



Gepubliceerd id	:	C-662/23
Nummer van het stuk	:	1
Volgnummer in het register	:	1273442
Datum van neerlegging	:	09/11/2023
Datum van inschrijving in het register	:	10/11/2023
Soort stuk	:	Verzoek om een prejudiciële beslissing
Referentie van de neerlegging via e-Curia	:	Stuk DC196720
Nummer van het bestand	:	1
Auteur van het neergelegde stuk	:	Weber Thomas (J361691)

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak op het hoger beroep van:

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,  
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam,  
van 6 januari 2023 in zaak nr. NL22.21969 in het geding tussen:

X

en

de staatssecretaris.

### Procesverloop

Bij brief van 13 oktober 2022 heeft de vreemdeling de staatssecretaris in gebreke gesteld wegens het niet tijdig nemen van een besluit op een aanvraag van 10 april 2022 om hem een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen.

De vreemdeling heeft tegen het uitblijven van een besluit op zijn aanvraag beroep ingesteld bij de rechtbank.

Bij uitspraak van 6 januari 2023 heeft de rechtbank het beroep gegrond verklaard en bepaald dat de staatssecretaris binnen acht weken na de datum van de uitspraak een eerste gehoor afneemt en binnen acht weken na het eerste gehoor een besluit neemt op de aanvraag van de vreemdeling. De staatssecretaris verbeurt hierbij een dwangsom van € 100,00 voor elke dag dat hij die termijn overschrijdt, met een maximum van € 7.500,00.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De staatssecretaris heeft hierop gereageerd.

De staatssecretaris heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft deze zaak op zitting behandeld op 13 juni 2023, waar de vreemdeling, bijgestaan door mr. M.F. Wijngaarden, advocaat te Amsterdam, en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. J.P. Heinrich en mr. M.R. Botman, zijn verschenen. Als tolk was aanwezig M.E. Budak.

De Afdeling heeft partijen meegedeeld dat het onderzoek met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) is heropend. Daarbij is meegedeeld dat de Afdeling de intentie heeft 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. Bij brieven van 30 oktober 2023 en 31 oktober 2023 hebben de vreemdeling en de staatssecretaris hierop gereageerd.

### Overwegingen

#### **Waar gaat deze verwijzingsuitspraak over?**

1. De staatssecretaris (de bevoegde beslissingsautoriteit in het Nederlandse vreemdelingenrecht) heeft bij Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire van 21 september 2022 (hierna: WBV 2022/22), geldend vanaf 27 september 2022, de wettelijke beslistermijn van zes maanden voor verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verlengd met negen maanden. Dit besluit geldt voor alle aanvragen waarvan de wettelijke beslistermijn nog niet was verstreken op 27 september 2022. De staatssecretaris heeft de beslistermijn verlengd op grond van artikel 42, vierde lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000. Dit is een implementatie van

artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming (herschikking) (PB 2013, L 180; hierna: de Procedurerichtlijn). Volgens deze bepaling kunnen lidstaten de beslistermijn van zes maanden met ten hoogste negen maanden verlengen als sprake is van een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen dat tegelijk om internationale bescherming verzoekt (hierna: asielverzoek), waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden.

1.1. Er bestaat onduidelijkheid over de vraag of de staatssecretaris met WBV 2022/22 de beslistermijn rechtmatig heeft verlengd. Deze verwijzingsuitspraak gaat over de vraag hoe artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn moet worden uitgelegd. Onduidelijk is wanneer “een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt” en hoe dit zich verhoudt tot de zinsnede “waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is om de procedure binnen zes maanden af te ronden”. Hierbij speelt artikel 31, tweede lid, van de Procedurerichtlijn ook een rol, omdat dit artikel bepaalt dat de behandelingsprocedure zo spoedig mogelijk wordt afgerond, onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling. Voor de uitleg van artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn is de verhouding tussen de snelheid en zorgvuldigheid van de procedure van belang, maar is ook deze verhouding onduidelijk. Volgens de Procedurerichtlijn moet namelijk aan beide vereisten worden voldaan.

2. Deze verwijzingsuitspraak is als volgt opgebouwd. Eerst wordt onder 3 kort het Nederlandse stelsel voor bestuursrechtelijke termijnoverschrijdingen geschetst. Daarna volgen onder 4 tot en met 7 de cijfers en prognoses van het aantal asielverzoeken in Nederland. Vervolgens wordt onder 8 het wijzigingsbesluit van de staatssecretaris weergegeven en toegelicht en worden onder 9 tot en met 13 het asielverzoek, het verloop van de procedure in beroep en het geschil in hoger beroep beschreven. Tot slot worden onder 14 tot en met 26 de toepasselijke Europese en nationale regelgeving genoemd en worden de redenen om de zaak prejudicieel te verwijzen uiteengezet.

### **Nederlands stelsel voor bestuursrechtelijke termijnoverschrijdingen**

3. Wanneer de staatssecretaris niet op tijd een besluit neemt op een asielverzoek, kan de verzoeker de staatssecretaris in gebreke stellen. Indien de staatssecretaris nadat hij in gebreke is gesteld na twee weken nog geen besluit heeft genomen, biedt het Nederlands rechtssysteem een verzoeker de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de rechtbank tegen het niet tijdig nemen van een besluit (hierna: beroep niet-tijdig). De bestuursrechter kan in die procedure bepalen dat de staatssecretaris een dwangsom verbeurt. Dat wil zeggen dat hij aan verzoeker een geldbedrag moet betalen, als hij niet voldoet aan de door de bestuursrechter gestelde termijn voor het alsnog nemen van een besluit.

