

201904712/1/V3.

Datum uitspraak: 19 mei 2021

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak op het hoger beroep van:

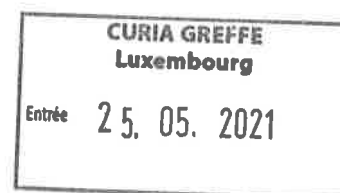
de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Roermond, van
12 juni 2019 in zaak nr. NL19.5853 in het geding tussen:

B. (hierna: de vreemdeling)

en

de staatssecretaris.



Procesverloop

Bij besluit van 8 maart 2019 heeft de staatssecretaris een aanvraag van de vreemdeling om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, niet in behandeling genomen.

Bij uitspraak van 12 juni 2019 heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de staatssecretaris een nieuw besluit op de aanvraag neemt met inachtneming van hetgeen in de uitspraak is overwogen.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 maart 2020, waar de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. F.S. Schoot, en de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. P.J.J.A. Hendriks, advocaat te Deurne, zijn verschenen.

De Afdeling heeft partijen medegedeeld dat het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht is heropend. Daarbij is medegedeeld dat de Afdeling voornemens is het Hof van Justitie te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de in deze zaak voor te leggen vragen. Aan partijen zijn de vragen in concept voorgelegd.

Partijen hebben hierop gereageerd.

Overwegingen

Inleiding

1. In deze verwijzingsuitspraak vraagt de Afdeling het Hof van Justitie verduidelijking over de toepassing van de Dublinverordening (nr. 604/2013; PB 2013 L 180) in de situatie dat tussen twee lidstaten reeds een claimakkoord bestaat, de vreemdeling voorafgaand aan de overdracht tussen deze twee lidstaten onderduikt en vervolgens in een derde lidstaat opnieuw een verzoek om internationale bescherming indient. Deel VI van de Dublinverordening regelt de uitvoering van overdrachten tussen twee lidstaten, maar lijkt niet te zijn toegesneden op situaties waarin meer dan twee lidstaten zijn betrokken doordat de vreemdeling achtereenvolgens in meerdere lidstaten een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend. Artikel 29, tweede lid, van de Dublinverordening voorziet in de mogelijkheid om bij onderduiken de overdrachtstermijn tot achttien maanden te verlengen. Deze bepaling lijkt echter onvoldoende bescherming tegen 'forumshopping' te bieden in de situaties waarbij de verantwoordelijke lidstaat niet tijdig van het onderduiken in kennis is gesteld of de vreemdeling al een keer eerder is ondergedoken.

1.1. Allereerst ligt de vraag voor hoe het begrip 'verzoekende lidstaat' in de zin van de Dublinverordening moet worden uitgelegd. Verder is de vraag aan de orde of de vreemdeling in een derde lidstaat op grond van artikel 29, tweede lid, van de Dublinverordening zich kan beroepen op het verstrijken van de overdrachtstermijn tussen twee andere lidstaten. Naast deze verwijzingsuitspraak gaan twee andere verwijzingsuitspraken van de Afdeling van vandaag eveneens over de omvang van het beroep tegen een overdrachtsbesluit en de zogenoemde 'chain rule', te weten ECLI:NL:RVS:2021:984, en ECLI:NL:RVS:2021:985, die tegelijk met deze zaak naar het Hof worden verwezen.

1.2. Hierna worden eerst de feiten van deze procedure weergegeven. Daarna volgt een overzicht van de toepasselijke wet- en regelgeving. Ten slotte volgen de redenen om prejudiciële vragen te stellen.

De feiten

Het verloop van de terugnameprocedure

2. De vreemdeling komt uit Gambia en heeft op 3 juli 2017 in Duitsland om internationale bescherming verzocht. Aangezien de vreemdeling eerder in Italië om internationale bescherming heeft verzocht, heeft Duitsland Italië verzocht de vreemdeling terug te nemen. Italië heeft dit verzoek aanvaard. Daardoor is op 4 oktober 2017 de overdrachtstermijn van zes maanden aangevangen. Deze termijn is echter verlengd tot en met 4 april 2019 omdat is gebleken dat de vreemdeling met onbekende bestemming uit Duitsland was vertrokken.

