

ECLI:NL:RBDHA:2025:14097

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum uitspraak	30-07-2025
Datum publicatie	30-07-2025
Zaaknummer	NL24.31749 T II
Rechtsgebieden	Vreemdelingenrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	15c Syrië tussenuitspraak de rechtbank heeft op 5 juni 2025 een tussenuitspraak gedaan en verweerder opgedragen het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 te overleggen de rechtbank doet wederom een tussenuitspraak om verweerder in de gelegenheid te stellen zijn aanvullende besluit nader te motiveren en om regie op de voortgang van de procedure te kunnen voeren. de rechtbank stelt vast dat verweerder niet alle relevante elementen heeft betrokken bij de beoordeling van het niveau van willekeurig geweld verweerder zal bij zijn nieuwe beoordeling de humanitaire omstandigheden, de aantallen ontheemden, ontplofbare oorlogsresten, waaronder mijnen en niet-gesprongen munitie, en de mogelijke gevolgen van gericht geweld moeten betrekken. indien verweerder niet deugdelijk kan motiveren dat eiser geen reëel risico op ernstige schade loopt reeds vanwege het niveau van willekeurig geweld, zal de conclusie zijn dat aan eiser subsidiaire bescherming moet worden verleend - indien verweerder hier wel in slaagt, draagt de rechtbank verweerder op om te motiveren of hij op dit moment een valide beoordeling kan maken van het niveau van willekeurig geweld - Verweerder dient in deze motivering in te gaan op de korte verslagperiode, de geweldsincidenten die hebben plaatsgevonden na het gereedkomen van het ambtsbericht, de (eigen) aanduiding dat de veiligheidssituatie volatiel is, de omstandigheid dat reeds nu een nieuw ambtsbericht is gevraagd en dat EUAA vindt dat thans geen beoordeling kan worden gemaakt van het niveau van willekeurig geweld. indien verweerder hierin slaagt, zal de rechtbank vervolgens nagaan of toepassing van de zogenoemde glijdende schaal alsnog tot de conclusie leidt dat aan eiser subsidiaire bescherming moet worden verleend. verweerder krijgt een termijn van vier weken om zijn besluit nader te motiveren, eiser krijgt een week om daar op te reageren en het onderzoek ter zitting wordt voortgezet als de rechtbank dit noodzakelijk acht.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Zittingsplaats Roermond

Bestuursrecht

zaaknummer: NL24.31749 T II

tussenuitspraak II van de enkelvoudige kamer in de zaak tussen

[eiser] ,

[geboorteplaats] , Syrische nationaliteit,
V-nummer: [v-nummer] , eiser,
(gemachtigde: mr. C.T.W. van Dijk),

en

de minister van Asiel en Migratie, verweerder,
(gemachtigden: mr. A. Bondarev en mr. I.A.G. Lodders).

Procesverloop

Bij besluit van 16 juli 2024 heeft verweerder de asielaanvraag van eiser afgewezen als ongegrond en bepaald dat eiser geen verblijfsvergunning regulier krijgt en hem ook geen uitstel van vertrek om medische redenen wordt verleend. Dit besluit omvat een terugkeerbesluit waarin eiser, gelezen in samenhang met het voornemen, wordt opgedragen Nederland binnen vier weken te verlaten en dit besluit bevat de mededeling dat eiser wordtesignaleerd in het Schengen Informatie Systeem.

Eiser heeft op 12 augustus 2024 beroep ingesteld tegen het besluit.

De rechtbank heeft partijen op 8 april 2025 uitgenodigd voor de zitting van 2 juni 2025 en heeft verweerder op 20 mei 2025 verzocht om een verweerschrift in te dienen.

Verweerder heeft de rechtbank bij brief van 23 mei 2025 verzocht om 16 weken uitstel om nader onderzoek te kunnen doen in verband met de gewijzigde situatie in Syrië en om een aanvullend besluit te kunnen nemen.

De rechtbank heeft verweerder bij bericht van 26 mei 2025 medegedeeld kennis te hebben genomen van het verzoek om uitstel en dit verzoek en de duur van het verzochte uitstel met partijen ter zitting te zullen bespreken en dat de reeds geplande zitting zal doorgaan.

Na de behandeling van het beroep ter zitting van 2 juni 2025 heeft de rechtbank verweerder bij tussenuitspraak van 5 juni 2025 opgedragen om het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 te overleggen zodra dit gereed is.

Bij bericht van 10 juni 2025 heeft verweerder medegedeeld dat de minister van Buitenlandse Zaken op 29 mei 2025 het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 heeft toegezonden en dit op 30 mei 2025 in het systeem van de IND is geplaatst en vanaf die dag raadpleegbaar was voor medewerkers van de IND. Hierbij is vermeld dat de plaatsing van het ambtsbericht in de systemen van de IND niet breed gedeeld is met de medewerkers van de IND en de vertegenwoordiger van verweerder tijdens de zitting op 2 juni 2025 niet

op de hoogte was. Tot slot is vermeld dat het ambtsbericht op 6 juni 2025 openbaar is gemaakt en daarom plaatsing in het procesdossier niet langer noodzakelijk lijkt.

De rechtbank heeft verweerder bij berichten van 10 juni 2025 en 12 juni 2025 verzocht om schriftelijk aan te geven of het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 en de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 10 juni 2025 aanleiding geven om het besluit in te trekken, te wijzigen of aan te vullen, dan wel of het besluit -en vertrekmoratorium wordt voortgezet.

Verweerder heeft op 17 juni 2025 verzocht om een termijn van vier weken om het besluit van 16 juli 2024 aan te vullen.

De rechtbank heeft verweerder op 19 juni 2025 de gevraagde termijn van vier weken verleend. Aan eiser heeft de rechtbank op 20 juni 2025 medegedeeld dat aan hem een termijn van één week wordt verleend om te reageren op het aanvullende besluit. Eiser is tevens verzocht om verhinderdata door te geven voor de maanden juli, augustus en september.

De rechtbank heeft partijen op 30 juni 2025 medegedeeld dat de rechtbank vooralsnog het voornemen heeft om op 29 juli 2025 de behandeling van het beroep ter zitting voort te zetten.

Op 16 juli 2025 heeft verweerder een aanvullend besluit genomen en aan het dossier toegevoegd.

De rechtbank heeft partijen op 17 juli 2025 uitgenodigd voor de voortgezette behandeling van het beroep op 29 juli 2025.

Eiser heeft op 22 juli 2025 en op 25 juli 2025 gereageerd op het aanvullende besluit.

Op 29 juli 2025 is de behandeling ter zitting voortgezet. Eiser is verschenen, bijgestaan door mr. M.E. Buijss, kantoorgenoot van zijn gemachtigde, als waarnemer. Als tolk was aanwezig E.M.A. Abd Ellatif. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. I.A.G. Lodders.

De rechtbank heeft het onderzoek ter zitting gesloten. Op 30 juli 2025 heeft de rechtbank partijen medegedeeld dat het onderzoek wordt heropend en de rechtbank een tussenuitspraak zal doen.

Overwegingen

1. Deze tussenuitspraak bouwt voort op de eerdergenoemde tussenuitspraak van 5 juni 2025. De rechtbank blijft bij al wat zij in de eerdere tussenuitspraak heeft overwogen en beslist, tenzij hierna uitdrukkelijk anders wordt overwogen.

2. Na de tussenuitspraak is het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025, dat is vastgesteld in mei 2025 en ziet op de verslagperiode 27 november 2024 en met april 2025, alsnog openbaar gemaakt. Verweerder heeft het besluit- vertrekmoratorium dat sinds 11 december 2024 voor vreemdelingen afkomstig uit Syrië voor de duur van zes maanden werd ingesteld, niet verder verlengd. In een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 10 juni 2025 (Kst. 19737) heeft de minister aangegeven dat nieuw landgebonden beleid Syrië is ingericht. Het nieuwe landgebonden beleid is gepubliceerd op 20 juni 2025 (WBV 2025/13) en is neergelegd in paragraaf C7/33.4.2 van de Vreemdelingencirculaire 2000. In dit beleid is kort gezegd - bepaald dat de IND voor heel Syrië aanneemt dat sprake is van een relatief lager niveau van willekeurig geweld. Tevens is in paragraaf C7/33.5 van de Vreemdelingencirculaire 2000 bepaald dat de IND aanneemt dat het in Syrië niet mogelijk is de bescherming van de autoriteiten of internationale organisaties te verkrijgen en in Syrië geen binnenlands beschermingsalternatief aanwezig is, tenzij sprake is van evidente, concrete en individualiseerbare aanknopingspunten op basis waarvan kan worden aangenomen dat de vreemdeling zich elders in Syrië kan vestigen. In het aanvullende besluit van 16 juli 2025 heeft verweerder zijn beslissing dat aan eiser geen bescherming hoeft te worden verleend, gehandhaafd.
3. Alvorens toe te komen aan de beoordeling van het aanvullende besluit van 16 juli 2025 en de motivering voor het doen van deze tweede tussenuitspraak, ziet de rechtbank aanleiding om eerst het beroep te beoordelen voor zover dit betrekking heeft op het oorspronkelijk aangedragen asielmotief van eiser.

