

van Carolus Grütters  
Research Fellow, Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit, Nijmegen  
ond. noot bij ABRvS 23 april 2025, drie einduitspraken NL:RVS:2025:1829, 1827 en 1836,  
na HvJEU 19 december 2024, C-244/24 en C-290/24, Kaduna, EU:C:2024:1038  
titel Beëindiging tijdelijke bescherming derdelanders  
datum 28 april 2025

=.=

1. In het arrest Kaduna en Abkez (C-244/24 en C-290/24) oordeelde de Grote Kamer van het HvJEU over de wijze waarop de bescherming op grond van de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn 2008/155 (TBRi) kan worden beëindigd. Ik schreef bij die uitspraak een uitgebreide noot (*JV* 2025/42). Op 23 april 2025 gaf de ABRvS haar einduitspraak naar aanleiding van het oordeel van het HvJEU. In deze noot wil ik ingaan op de redenering die de ABRvS in haar einduitspraak hanteert: een redenering die mijns inziens onjuist is.
2. De prejudiciële vragen die (zowel door de ABRvS als de VK A'dam) waren voorgelegd aan het HvJEU gingen over de vraag welke regels van toepassing zijn bij het beëindigen van de tijdelijke bescherming. Onderscheid dient daarbij te worden gemaakt tussen de verplicht beschermden en de facultatief beschermden.
3. De eerste groep staat expliciet omschreven in het Uitvoeringsbesluit (UB 2022/382) van de Europese Raad van 4 maart 2022 en bestaat uit: (1) Oekraïners; (2) vluchtelingen die in Oekraïne bescherming genoten; (3) de familieleden van deze twee categorieën; en (4) derdelanders die in Oekraïne verbleven op basis van een permanente verblijfsvergunning en die niet in staat zijn in veilige en duurzame omstandigheden naar hun land of regio van oorsprong terug te keren. Alle lidstaten zijn gehouden bescherming te bieden aan deze verplicht beschermden. De beëindiging van de bescherming van deze groep is aan de Raad (van ministers van de EU) en niet aan individuele lidstaten.
4. De tweede groep (d.w.z. de facultatief beschermden) betreft een uitbreiding van de doelgroep van de TBRi. Het gaat dan met name om degenen die wel in Oekraïne verbleven (en daaruit vanwege de inval door Rusland zijn gevlucht) maar geen permanente verblijfsvergunning in Oekraïne hadden. Concreet gaat het dan om werknemers, zakenlieden en studenten die een tijdelijke verblijfsvergunning hadden in Oekraïne. De beslissing om de doelgroep uit te breiden met deze facultatief beschermden is aan iedere individuele lidstaat. Nederland heeft dat gedaan: zie de brief van 30 maart 2022 van de staatssecretaris J&V (TK 19367, 2839).
5. Het HvJEU oordeelde dat het facultatieve karakter van de uitbreiding van de doelgroep het mogelijk maakt dat de bescherming op een zelfde wijze kan worden beëindigd: 'Deze lidstaat kan de tijdelijke bescherming die hij aan die categorieën personen heeft verleend *intrekken* op een eerdere datum dan die waarop de door de Raad vastgestelde tijdelijke bescherming geen rechtsgevolgen meer heeft, mits deze lidstaat met name geen afbreuk doet aan de doelstellingen en het nuttig effect van richtlijn 2001/55 en de algemene beginselen van het Unierecht eerbiedigt' (punt 135). Tevens oordeelde het HvJEU dat een terugkeerbesluit pas kan worden genomen als vast staat dat de desbetreffende derdelander illegaal op het grondgebied van de EU verblijft. En daarmee keurde het HvJEU de Nederlandse praktijk af waarbij nog voor het einde van de beschermingsperiode – dus tijdens rechtmatig verblijf – op voorhand een terugkeerbesluit werd genomen.
6. In deze noot wil ik met name stil staan bij de redenering die het HvJEU hanteert om vast te stellen of er aan de categorie van facultatief beschermden een toezegging is gedaan op grond waarvan zou kunnen worden geconcludeerd dat de facultatief beschermden op een zelfde manier moeten worden behandeld als de verplicht beschermden. De redenering die het HvJEU daarbij hanteert bevat een bijzondere clausule: een opdracht aan de verwijzende rechter. En op grond van het antwoord van de nationale rechter kan dan de juridisch relevante vraag naar de regels voor de beëindiging van de bescherming van de facultatief beschermden worden beantwoord. Het opmerkelijke is echter dat

de ABRvS deze voorgeschreven toets niet verricht: sterker nog, de toets wordt in het geheel niet genoemd.