2.1. De vreemdeling heeft vervolgens op 17 februari 2018 in Nederland een verzoek om internationale bescherming ingediend. De staatssecretaris heeft daarop op 17 maart 2018 krachtens artikel 18, eerste lid, aanhef en onder b, van de Dublinverordening een terugnameverzoek bij Italië gedaan. Italië heeft dit terugnameverzoek op 1 april 2018 aanvaard. Bij brief van 29 juni 2018 hebben de Nederlandse autoriteiten Italië medegedeeld dat de vreemdeling was ondergedoken en daardoor niet binnen de termijn van zes maanden kon worden overgedragen. Volgens de staatssecretaris is daardoor de overdrachtstermijn verlengd tot en met 1 oktober 2019.

2.2. De vreemdeling heeft vervolgens op 9 juli 2018 opnieuw een verzoek om internationale bescherming ingediend in Duitsland. Duitsland heeft op 14 september 2018 een besluit op grond van de Dublinverordening genomen. De vreemdeling heeft daartegen geen rechtsmiddelen ingesteld. De Duitse autoriteiten hebben geregistreerd dat hij op 21 december 2018 met onbekende bestemming is vertrokken.

2.3. De vreemdeling is vervolgens weer teruggekeerd naar Nederland en heeft daar op 27 december 2018 het voorliggende verzoek om internationale bescherming ingediend.

Het besluit en de uitspraak van de rechtbank

3. Bij besluit van 8 maart 2019 heeft de staatssecretaris geweigerd om het verzoek van 27 december 2018 in behandeling te nemen, omdat volgens hem Italië nog steeds verantwoordelijk is voor de behandeling van dit verzoek. Dit besluit is ook een overdrachtsbesluit. Op 29 april 2019 heeft de staatssecretaris de vreemdeling aan Italië overgedragen.

3.1. De vreemdeling heeft in beroep bij de rechtbank gewezen op het claimakkoord tussen Italië en Duitsland van 4 oktober 2017. Dit ging vooraf aan het verzoek om internationale bescherming in Nederland op 17 februari 2018. Hij heeft zich op het standpunt gesteld dat door het verstrijken van de overdrachtstermijn van dit akkoord, Duitsland verantwoordelijk is geworden.

De staatssecretaris heeft aangevoerd dat de situatie op de dag waarop de vreemdeling het verzoek om internationale bescherming doet, bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is. Toen de vreemdeling het eerste verzoek om internationale bescherming in Nederland deed, was de overdrachtstermijn tussen Italië en Duitsland nog niet verstreken en daarom is Italië volgens hem verantwoordelijk.

Verder heeft hij aangevoerd dat door het verzoek in Nederland de overdrachtstermijn tussen Duitsland en Italië is onderbroken en een nieuwe procedure is aangevangen. Op grond van de zogenoemde 'chain rule' is op de dag van het verzoek in Nederland een nieuwe overdrachtstermijn van achttien maanden gaan lopen waarbinnen de vreemdeling aan Italië kan worden overgedragen. Deze 'chain rule' is volgens de staatssecretaris vastgesteld door het Dublin Contact Committee.¹ Uit deze regel volgt dat een overdrachtstermijn opnieuw gaat lopen als een vreemdeling onderduikt en vóór afloop van die termijn in een derde lidstaat een nieuw verzoek om internationale bescherming indient.

3.2. De rechtbank heeft overwogen dat niet is gebleken dat de 'chain rule' in de Dublinverordening of anderszins is geïmplementeerd. Voorts heeft zij overwogen dat de tekst van artikel 29, tweede lid, van de Dublinverordening geen ruimte laat voor een uitleg conform de 'chain rule'. In deze bepaling staat onvoorwaardelijk dat de overdrachtstermijn bij onderduiken tot maximaal achttien maanden kan worden verlengd. Als de overdracht niet binnen die termijn plaatsvindt, wordt de overdragende lidstaat verantwoordelijk.

Volgens de rechtbank is op grond van deze bepaling daarom Duitsland op 4 april 2019 verantwoordelijk geworden voor de behandeling

¹ Het Dublin Contact Committee is een groep door de lidstaten aangewezen nationale deskundigen die de Commissie adviseert bij de uitoefening van haar bevoegdheden onder de Dublinverordening en de bijbehorende uitvoeringsbepalingen. Volgens het register van deskundigengroepen van de Commissie en andere adviesorganen is dit Committee onder de Dublin III verordening vijfmaal bijeengekomen. De laatste vergadering heeft plaatsgevonden op 15 juni 2017. De notulen van de vergaderingen van het Dublin Contact Committee zijn beschikbaar via: <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=612>.

van het verzoek om internationale bescherming en is de verantwoordelijkheid van Italië op die datum vervallen. Dat tussen Nederland en Italië op 1 april 2018 een claimakkoord tot stand is gekomen en de vreemdeling op 29 april 2019 is overgedragen aan Italië, maakt dit volgens de rechtbank niet anders.