Oorspronkelijk aangedragen asielmotief

4. Zoals in de tussenuitspraak is overwogen heeft eiser aan zijn asielaanvraag van 16 maart 2023 ten grondslag gelegd dat hij vreest in Syrië in militaire dienst (reservistendienst) te moeten. Daarnaast heeft hij de algehele veiligheidssituatie in Syrië ten grondslag gelegd aan zijn aanvraag.
5. Niet in geschil is dat eiser niet in aanmerking komt voor verlening van de vluchtelingenstatus, zodat het bestreden besluit op dit onderdeel geen beoordeling door de rechtbank behoeft. De rechtbank is allereerst van oordeel dat het asielmotief dat eiser aanvankelijk aan zijn asielaanvraag ten grondslag heeft gelegd en waaruit een individuele vrees voor ernstige schade als bedoeld in artikel 15b van richtlijn 2011/95 zou blijken, niet tot het verlenen van bescherming noopt. Verweerder heeft op basis van het ten tijde van het besluit geldende beleid deugdelijk gemotiveerd dat eiser op dat moment geen reëel risico liep om na terugkeer in een met artikel 3 EVRM-strijdige situatie terecht te komen. De rechtbank merkt hierbij op, zoals ook besproken ter zitting van 2 juni 2025, dat in het voornemen en in het oorspronkelijke besluit bij het benoemen van de rechtsgevolgen geen land van terugkeer is benoemd. Gelet op de nationaliteit van eiser en de inhoud van de refoulementbeoordeling en de over en weer ingenomen standpunten is evenwel evident dat Syrië als land van terugkeer moet worden aangemerkt en dat hierover bij eiser geen verwarring heeft kunnen bestaan en eiser dus zijn verdedigingsrechten heeft kunnen uitoefenen.
6. Op grond van het ten tijde van het aanvankelijke asielbesluit van 16 juli 2024 gevoerde landgebonden beleid werd aangenomen dat een vreemdeling uit Syrië bij of na terugkeer vanuit het buitenland in beginsel een reëel risico zou lopen op ernstige schade en op grond hiervan in aanmerking werd gebracht voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, Vw. In dat beleid was ook opgenomen dat dit algemene uitgangspunt niet gold indien de vreemdeling een actieve aanhanger van het regime was of indien uit de individuele feiten en omstandigheden was gebleken dat de vreemdeling bij of na terugkeer naar Syrië geen risico (meer) zou lopen op ernstige schade, waarvan in het bijzonder sprake was indien betrokkene na een eerder vertrek uit Syrië was teruggereisd naar Syrië. Dit beleid is geaccordeerd door de Afdeling (zie onder meer de uitspraak van 14 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3175) en is als zodanig ook geen geschilpunt tussen partijen. Partijen zijn wel verdeeld over de vraag of uit het relaas van eiser blijkt van individuele feiten en omstandigheden die de conclusie rechtvaardigen dat hij geen risico zou lopen op ernstige schade indien hij naar Syrië zou terugkeren.

7. Verweerder heeft eisers vrees voor de reservistendienst niet aannemelijk geacht. Verweerder legt hieraan ten grondslag dat eiser in 2012 Syrië op legale wijze heeft verlaten en geen problemen heeft ondervonden en hij bij de uitreis is gecontroleerd, maar niet is opgepakt voor de reservistendienst en nadien nog meerdere malen op legale wijze Syrië is in- en uitgereisd. Eiser heeft Syrië in september 2021 voor de laatste keer verlaten. Eiser heeft bij het passeren van de grenzen bij die gelegenheden geen problemen ondervonden en heeft in de perioden dat hij in Syrië was ook steeds zonder problemen verbleven in zijn geboorte- en woonplaats. Eiser heeft in 2019 ook een nieuw paspoort aangevraagd en verkregen. Hierbij is ook niet gebleken dat de reservistendienst een obstakel was voor het afgeven van een nieuw paspoort voor de duur van zes jaar, terwijl volgens het ambtsbericht van mei 2022 mannen die niet definitief van militaire dienstplicht zijn vrijgesteld een paspoort met een geldigheidsduur van twee jaar krijgen. De rechtbank overweegt dat verweerder hiermee deugdelijk heeft gemotiveerd dat eiser ten tijde van het aanvankelijk genomen besluit geen reëel risico op schade liep vanwege deze gestelde vrees. De stelling van eiser dat hij tijdelijk was vrijgesteld van reservistendienst en hij daarom geen problemen heeft ondervonden bij het in- en uitreizen van Syrië kan namelijk niet als verklaring gelden dat eiser in de lange periode gelegen tussen 2012 en september 2021 meerdere malen Syrië heeft kunnen verlaten en weer kunnen terugkeren zonder problemen te ondervinden vanwege de gestelde rekrutering. De stelling dat ook tijdelijke vrijstellingen langer kunnen duren, is een onvoldoende onderbouwing voor het gedurende deze gehele periode kunnen uit- en inreizen zonder enige problemen te ondervinden. Eiser heeft namelijk uitdrukkelijk gesteld dat het ging om een tijdelijke vrijstelling. Verweerder mag bij zijn beoordeling ook tegenwerpen dat eiser niet kan aantonen dat hij inmiddels een oproep had ontvangen en daar ook geen wetenschap van had. Het argument dat zijn vrouw dat mogelijk niet weet omdat het een algemene oproep zou betreffen verhoudt zich niet met zijn stelling dat hij een tijdelijke vrijstelling had en dit de reden is dat eiser zijn land heeft verlaten. Het ligt daarom nu juist voor de hand dat zijn vrouw wel op de hoogte is van eisers vrees en de omstandigheid of hij is opgeroepen voor de reservistendienst nadat eiser zijn land heeft verlaten. Eiser heeft evenmin de tegenwerping van verweerder dat eiser een paspoort heeft verkregen zonder problemen te hebben ervaren deugdelijk betwist. Eiser dient bij wijze van uitgangspunt zijn asielmotief en de stellingen die hij in dit verband poneert te onderbouwen. Verweerder is gehouden om in samenwerking met eiser de relevante elementen te onderzoeken en beoordelen. Niet valt in te zien wat verweerder in dit kader thans zou moeten doen. De stellingen van eiser zijn beoordeeld en verweerder heeft gemotiveerd dat eiser niet heeft onderbouwd dat hij ten tijde van het besluit een zodanige vrees voor rekrutering aannemelijk heeft weten te maken dat aan eiser bescherming moest worden verleend. Dat aan eiser een te hoge bewijslast is opgelegd volgt de rechtbank niet. Eiser stelt te vrezen dat hij zal worden gerekruteerd voor de reservistendienst maar heeft dit niet aannemelijk gemaakt met zijn verklaringen en landeninformatie. De documenten waarover eiser beschikt kunnen dit asielmotief ook niet staven. Gelet hierop ziet de rechtbank ook geen aanleiding om verweerder op te dragen om het militaire boekje van eiser aan documentenonderzoek te onderwerpen omdat eiser hiermee alleen kan onderbouwen dat eiser ooit een tijdelijke vrijstelling heeft gehad. In dat verband is niet relevant of de documenten die eiser alsnog wil overleggen authentiek zijn, deze documenten dienen namelijk ter staving van de verklaringen dat hij een tijdelijke vrijstelling had en zien niet op de tegenwerpingen die verband houden met de herhaaldelijk en gedurende een lange periode in- en uitreizen en het zonder problemen hebben verkregen van een paspoort.