## **Cijfers en prognoses aantal asielverzoeken in Nederland**

4. Om een beeld van de feitelijke situatie te schetsen zullen hierna cijfers en prognoses over het aantal asielverzoeken in Nederland weergegeven worden. De staatssecretaris heeft hierop zijn besluit om de beslistermijn te verlengen gebaseerd. De cijfers zijn afkomstig uit openbare bronnen gepubliceerd door de staatssecretaris (onder meer [www.ind.nl/nl/over-ons/cijfers-en-publicaties/asieltrends](http://www.ind.nl/nl/over-ons/cijfers-en-publicaties/asieltrends)) en uit brieven aan de Tweede Kamer (hierna: kamerbrief). Uit onder meer hiervoor genoemde bronnen – die overigens niet exact dezelfde cijfers vermelden – en het hogerberoepsschrift van de staatssecretaris volgt dat de staatssecretaris onder het totale aantal asielverzoeken verstaat: eerste asielverzoeken, herhaalde asielverzoeken en verzoeken om gezinshereniging (hierna: nareisverzoeken). In deze uitspraak wordt met het totale aantal asielverzoeken dus de hiervoor genoemde verzoeken bedoeld. De verlenging van de beslistermijn geldt overigens niet voor de nareisverzoeken. Deze nareisverzoeken vallen onder de werking van Richtlijn 2003/86/EG (PB 2003, L 251) en niet onder de werking van de Procedurerichtlijn. Toch zijn ook de cijfers over het aantal nareisverzoeken meegenomen, omdat de beoordeling van nareisverzoeken ook beslag legt op de beslis capaciteit van de staatssecretaris.

### *Prognoses asielverzoeken*

5. De staatssecretaris werkt met prognoses om in te kunnen schatten hoeveel verzoeken om internationale bescherming er in het daaropvolgende jaar naar verwachting zullen worden ingediend. De staatssecretaris verwachtte in de prognose van september 2021 voor het jaar 2022 een totaal van 34.370 asielverzoeken. De staatssecretaris heeft het verwachte aantal in februari 2022 bijgesteld naar een totaal van 41.500 voor het jaar 2022. Dit volgt uit de kamerbrief van 1 juli 2022 (Kamerstukken II 2021/22, 19637, nr. 2914). Vervolgens heeft de staatssecretaris, zoals volgt uit de kamerbrief van 4 november 2022 (Kamerstukken II 2022/23, 19637, nr. 3006), in september 2022 het aantal nogmaals bijgesteld naar een verwacht aantal tussen 38.700 en 55.700. Bij deze prognoses heeft de staatssecretaris de uit Oekraïne afkomstige ontheemden niet betrokken.

### *Aantal asielverzoeken in 2021 en 2022*

6. Het daadwerkelijke aantal asielverzoeken dat in 2021 is ingediend bedraagt volgens de op de website van de staatssecretaris ([www.ind.nl](http://www.ind.nl)) geraadpleegde bronnen ongeveer 36.620, waarvan 24.686 eerste verzoeken, 1.814 herhaalde verzoeken (en 10.120 nareisverzoeken). In 2022 zijn er ongeveer 47.991 asielverzoeken ingediend, waarvan 35.535 eerste asielverzoeken, 1.529 herhaalde asielverzoeken (en 10.927 nareisverzoeken). Verder blijkt uit de cijfers van de staatssecretaris dat de toename van het aantal asielverzoeken heeft plaatsgevonden in de tweede helft van 2021 en zich heeft voortgezet in 2022. De maandelijkse cijfers van het totale aantal asielverzoeken in 2021 en 2022 worden hieronder weergegeven. Apart weergegeven is het aantal nareisverzoeken (Richtlijn

2003/86/EG hoofdstuk V) dat deel uitmaakt van het totale aantal asielverzoeken.

<b>2021</b>	<b>Januari</b>	<b>Februari</b>	<b>Maart</b>	<b>April</b>	<b>Mei</b>	<b>Juni</b>
Totaal aantal asielverzoeken	1.348	1.370	1.835	1.932	1.914	2.473
Waarvan aantal nareisverzoeken	365	476	670	887	830	883
	<b>Juli</b>	<b>Augustus</b>	<b>September</b>	<b>Oktober</b>	<b>November</b>	<b>December</b>
Totaal aantal asielverzoeken	3.337	3.723	5.090	5.269	4.578	3.751
Waarvan aantal nareisverzoeken	1.073	772	935	1.208	834	1.187

<b>2022</b>	<b>Januari</b>	<b>Februari</b>	<b>Maart</b>	<b>April</b>	<b>Mei</b>	<b>Juni</b>
Totaal aantal asielverzoeken	2.728	2.514	4.171	3.219	3.567	4.099
Waarvan aantal nareisverzoeken	655	776	1.137	852	915	1.399
	<b>Juli</b>	<b>Augustus</b>	<b>September</b>	<b>Oktober</b>	<b>November</b>	<b>December</b>
Totaal aantal asielverzoeken	4.490	5.019	5.489	4.868	4.584	3.243
Waarvan aantal nareisverzoeken	1.618	1.066	966	662	382	499

