



Datum van inontvangstneming : 15/06/2021

Zaak C-245/21

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

19 april 2021

Verwijzende rechter:

Bundesverwaltungsgericht (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

26 januari 2021

Verzoekers en verweerders in Revision:

MA

PB

Verweerster en verzoekster tot Revision:

Bundesrepublik Deutschland, vertegenwoordigd door het
Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat

BESLUIT

[OMISSIS]

In de bestuursrechtelijke zaak

1. MA

2. PB

verzoekers en verweerders in Revision,

[OMISSIS]

t e g e n [Or. 2]

Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland),

vertegenwoordigd door het Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (federaal ministerie van binnenlandse zaken, voor bouw en gemeenschap),

[OMISSIS]

verweerster en verzoekster tot Revision,

heeft de eerste Senat van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland)

na de mondelinge behandeling op 26 januari 2021

[OMISSIS]

besloten:

De behandeling van de zaak wordt geschorst.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) wordt overeenkomstig artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen en wordt tevens verzocht de zaak overeenkomstig artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie te behandelen volgens de versnelde procedure:

1. Valt de opschorting van overheidswege van de tenuitvoerlegging van het overdrachtsbesluit, welke opschorting kan worden herroepen en waartoe alleen is besloten omdat overdracht wegens de COVID-19-pandemie feitelijk (tijdelijk) niet mogelijk is, tijdens een gerechtelijke beroepsprocedure binnen de werkingssfeer van artikel 27, lid 4, Dublin III-verordening?
2. Indien de eerste prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord: leidt een dergelijk opschortingsbesluit tot een onderbreking van de overdrachtstermijn van artikel 29, lid 1, Dublin III-verordening?
3. Indien de tweede prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord: is dat eveneens het geval wanneer een rechterlijke instantie vóór het uitbreken van de COVID-19-pandemie een verzoek van degene die om bescherming verzoekt om krachtens artikel 27, lid 3, onder c), Dublin III-verordening de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep, heeft afgewezen? **[Or. 3]**

M o t i v e r i n g:

I

- 1 Verzoekers, Iraanse staatsburgers, keren zich tegen de niet-ontvankelijkverklaring van hun asielerzoek en de maatregel tot hun verwijdering naar Italië.

- 2 Verzoekers verzochten in november 2019 om erkenning als asielgerechtigde. Uit een vergelijking van EURODAC gegevens bleek dat verzoekers reeds op 14 oktober 2019 illegaal Italië waren binnengekomen en aldaar zijn geregistreerd als personen die bescherming zoeken. Op 19 november 2019 heeft het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federale dienst voor migratie en vluchtelingen; hierna: „Bundesamt“) aan Italië een verzoek tot overname gericht, dat onbeantwoord is gebleven.
- 3 Bij besluit van 22 januari 2020 heeft het Bundesamt de asielverzoeken niet-ontvankelijk verklaard krachtens § 29, lid 1, punt 1, AsylG (Duitse asielwet) (punt 1); heeft het vastgesteld dat er geen sprake is van een verbod op verwijderingsmaatregelen krachtens § 60, leden 5 en 7, eerste volzin, AufenthG (Duitse wet betreffende het verblijf, de deelneming aan het arbeidsproces en de integratie van vreemdelingen in het Bondsgebied) (punt 2); heeft het de verwijdering naar Italië gelast (punt 3), alsmede een inreis- en verblijfsverbod overeenkomstig § 11, lid 1, AufenthG uitgevaardigd (punt 4).
- 4 Hiertegen hebben verzoekers op 1 februari 2020 beroep ingesteld. Het verzoek van de tweede verzoekster tot erkenning dat het ingestelde beroep opschortende werking heeft, is door het Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg, Duitsland) afgewezen bij besluit van 11 februari 2020.
- 5 Bij brief aan verzoekers van 8 april 2020 heeft het Bundesamt de tenuitvoerlegging van de verwijderingsmaatregel tot nader order opgeschort overeenkomstig § 80, lid 4, VwGO (Verwaltungsgerichtsordnung; Duits wetboek bestuursprocesrecht) juncto artikel 27, lid 4, Dublin III-verordening. Als reden werd aangevoerd dat in verband met de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie overdrachten in het kader van de Dublin III-verordening niet mogelijk waren. Deze verklaring zou van kracht blijven tot de herroeping ervan. **[Or. 4]**
- 6 Op verzoek van verzoekers heeft het Verwaltungsgericht bij beslissing van 14 augustus 2020 verweerster opgedragen ervoor zorg te dragen dat er geen verwijdering zou plaatsvinden.
- 7 Bij de bestreden beslissing van 14 augustus 2020 heeft het Verwaltungsgericht het besluit van het Bundesamt nietig verklaard. De vraag of Italië verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielverzoeken, behoeft geen beantwoording. Een eventuele verantwoordelijkheid van Italië is in elk geval krachtens artikel 29, lid 2, eerste en tweede volzin, Dublin III-verordening overgegaan op verweerster. De overdrachtstermijn van zes maanden van artikel 29, lid 1, Dublin III-verordening is, na de afwijzing bij besluit van 11 februari 2020 van het verzoek om voorlopige rechtsbescherming te verlenen, intussen verstreken. De door verweerster meegedeelde opschorting van de tenuitvoerlegging van de verwijderingsmaatregel leidt niet tot onderbreking van de overdrachtstermijn. De opschorting door de overheid van de tenuitvoerlegging van de verwijderingsmaatregel is in het onderhavige geval niet verenigbaar met het Unierecht. Deze dient er namelijk niet toe om daadwerkelijke rechtsbescherming