8. De rechtbank stelt dus vast dat ten tijde van het bestreden besluit geen bescherming behoefde te worden verleend in verband met de door eiser naar voren gebrachte vrees voor rekrutering. Een ex nunc beoordeling van dit asielmotief leidt niet tot een andere conclusie. Verweerder heeft in zijn aanvullend besluit er op gewezen dat de dienstplicht in Syrië is opgeheven door de interim-regering. Verweerder heeft hier terecht de conclusie aan verbonden dat reeds hierom de vrees om gerekruteerd te worden of bestraft te worden indien eiser thans zou terugkeren naar Syrië niet aannemelijk is. De stelling van eiser dat de feitelijke situatie wellicht anders is dan de informatie waar verweerder zich op baseert, is niet onderbouwd zodat verweerder van deze informatie mag uitgaan. In het landgebonden beleid dat ten tijde van het besluit werd gevoerd is de algehele veiligheidssituatie verdisconteerd in het uitgangspunt dat een vreemdeling uit Syrië bij of na terugkeer vanuit het buitenland in beginsel een reëel risico zou lopen op ernstige schade. Eiser heeft zich niet op het standpunt gesteld dat dit beleid niet deugdelijk was en de rechtbank komt niet ambtshalve tot de conclusie dat op het moment dat aanvankelijk is beslist op de

aanvraag, in Syrië sprake was van een zogenoemde kale 15c-situatie. Voor de stelling van eiser in zijn aanvankelijke beroepsgronden dat hij reeds drie jaar in een westerse omgeving en cultuur verkeert en hij zich daardoor anders kleedt, anders praat, anders gedraagt en andere normen en waarden heeft dan de mensen om zich heen in Syrië, ontbreekt, naast de duur van het feitelijke verblijf in Nederland, elke onderbouwing. De rechtbank laat deze stelling dan ook verder onbesproken.

Het aanvullende besluit en de gronden hiertegen

9. Zoals hiervoor overwogen noopt het aanvankelijk aangedragen asielmotief dat ziet

op de vrees voor de reservistendienst ten tijde van het besluit niet tot het verlenen van de subsidiaire beschermingsstatus. Dit betekent niet, mede gelet op het tijdsverloop in de procedure en de ontwikkelingen die zich gedurende deze procedure in Syrië hebben voorgedaan, dat de asielaanvraag van eiser dan ook zonder meer kan worden afgewezen. Het refoulementverbod is niet alleen absoluut, maar vereist ook een actuele beoordeling, zowel door verweerder als door de rechtbank en zo nodig is de rechtbank ook gehouden ambtshalve een actuele beoordeling te maken van het refoulementrisico.

10. Verweerder heeft op 16 juli 2025 een aanvullend besluit genomen waarbij de beslissing dat aan eiser geen bescherming hoeft te worden verleend, is gehandhaafd. Verweerder is hierbij ingegaan op zijn gewijzigde landgebonden beleid, het Aanvullend Ambtsbericht Syrië 2025, het door de rechtbank in de tussenuitspraak van 5 juni 2025 genoemde rapport van EUAA, Syria: Country Focus, Country of Origin Information Report, March 2025 en (bij het besluit gevoegde) UNHCR-terugkeercijfers van juli 2025. Verweerder heeft benoemd dat als uitgangspunt is genomen dat eiser afkomstig is uit Arbin, in Ruraal Damascus. Verweerder heeft verwezen naar passages in het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 en heeft allereerst benoemd dat het regime van Assad op 8 december 2024 omver is geworpen en daarmee een einde is gekomen aan de ruim 50 jaar durende heerschappij van de Assad-familie in Syrië. Verweerder heeft erkend dat in het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 de veiligheidssituatie als volatiel wordt beschreven, maar benoemt dat in de brief van 10 juni 2025 aan de Tweede Kamer ook is weergegeven dat er een redelijke verbetering te zien is ten aanzien van de algemene situatie. De primaire bron van onveiligheid die beleidsmatig voor Syriërs is aangenomen, stoelde op het regime van Assad en is met de val van het regime op 8 december 2024 komen te vervallen. Verweerder heeft voorts informatie uit de EUAA Country Focus van juli 2025 en UNHCR weergegeven over terugkeerders en heeft toegelicht dat de val van Assad en de informatie over probleemloze terugkeer de aanleiding is geweest om het landgebonden beleid te verlaten. Ten aanzien van het niveau van willekeurig geweld is in het verweerschrift benoemd dat de veiligheidssituatie in het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 als volatiel en in hoge mate gefragmenteerd wordt beschreven. Verweerder heeft verder uit het ambtsbericht opgemaakt dat de aantallen burgerslachtoffers na de machtsovername laag zijn gebleven en veel slachtoffers, slachtoffers van gericht geweld zijn en dit geen onderdeel uitmaakt van 15c. Verder heeft verweerder de passages in het ambtsbericht weergegeven die betrekking hebben op de gebruikte methoden, intensiteit en wijdverbreidheid van het geweld, de veiligheidsstructuur in de regio Ruraal Damascus en de aantallen veiligheidsincidenten en slachtoffers.

11. Eiser heeft zich in reactie op het aanvullende besluit op het standpunt gesteld dat hij aanvullend moet worden gehoord omdat verweerder, anders dan ten tijde van het bestreden besluit, een relatief lager niveau van willekeurig geweld aanneemt voor Syrië en eiser in de gelegenheid moet worden gesteld om individuele omstandigheden aan te dragen waaruit blijkt dat hij een verhoogd risico loopt om slachtoffer te worden van willekeurig geweld. Verweerder moet in dit kader ook rekening houden met zijn verklaringen dat zijn vrouw verbrandingen heeft en zijn dochter aan een hartkwaal lijdt. De vrouw van eiser en hun vier kinderen wonen, sinds hun huis in Arbin door bombardementen is verwoest, al vier jaar in Jaramana, waar momenteel veel geweld heerst en mensen de plaats ontvluchten. Eiser heeft hierover ter zitting verklaard dat die verhuizing ook werd ingegeven door de wijze waarop zij werden bejegend omdat zijn broer heeft gediend als soldaat onder Assad. Eiser heeft voorts gewezen op passages in het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 waaruit blijkt dat na de val van Assad nog steeds sprake is van verschillende gewapende incidenten en ook ISIS actief is en er sprake is van verhoogde terreurdreiging. Eiser geeft ook aan dat de

situatie na de verslagperiode verontrustend is en heeft om dit standpunt te onderbouwen verwezen naar diverse openbare bronnen, waaruit ook de inmenging van Israël blijkt. Eiser wijst op passages in het ambtsbericht waaruit blijkt van dodelijk geweld tegen terugkeerders. Verder stelt eiser dat niet gebleken is dat de dienstplicht daadwerkelijk is opgeheven. Uit een door eiser overlegde brief met bijlagen van Vluchtelingenwerk Nederland over de situatie van Damascus en voorsteden blijkt dat de veiligheidssituatie in Syrië fragiel is. Het standpunt van verweerder dat Syrië veilig is, is te voorbarig gelet op de aanhoudende zekerheid en dit volgt ook uit een recent rapport van EUAA waarin wordt geconcludeerd dat het niveau van willekeurig geweld op dit moment niet kan worden vastgesteld. Omdat de veiligheidssituatie uiterst onzeker is, is het besluitmoratorium ten onrechte niet verlengd.

Subsidiaire bescherming

12. De rechtbank ziet aanleiding om wederom een tussenuitspraak doen en motiveert dit als volgt.

13. Het Hof heeft in meerdere arresten nader verduidelijkt hoe artikel 15 van richtlijn 2011/95 moet worden uitgelegd en toegepast. De rechtbank doelt op de arresten in de zaken Elgafaji (C-465/07, ECLI:EU:C:2009:94), Diakité (C-285/12, ECLI:EU:C:2014:39), CF/DN (C-901/19, ECLI:EU:C:2021:472) en het arrest van 9 november in de zaak X, Y (arrest van het Hof van 9 november 2023 in de zaak X, Y, hun zes minderjarige kinderen tegen de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-125/22, ECLI:EU:C:2023:843).