#### *Aantal asielverzoeken tussen 2014 en 2022 en besliscapaciteit*

7. Het aantal asielverzoeken, bestaande uit eerste asielverzoeken, herhaalde asielverzoeken en nareisverzoeken, fluctueert jaarlijks. In de volgende tabel wordt weergegeven wat jaarlijks het aantal asielverzoeken bij benadering is geweest tussen 2014 en 2022. Voor deze cijfers is deels aangesloten bij de cijfers opgenomen in de bijlage bij de uitspraak van de rechtbank en deels bij de cijfers opgenomen in de kamerbrief van de staatssecretaris van 1 juli 2022. Uit de kamerbrief van 1 juli 2022 volgt dat de startvoorraad van asielzaken bij aanvang van 2022 ruim 21.000 verzoeken bedroeg. Uit deze kamerbrief blijkt verder dat de staatssecretaris voor het jaar 2022 maximaal op 22.000 asielverzoeken (onder meer eerste/herhaalde verzoeken) besluiten kon nemen. In de periode tussen 2014 en 2022 fluctueerde ook het aantal werknemers van de staatssecretaris. In 2014 had de staatssecretaris 3.000 fte's tot zijn beschikking (één fte is één voltijdse werkweek van één werknemer). In 2018 was dat 2.933 fte en in 2022 4.558 fte. Daarnaast had de staatssecretaris ook externe medewerkers tot zijn beschikking. Hoeveel van deze fte's van de ambtelijke bezetting van de staatssecretaris zich bezighouden met de behandeling van asielverzoeken, blijkt niet uit de geraadpleegde bronnen. De aantallen nareisverzoeken zijn voor de jaren 2014-2019 afkomstig uit de jaarverslagen, gepubliceerd op [www.ind.nl](http://www.ind.nl); de aantallen nareisverzoeken voor de jaren 2020-2022 zijn afkomstig uit de eerder genoemde Asielrends.

Jaartal	Totaal aantal asielverzoeken (eerste, herhaalde en nareisverzoeken)	Nareisverzoeken (Richtlijn 2003/86/EG hoofdstuk V)	Fte's	Externe medewerkers (voor zover bekend)
2014	30.440	5.850	3.000	
2015	59.330	13.850	2.900	
2016	31.640	11.810	2.946	
2017	31.330	14.490	3.057	
2018	30.380	6.460	2.933	855.5
2019	29.440	4.180	3.701	601
2020	19.130	3.863	3.914	848
2021	36.620	10.120	4.120	849
2022	47.991	10.927	4.558	835

### Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (WBV) 2022/22

8. De staatssecretaris heeft in dit geval niet binnen zes maanden een besluit op het asielverzoek genomen, omdat hij met WBV 2022/22 de beslistermijn voor asielverzoeken in het algemeen met negen maanden heeft verlengd. Deze verlenging geldt voor asielverzoeken als bedoeld in artikel 2, onder b, van de Procedurerichtlijn (eerste asielverzoeken) en volgende verzoeken als bedoeld in artikel 2, onder q, van de Procedurerichtlijn (herhaalde asielverzoeken). De verlenging geldt ook voor de zogenoemde zij-instroomzaken. Dat zijn de asielverzoeken waarvoor Nederland verantwoordelijk is geworden omdat de verzoeker – mede als gevolg van de COVID-19 maatregelen – niet tijdig op grond van de Dublinverordening konden worden overgedragen aan een andere lidstaat. Om hoeveel van dit soort zij-instroomzaken het gaat is niet duidelijk.

8.1. De verlenging van de beslistermijn met negen maanden geldt voor verzoeken ingediend vóór 1 januari 2023. De staatssecretaris heeft de beslistermijn verlengd vanwege een onverwacht hoge of hogere toename van het aantal asielverzoeken in de tweede helft van 2021 en in 2022 dan was beraamd en waarop hij was ingesteld. De staatssecretaris heeft daarnaast ook te maken met achterstanden bij de behandeling van eerste asielverzoeken, waardoor hij op een belangrijk deel van deze verzoeken buiten de beslistermijn van zes maanden een besluit neemt. Dit zorgt in combinatie met elkaar voor een toenemende werkvoorraad. Het voorgaande in combinatie met de beschikbare personele capaciteit maakt dat de staatssecretaris asielverzoeken in de praktijk niet meer zorgvuldig binnen zes maanden kan beoordelen, aldus de toelichting bij WBV 2022/22 en de kamerbrief van 26 augustus 2022.

### Asielverzoek en beroep niet tijdig nemen besluit

9. Op 10 april 2022 heeft de vreemdeling, een Turks staatsburger, in Nederland een asielverzoek ingediend. De staatssecretaris heeft niet binnen zes maanden een besluit op het asielverzoek genomen. De vreemdeling heeft daarom bij brief van 13 oktober 2022 de staatssecretaris in gebreke gesteld. De staatssecretaris heeft vervolgens niet binnen twee weken een besluit

genomen. Daarom heeft de vreemdeling bij de rechtbank een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit ingesteld.

### **Oordeel rechtbank**

10. De rechtbank heeft bij uitspraak van 6 januari 2023 geoordeeld dat de staatssecretaris met WBV 2022/22 de beslistermijn voor asielverzoeken niet rechtmatig heeft verlengd. De rechtbank heeft overwogen dat weliswaar sprake is van een stijging van het aantal asielverzoeken vanaf de tweede helft van 2021, maar niet van een situatie als bedoeld in artikel 42, vierde lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000.

Volgens de rechtbank moet dit wetsartikel zo uitgelegd worden dat sprake moet zijn van een dusdanige stijging van het aantal tegelijk ingediende asielverzoeken dat de staatssecretaris hierdoor niet langer in staat is om binnen de beslistermijn een besluit op deze asielverzoeken te nemen. Een dusdanige stijging veronderstelt volgens de rechtbank een "piek" in het aantal tegelijk ingediende asielverzoeken, waardoor de beslis capaciteit van de staatssecretaris niet langer toereikend is om op een zorgvuldige manier besluiten op de asielverzoeken te nemen. Zo'n piek doet zich volgens de rechtbank nu niet voor, omdat slechts sprake is van een geleidelijke toename van het aantal asielverzoeken en niet van een situatie waarin een groot aantal vreemdelingen tegelijk om internationale bescherming verzoekt. Daarnaast heeft volgens de rechtbank de staatssecretaris onvoldoende gemotiveerd dat de verhoogde instroom niet door het vergroten van de beslis capaciteit kon worden ondervangen.