te waarborgen en een onderzoek mogelijk te maken van de rechtmatigheid van de verwijderingsmaatregel. Dat wordt eveneens duidelijk doordat de litigieuze opschorting bijvoorbeeld niet in afwachting van de uitkomst van het beroep als mogelijk rechtsmiddel van kracht is, maar – in de tijd onbepaald – „tot nader order”. Opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit teneinde er rekening mee te houden dat overdracht naar Italië niet mogelijk is, wordt noch door de bewoordingen, noch door het doel van artikel 27, lid 4, Dublin III-verordening gedekt.

- 8 Ter motivering van haar Sprungrevision (rechtstreeks beroep tot Revision) voert verweerster aan dat de Dublin III-verordening niet uitsluit dat er in het kader van een aanhangig rechtsmiddel tegen het overdrachtsbesluit, tegelijk sprake kan zijn van een begeleidende toetsing door de overheid, die overeenkomstig artikel 27, lid 3, Dublin III-verordening opschortende werking heeft. Tegen de rechtmatigheid van de opschorting van de tenuitvoerlegging van 8 april 2020 pleit evenmin dat deze van kracht is tot nader order respectievelijk onder voorbehoud. Artikel 27, lid 4, Dublin III-verordening moet worden uitgelegd als een soort uitzonderingsbepaling, op grond waarvan de lidstaten, binnen het omschreven kader, middels nationaal recht vorm kunnen geven aan het te reguleren gebied. Volgens de systematiek van de Dublin III-verordening kan het risico dat overdacht niet kan plaatsvinden wegens een niet onder de verantwoordelijkheid van de verzoekende lidstaat vallende en volstrekt [Or. 5] abnormale uitzonderingssituatie, niet eenzijdig bij de verzoekende lidstaat worden gelegd. Overigens is in de rechtspraak van het Hof verduidelijkt dat de overdragende staat altijd een aaneengesloten periode van zes maanden voor de tenuitvoerlegging van de overdracht ter beschikking moet hebben, waarbij artikel 29, lid 1, eerste alinea, Dublin III-verordening duidelijk uitgaat van de hoofdgedachte dat de overdrachtstermijn pas begint te lopen zodra de tenuitvoerlegging van de overdracht praktisch mogelijk is. Bovendien ligt het niet voor de hand dat de Uniewetgever de situatie van een, aan objectieve oorzaken toe te schrijven en niet enkel zeer korte, opschorting van de overdrachtsprocedure van de Dublin III-verordening zonder regeling had willen laten en ook in deze abnormale situatie had gewild dat de verantwoordelijkheid louter op basis van het verstrijken van de tijd zou overgaan. Er pleit derhalve veel voor dat de Dublin III-verordening wat dat betreft onbedoeld lacuneus is.

II

- 9 De behandeling van het geding moet worden geschorst. Overeenkomstig artikel 267 VWEU moet het Hof worden verzocht om een prejudiciële beslissing over de in het dictum geformuleerde vragen. Deze vragen hebben betrekking op de uitlegging van artikel 27, lid 4, en artikel 29, leden 1 en 2, 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 L 180, blz. 31; hierna: „Dublin III-verordening”).

- 10 1. De juridische beoordeling moet in het nationale recht plaatsvinden aan de hand van het Asylgesetz (asielwet; hierna: „AsylG”), in de op 2 september 2008 gepubliceerde versie (BGBl. 2008 I, blz. 1798), voor het laatst gewijzigd bij de op 1 januari 2021 in werking getreden Neunundfünfzigste Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches – Verbesserung des Persönlichkeitsschutzes bei Bildaufnahmen van 9 oktober 2020 (negenenvijftigste wijzigingswet van het wetboek van strafrecht – verbetering van de persoonsbescherming bij fotoregistraties; BGBl. I, blz. 2075). [Or. 6]
- 11 Het rechtskader van het geding wordt gevormd door de volgende bepalingen van nationaal recht:

§ 29 AsylG

(1) Een asielverzoek is niet-ontvankelijk wanneer

1. een andere staat

a) krachtens 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 L 180 van 29 juni 2013, blz. 31) of b) [...] verantwoordelijk is voor de uitvoering van de asielprocedure,

[...]