14. Het Hof heeft in het arrest van 9 november 2023 in de zaak X,Y onder meer voor recht verklaard dat artikel 15 van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde nationale autoriteit, om te bepalen of een persoon die om internationale bescherming verzoekt in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming, alle relevante elementen die betrekking hebben op zowel de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker als de algemene situatie in het land van herkomst moet onderzoeken, alvorens vast te stellen welk soort ernstige schade deze elementen eventueel kunnen staven. Het Hof heeft in dit arrest herhaald dat de beoordeling van de feiten en omstandigheden die aan een verzoek om internationale bescherming ten grondslag liggen, in twee onderscheiden fasen verloopt. In de eerste fase worden de feitelijke omstandigheden vastgesteld die bewijzen tot staving van het verzoek kunnen vormen, terwijl in de tweede fase die bewijzen juridisch worden beoordeeld en er wordt beslist of in het licht van de feiten die een zaak kenmerken, is voldaan aan de materiële voorwaarden van artikel 15 van deze richtlijn voor de toekenning van subsidiaire bescherming. De rechtbank zal dus allereerst moeten beoordelen welke feitelijke omstandigheden bewijzen tot staving van de asielaanvraag en met name het verzoek om subsidiaire bescherming kunnen vormen. Eiser heeft weliswaar geen andere asielmotieven aangedragen waaruit een vrees volgt dat er zwaarwegende en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat hij, indien hij wordt teruggestuurd naar Syrië, specifiek en individueel wordt blootgesteld aan een reëel risico op het ondergaan van de doodstraf, executie, foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Dit betekent echter niet dat er aan zijn persoonlijke omstandigheden geen betekenis meer toekomt bij de vraag of aan eiser subsidiaire bescherming moet worden verleend. De rechtbank zal in de onderhavige procedure de beoordeling verder toespitsen op de vraag of verweerder in het aanvullende besluit van 16 juli 2025 deugdelijk heeft beoordeeld en deugdelijk heeft gemotiveerd of aan eiser vanwege het niveau van willekeurig geweld, al dan niet na toepassing van de glijdende schaal, de subsidiairebeschermingsstatus moet worden verleend. Om dit te kunnen beoordelen zal de rechtbank eerst nagaan of verweerder op juiste wijze heeft beoordeeld van welk niveau van willekeurig geweld moet worden uitgegaan. De rechtbank overweegt hierover het navolgende.

Te beoordelen elementen om niveau van willekeurig geweld te bepalen

15. In de Bijlage behorend bij de Nota landenbeleid Syrië van 10 juni 2025 is een 15c bijlage gevoegd die begint met de navolgende passage:

"Verspreid over heel Syrië vormen ontplofbare oorlogsresten, waaronder mijnen en niet-gesprongen munitie, "een aanhoudende, ernstige bedreiging voor het leven van burgers". Volgens bronnen in het ambtsbericht vielen er in de eerste vier maanden na de val van het regime zeker zevenhonderd doden en gewonden bij incidenten met oorlogsresten. De veiligheidssituatie wordt verder per regio door verschillende factoren beïnvloed, zoals hieronder toegelicht.

()

Vervolgens zijn in die bijlage per regio 15c-elementen beschreven. De beoordeelde elementen luiden als volgt:

- hanteren partijen bij het conflict oorlogsmethoden die de kans op burgerslachtoffers vergroten of burgers als doel nemen?
- is het gebruik van die methoden wijdverbreid bij de strijdende partijen?
- is het geweld wijdverbreid of plaatselijk?
- wat is de intensiteit van de gewapende confrontaties en het organisatieniveau van de betrokken strijdkrachten?
- is er een veiligheidsstructuur aanwezig?
- wat zijn de aantallen doden, gewonden en ontheemden, onder de burgerbevolking ten gevolge van de strijd?

16. De rechtbank merkt op dat al deze elementen als zodanig uitdrukkelijk door het Hof zijn benoemd in de arresten waarin om een verduidelijking van artikel 15c van richtlijn 2011/95 is gevraagd.

17. De rechtbank overweegt vervolgens dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) op 16 juli 2025 twee uitspraken heeft gedaan die betrekking hebben op -kort gezegd- "15c Jemen" (ECLI:NL:RVS:2025:3153 en ECLI:NL:RVS:2025:3154). In de uitspraak met als kenmerk ECLI:NL:RVS:2025:3153 heeft de Afdeling onder meer het navolgende overwogen:

()

4.1.

Partijen zijn het er niet over eens of er in Jemen sprake is van de meest uitzonderlijke situatie, en of humanitaire omstandigheden bij de beoordeling daarvan relevant kunnen zijn. De minister betoogt dat humanitaire omstandigheden slechts een rol in deze beoordeling kunnen spelen als sprake is van de uitzonderlijke situatie dat strijdende partijen in een gewapend conflict bewust catastrofale humanitaire omstandigheden creëren als oorlogsmethodiek en dit onderdeel is van het willekeurig geweld.

()

4.2.

Gelet op het onder 4 uiteengezette juridisch kader moet de minister bij de beoordeling of sprake is van een uitzonderlijke situatie die valt onder artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn alle relevante omstandigheden globaal in aanmerking nemen. Naar het oordeel van de Afdeling stelt de minister daarom terecht dat humanitaire omstandigheden niet doorslaggevend of bepalend zijn in de globale beoordeling van een uitzonderlijke situatie die valt onder artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn. Maar dat betekent niet dat humanitaire omstandigheden alleen in deze beoordeling relevant kunnen zijn als strijdende partijen in een gewapend conflict bewust catastrofale humanitaire omstandigheden creëren als oorlogsmethodiek. Humanitaire omstandigheden die het directe of het indirecte gevolg zijn van het handelen en/of het nalaten van een actor van ernstige schade die partij is bij een gewapend conflict in de zin van artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn, moeten als relevante omstandigheid in deze globale beoordeling worden betrokken. Slechte humanitaire omstandigheden als gevolg van het klimaat en natuurlijke fenomenen, zoals droogte en overstromingen, zijn in het kader van artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn, niet relevant. Die omstandigheden staan immers niet in verband met het willekeurig geweld. Humanitaire omstandigheden die geen verband houden met willekeurig geweld, kunnen wel een rol spelen in de meer algemene

beoordeling onder artikel 3 van het EVRM of uitzetting een reëel risico op blootstelling aan een onmenselijke behandeling oplevert. Vergelijk het arrest Sufi en Elmi tegen het Verenigd Koninkrijk van het EHRM van 28 november 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0628JUD000831907 en eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling van 22 maart 2023, onder 3.2 en 3.3.

()

18. De Afdeling heeft voorts in rechtsoverweging 5 de feiten en omstandigheden die relevant zijn voor de beoordeling of in Jemen sprake is van de meest uitzonderlijke situatie als bedoeld in artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn besproken. De Afdeling heeft de navolgende feiten en omstandigheden relevant geacht:

- de algemene veiligheidssituatie;
- regionale spreiding van het geweld;
- gerichtheid van het geweld en het risico op willekeurige burgerslachtoffers;
- veiligheidsstructuur;
- gebied van terugkeer;
- ontheemden;
- humanitaire omstandigheden.

19. In de zaken waar de uitspraken van 16 juli 2025 betrekking op hebben heeft de Afdeling geconcludeerd dat verweerder niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat in Jemen geen sprake is van de meest uitzonderlijke situatie, waarbij de mate van willekeurig geweld in een gewapend conflict zo hoog is dat een burger die terugkeert alleen al door zijn aanwezigheid daar een reëel risico loopt op ernstige schade. Verweerder heeft in de globale beoordeling van een uitzonderlijke situatie die valt onder artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn, ten onrechte de slachtoffers als gevolg van landmijnen en explosieve oorlogsresten, de recente confrontaties en het verhoogde percentage ontheemden als direct gevolg van het gewapende conflict in Jemen niet kenbaar betrokken en verweerder heeft ten onrechte niet de humanitaire omstandigheden betrokken die het directe of het indirecte gevolg zijn van het handelen en/of het nalaten van een actor van ernstige schade in het kader van willekeurig geweld in het binnenlands gewapende conflict in Jemen.