Volgens de rechtbank biedt de Procedurerichtlijn geen ruimte om de beslistermijn te verlengen, indien er – zoals hier aan de orde – een meer geleidelijke stijging van het aantal asielverzoeken is. De staatssecretaris heeft in geval van zo'n geleidelijke stijging namelijk voldoende tijd en gelegenheid gehad om de beslis capaciteit te verhogen. Volgens de rechtbank sluit deze uitleg aan bij het doel van de Procedurerichtlijn dat de beslissingsautoriteit zo spoedig mogelijk, maar wel op zorgvuldige wijze, op asielverzoeken besluiten neemt.

10.1. De rechtbank heeft het beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit gegrond verklaard en de staatssecretaris opgedragen binnen een termijn van zestien weken alsnog een besluit te nemen, waarbij hij een dwangsom verbeurt voor elke dag dat hij te laat is.

### **Procesbelang staatssecretaris**

11. Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De staatssecretaris heeft, naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank, op 14 april 2023 een besluit genomen op het asielverzoek. Hij heeft de vreemdeling in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd en hij is overgegaan tot vaststelling en uitkering van de verbeurde dwangsommen. De staatssecretaris heeft desondanks volgens nationaal recht nog steeds belang bij zijn hoger beroep. Hij heeft namelijk belang om op te komen tegen het oordeel van de rechtbank dat hij met WBV 2022/22 de beslistermijn in asielzaken niet rechtmatig heeft verlengd. Dit belang is voor de staatssecretaris gelegen in de precedentwerking die van dat oordeel uitgaat



(vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1412, onder 5.2).

### **Overige belangen**

12. Naast het genoemde procesbelang is relevant dat er verder meerdere soortgelijke hoger beroepen aanhangig zijn bij de Afdeling waarin de staatssecretaris verwijst naar de inhoud van het hogerberoepschrift in deze zaak. Daarnaast is bekend dat de verschillende zittingsplaatsen van de rechtbank Den Haag wachten op een antwoord op de voorliggende vraag, omdat bij hen veel beroepen aanhangig zijn tegen het niet-tijdig nemen van een besluit op asielverzoeken. Hier speelt het belang van de borging van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, omdat de zittingsplaatsen van de rechtbank Den Haag nu verschillend oordelen over de vraag of de staatssecretaris de beslistermijn al dan niet rechtmatig heeft verlengd. Hierdoor is een situatie ontstaan waarbij de uitkomst van een beroep tegen het niet-tijdig nemen van een besluit op een asielverzoek afhankelijk is van de betreffende zittingsplaats van de rechtbank waar dat beroep wordt behandeld. Hierdoor stelt de ene zittingsplaats voor de staatssecretaris een termijn om alsnog een besluit te nemen, vanwege het oordeel dat de beslistermijn is verstreken, terwijl andere zittingsplaatsen geen termijn stellen voor de staatssecretaris om alsnog een besluit te nemen, vanwege het oordeel dat die termijn nog niet is verstreken. Verder heeft de verlenging van de beslistermijn op dit moment gevolgen voor de termijn waarbinnen alle vreemdelingen, die hun asielverzoek op zijn vroegst op 28 maart 2022 en uiterlijk op 31 december 2022 hebben ingediend, een besluit kunnen verwachten, terwijl niet duidelijk is of de verlenging rechtmatig is. In die periode gold de verlenging van de beslistermijn voor ongeveer 12.770 asielverzoeken. Op 1 januari 2023 waren al 2.190 ingebrekestellingen ingediend. Dezelfde vraag gaat bovendien ook spelen voor asielverzoeken die later zijn ingediend. De staatssecretaris heeft namelijk bij Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire van 26 januari 2023 (WBV 2023/3), ook de wettelijke beslistermijn met negen maanden verlengd voor alle asielverzoeken ingediend vanaf 1 januari 2023 tot uiterlijk 1 januari 2024.

### **Gronden van het hoger beroep van de staatssecretaris**

13. In hoger beroep betoogt de staatssecretaris dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij met WBV 2022/22 de wettelijke beslistermijn niet rechtmatig heeft verlengd. Volgens de staatssecretaris heeft de rechtbank een verkeerde uitleg gegeven aan artikel 42, vierde lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 en artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn. Deze artikelen moeten volgens de staatssecretaris, in het licht van het doel en nuttig effect van de Procedurerichtlijn, niet restrictief maar juist ruim uitgelegd worden. Anders dan de rechtbank heeft overwogen blijkt volgens de staatssecretaris uit het wetsartikel en de richtlijn niet dat sprake moet zijn van een "piek" in het aantal tegelijk ingediende asielverzoeken. Die bepalingen staan volgens de staatssecretaris ook toe dat de beslissingsautoriteit ter waarborg van een zorgvuldige en behoorlijke behandeling van asielverzoeken, als vereist op grond van artikel 31, tweede lid, van de Procedurerichtlijn, de beslistermijn

verlengt bij een meer geleidelijke verhoging van het aantal asielverzoeken, en in combinatie met andere omstandigheden.