Het hoger beroep

4. Tegen de uitspraak van de rechtbank heeft de staatssecretaris hoger beroep bij de Afdeling ingesteld.

4.1. De staatssecretaris handhaaft in hoger beroep zijn standpunt dat Italië verantwoordelijk is. Hij betoogt dat de rechtbank ten onrechte de wijziging in de verhouding tussen Duitsland en Italië op 4 april 2019 heeft betrokken bij de beoordeling van het claimakkoord tussen Nederland en Italië. De toets of op grond van artikel 29, tweede lid, van de Dublinverordening door tijdsverloop een andere lidstaat verantwoordelijk is geworden, kan volgens de staatssecretaris alleen betrekking hebben op de verhouding tussen Nederland en Italië. Als de vreemdeling meent dat Duitsland verantwoordelijk is, moet hij daar in Italië over procederen.

Ter zitting heeft de staatssecretaris hieraan toegevoegd dat de verantwoordelijkheid voor overdracht in de eerste plaats ligt bij de lidstaat waar de vreemdeling zich bevindt en in procedure is. Vanaf de aanvaarding van het terugnameverzoek van Nederland op 1 april 2018 moet volgens hem voorrang worden gegeven aan de uitvoering van de overdracht van Nederland aan Italië en is het verstrijken van de overdrachtstermijn tussen Duitsland en Italië voor Nederland niet (langer) relevant. Verder kan Duitsland ook gelet op de 'chain rule' volgens hem niet verantwoordelijk zijn. De overdrachtstermijn van achttien maanden is voor Duitsland namelijk opnieuw gaan lopen toen de vreemdeling op 17 februari 2018 het nieuwe verzoek om internationale bescherming in Nederland indiende.

Wettelijk kader

Het recht van de Europese Unie

Dublinverordening

Overwegingen 4, 5, 9, 19 en 28 van de considerans:

(4) In de conclusies van Tampere werd ook aangegeven dat het CEAS op korte termijn een duidelijke en hanteerbare methode moet bevatten om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek.

(5) Deze methode moet zijn gebaseerd op objectieve en zowel voor de lidstaten als voor de betrokken asielzoekers eerlijke criteria. Met de methode moet met name snel kunnen worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is, teneinde de daadwerkelijke toegang tot de procedures voor het verlenen van internationale bescherming te waarborgen en de

doelstelling om verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen, niet te ondermijnen.

(9) Gezien de resultaten van de verrichte evaluaties van de uitvoering van de instrumenten uit de eerste fase is het nu tijd om de uitgangspunten van Verordening (EG) nr. 343/2003 te bevestigen en tegelijkertijd de verbeteringen aan te brengen waarvan de ervaring heeft geleerd dat ze nodig zijn om het Dublinsysteem effectiever te maken en verzoekers uit hoofde van dat systeem beter te beschermen. Aangezien een goedwerkend Dublinsysteem essentieel is voor het CEAS, moeten de beginselen en de werking ervan worden geëvalueerd terwijl andere onderdelen van het CEAS en de solidariteitsinstrumenten van de Unie worden ontwikkeld. Er moet worden voorzien in een uitgebreide „fitness check” door middel van het verrichten van een empirisch onderbouwde evaluatie van de juridische, economische en maatschappelijke gevolgen van het Dublinsysteem, met inbegrip van de gevolgen voor de grondrechten.

(19) Teneinde de rechten van de betrokkenen daadwerkelijk te beschermen, dienen, overeenkomstig met name de rechten die zijn erkend in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, juridische waarborgen te worden ingebouwd en dient een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen besluiten tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat te worden gewaarborgd. Teneinde de naleving van het internationale recht te waarborgen, dient een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen dergelijke besluiten zowel betrekking te hebben op de toepassing van deze verordening als op de juridische en feitelijke situatie in de lidstaat aan welke de verzoeker wordt overgedragen.