20. De rechtbank constateert op grond van het voorgaande in de eerste plaats dat de in het aanvullend besluit door verweerder verrichte beoordeling van het niveau van willekeurig geweld niet volledig is geweest. De rechtbank stelt vast, gelet op het beoordelingskader dat de Afdeling gedetailleerd en nauwgezet uiteen heeft gezet in de eerder genoemde uitspraken van 16 juli 2025, dat verweerder bij de beoordeling van het niveau van willekeurig geweld de humanitaire omstandigheden zoals die wel zijn genoemd in het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 en zoals die ook recent zijn beschreven in andere openbare bronnen waarvan verweerder niet onwetend kan zijn, niet heeft betrokken. De Afdeling heeft uitdrukkelijk overwogen dat humanitaire omstandigheden niet alleen in deze beoordeling relevant zijn als strijdende partijen in een gewapend conflict bewust catastrofale humanitaire omstandigheden creëren als oorlogsmethodiek, maar dat alle humanitaire omstandigheden die het directe of het indirecte gevolg zijn van het handelen en/of het nalaten van een actor van ernstige schade die partij is bij een gewapend conflict in de zin van artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn, als relevante omstandigheid in de beoordeling worden betrokken. Alleen indien slechte humanitaire omstandigheden niet in verband staan met het willekeurig geweld, zijn deze in het kader van artikel 15, aanhef en onder c, van de Kwalificatierichtlijn, niet relevant. De rechtbank overweegt dat humanitaire omstandigheden dus al snel moeten worden betrokken bij het bepalen van het niveau van willekeurig geweld als een land, zoals Syrië, jarenlang gebukt gaat onder een gewapend conflict en het, gelet op de overweging van de Afdeling, dus niet is vereist dat de vreemdeling aannemelijk maakt dat de strijdende partijen enige vorm van opzet op deze feitelijke gevolgen van willekeurig geweld (gehad) hebben. In het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 is vermeld dat in Syrië in de verslagperiode sprake was van een ernstige humanitaire crisis en dat meer

dan 90% van de Syriërs onder de armoedegrens leefde en dat eind maart 2025 bijna driekwart van de Syrische bevolking onvoldoende voedsel, water, onderdak en medicijnen tot hun beschikking hadden en van humanitaire hulp afhankelijk waren om in hun basisbehoeften te voorzien. Verweerder dient al deze gegevens te betrekken bij het beoordelen wat het niveau van willekeurig geweld is en of aan eiser op grond van deze algemene situatie subsidiaire bescherming moet worden verleend.

21. De rechtbank overweegt voorts dat verweerder bij de duiding van de relevante elementen om het niveau van willekeurig geweld te bepalen niet kenbaar heeft betrokken dat, zoals in de 15c bijlage is vermeld, verspreid over heel Syrië ontplofbare oorlogsresten, waaronder mijnen en niet-gesprongen munitie, een aanhoudende, ernstige bedreiging voor het leven van burgers vormen. De rechtbank kan niet vaststellen dat deze passage daadwerkelijk betrokken is bij het bepalen van het niveau van willekeurig geweld. Het komt de rechtbank onwaarschijnlijk voor dat dit het geval is, want een *"aanhoudende ernstige bedreiging voor het leven van burgers in heel Syrië"* reeds vanwege ontplofbare oorlogsresten, waaronder mijnen en niet-gesprongen munitie, is op zich zelf genomen reeds onverenigbaar met beleid dat uitgaat van een relatief lager niveau van willekeurig geweld. De rechtbank merkt op dat het evident is dat lager dan niet moet worden uitgelegd als lager dan een paar jaar geleden maar in de zin van "andere minder uitzonderlijke situaties" zoals geduid door het Hof in punten 41 en 42 van het arrest van 9 november 2023 in de zaak X,Y en de daarin genoemde eerdere arresten. Verweerder heeft gewicht toegekend aan aantallen slachtoffers die reeds zijn gevallen, maar niet kenbaar betrokken dat meer slachtoffers kunnen vallen door geweldshandelingen die reeds in het verleden zijn gepleegd zoals het leggen van mijnen en het afvuren van munitie die niet onmiddellijk tot ontploffing heeft geleid.

22. De rechtbank constateert tevens dat in de rubriek "Wat zijn de aantallen doden, gewonden en ontheemden onder de burgerbevolking ten gevolge van de strijd?" in de "bijlage 15c" de aantallen ontheemden niet daadwerkelijk zijn betrokken en de vermelde cijfers alleen betrekking hebben op dode en gewonde burgers. Dit baseert de rechtbank niet alleen op de cijfers die niet lijken aan te sluiten bij de - veel hogere- cijfers over ontheemden zoals die blijken uit andere bronnen. Ook in het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 is vermeld dat als gevolg van verschillende conflicten sinds eind november 2024 meer dan 713.107 mensen binnenlands ontheemd zijn geraakt en ongeveer 110.000 mensen naar Libanon zijn gevlucht. In het ambtsbericht is vermeld dat in Syrië medio 2025 volgens cijfers van de UNHCR 7,4 miljoen mensen binnenlands ontheemd waren. De rubricering in de 15c bijlage is onderverdeeld per regio en niet duidelijk is bovendien of deze getallen mede betrekking zouden moeten hebben op mensen die in die regio als ontheemde hun toevlucht zoeken of op ontheemden die nu juist uit die regio vluchten. De opmerking van verweerder ter zitting dat het hele ambtsbericht ten grondslag ligt aan het nieuwe beleid begrijpt de rechtbank. Dit ontslaat verweerder echter niet van zijn plicht om kenbaar te motiveren welke informatie hij heeft betrokken bij het bepalen van het niveau van willekeurig geweld. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken stelt het ambtsbericht op, maar de juridische duiding van deze informatie geschiedt door verweerder en de motiveringsplicht van het beleid rust dan ook alleen op verweerder. De rechtbank wijst in dit verband op de volgende passage op pagina 7 van het ambtsbericht:

()

Dit ambtsbericht betreft een feitelijke, neutrale en objectieve weergave van de bevindingen gedurende de onderzochte periode. Het is geen beleidsdocument en geeft niet de visie van de Nederlandse regering of het beleid ten aanzien van Syrië weer. Het ambtsbericht bevat geen conclusies ten aanzien van het vreemdelingenbeleid.

()

23. De rechtbank merkt overigens op, zoals ook besproken ter zitting, dat verweerder lijkt uit te gaan van de veronderstelling dat er een strikte scheiding tussen gericht geweld en willekeurig geweld bestaat in die zin dat aan gericht geweld geen gewicht toekomt bij het bepalen van het niveau van willekeurig geweld. De rechtbank overweegt dat dit een onjuist uitgangspunt is. Of gericht geweld ook een risico meebrengt voor burgers die niet het doelwit van dat geweld zijn, is onder meer afhankelijk van of die burgers in de nabijheid zijn van de plaats waar dit gerichte geweld plaatsvindt of in de nabijheid zijn van diegenen tot

wie dat geweld is gericht en op welke wijze gericht geweld wordt uitgeoefend. Voor zover in de 15c-bijlage geweldsincidenten zijn gekwalificeerd als gericht geweld, overweegt de rechtbank dan ook dat gericht geweld ook willekeurige slachtoffers kan meebrengen. Geweldsincidenten zoals schieten op doelwitten vanaf rijdende motorvoertuigen, ander vuurwapengeweld, luchtaanvallen, tankvuur en droneaanvallen kunnen wel gericht zijn op specifieke doelen. Het veronderstellen dat deze geweldshandelingen van strijdende partijen geen willekeurige burgerslachtoffers kunnen veroorzaken, geeft echter blijk van onvoldoende onderkennen van de risico's die eenieder loopt om slachtoffer te worden van oorlogsmethoden die met onvoldoende precisie en nauwkeurigheid kunnen worden gehanteerd. In de "Bijlage 15c wekt de rubricering de indruk dat de incidenten die zijn gekwalificeerd als gericht geweld, buiten beschouwing zijn gelaten bij de beoordeling van het niveau van willekeurig geweld. Verweerder zal moeten nagaan of deze indruk die de rechtbank heeft juist is en zal dan alsnog al die geweldsincidenten moeten betrekken bij de beoordeling of sprake is van de meest uitzonderlijke situatie, waarbij de mate van willekeurig geweld in een gewapend conflict zo hoog is dat een burger die terugkeert alleen al door zijn aanwezigheid daar een reëel risico loopt op ernstige schade. Verweerder heeft in zijn landgebonden beleid benoemd dat in Syrië sprake is van een relatief lager niveau van willekeurig geweld. De rechtbank kan zich dus niet aan de indruk onttrekken dat de geweldsincidenten die in de Bijlage 15c worden aangeduid met gericht geweld geheel buiten beschouwing zijn gebleven bij het bepalen van het niveau van willekeurig geweld.

24. De rechtbank overweegt in aanvulling hierop dat de bijlage bij de beslisnota een te summiere en dus geen accurate weergave is van het uitgebreide en gedegen Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 en een vertekend beeld geeft van de elementen die moeten worden betrokken bij de beoordeling van het niveau van willekeurig geweld. Dit blijkt reeds uit de passages in het ambtsbericht die door eiser zijn aangehaald en die de conclusie van verweerder dat sprake is van een relatief lager niveau van willekeurig geweld ontkrachten. Gelet hierop en gelet op de vaststelling dat niet alle door de Afdeling benoemde relevante elementen zijn betrokken bij de beoordeling, betekent dit dat de beoordeling die verweerder heeft verricht van het niveau van willekeurig geweld onvolledig is. Of verweerder het nu aangenomen niveau van willekeurig geweld en zijn daarop gebaseerde landgebonden beleid kan handhaven, zal pas blijken als verweerder een aanvullende en volledige beoordeling heeft gemaakt van het niveau van willekeurig geweld en daarbij alle relevante elementen kenbaar heeft gewogen en in onderlinge samenhang heeft beoordeeld.