13.1. De staatssecretaris wijst erop dat de toename van het aantal asielverzoeken eind 2021 en in 2022 zichtbaar is bij alle nationaliteiten. Volgens de staatssecretaris heeft de rechtbank niet onderkend dat de onverwachte verhoogde instroom van het aantal asielverzoeken niet gelijk opgaat met het kunnen verhogen van de beslis capaciteit en dat uit cijfers blijkt dat hij met de huidige beslis capaciteit de toename van asielverzoeken niet aankan. Hij zet in op het werven van nieuwe medewerkers, maar er zit een maximum aan het aantal nieuwe medewerkers dat tegelijk kan worden opgeleid. Om de huidige beslis capaciteit op te schalen, zodat wel tijdig een behoorlijke en volledige behandeling kan plaatsvinden, heeft de staatssecretaris tijd nodig. Artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn biedt volgens de staatssecretaris deze ruimte, omdat hij in de huidige situatie niet tijdig een behoorlijke en volledige behandeling meer kan waarborgen en laatstgenoemd belang, gelet op artikel 31, tweede lid, van de Procedurerichtlijn, prevaleert boven de snelheid van het nemen van besluiten. Volgens de staatssecretaris mag hij daarnaast bij de afweging of hij de beslistermijn kan verlengen ook bestaande achterstanden in de afhandeling van asielverzoeken betrekken. De bestaande achterstanden leggen namelijk beslag op de beslis capaciteit en dragen eraan bij dat het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure zorgvuldig binnen zes maanden af te ronden, aldus de staatssecretaris. Daarnaast voert de staatssecretaris aan dat, indien hij in deze situatie niet de beslistermijn kan verlengen, dit gevolgen heeft voor de kwaliteit van de besluitvorming. Verder levert het Nederlandse systeem voor bestuursrechtelijke termijnoverschrijdingen in deze situatie veel beroepen niet-tijdig op, waarbij de rechtbanken de staatssecretaris dwangsommen kan opleggen. Deze procedures vragen menskracht die de staatssecretaris niet kan inzetten voor het behandelen van asielverzoeken en werken dus contraproductief.

#### **Toepasselijke wet- en regelgeving**

14. Voordat de Afdeling toekomt aan de motivering voor het stellen van prejudiciële vragen, volgen hieronder eerst de relevante bepalingen van het Unierecht en de relevante bepalingen van nationaal recht.

#### Het recht van de Europese Unie

##### *Procedurerichtlijn*

15. Punt 18 van de considerans luidt:

“Het is in het belang van zowel de lidstaten als de personen die om internationale bescherming verzoeken dat zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen inzake verzoeken om internationale bescherming, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling.”

Artikel 1 (“Doel”) luidt:

“Deze richtlijn beoogt de vaststelling van gemeenschappelijke procedures voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming uit hoofde van Richtlijn 2011/95/EU.”

Artikel 4 (“Bevoegde instanties”) luidt:

“1. De lidstaten wijzen voor alle procedures een beslissingsautoriteit aan die verzoeken naar behoren dient te behandelen overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn. De lidstaten zorgen ervoor dat deze autoriteit over passende middelen beschikt, met inbegrip van voldoende personeel dat bekwaam is, om haar taken overeenkomstig deze richtlijn uit te voeren. [...]

[...]”

Artikel 31 (“Procedures in eerste aanleg”)

“1. De lidstaten behandelen verzoeken om internationale bescherming in een behandelingsprocedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen in hoofdstuk II.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de behandelingsprocedure zo spoedig mogelijk wordt afgerond, onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling.

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

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

a) [...];

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

c) [...].

### Nationaal recht

#### *Vw 2000*

Artikel 42 luidt, voor zover hier van belang:

“1. Op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, dan wel een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33, wordt binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een beschikking gegeven.

2. tot en met 3. [...];

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

a. [...]

b. een groot aantal vreemdelingen tegelijk een aanvraag indient waardoor het

in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden; of  
c.[...].

**Vragen over reikwijdte van artikel 31, derde lid, derde volzin onder b  
Procedurerichtlijn**

16. Het hoger beroep van de staatssecretaris roept een aantal vragen op. Uit artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, Procedurerichtlijn volgt namelijk niet duidelijk of sprake kan zijn van een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen dat tegelijk om internationale bescherming verzoekt, in het geval van een geleidelijke toename van het aantal asielverzoeken over een bepaalde tijd. En als een geleidelijke toename over een bepaalde tijd wel binnen het bereik van artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, Procedurerichtlijn valt, is niet duidelijk hoe lang deze periode maximaal mag duren. Daarnaast rijst de vraag of gelet op het woord "waardoor" ook andere omstandigheden dan het grote aantal asielverzoeken tegelijk, bij de toepassing van deze bepaling mogen worden betrokken, zoals de omstandigheid dat de beslissingsautoriteit (in Nederland: de staatssecretaris) al te maken heeft met achterstanden die los staan van de toename van het aantal asielverzoeken (hierna: autonome achterstanden).

16.1. De reikwijdte van artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn behoeft opheldering. Enerzijds vanwege de gehanteerde bewoordingen, anderzijds vanwege de doelstelling en totstandkomingsgeschiedenis en artikel 31, tweede lid, van de Procedurerichtlijn. Artikel 31, tweede lid, van de Procedurerichtlijn bepaalt namelijk dat de behandelingsprocedure zo spoedig mogelijk wordt afgerond, onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling. Zowel bij een restrictieve als een niet restrictieve uitleg van artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn, ontstaat een zekere spanning tussen de snelheid en zorgvuldigheid van de behandelingsprocedure, terwijl volgens de Procedurerichtlijn aan beide vereisten voldaan moet worden. De Afdeling zal deze onduidelijkheid en spanning tussen spoed en zorgvuldigheid hierna uiteenzetten. Zij doet dit aan de hand van de bewoordingen, het doel en de totstandkomingsgeschiedenis en de systematiek van artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn. Hieruit zal volgen waarom de Afdeling overgaat tot het stellen van prejudiciële vragen.

*Bewoordingen*

17. Artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn geeft geen definitie of nadere uitleg van de bewoordingen "een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen dat tegelijk om internationale bescherming verzoekt" en de verhouding daarvan tot de zinsnede "waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden." De Afdeling ziet zich hierbij met name gesteld voor de vraag hoe de woorden "tegelijk" en "een groot aantal" uitgelegd moeten worden. Andere taalversies hanteren soortgelijke bewoordingen, maar geven ook geen uitsluitel of aanwijzingen over de uitleg.