(28) De toepassing van deze verordening kan eenvoudiger en doeltreffender worden gemaakt door middel van bilaterale regelingen tussen de lidstaten om de communicatie tussen de bevoegde diensten te verbeteren, de proceduretermijnen te verkorten, de behandeling van overname- en terugnameverzoeken te vereenvoudigen, of praktische regels vast te stellen voor de overdracht van verzoekers.

Artikel 2 (Definities)

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder: (...)

d) „behandeling van een verzoek om internationale bescherming”: alle maatregelen in verband met de behandeling van en beslissingen of uitspraken van bevoegde instanties over een verzoek om internationale bescherming overeenkomstig Richtlijn 2013/32/EU en Richtlijn 2011/95/EU, met uitzondering van de procedures waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald krachtens de bepalingen van deze verordening; (...)

Artikel 3 (Toegang tot de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming)

1. De lidstaten behandelen elk verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze op het grondgebied van een van de lidstaten wordt ingediend, inclusief aan de grens of in de transitzones. Het verzoek wordt door een enkele lidstaat behandeld, namelijk de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III genoemde criteria verantwoordelijk

is.
(...)

Artikel 18 (Verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat)

1. De verantwoordelijke lidstaat is verplicht: (...)

b) een verzoeker wiens verzoek in behandeling is en die een verzoek in een andere lidstaat heeft ingediend of die zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat, volgens de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden terug te nemen; (...)

d) een onderdaan van een derde land of een staatloze wiens verzoek is afgewezen en die een verzoek heeft ingediend in een andere lidstaat of die zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat, volgens de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden terug te nemen
(...)

Artikel 19 (Beëindiging van de verantwoordelijkheid)

(...)

2. De in artikel 18, lid 1, gespecificeerde verplichtingen komen te vervallen indien de verantwoordelijke lidstaat, bij een verzoek tot over- of terugname van een verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), kan aantonen dat de betrokkene het grondgebied van de lidstaten ten minste drie maanden heeft verlaten, tenzij hij houder is van een geldige verblijfstitel die door de verantwoordelijke lidstaat is afgegeven.

Een verzoek dat na de in de eerste alinea bedoelde periode van afwezigheid wordt ingediend, wordt beschouwd als een nieuw verzoek dat leidt tot een nieuwe procedure waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald.

(...)

Artikel 20 (Begin van de procedure)

1. De procedure waarbij wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor behandeling van het verzoek om internationale bescherming, vangt aan zodra het verzoek voor de eerste maal bij een lidstaat wordt ingediend.

2. Een verzoek om internationale bescherming wordt geacht te zijn ingediend vanaf het tijdstip waarop de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat een door de verzoeker ingediend formulier of een door de autoriteiten opgesteld proces-verbaal hebben ontvangen. Bij een niet-schriftelijk verzoek dient de termijn tussen de intentieverklaring en het opstellen van een proces-verbaal zo kort mogelijk te zijn.

(...)

Artikel 21 (Indiening van een overnameverzoek)

1. De lidstaat waarbij een verzoek om internationale bescherming is ingediend en die van mening is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van dit verzoek, kan die andere lidstaat zo spoedig mogelijk en in ieder geval binnen drie maanden na de indiening van het verzoek in de zin van artikel 20, lid 2, om overname verzoeken.

Niettegenstaande de eerste alinea wordt, in het geval van een Eurodac-treffer met gegevens die zijn opgeslagen overeenkomstig artikel 14 van Verordening (EU) nr. 603/2013 het verzoek uiterlijk twee maanden na

ontvangst van de treffer toegezonden overeenkomstig artikel 15, lid 2, van die Verordening.

Indien er binnen de in de eerste en tweede alinea vastgestelde termijnen geen verzoek tot overname van de verzoeker wordt ingediend, is de lidstaat waarbij het verzoek om internationale bescherming is ingediend, verantwoordelijk voor de behandeling ervan.

(...)

Artikel 23 (Indiening van een terugnameverzoek wanneer er in de verzoekende lidstaat een nieuw verzoek is ingediend)

1. Wanneer een lidstaat waar een persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder b), c) of d), een nieuw verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, van oordeel is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is overeenkomstig artikel 20, lid 5, en artikel 18, lid 1, onder b), c) of d), kan hij die andere lidstaat verzoeken de betrokken persoon terug te nemen.

2. Een verzoek tot terugname wordt zo snel mogelijk ingediend en in ieder geval binnen twee maanden na ontvangst van de Eurodac-treffer op grond van artikel 9, lid 5, van Verordening (EU) nr. 604/2013.