Kan thans een valide uitspraak worden gedaan over het niveau van willekeurig geweld?

25. In aanvulling hierop ziet de rechtbank zich voor de vraag gesteld of het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025, dat weliswaar als een deskundigenbericht heeft te gelden, bruikbaar is om ten grondslag te leggen aan het beoordelen of op dit moment subsidiaire bescherming moet worden verleend.

26. Verweerder heeft in de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 10 juni 2025 aangegeven dat nieuw landenbeleid Syrië is ingericht. In deze brief is onder meer het navolgende vermeld:

()

Op 9 december 2024 heeft mijn ambtsvoorganger uw Kamer geïnformeerd over de gevolgen van de ontwikkelingen in Syrië voor het landgebonden asielbeleid. Vanwege de onduidelijkheid over de situatie, waardoor zorgvuldige besluitvorming op asielaanvragen niet mogelijk was, werd een besluit- en vertrekmoratorium ingesteld. Inmiddels is meer informatie over de situatie beschikbaar en kan nieuw beleid worden ingericht.

Het beeld zoals dat volgt uit een door het Ministerie van Buitenlandse Zaken opgeleverd ambtsbericht laat een redelijke verbetering zien ten aanzien van de algemene situatie. De primaire bron van onveiligheid die beleidsmatig voor Syriërs werd aangenomen, stoelde op het regime van Assad en is met de val van dat regime op 8 december 2024 komen te vervallen. Uit het ambtsbericht kan worden opgemaakt dat de situatie in Syrië hiermee ten goede is gekeerd. Het algemene beleidsuitgangspunt dat Syriërs een reëel risico lopen op ernstige schade bij terugkeer als gevolg van de ernstige repressie van de zijde van de

autoriteiten, kan dan ook worden verlaten.

()

Uit de beschikbare informatie volgt ook dat de overgangsregering haar autoriteit nog niet in alle gebieden in Syrië heeft gevestigd. Het is nog de vraag hoe de verstandhouding met de vele verschillende actoren in Syrië zich zal ontwikkelen en de situatie zich verder zal ontvouwen.

()

De verdere ontwikkelingen in Syrië worden nauwlettend gevolgd. Ik heb het Ministerie van Buitenlandse Zaken gevraagd om op korte termijn een nieuw ambtsbericht op te stellen. Dit zal naar verwachting januari 2026 worden opgeleverd.

()

27. Zoals hiervoor vermeld is het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 vastgesteld in mei 2025 en ziet dit op de verslagperiode 27 november 2024 tot en met april 2025. De rechtbank stelt vast dat deze verslagperiode buitengewoon kort is als dit wordt gerelateerd aan de duur van de burgeroorlog en het willekeurig geweld dat alle strijdende partijen in die periode hebben uitgeoefend. De rechtbank stelt vast dat deze verslagperiode en het afronden van dit ambtsbericht buitengewoon snel is gevolgd na het vallen van Assad. De rechtbank wijst in dit verband ook op de passage op pagina 7 van het ambtsbericht waarin is vermeld dat op verzoek van het Ministerie van Asiel en Migratie dit ambtsbericht in een kortere periode dan gebruikelijk is opgesteld. De vraag die dan ook onvermijdelijk opkomt is de vraag of het mogelijk is om op grond van het beoordelen van het niveau van willekeurig geweld in deze korte verslagperiode, zodanig valide uitspraken te doen over het niveau van willekeurig geweld, dat reeds nu nieuw landgebonden beleid kan worden vastgesteld en dat reeds nu beslist kan worden op verzoeken om internationale bescherming van Syrische onderdanen. In het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 is de veiligheidssituatie gedurende de verslagperiode als volatiel benoemd. De rechtbank overweegt dat uit dit woordgebruik in wezen reeds volgt dat de veiligheidssituatie onzeker en onduidelijk is. Volatiel betekent immers vluchtig of wisselvallig. Het algemene beleidsuitgangspunt vóór de val van Assad, zoals dit in de brief van de minister van 10 juni 2025 ook is toegelicht, was dat Syriërs een reëel risico liepen op ernstige schade bij terugkeer als gevolg van de ernstige repressie van de zijde van de autoriteiten. Na de val van Assad is eerst een besluitmoratorium afgekondigd omdat de algehele veiligheidssituatie niet te duiden was, welk moratorium reeds na zes maanden is beëindigd. Gelet op deze beleidswijzigingen, van bescherming tenzij naar het niet kunnen beoordelen van de algemene veiligheidssituatie, mag van verweerder worden verwacht dat hij gedegen onderzoek doet of een wijziging van zijn beleid (al) aan de orde is en hij daadwerkelijk na beëindiging van het besluitmoratorium in staat is om te grondig beoordelen wat het niveau van willekeurig geweld is. Hoewel deze beoordeling in zekere zin altijd een momentopname zal zijn, dient verweerder wel te kunnen motiveren dat de beoordeling een zekere houdbaarheid zal hebben en niet bij wijze van spreken binnen de termijn van vrijwillig vertrek al niet meer accuraat is. Reeds gelet op de recente wijzigingen van het beleid, zal verweerder dus ook moeten motiveren dat sprake is van een zodanig stabiele veiligheidssituatie in Syrië dat thans een dergelijke toekomst-bestendige beoordeling kan worden gemaakt.

28. Uit het ambtsbericht blijkt dat gedurende de jaren van willekeurig geweld er vele strijdende partijen zijn en dat de spanningen tussen die partijen niet zijn verminderd door de val van Assad. Anders dan bij een conflict dat uit twee partijen bestaat, betekent in de situatie als aan de orde in Syrië, het vallen van een regime niet zonder meer het overnemen van de macht en het bestuur door "de andere strijdende partij". Ook in Syrië is gebleken dat na de val van een regime zoals Assad dat heeft gevoerd, de periode na de val wordt beheerst door wijdverbreid geweld doordat meerdere partijen zich in de strijd in het machtsvacuüm werpen. Wat de veiligheidssituatie nog complexer maakt is de inmenging van meerdere buitenlandse actoren en mogendheden in de gewapende strijd die menen belangen in de regio te hebben en veilig te moeten stellen. Na de val van Assad is de buitenlandse inmenging van meerdere mogendheden in Syrië niet afgenomen. In het ambtsbericht wordt ook benoemd dat over heel Syrië ontplofbare oorlogsresten een aanhoudende, ernstige bedreiging voor het leven van burgers vormen. Uit openbare informatie blijkt niet dat de Syrische autoriteiten het onschadelijk maken van deze oorlogsresten als

prioriteit aanmerken. Tevens wordt ten aanzien van alle regio's melding gemaakt van geweldsincidenten waar burgers slachtoffer zijn geworden. In het landgebonden beleid is vermeld dat er geen binnenlands vestigingsalternatief is. De rechtbank leidt hier uit af dat verweerder geen enkele regio zonder meer veilig acht. Tevens is vermeld dat het de veiligheidstroepen aan capaciteit ontbreekt en dat er in meerdere regio's wordt gevochten om de macht. In het landgebonden beleid heeft verweerder ook benoemd dat er geen bescherming kan worden geboden. Uit de incidenten die zich hebben voorgedaan in de verslagperiode blijkt dat in nagenoeg alle regio's in Syrië spanningen tussen verschillende groepen zijn die bij het minste of geringste escaleren en welke spanningen een langdurige karakter hebben. Weliswaar wordt gesproken over incidenten. De achtergrond, snelheid en intensiteit van die escalaties brengt voor burgers echter een groot risico mee om slachtoffer te worden van dit geweld. De essentie van willekeurig geweld brengt mee dat burgers niet weten wanneer en waar dit geweld zich zal voordoen en gelet op de spanningen die latent aanwezig zijn na een gewapend conflict tussen vele strijdende partijen en dat zo lang heeft voortgeduurd, brengt ook mee dat burgers zich nauwelijks kunnen onttrekken aan deze snel oploeiende conflicten. Burgers kunnen zich door hun gedragingen dan ook niet onttrekken aan dit willekeurige geweld. Tevens wordt in het ambtsbericht en ook in de 15c bijlage melding gemaakt van een blijvende terreurdreiging vanuit ISIS.