17.1. Het woord “tegelijk” leent zich enerzijds voor een letterlijke uitleg. “Tegelijk” betekent immers letterlijk: in dezelfde tijd, op hetzelfde ogenblik, gelijktijdig, op hetzelfde moment. Als zodanig houdt het een strakke begrenzing in tijd in. Anderzijds is een iets ruimere uitleg van het woord “tegelijk” ook denkbaar. Met name wanneer in aanmerking wordt genomen dat in de praktijk asielverzoeken zelden daadwerkelijk op precies hetzelfde moment worden ingediend. Een stijging in het aantal asielverzoeken zal bovendien doorgaans ook pas na enig tijdsverloop waar te nemen zijn. In deze context zou de betekenis van het woord “tegelijk” opgevat kunnen worden als “binnen een kort tijdsbestek”, wat dus een iets ruimere betekenis heeft dan “op hetzelfde moment”. Dit zou ook, nog ruimer uitgelegd, kunnen betekenen dat artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn kan worden toegepast wanneer sprake is van een optelsom van asielverzoeken die gedurende een kort tijdsbestek zijn gedaan, waardoor de staatssecretaris zich op enig moment geconfronteerd ziet met een groot aantal asielverzoeken waarop hij in een beperkte tijd een besluit moet nemen en waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is om de behandeling binnen zes maanden af te ronden. Daarnaast is ook onvoldoende duidelijk wat in dit verband wordt bedoeld met “een groot aantal”. De vraag is hoeveel asielverzoeken samen een “groot aantal” maken en of dit in absolute zin moet worden bepaald of al dan niet mede moet worden afgezet tegen bijvoorbeeld de structurele instroomcijfers in een lidstaat. Gelet op het voorgaande biedt een tekstuele uitleg van de bepaling geen uitsluitel over de wijze waarop artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn uitgelegd moet worden.

#### *Doelstelling en totstandkomingsgeschiedenis*

18. De doelstelling van artikel 31 van de Procedurerichtlijn, voor zover die blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van die bepaling, biedt ook geen duidelijkheid over de vraag hoe artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn moet worden uitgelegd. Uit het voorstel en uit het gewijzigd voorstel van de Europese Commissie voor de herschikking van de Procedurerichtlijn (zie COM(2009) 554 definitief, blz. 8, onderscheidenlijk COM(2011) 319 definitief, bijlage, blz. 11 en 12) blijkt dat de in artikel 31, derde lid, van de Procedurerichtlijn gehanteerde beslistermijn van zes maanden is voorgesteld om asielprocedures in eerste aanleg te stroomlijnen. Deze termijn is een belangrijk middel om onder meer onderzoeken doeltreffender te maken en kosten voor opvang terug te dringen. Bij de herschikking van de Procedurerichtlijn in 2013 is artikel 31 gewijzigd. De wijzigingen hebben, volgens de toelichting van de Europese Commissie, als doel om rekening te houden met de specifieke kenmerken van de nationale systemen van de lidstaten en te zorgen voor meer flexibiliteit en doeltreffende middelen om misbruik aan te pakken. Niet gewijzigd is de algemene termijn van zes maanden voor de afronding van een standaard asielprocedure. Volgens de toelichting bij het gewijzigd Commissievoorstel voor een herschikking van de Procedurerichtlijn, onder 3.1.3, was het behoud van deze termijn een belangrijke doelstelling van het voorstel. Wel zijn twee extra uitzonderingen ingevoerd, namelijk het geval waarin een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk een verzoek indient, en het geval waarin de beslissingsautoriteit de

termijn niet kan naleven doordat de verzoeker zijn verplichtingen niet nakomt. Verder volgt uit punt 18 van de considerans bij de richtlijn dat het in het belang is van zowel de lidstaten als de personen die om internationale bescherming verzoeken, dat zo spoedig mogelijk een besluit wordt genomen inzake verzoeken om internationale bescherming, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling.

19. Uit het voorgaande komt naar voren dat artikel 31 van de Procedurerichtlijn verschillende doelstellingen nastreeft. Enerzijds is de algemene termijn van zes maanden bedoeld om, in het belang van zowel lidstaten als verzoekers, zo spoedig mogelijk een besluit te nemen op een verzoek om internationale bescherming. Bij de herschikking van de Procedurerichtlijn is er ook expliciet voor gekozen om deze termijn van zes maanden te handhaven. Dit kan erop wijzen dat de uitzonderingen in artikel 31, derde lid, van de Procedurerichtlijn die op deze algemene regel zijn geformuleerd, strikt moeten worden uitgelegd. Dat uitzonderingen op de hoofdregel in het algemeen strikt moeten worden uitgelegd, volgt bovendien uit vaste rechtspraak van het Hof (bijvoorbeeld het arrest van 11 juni 2015, C-554/13, Z.Zh. en I.O., ECLI:EU:C:2015:377, punt 42). Anderzijds zou het kunnen dat de verlengingsmogelijkheden die zijn opgenomen in artikel 31, derde lid, van de Procedurerichtlijn niet moeten worden gezien als uitzonderingen op een hoofdregel, maar als specifieke situaties die een langere beslistermijn rechtvaardigen. Hiervoor spreekt dat de verlengingsmogelijkheden zijn ingevoerd om de lidstaten meer flexibiliteit te geven, bijvoorbeeld in de situatie van plotselinge toename van verzoeken om internationale bescherming. Aan deze flexibiliteit kan bij een strikte uitleg van die bepalingen afbreuk worden gedaan.