Indien het verzoek tot terugname is gebaseerd op ander bewijs dan de gegevens uit het Eurodac-systeem, wordt het terugnameverzoek aan de aangezochte lidstaat gezonden binnen drie maanden na de indiening van het verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 20, lid 2.

3. Indien het verzoek tot terugname niet binnen de in lid 2 vermelde termijnen wordt ingediend, berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming bij de lidstaat waar het nieuwe verzoek is ingediend.

4. Een verzoek tot terugname wordt ingediend met behulp van een standaardformulier en gestaafd met bewijsmiddelen of indirecte bewijzen, als omschreven in de in artikel 22, lid 3, vermelde lijsten, en/of relevante elementen uit de verklaringen van de betrokkene, op grond waarvan de autoriteiten van de aangezochte lidstaat kunnen nagaan of deze lidstaat op grond van de criteria van deze verordening verantwoordelijk is. (...)

Artikel 25 (Beantwoording van een terugnameverzoek)

1. De aangezochte lidstaat verifieert de gegevens en neemt een besluit over het terugnameverzoek, en wel zo spoedig mogelijk en in ieder geval uiterlijk één maand na ontvangst van het verzoek. Wanneer het verzoek is gebaseerd op uit het Eurodac-systeem verkregen gegevens, wordt die termijn teruggebracht tot twee weken.

2. Het zonder reactie laten verstrijken van de in lid 1 genoemde termijn van één maand of twee weken, staat gelijk met aanvaarding van het verzoek en houdt de verplichting in om de betrokken persoon terug te nemen en te zorgen voor passende regelingen voor de aankomst.

Artikel 26 (Kennisgeving van een overdrachtsbesluit)

1. Wanneer de aangezochte lidstaat instemt met de overname of terugname van een verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 19, lid 1, onder c) of d), stelt de verzoekende lidstaat de betrokkene in kennis van het besluit om hem over te dragen aan de verantwoordelijke lidstaat en, indien van toepassing, van het besluit om zijn verzoek om internationale bescherming niet te behandelen. Indien een juridisch adviseur of andere

raadsman de betrokkene vertegenwoordigt, kunnen de lidstaten besluiten deze juridisch adviseur of raadsman in plaats van de betrokkene van het besluit in kennis te stellen en, indien van toepassing, het besluit van de betrokkene mee te delen.

2. Het in lid 1 bedoelde besluit bevat informatie over de beschikbare rechtsmiddelen, waaronder het recht om te verzoeken om opschortende werking, indien van toepassing, alsmede de termijnen om van de beschikbare rechtsmiddelen gebruik te maken; in het besluit wordt vermeld binnen welke termijn de overdracht zal plaatsvinden en, indien de betrokkene zich op eigen gelegenheid naar de verantwoordelijke lidstaat begeeft, waar en wanneer hij zich in die lidstaat moet melden. (...)

Artikel 27 (Rechtsmiddelen)

1. De verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), heeft het recht tegen het overdrachtsbesluit bij een rechterlijke instantie een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen, in de vorm van een beroep of een bezwaar ten aanzien van de feiten en het recht.
(...)

Artikel 29 (Werkwijzen en termijnen)

1. De verzoeker of andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), wordt overeenkomstig het nationale recht van de verzoekende lidstaat, na overleg tussen de betrokken lidstaten, overgedragen van de verzoekende aan de verantwoordelijke lidstaat zodra dat praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen een termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het verzoek van een andere lidstaat om de betrokkene over of terug te nemen of vanaf de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar wanneer dit overeenkomstig artikel 27, lid 3, opschortende werking heeft. (...)

2. Indien de overdracht niet plaatsvindt binnen de gestelde termijn van zes maanden, komt de verplichting voor de verantwoordelijke lidstaat om de betrokkene over te nemen of terug te nemen, te vervallen, en gaat de verantwoordelijkheid over op de verzoekende lidstaat. Indien de overdracht wegens gevangenzetting van de betrokkene niet kon worden uitgevoerd, kan deze termijn tot maximaal één jaar worden verlengd of tot maximaal 18 maanden indien de betrokkene onderduikt.

3. Indien een persoon ten onrechte is overgedragen of indien een overdrachtsbesluit in beroep of na bezwaar wordt vernietigd nadat de overdracht heeft plaatsgevonden, neemt de lidstaat die de overdracht heeft verricht, de betrokkene onmiddellijk terug.