29. De rechtbank overweegt in dit verband dat uit openbare bronnen en media blijkt dat er na de verslagperiode veelvuldig geweldsincidenten plaatsvinden met ook dodelijke afloop. Uit de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan na het vaststellen van het ambtsbericht rijst de vraag of het ambtsbericht inmiddels, tenminste deels, is achterhaald. De regio waar veel van deze conflicten zich voordoen is grenzend aan het herkomstgebied van eiser. Verweerder heeft ter zitting in dit kader benoemd dat de plaats waar het gezin van eiser inmiddels woont, slechts 10 kilometer verwijderd is van de plaats Arbil die eiser in zijn gehoren als geboorte- en woonplaats heeft benoemd en verweerder het juiste herkomstgebied van eiser heeft betrokken in zijn beoordeling.

30. De rechtbank overweegt dat de cijfers van UNHCR waar verweerder in zijn verweerschrift een beroep op doet, terugkeercijfers betreffen, gespecificeerd naar leeftijd, geslacht en land van waaruit wordt teruggekeerd. De rechtbank overweegt dat aan deze cijfers weinig gewicht toekomt bij het bepalen van het niveau van willekeurig geweld. Uit deze cijfers blijkt niet of sprake is van gedwongen of vrijwillige terugkeer en waarom is gekozen voor terugkeer. De rechtbank stelt op grond van deze informatie bovendien vast dat van alle Syriërs die zijn teruggekeerd in de perioden van begin 2024 tot 3 juli 2025 en die zijn teruggekeerd na 8 december 2024, 41% is teruggekeerd naar Syrië vanuit Libanon en 38% vanuit Turkije. Niet duidelijk is bovendien of sprake is van permanente terugkeer. Verweerder heeft niet toegelicht wat het landgebonden beleid is dat Libanon en Turkije voeren sinds 8 december 2024 en het gehanteerde overzicht bevat geen cijfers over terugkeer naar Syrië vanuit de Europese Unie, terwijl in het Algemeen Ambtsbericht Syrië hier wel informatie over is opgenomen. Verweerder benoemt in zijn aanvullende besluit deze terugkeer als terugkeer "via" Libanon en "via" Turkije en suggereert hierbij dat deze landen voor bedoelde terugkeerders doorreislanden zijn en geen landen waar Syriërs hun toevlucht tot hebben gezocht, maar verweerder geeft geen onderbouwing voor deze suggestie. Deze gegevens zijn door UNHCR verschaft op 10 juli 2025 en zijn dus weliswaar actueel, maar kunnen het standpunt, zoals neergelegd in het landgebonden beleid dat in Syrië sprake is van een relatief lager niveau van willekeurig geweld niet dragen. De omstandigheid dat vanuit derde landen naar Syrië wordt teruggekeerd sluit bovendien niet uit dat subsidiaire bescherming moet worden verleend. Het Hof heeft immers verduidelijkt dat de subsidiaire beschermingsregeling een aanvullende bescherming biedt op de bescherming die volgt uit het Verdragsrecht. Ook indien Syriërs terugkeren vanuit derde landen, al dan niet in een gedwongen kader, ontslaat dit verweerder niet van zijn verplichting om na te gaan of het Unierecht verplicht tot het verlenen van een subsidiaire beschermingsstatus. Dat terugkeerders vanuit derde landen geen noemenswaardige problemen van de huidige autoriteiten zouden hebben ondervonden, mag verweerder betrekken, maar volstaat dus niet als onderbouwing van zijn beleid. Hierbij komt overigens ook de vraag op of verweerder beschikt over voldoende betrouwbare informatie en ook over informatie beschikt over de vraag of de aantallen doden en gewonden, zowel ten gevolge van gericht als willekeurig geweld, zogenoemde terugkeerders zijn of Syriërs die het geweld in hun land nimmer hebben ontvlucht.

31. In de eerdergenoemde brief van de minister van 10 juni 2025 is vermeld dat er een redelijke verbetering te zien zou zijn ten aanzien van de algemene situatie. De rechtbank overweegt dat, voor zover dit al zou volgen uit de inhoud van het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025, dit niet de maatstaf is om te beoordelen of sprake is van een zodanig niveau van willekeurig geweld dat een ieder reeds vanwege zijn aanwezigheid in dat specifieke gebied reeds een risico op ernstige schade loopt. De passage "*De primaire bron van onveiligheid die beleidsmatig voor Syriërs werd aangenomen, stoelde op het regime van Assad en is met de val van dat regime op 8 december 2024 komen te vervallen. Uit het ambtsbericht kan worden opgemaakt dat de situatie in Syrië hiermee ten goede is gekeerd.*" behelst, naar het oordeel van de rechtbank, een vergaande simplificatie van de geschiedenis van het gewapende conflict in Syrië, de complexe machtsverhoudingen in Syrië, de inmenging van buitenlandse mogendheden in de gewapende strijd in Syrië en hun belangen daarbij. De rechtbank wijst er tevens op dat in deze brief ook door de minister wordt medegedeeld dat reeds nu een voornemen bestaat om in januari 2026 wederom een ambtsbericht uit te brengen. Het gegeven dat zo spoedig na het uitbrengen van een ambtsbericht en het op grond daarvan formuleren van landgebonden beleid, reeds wordt voorgenomen om zes maanden later wederom een ambtsbericht uit te brengen, doet vermoeden dat ook verweerder niet zeker is van de houdbaarheid van de duiding van openbare bronnen over de veiligheidssituatie in Syrië zo kort na de val van Assad. De rechtbank kwalificeert het voornemen om over zes maanden een nieuw ambtsbericht uit te brengen niet als het betrachten van extra zorgvuldigheid, maar overweegt dat dit moet worden betrokken bij de beoordeling of verweerder op het moment van het uitbrengen van het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 in staat moet worden geacht om landgebonden beleid te formuleren over de algemene veiligheidssituatie in Syrië en om thans een (aanvullend) besluit voldoende zorgvuldig te kunnen voorbereiden en voldoende deugdelijk te kunnen motiveren. Zoals hiervoor overwogen wordt in het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 de veiligheidssituatie gedurende de verslagperiode als volatiel benoemd. De rechtbank acht deze kwalificatie overigens bijzonder geschikt om de informatie zoals die is weergegeven in het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 te duiden. De vraag die evenwel door deze kwalificatie onvermijdelijk in dit verband opkomt is dus de vraag of verweerder op dit moment in staat is om te motiveren dat eiser geen reëel risico op ernstige schade loopt indien hij zou moeten terugkeren naar Syrië.

32. Ook andere bronnen bevestigen dat de huidige veiligheidssituatie moeilijk te duiden is. EUAA heeft recent meerdere rapporten over Syrië gepubliceerd. In de Interim Country Guidance: Syria, Common analysis and guidance note, die is gepubliceerd in juni 2025, is op pagina 60 het navolgende vermeld:

()

It can therefore be concluded that, at the time of writing, the security situation in Syria remains volatile and in various respects uncertain. While developments since the fall of the Assad regime provide important indicators, this period remains too short for definitive conclusions. Future shifts in patterns and risk may emerge and continued monitoring would be essential. Limitations with regard to reliable reporting from the country should also be taken into account. Therefore, at the time of writing, it is not considered feasible to assess the level of indiscriminate violence in Syria under the meaning of Article 15(c) QD/QR."

()

De rechtbank wijst er op dat de verslagperiode van dit rapport november 2024 tot en met februari 2025 is, met vermelding van enkele veiligheidsincidenten in begin maart 2025. De periode waar het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 op ziet is niet wezenlijk langer. En waar het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 de feitelijke opsomming van relevante elementen van de veiligheidssituatie betreft, relateert EUAA deze gegevens op objectieve wijze aan het juridische beoordelingskader, zodat de rechtbank aan deze duiding door EUAA veel gewicht toekent. Een Country Guidance is dus een andere bron van informatie dan een Country of Origin-rapport omdat in de Country Guidance de openbare bronnen een juridische duiding bevatten.

33. Uit het voorgaande volgt dat de rechtbank geneigd is te concluderen dat het nog te vroeg is om een valide uitspraak te doen over het niveau van willekeurig geweld, omdat

het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 een korte verslagperiode kent, verweerder de veiligheidssituatie als volatiel kwalificeert, bij het inrichten van nieuw landgebonden beleid meedeelt dat reeds is gevraagd om een nieuw algemeen ambtsbericht en omdat ook EUAA recent heeft aangegeven dat er nog geen beoordeling kan worden gemaakt van het niveau van willekeurig geweld, onder meer omdat de periode na de val van Assad te kort is en er beperkingen zijn ten aanzien de betrouwbaarheid van informatie afkomstig uit Syrië.

