnen er dus in voorkomend geval toe leiden dat de bevoegde autoriteiten van een lidstaat tijdelijk de behandeling uitstellen van bepaalde verzoeken om internationale bescherming die zijn ingediend door begunstigden van tijdelijke bescherming, zonder dat systematisch kan worden gewaarborgd dat elk van deze verzoeken uiteindelijk definitief binnen de in artikel 31 van richtlijn 2013/32 gestelde termijnen wordt behandeld.

63 In een situatie waarin de bevoegde autoriteiten dergelijke maatregelen hebben genomen, is het aan de bevoegde rechterlijke instanties bij wie een beroep als dat in het hoofdgeding aanhangig is gemaakt om zich ervan te vergewissen dat de eventuele overschrijding van die termijnen, ten eerste, niet voortvloeit uit een besluit tot algemene en automatische opschorting van de behandeling van verzoeken om internationale bescherming die zijn ingediend door begunstigden van tijdelijke bescherming en, ten tweede, enkel resulteert uit maatregelen die noodzakelijk zijn om het hoofd te bieden aan de objectieve onmogelijkheid om die termijnen in acht te nemen en tegelijkertijd te voorkomen dat het systeem van internationale bescherming van de betrokken lidstaat geblokkeerd raakt.

64 Uit een en ander volgt dat artikel 17, lid 2, van richtlijn 2001/55 en artikel 31 van richtlijn 2013/32 aldus moeten worden uitgelegd dat:

– zij zich ertegen verzetten dat de autoriteiten van een lidstaat de behandeling van verzoeken om internationale bescherming die zijn ingediend door begunstigden van tijdelijke bescherming, automatisch opschorten gedurende de periode van tijdelijke bescherming, zodat de beslistermijn voor deze verzoeken pas na afloop van die periode aanvangt of doorloopt;

– het de bevoegde autoriteiten in uitzonderlijke gevallen vrij staat om de behandeling van sommige van deze verzoeken om internationale bescherming tijdelijk uit te stellen, ook indien daardoor die beslistermijn wordt overschreden, mits deze overschrijding voortvloeit uit maatregelen die zijn genomen, en noodzakelijk zijn, om het hoofd te bieden aan de objectieve onmogelijkheid om die beslistermijn strikt in acht te nemen en tegelijkertijd te voorkomen dat het stelsel van internationale bescherming van de betrokken lidstaat geblokkeerd raakt.

Kosten

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

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 17, lid 2, van richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen, en artikel 31 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming

moeten aldus worden uitgelegd dat

– **zij zich ertegen verzetten dat de autoriteiten van een lidstaat de behandeling van verzoeken om internationale bescherming die zijn ingediend door begunstigden van tijdelijke bescherming, automatisch opschorten gedurende de periode van tijdelijke bescherming, zodat de beslistermijn voor deze verzoeken pas na afloop van die periode aanvangt of doorloopt;**

– **het de bevoegde autoriteiten in uitzonderlijke gevallen vrij staat om de behandeling van sommige van deze verzoeken om internationale bescherming tijdelijk uit te stellen, ook indien daardoor deze beslistermijn wordt overschreden, mits deze overschrijding voortvloeit uit maatregelen die zijn genomen, en noodzakelijk zijn,**

  om het hoofd te bieden aan de objectieve onmogelijkheid om die beslistermijn strikt in acht te nemen en tegelijkertijd te voorkomen dat het stelsel van internationale bescherming van de betrokken lidstaat geblokkeerd raakt.

Lycourgos Spineanu-Matei Rodin

Piçarra Fenger

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 1 oktober 2026.

De griffier
A. Calot Escobar

De kamerpresident
C. Lycourgos