Verordening (EG) nr. 1560/2003 (PB 2003, L 222), zoals gewijzigd bij Uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 (PB 2014, L 39) (hierna: de Uitvoeringsverordening)

Artikel 9 (Uitstel van de overdracht en te laat verrichte overdrachten)

1. De verantwoordelijke lidstaat wordt onverwijld in kennis gesteld van elk uitstel van de overdracht als gevolg van hetzij een beroeps- of bezwaarprocedure die opschortende werking heeft, hetzij van feitelijke omstandigheden zoals de gezondheidstoestand van de asielzoeker, de onbeschikbaarheid van het vervoermiddel of het feit dat de asielzoeker zich aan de uitvoering van de overdracht heeft onttrokken.

(...)

2. De lidstaat die om een van de in artikel 29, lid 2, van Verordening (EU) nr. 604/2013 bedoelde redenen niet tot de overdracht kan overgaan binnen de normale termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het verzoek tot overname of tot terugname van de betrokken persoon of vanaf de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar wanneer dit opschortende werking heeft, stelt de verantwoordelijke staat daarvan vóór het verstrijken van deze termijn in kennis. Indien hij dat niet doet, berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming en de andere uit Verordening (EU) nr. 604/2013 voortvloeiende verplichtingen overeenkomstig artikel 29, lid 2, van die verordening bij de verzoekende lidstaat.

(...)

Het nationale recht

Vw 2000

Artikel 8

De vreemdeling heeft in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf: (...)
c. op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28; (...)

Artikel 28

1. Onze Minister is bevoegd:
a. De aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in te willigen, af te wijzen, niet in behandeling te nemen, niet-ontvankelijk te verklaren dan wel buiten behandeling te stellen. (...)

Artikel 30

1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 wordt niet in behandeling genomen, indien op grond van de Dublinverordening is vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag.
(...)

Beoordeling

Aanleiding eerste prejudiciële vraag

5. Vast staat dat Nederland al naar aanleiding van het verzoek om internationale bescherming van 17 februari 2018 een claimakkoord met Italië heeft gesloten en dat de overdrachtstermijn van dit akkoord nog liep toen de vreemdeling op 27 december 2018 het voorliggende verzoek om internationale bescherming in Nederland deed. Dit geldt ook voor de overdrachtstermijn op grond van het claimakkoord tussen Duitsland en Italië van 4 oktober 2017. Italië was dus ten tijde van het voorliggende verzoek nog de verantwoordelijke lidstaat. Het geschil tussen partijen spitst zich echter toe op de vraag of die verantwoordelijkheid vóór de overdracht van de vreemdeling door de staatssecretaris naar Italië op 29 april 2019, alsnog is verschoven naar Duitsland op grond van artikel 29, tweede lid, van de

Dublinverordening, omdat de overdrachtstermijn tussen Duitsland en Italië op 4 april 2019 is verstreken

5.1. Ten opzichte van de andere twee verwijzingsuitspraken van de Afdeling van vandaag, ECLI:NL:RVS:2021:984 en ECLI:NL:RVS:2021:985, doet zich in deze zaak de bijzonderheid voor dat er ten tijde van het voorliggende verzoek om internationale bescherming twee geldige claimakkoorden waren met verschillende overdrachtstermijnen. Zoals hiervoor onder 2 is vermeld, heeft Italië niet alleen het claimverzoek van Nederland, maar ook een eerder claimverzoek van Duitsland aanvaard. De Afdeling ziet zich daardoor voor de vraag gesteld in hoeverre het claimakkoord met de daaraan verbonden overdrachtstermijn tussen Duitsland en Italië nog relevant was toen de vreemdeling het voorliggende verzoek om internationale bescherming in Nederland deed. Zoals vermeld onder 3.2., heeft de rechtbank geoordeeld dat op grond van artikel 29, tweede lid, van de Dublinverordening op 4 april 2019 de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming op Duitsland is overgegaan. Kennelijk is de rechtbank er dus van uitgegaan dat Duitsland ook ná het voorliggende verzoek om internationale bescherming in Nederland nog kon worden aangemerkt als 'verzoekende lidstaat' in de zin van artikel 29, tweede lid, van de Dublinverordening.