### *Systematiek*

20. Ook de systematiek van artikel 31 van de Procedurerichtlijn geeft geen uitsluitsel over de vraag hoe artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn moet worden uitgelegd. De lidstaten moeten op grond van artikel 31, eerste lid, van de Procedurerichtlijn, verzoeken om internationale bescherming in een behandelingsprocedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen in hoofdstuk II behandelen. Op grond van artikel 31, tweede lid, van de Procedurerichtlijn moet de lidstaat de behandelingsprocedure zo spoedig mogelijk afronden, onverminderd een volledige en behoorlijke behandeling. Uit deze bepaling lijkt te volgen dat de snelheid van de behandelingsprocedure weliswaar belangrijk is, maar dat deze, gelet op het woord 'onverminderd', niet ten koste mag gaan van de zorgvuldigheid van de asielprocedure. In het licht hiervan is een ruimere uitleg van artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn denkbaar, waarbij dus ook gebruik kan worden gemaakt van deze bevoegdheid, wanneer verlenging van de beslistermijn vanwege een groot aantal asielverzoeken nodig is om de zorgvuldigheid van de asielprocedure te waarborgen. Ook wanneer die verzoeken niet allemaal binnen een kort tijdsbestek zijn ingediend, maar de staatssecretaris wel op een groot aantal asielverzoeken tegelijk een besluit moet nemen, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is om de procedure binnen zes maanden af te ronden. Een strikt letterlijke uitleg van artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn zou afbreuk kunnen doen aan de

verplichting om asielverzoeken behoorlijk en volledig te behandelen. Hier staat tegenover dat artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn een uitzondering lijkt te zijn op de hoofdregel dat de staatssecretaris binnen zes maanden de procedure moet afronden. In beginsel moet een uitzondering restrictief worden uitgelegd. Indien hiervan wordt uitgegaan, is verdedigbaar dat artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn restrictief moet worden uitgelegd. In dat geval zou de beslissingsautoriteit de beslistermijn kunnen verlengen wanneer sprake is van een groot aantal asielverzoeken die binnen een kort tijdsbestek worden gedaan en zou dus uitgegaan worden van een iets ruimere uitleg van "tegelijk". Ook in die benadering is onduidelijk om welk tijdsbestek het gaat en om welke aantallen.

*Verhouding tussen artikel 31 en artikel 4, eerste lid, van de Procedurerichtlijn*

21. Zoals al naar voren is gekomen onder 16 roept de zinsnede "waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden" – en dan met name het woord "waardoor" – de vraag op of ook andere omstandigheden dan het grote aantal asielverzoeken tegelijk, een rol mogen spelen bij de toepassing van artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn. Meer specifiek valt dan te denken aan de omstandigheid dat de beslissingsautoriteit (in Nederland: de staatssecretaris) al te maken heeft met autonome achterstanden. Volgens artikel 31, tweede lid, van de Procedurerichtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de behandelingsprocedure zo spoedig mogelijk wordt afgerond, onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling. Artikel 4, eerste lid, van de Procedurerichtlijn verplicht de lidstaten daarnaast ervoor te zorgen dat de beslissingsautoriteit over passende middelen beschikt, met inbegrip van voldoende personeel dat bekwaam is, om haar taken overeenkomstig deze richtlijn uit te voeren. In het licht van deze bepaling, is denkbaar dat een lidstaat zich bij het besluit om toepassing te geven aan artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn niet (ook) kan beroepen op de omstandigheid dat hij te maken heeft met autonome achterstanden.

**Voorlopig oordeel**

22. Voor de Afdeling is het gelet op het voorgaande niet duidelijk waar de uitleg van artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn op neerkomt. Vooralsnog lijkt volgens de Afdeling met het woord "tegelijk" in deze bepaling niet strikt letterlijk "op hetzelfde moment" bedoeld te zijn. Reden daarvoor is dat asielverzoeken in de praktijk zelden daadwerkelijk op hetzelfde moment worden ingediend. Maar ook bij een ruimere uitleg van het woord "tegelijk", bijvoorbeeld "binnen een kort tijdsbestek", zal nog steeds een afbakening in de tijd moeten plaatsvinden. Volgens de Afdeling lijkt de toepassing van artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn bovendien ook alleen nuttig effect te hebben wanneer tenminste enige tijd is verstreken. Dit komt door de wijze waarop migratie in de praktijk plaatsvindt en het gegeven dat ook plotselinge stijgingen in het aantal asielverzoeken vaak pas na enige tijd merkbaar zullen zijn. Het aantal asielverzoeken zal zich daardoor mogelijk eerst opstapelen, waarna later pas tot verlenging van de beslistermijn kan worden overgegaan.

Het is de Afdeling echter niet duidelijk hoe die tijdsperiode afgebakend zou kunnen en moeten worden.

23. De Afdeling neemt verder in acht dat artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn een uitzondering lijkt op de hoofdregel dat de staatssecretaris binnen zes maanden de procedure moet afronden. In beginsel moet een uitzondering strikt worden uitgelegd. De Afdeling acht het echter voorstelbaar dat ook met inachtneming van dit uitgangspunt en gelet op het doel en nuttig effect van artikel 31, derde lid, van de Procedurerichtlijn, aan deze bepaling een ruimere betekenis toekomt. Ook hierbij zou de achtergrond van de huidige realiteit van migratiestromen relevant kunnen zijn. Bij een ruimere uitleg kan tot uitgangspunt worden genomen dat ook bij een meer geleidelijke toename van het aantal asielverzoeken over een langere periode, die tot gevolg heeft dat op een groot aantal verzoeken in hetzelfde tijdsbestek een besluit moet worden genomen en waarvoor een zorgvuldige en behoorlijke behandeling niet gewaarborgd kan worden, van de bevoegdheid om de beslistermijn te verlengen gebruik kan worden gemaakt. Bij een ruimere uitleg wordt bovendien de uiterste termijn van 21 maanden voor het afronden van de behandelingsprocedure, in artikel 31, vijfde lid, van de Procedurerichtlijn, ook niet overschreden.