De rechtbank verzoekt verweerder daarom zijn (kennelijk) andersluidend standpunt dat hij op grond van de beschikbare informatie over de veiligheidssituatie in Syrië in staat is om asielaanvragen van Syriërs te beoordelen en te beslissen, nader te motiveren. Om mogelijke misverstanden te voorkomen merkt de rechtbank op dat de vraag of het besluit- en vertrekmoratorium mocht worden beëindigd in deze procedure niet ter toetsing voorligt.

Conclusie en vervolg van de procedure

34. Verweerder heeft in de onderhavige procedure op 16 juli 2025 een aanvullend besluit genomen dat is gebaseerd op het nieuwe landgebonden beleid waaraan het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 ten grondslag ligt. De rechtbank stelt vast dat de verrichte beoordeling van het niveau van willekeurig geweld onvolledig is omdat verweerder niet alle relevante omstandigheden heeft betrokken bij het bepalen van dit niveau. Verweerder zal zijn beoordeling moeten aanvullen, meer in het bijzonder door ook de humanitaire omstandigheden die een direct of indirect gevolg zijn van het willekeurig geweld, de aantallen ontheemden, de ontplofbare oorlogsresten die een aanhoudende, ernstige bedreiging voor het leven van burgers vormen en de aard en intensiteit van de geweldsescalaties mee te wegen. Tevens dient verweerder na te gaan of, en in hoeverre (uit) het gerichte geweld dat is beschreven in het ambtsbericht en de Bijlage 15c bij de beslisnota, ook van invloed is op het risico om slachtoffer te worden van willekeurig geweld, als burgers in de nabijheid wonen en/of werken van de locaties waar dit gerichte geweld wordt uitgeoefend of van de personen tegen wie dit geweld is gericht en in ogenschouw nemend de wijze waarop dit gerichte geweld wordt uitgeoefend. Daarnaast dient verweerder gemotiveerd aan te geven waaruit blijkt dat de redelijke verbetering zal doorzetten, nu na de verslagperiode van het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 meerdere geweldsincidenten zijn gerapporteerd die lijken voort te vloeien uit langer bestaande spanningen tussen meerdere actoren van geweld en ook de bemoeienis van buitenlandse mogendheden niet lijkt af te nemen en er, blijkens het ambtsbericht, een onverminderde terreurdreiging uitgaat van ISIS. De rechtbank draagt verweerder met name op om deugdelijk te motiveren waarom hij meent thans een valide beoordeling te kunnen maken van het niveau van willekeurig geweld die ook enigszins bestendig is.

35. De rechtbank stelt dus vast dat de motivering die verweerder in zijn aanvullende besluit van 16 juli 2025 heeft gegeven om zijn besluit om aan eiser geen subsidiaire bescherming te verlenen onvolledig is. Daarnaast dient verweerder uitdrukkelijk te motiveren dat hij op grond van het Algemeen Ambtsbericht Syrië 2025 kan vaststellen dat eiser geen reëel risico op ernstige schade loopt indien eiser nu moet terugkeren naar Syrië. Verweerder dient in deze motivering in te gaan op de korte verslagperiode, de geweldsincidenten die hebben plaatsgevonden na het gereedkomen van het ambtsbericht, de aanduiding dat de veiligheidssituatie volatiel is, de omstandigheid dat reeds nu een nieuw ambtsbericht is gevraagd en dat EUAA vindt dat thans geen beoordeling kan worden gemaakt van het niveau van willekeurig geweld.

36. Zoals het Hof recentelijk heeft gepreciseerd (arrest van het Hof van 5 juni 2025 in de zaak Nurateau, A.B. tegen Ministerstvo vnitra, Odbor azylové a migrační politiky, C-349/24, ECLI:EU:C:2025:397) mogen de lidstaten alleen internationale bescherming verlenen als is voldaan aan de materiële voorwaarden voor internationale bescherming. De rechtbank heeft er in haar uitspraak van 17 juli 2025 (ECLI:NL:RBDHA:2025:12920) over Jemen op gewezen dat uit het Unierecht en de uitleg hiervan door het Hof volgt dat indien is voldaan aan de materiële voorwaarden voor internationale bescherming, verweerder geen enkele beoordelingsruimte meer heeft en tot vergunningverlening moet overgaan. De rechtbank wijst

er reeds nu op dat indien verweerder er in zijn nadere motivering niet in zou slagen om deugdelijk te motiveren dat er in Syrië geen sprake is van de meest uitzonderlijke situatie, waarbij de mate van willekeurig geweld in een gewapend conflict zo hoog is dat een burger die terugkeert alleen al door zijn aanwezigheid daar een reëel risico loopt op ernstige schade, de conclusie moet worden getrokken dat verweerder subsidiaire bescherming moet verlenen en verweerder eiser dan ook in het bezit zal moeten stellen van een verblijfsvergunning. Indien verweerder er wel slaagt deugdelijk te motiveren dat er in Syrië geen sprake is van de meest uitzonderlijke situatie, waarbij de mate van willekeurig geweld in een gewapend conflict zo hoog is dat een burger die terugkeert alleen al door zijn aanwezigheid daar een reëel risico loopt op ernstige schade en kan onderbouwen dat dit een valide beoordeling is, is de vraag aan de orde of toepassing van de zogenoemde glijdende schaal alsnog tot de conclusie leidt dat aan eiser subsidiaire bescherming zou moeten worden verleend. De rechtbank zal in dat kader dan beslissen of eiser nader moet worden gehoord om persoonlijke omstandigheden naar voren te kunnen brengen.

37. De rechtbank zal om regie te kunnen voeren en zo te voorkomen dat onnodig tijdsverloop ontstaat wederom een tussenuitspraak doen. De rechtbank is ambtshalve bekend dat verweerder naar aanleiding van de uitspraken van de Afdeling van 16 juli 2025 over "15c Jemen" een periode van vier weken voldoende heeft geacht om de 15c-beoordeling Jemen aan te vullen met de door de Afdeling benoemde relevante factoren (zie de uitspraak van deze rechtbank en zittingsplaats van 28 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:13748). De rechtbank overweegt dat een periode van vier weken zal volstaan om een vergelijkbare aanvullende beoordeling van 15c Syrië te maken. Anders dan in de zaken over Jemen, heeft verweerder al kennis van het ambtsbericht genomen. Verweerder heeft dit immers aan het landgebonden beleid en het aanvullende besluit in de onderhavige procedure ten grondslag gelegd.

38. De rechtbank stelt verweerder bij deze tussenuitspraak dus in de gelegenheid om zijn besluit en zijn aanvullend genomen besluit aanvullend te motiveren en verleent verweerder hiervoor een termijn van vier weken. De rechtbank bepaalt reeds nu dat aan eiser na ontvangst van de aanvullende motivering, een termijn van één week wordt verleend om hierop te reageren en indien gewenst hierover nadere beroepsgronden aan te dragen. Indien de rechtbank het na ontvangst van het aanvullende besluit en de aanvullende beroepsgronden noodzakelijk mocht achten om het onderzoek ter zitting voort te zetten, zal deze voorzetting plaatsvinden op donderdag 4 september 2025 om 13:00 uur. De rechtbank geeft partijen mee om rekening te houden met deze aankondiging.

Beslissing

De rechtbank:

- stelt verweerder in de gelegenheid om binnen vier weken na plaatsing van deze tussenuitspraak in het digitale dossier zijn (aanvullende) besluit met inachtneming van deze uitspraak aanvullend te motiveren;
- stelt eiser in de gelegenheid om binnen een week na plaatsing van het aanvullende besluit in het digitale dossier te reageren op het aanvullende besluit;
- houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. S. van Lokven, rechter, in aanwezigheid van mr. E.M.J. Clermonts, griffier.

De uitspraak is uitgesproken in het openbaar en bekendgemaakt op: 30 juli 2025.

Rechtsmiddel

Tegen deze tussenuitspraak staat nog geen hoger beroep open. Tegen deze tussenuitspraak kan hoger beroep worden ingesteld tegelijkertijd met hoger beroep tegen de tussenuitspraak van 5 juni 2025 en de (eventuele) einduitspraak in deze zaak.