6. In de Dublinverordening is geen definitie van het begrip 'verzoekende lidstaat' opgenomen. De rechtspraak van het Hof over artikel 29 ziet alleen op situaties waarbij slechts twee lidstaten zijn betrokken. De Afdeling meent dat de rechtspraak van het Hof wel aanknopingspunten biedt om aan te nemen dat een lidstaat alleen als 'verzoekende lidstaat' kan worden aangemerkt, zolang de vreemdeling nog feitelijk door haar kan worden overgedragen. Zo heeft het Hof in het arrest van 19 maart 2019, Jawo, ECLI:EU:C:2019:218, punt 59, overwogen dat de in artikel 29, eerste en tweede lid, tweede zin, van de Dublinverordening bepaalde overdrachtstermijn — mede beoogt de beide betrokken lidstaten de nodige tijd te geven om overleg te plegen over de overdracht, en meer in het bijzonder de verzoekende lidstaat in staat te stellen de wijze waarop de overdracht zal plaatsvinden te regelen. Verder heeft het Hof in het arrest van 26 juli 2017, A.S., ECLI:EU:C:2017:585, punt 56, toegelicht dat artikel 29, tweede lid, van de Dublinverordening slechts nader omschrijft welke gevolgen het verstrijken van de in het eerste lid van die bepaling gestelde termijn voor de uitvoering van de overdracht heeft.

De Afdeling meent dat Duitsland niet meer als 'verzoekende lidstaat' kan worden aangemerkt, omdat de Duitse autoriteiten de overdracht naar Italië niet meer kunnen uitvoeren. De vreemdeling bevindt zich immers in Nederland en de Nederlandse autoriteiten hebben een nieuw claimakkoord met Italië gesloten. De Dublinverordening en de rechtspraak van het Hof bieden hier echter geen uitsluitel over. Indien Nederland niet als 'verzoekende lidstaat' kan worden aangemerkt, rijst de vraag of Nederland voor het indienen van een verzoek om terug- of overname op enigerlei wijze gebonden is aan de overdrachtstermijn die geldt tussen Duitsland en Italië.

Eerste prejudiciële vraag

In het licht van het vorenstaande, legt de Afdeling het Hof de volgende vraag voor:

- a) Moet het begrip 'verzoekende lidstaat' in de zin van artikel 29, tweede lid, van de Dublinverordening aldus worden uitgelegd dat hieronder wordt verstaan de lidstaat (in casu de derde lidstaat, zijnde Nederland) die als laatste bij een andere lidstaat een verzoek om terugname of overname heeft gedaan?
- b) Indien het antwoord ontkennend luidt: heeft de omstandigheid dat er eerder een claimakkoord tussen twee lidstaten (in casu Duitsland en Italië) is gesloten, dan nog gevolgen voor de juridische verplichtingen van de derde lidstaat (in casu Nederland) uit hoofde van de Dublinverordening jegens de vreemdeling dan wel de bij dat eerdere claimakkoord betrokken lidstaten, en zo ja, welke?

Aanleiding voor de tweede prejudiciële vraag

7. In het geval moet worden aangenomen dat Duitsland ook na het terugnameverzoek van Nederland aan Italië op 17 maart 2018 nog als 'verzoekende lidstaat' kan worden aangemerkt en de overdrachtstermijn tussen Duitsland en Italië na achttien maanden — op 4 april 2019 — is verstreken, ziet de Afdeling zich voor de vraag gesteld of de vreemdeling zich in Nederland — in het kader van het beroep tegen het overdrachtsbesluit van 8 maart 2019 — op het verstrijken van die overdrachtstermijn kan beroepen.

7.1. Het Hof heeft in het arrest van 25 oktober 2017, Shiri, ECLI:EU:C:2017:805 (punt 46) overwogen dat artikel 27, eerste lid, van de Dublinverordening, gelezen in het licht van overweging 19 van deze verordening, en artikel 47 van het EU Handvest in die zin moeten worden uitgelegd dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt, moet kunnen beschikken over een doeltreffend en snel rechtsmiddel waarmee hij kan aanvoeren dat na de vaststelling van het overdrachtsbesluit de in artikel 29, eerste en tweede lid, van die verordening gestelde termijn van zes maanden is verstreken.