7. Het HvJEU bepaalt (in punten 133, 134 en 135):

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

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

135. Uit een en ander volgt dat de artikelen 4 en 7 van richtlijn 2001/55 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich er niet tegen verzetten dat een lidstaat die tijdelijke bescherming heeft verleend aan andere categorieën personen dan die welke zijn bedoeld in artikel 2, leden 1 en 2, van uitvoeringsbesluit 2022/382, deze categorieën personen de tijdelijke bescherming ontnemt tijdens de duur ervan waartoe de Raad op grond van artikel 4, lid 2, van deze richtlijn heeft besloten. Deze lidstaat kan de tijdelijke bescherming die hij aan die categorieën personen heeft verleend intrekken op een eerdere datum dan die waarop de door de Raad vastgestelde tijdelijke bescherming geen rechtsgevolgen meer heeft, mits deze lidstaat met name geen afbreuk doet aan de doelstellingen en het nuttig effect van richtlijn 2001/55 en de algemene beginselen van het Unierecht eerbiedigt.”
8. Kort gezegd, staat in deze 3 alinea's met betrekking tot de beëindiging van de bescherming van de facultatief beschermden: (a) de Nederlandse autoriteiten *hadden de toezegging kunnen doen* dat de bescherming van de facultatief beschermden gelijk liep met die van de verplicht beschermden (dat staat in de laatste volzin van punt 133); (b) het HvJEU weet niet of een dergelijke toezegging is gedaan (punt 134, eerst deel); (c) Het HvJEU draagt de verwijzende rechters op om na te gaan of een dergelijke toezegging is gedaan (punt 134 laatste deel); en (d) als een dergelijke toezegging niet is gedaan, verzet het Unierecht zich niet tegen een (eerdere) beëindiging van de bescherming van de facultatief beschermden. Of nog korter: als er geen toezegging is gedaan om beide groepen *gelijk* te behandelen, dan mag je beide groepen *verschillend* behandelen – maar dat hoeft dus niet.
9. Als ik dit voorschrift nu leg naast de redenering uit de (drie) einduitspraken van de ABRvS dan valt op dat de ABRvS de voorgeschreven toets weglaat. En wel op een dusdanig merkwaardige manier dat er een innerlijk tegenstrijdige redenering ontstaat. Er staat namelijk in alle drie de einduitspraken van de ABRvS (in de punten 3.4 – 3.6):

“3.4. (...) De Nederlandse autoriteiten hadden de begunstigden van de facultatieve tijdelijke bescherming over de minimumduur van die bescherming geen andere nauwkeurige, met het Unierecht overeenstemmende toezeggingen kunnen doen, dan de toezegging dat deze autoriteiten zich ertoe verbonden de facultatieve tijdelijke bescherming niet te beëindigen voordat de verplichte tijdelijke bescherming geen rechtsgevolgen meer zou hebben (punt 133).

3.5 Vervolgens benadrukt het Hof dat personen die tijdelijke bescherming genieten, te allen tijde een asielaanvraag moeten kunnen indienen. (...)”

En dan volgt de tussenconclusie:  
“3.6 Uit het arrest volgt dus dat de lidstaten niet verplicht zijn om de duur van de facultatieve bescherming af te stemmen op de initiële duur van de verplichte tijdelijke bescherming of de automatische verlenging daarvan of op de duur die voortvloeit uit de optionele verlenging daarvan. Dit betekent dat een lidstaat de door hem verleende facultatieve tijdelijke bescherming op een eerder tijdstip mag intrekken dan het tijdstip waarop de verplichte tijdelijke bescherming geen rechtsgevolgen meer heeft, zolang dit geen afbreuk doet aan de doelstellingen en het nuttig effect

van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming en hij de algemene beginselen van het Unierecht in acht neemt.” De tekst in punt 3.5 is voor mijn betoog niet relevant; het gaat me om de combinatie van punt 3.4 en 3.6.

10. Als ik het goed lees dan staat hier: De Nederlandse autoriteiten hadden als uitgangspunt kunnen nemen dat de bescherming van de facultatief beschermden pas zou worden beëindigd als die van de verplicht beschermden zou eindigen (punt 3.4). Of nog korter: de Nederlandse autoriteiten hadden kunnen besluiten om geen onderscheid te maken tussen beide groepen. Dat lijkt me een correcte constatering. Daarna zou ik echter verwachten dat de opdracht (punt 134) van het HvJEU zou worden benoemd: is er sprake van een toezegging door de Nederlandse autoriteiten over het al dan niet gelijk behandelen van beide groepen?
11. Deze laatste cruciale toevoeging is echter weggelaten. De ABRvS gaat namelijk direct over tot de conclusie dat de bescherming van de facultatief beschermden eerder mag worden beëindigd (punt 3.6). Kort gezegd staat er aldus het volgende:
  - uitgangspunt is er dat er geen onderscheid wordt gemaakt;
  - dus mag er onderscheid worden gemaakt.Dit is een geen geldige redenering. Beter zou het zijn geweest als er iets had gestaan als:
  - de nationale autoriteiten hadden een toezegging kunnen doen, en als ze dat gedaan hadden dan had dat alleen kunnen zijn: we behandelen u net als de verplicht beschermden;
  - de vraag is derhalve of de nationale autoriteiten een toezegging hebben gedaan.
12. Wellicht dat de veelvuldige combinatie van ontkenningen in de tekst een rol speelt, maar ik mag toch verwachten dat een expliciete opdracht aan de verwijzende rechters (in punt 134) in ieder geval wordt benoemd door de ABRvS en besproken. Kennelijk is de ABRvS zo gefixeerd geweest op andere onderdelen van de uitspraak van het HvJEU dat het deze opdracht over het hoofd heeft gezien, of ernstiger, niet relevant heeft bevonden. Ik ben benieuwd of de vreemdelingenkamer van de rechtbank Amsterdam, die ook prejudiciële vragen had gesteld, in haar einduitspraak, die op het moment van schrijven van deze noot nog niet bekend is, daar wel rekening mee zal houden.

Carolus Grütters

=.=