24. Dit hoeft volgens de Afdeling niet in strijd te zijn met artikel 4, eerste lid, van de Procedurerichtlijn. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat artikel 4, eerste lid, van de Procedurerichtlijn veronderstelt dat de beslissingsautoriteit ervoor zorgt dat zekere fluctuaties in het aantal asielverzoeken kunnen worden opgevangen en de beslis capaciteit desnoods daarop wordt aangepast. Wanneer sprake is van een onverwachte toename van het aantal asielverzoeken kan van de staatssecretaris wellicht niet verwacht worden dat hij dit opvangt binnen de bandbreedte van de normale fluctuaties en de daarop ingerichte beslis capaciteit. Uit artikel 4, eerste lid, van de Procedurerichtlijn lijkt niet te volgen dat hij alleen aan deze bepaling voldoet als hij ongeacht de omvang van het aantal asielverzoeken altijd binnen zes maanden kan beslissen. Het tijdig vergroten van de beslis capaciteit kost immers tijd en zal in de praktijk niet zonder meer synchroon lopen met prognoses.

25. De Afdeling overweegt tot slot dat uit artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn wel lijkt te volgen dat bij de beantwoording van de vraag of door het grote aantal asielverzoeken tegelijk het zeer moeilijk is geworden om de behandelingsprocedure binnen zes maanden af te ronden, geen andere omstandigheden mogen worden betrokken dan het grote aantal asielverzoeken dat tegelijk wordt ingediend. De bepaling wijst namelijk het grote aantal asielverzoeken tegelijk aan als oorzaak waardoor het zeer moeilijk is geworden de behandelingsprocedure tijdig af te ronden. De bewoordingen van deze bepaling lijken zich dus te verzetten tegen een uitleg die andere oorzaken voor het niet tijdig nemen van een besluit meeneemt. Dit zou ook in overeenstemming zijn met artikel 4, eerste lid, van de Procedurerichtlijn. Wanneer in de context van de verlengingsmogelijkheid van artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn mag worden betrokken dat bijvoorbeeld sprake is van autonome achterstanden bij de behandeling van verzoeken om



internationale bescherming, zou dat afbreuk kunnen doen aan de verplichting van de lidstaat op grond van artikel 4, eerste lid, van de Procedurerichtlijn.

### **Prejudiciële vragen**

26. Bij de Afdeling is gelet op het voorgaande twijfel ontstaan over de vraag hoe artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn uitgelegd moet worden. Ook heeft het Hof zich tot op heden in zijn rechtspraak niet uitgelaten over de uitleg van deze bepaling. De Afdeling ziet zich gelet op het voorgaande genoodzaakt het Hof te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de volgende vragen:

#### **Vraag 1a**

Kan de beslissingsautoriteit gebruikmaken van zijn bevoegdheid om, bij een groot aantal verzoeken om internationale bescherming dat tegelijk wordt ingediend in de zin van artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn, de beslistermijn van zes maanden te verlengen, als de toename van het groot aantal verzoeken om internationale bescherming zich geleidelijk voordoet over een bepaalde periode en het als gevolg daarvan in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden? Hoe moet in dit verband “tegelijk” worden uitgelegd?

#### **Vraag 1b**

Aan de hand van welke criteria moet worden beoordeeld of sprake is van “een groot aantal” verzoeken om internationale bescherming, als bedoeld in artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn?

#### **Vraag 2**

Geldt een begrenzing in de tijd van de periode waarin zich een toename moet voordoen van het aantal verzoeken om internationale bescherming, om nog binnen het bereik te kunnen vallen van artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn? En, zo ja, hoelang kan deze periode duren?

#### **Vraag 3**

Mag bij de beoordeling of het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden, bedoeld in artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn – mede in het licht van artikel 4, eerste lid, van de Procedurerichtlijn – rekening worden gehouden met omstandigheden die niet zijn te herleiden tot de toename van het aantal verzoeken om internationale bescherming, zoals de omstandigheid dat de beslissingsautoriteit te maken heeft met achterstanden die al bestonden vóór de toename van het aantal verzoeken om internationale bescherming of met een gebrek aan personele capaciteit?

**Schorsing behandeling**

27. De behandeling van het hoger beroep zal worden geschorst totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

## 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:

### Vraag 1a

Kan de beslissingsautoriteit gebruikmaken van zijn bevoegdheid om, bij een groot aantal verzoeken om internationale bescherming dat tegelijk wordt ingediend in de zin van artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn, de beslistermijn van zes maanden te verlengen, als de toename van het groot aantal verzoeken om internationale bescherming zich geleidelijk voordoet over een bepaalde periode en het als gevolg daarvan in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden? Hoe moet in dit verband "tegelijk" worden uitgelegd?

### Vraag 1b

Aan de hand van welke criteria moet worden beoordeeld of sprake is van "een groot aantal" verzoeken om internationale bescherming, als bedoeld in artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn?

### Vraag 2

Geldt een begrenzing in de tijd van de periode waarin zich een toename moet voordoen van het aantal verzoeken om internationale bescherming, om nog binnen het bereik te kunnen vallen van artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn? En, zo ja, hoelang kan deze periode duren?

### Vraag 3

Mag bij de beoordeling of het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden, bedoeld in artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn – mede in het licht van artikel 4, eerste lid, van de Procedurerichtlijn – rekening worden gehouden met omstandigheden die niet zijn te herleiden tot de toename van het aantal verzoeken om internationale bescherming, zoals de omstandigheid dat de beslissingsautoriteit te maken heeft met achterstanden die al bestonden vóór de toename van het aantal verzoeken om internationale bescherming of met een gebrek aan personele capaciteit?

II. schorst de behandeling van het hoger beroep tot het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Wissels, voorzitter, en mr. H.J.M. Baldinger en mr. J.M. Willems, leden, in tegenwoordigheid van mr. T. van Goeverden-Clarenbeek, griffier.

w.g. Wissels  
voorzitter

w.g. Van Goeverden-Clarenbeek  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 november 2023

488-966

Verzonden: 8 november 2023