7.2. Anders dan in het arrest Shiri zijn er in de onderhavige zaak echter meer dan twee lidstaten betrokken. De vreemdeling klaagt namelijk in een derde lidstaat dat de overdrachtstermijn die gold tussen twee andere lidstaten is verstreken en verlangt dat die derde lidstaat daar onderzoek naar doet. Daarbij komt dat de oorspronkelijke overdrachtstermijn tussen Duitsland en Italië in dit geval is verstreken doordat de vreemdeling is ondergedoken. De Afdeling meent dat het arrest Shiri in deze situatie niet van toepassing is. In dat kader merkt de Afdeling het volgende op.

7.2.1. Het Hof heeft in het arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash, ECLI:EU:C:2016:409 en in het arrest van 26 juli 2017, Mengesteab, ECLI:EU:C:2017:587 de omvang van het in artikel 27, eerste lid, van de Dublinverordening bedoelde rechtsmiddel onder meer bepaald tegen de

achtergrond van de doelstellingen en de context van de verordening. Het Hof heeft in beide arresten overwogen dat uit overweging 9 van de Dublinverordening volgt dat deze verordening niet alleen bedoeld is om het Dublinsysteem effectiever te maken, maar ook om asielzoekers beter te beschermen, met name door de effectieve en volledige rechterlijke bescherming die hun wordt geboden (zie punt 46 van het arrest Mengesteab en punt 52 van het arrest Ghezelbash).

7.2.2. Het Hof heeft in het arrest Ghezelbash echter ook benadrukt dat het Dublinsysteem 'forumshopping' beoogt te voorkomen. Uit punt 54 van dit arrest volgt dat het niet de bedoeling is dat de rechter waarbij een rechtsmiddel wordt ingesteld, wordt verzocht de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming op te dragen aan een lidstaat die wordt aangewezen naargelang het de verzoeker het beste schikt.

Gelet hierop meent de Afdeling dat het op grond van artikel 27, eerste lid, van de Dublinverordening niet mogelijk is voor een vreemdeling om in een derde lidstaat te klagen over een reeds tussen twee andere lidstaten vaststaand claimakkoord. Een andere uitleg zou ertoe leiden dat voor de vreemdeling een prikkel bestaat om doelbewust ervoor te zorgen dat hij buiten het bereik van de autoriteiten blijft die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de overdracht, om deze overdracht te voorkomen en vervolgens te kunnen betogen dat de verantwoordelijkheid door enkel tijdsverloop naar een andere lidstaat is verschoven.

Tweede prejudiciële vraag

In het licht van wat hiervoor is overwogen, legt de Afdeling het Hof de volgende vraag voor:

Moet artikel 27, eerste lid, van de Dublinverordening, gelezen in het licht van overweging 19 van deze verordening, aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een verzoeker om internationale bescherming in het kader van een rechtsmiddel tegen een overdrachtsbesluit met succes aanvoert dat die overdracht geen doorgang kan vinden omdat de termijn voor een eerder tussen twee lidstaten (in casu Duitsland en Italië) overeengekomen overdracht is verstreken?

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:
1. a) Moet het begrip 'verzoekende lidstaat' in de zin van artikel 29, tweede lid, 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), aldus worden uitgelegd dat hieronder wordt verstaan de lidstaat (in casu de derde lidstaat, zijnde Nederland) die als laatste bij een andere lidstaat een verzoek om terugname of overname heeft gedaan?

b) Indien het antwoord ontkennend luidt: heeft de omstandigheid dat er eerder een claimakkoord tussen twee lidstaten (in casu Duitsland en Italië) is gesloten, dan nog gevolgen voor de juridische verplichtingen van de derde lidstaat (in casu Nederland) uit hoofde van de Dublinverordening jegens de vreemdeling dan wel de bij dat eerdere claimakkoord betrokken lidstaten, en zo ja, welke?
 2. Indien vraag 1 bevestigend moet worden beantwoord, moet artikel 27, eerste lid, van Verordening (EU) nr.604/2013, gelezen in het licht van overweging 19 van deze verordening, aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een verzoeker om internationale bescherming in het kader van een rechtsmiddel tegen een overdrachtsbesluit met succes aanvoert dat die overdracht geen doorgang kan vinden omdat de termijn voor een eerder tussen twee lidstaten (in casu Duitsland en Italië) overeengekomen overdracht is verstreken?
- II. schorst de behandeling en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. E. Steendijk en mr. A. Kuijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.M. van Meurs-Heuvel, griffier.

w.g. Verheij
voorzitter

w.g. Van Meurs-Heuvel
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 19 mei 2021

373-907.

Verzonden: 19 mei 2021