§ 34a AsylG

(1) Indien de vreemdeling naar een veilig derde land (§ 26a) of naar een voor de uitvoering van de asielprocedure verantwoordelijke staat (§ 29, lid 1, punt 1) moet worden verwijderd, gelast het Bundesamt de verwijdering naar deze staat, zodra vaststaat dat deze kan worden uitgevoerd. [...] Voor de uitvoering van een verwijderingsbevel is niet vereist dat voorafgaand met verwijdering is bedreigd en een termijn is gesteld. Indien geen verwijderingsmaatregel als bedoeld in de eerste of de tweede volzin kan worden uitgevaardigd, dreigt het Bundesamt met verwijdering naar de betrokken staat.

(2) Tegen het verwijderingsbevel gerichte verzoeken als bedoeld in § 80, lid 5, van de Verwaltungsgerichtsordnung moeten binnen de week na de kennisgeving van dat bevel worden ingediend. Indien het verzoek tijdig

wordt ingediend, mag de verwijdering niet plaatsvinden voordat de rechter een beslissing heeft gegeven. [...]

§ 77 AsylG

(1) Bij geschillen in het kader van deze wet houdt de rechter rekening met de feitelijke en juridische situatie ten tijde van de laatste terechtzitting; indien de beslissing niet door een terechtzitting wordt voorafgegaan, is het tijdstip waarop de beslissing is gegeven, bepalend. [...]

§ 80 VwGO (Verwaltungsgerichtsordnung; Duits wetboek bestuursprocesrecht)

[...]

(4) De autoriteit die de bestuurlijke maatregel heeft vastgesteld of over het bezwaar moet beslissen, kan in de in lid 2 genoemde gevallen de tenuitvoerlegging opschorten, voor zover op federaal niveau niet anders is bepaald.

[...]

(5) Op verzoek kan de rechter in het hoofdgeding de opschortende werking [...] geheel of gedeeltelijk gelasten

[...]. **[Or. 7]**

- 12 2. De prejudiciële vragen zijn relevant voor de beslechting van het geding en behoeven verduidelijking door het Hof. Het beroep kan alleen slagen wanneer de opschorting van de tenuitvoerlegging van de verwijderingsmaatregel, die door de overheid is gelast omdat overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat door de COVID-19-pandemie (tijdelijk) feitelijk onmogelijk is, niet leidt tot een onderbreking van de overdrachtstermijn krachtens artikel 29, lid 1, Dublin III-verordening.
- 13 2.1 Krachtens artikel 29, lid 1, punt. 1, onder a), AsylG is een asiolverzoek niet-ontvankelijk wanneer een andere staat krachtens de Dublin III-verordening verantwoordelijk is. Het besluit van het Verwaltungsgericht gaat ervan uit dat de verantwoordelijkheid krachtens artikel 29, lid 2, Dublin III-verordening is overgegaan op de Bondsrepubliek Duitsland, omdat de overdracht naar Italië niet binnen de termijn van zes maanden heeft plaatsgevonden. Krachtens artikel 29, lid 1, eerste alinea, Dublin III-verordening vindt de overdracht plaats 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 (eerste alternatief) of vanaf de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar wanneer dit overeenkomstig artikel 27, lid 3, Dublin III-verordening opschortende werking heeft (tweede alternatief). De overdrachtstermijn, die op 20 januari 2020 is ingegaan nadat niet was geantwoord

op het overnameverzoek (artikel 25, lid 2, Dublin III-verordening), is in casu regelmatig verstreken op 20 juli 2020. Deze termijn is krachtens artikel 29, lid 1, eerste alinea, tweede alternatief, Dublin III-verordening met betrekking tot de tweede verzoekster onderbroken door haar op 1 februari 2020 tijdig ingediende verzoek om een spoedprocedure, waarover het Bundesamt de Italiaanse autoriteiten eveneens heeft geïnformeerd. Na de vaststelling op 11 februari 2020 van het afwijzende besluit van het Verwaltungsgericht is de overdrachtstermijn van zes maanden met betrekking tot de tweede verzoekster opnieuw gaan lopen en verstreken op 11 augustus 2020 (zie vaste rechtspraak Bundesverwaltungsgericht, arresten van 26 mei 2016 – 1 C 15.15 – ██████████ 451.902 Europ. Ausl.- u. Asylrecht nr. 83, punt 11; 8 januari 2019 – 1 C 16.18 – BVerwGE 164,165, punt 7 en van 26 februari 2019 – 1 C 30.17 – ██████████ 402.251, § 29 AsylG nr. 6, punt 31). Volgens deze rechtspraak wordt de overdrachtstermijn wegens het overdrachtsverbod, dat krachtens de wet en om de procedure te waarborgen daarmee is verbonden (§ 34a, lid 2, AsylG; zie eveneens arrest Hof van 19 juni 2018 – C-181/16 [ECLI:EU:C:2018:465], ██████████ eveneens onderbroken in gevallen waarin een verzoek aan de rechter om een spoedprocedure uiteindelijk geen succes heeft of niet wordt gehonoreerd. De verwijzende rechter acht het tevens met **[Or. 8]** het oog op hiervan afwijkende rechtspraak in tenminste een andere lidstaat, duidelijk dat de lidstaten volgens de rechtspraak van het Hof ook in gevallen waarin een overdracht krachtens de wet of krachtens een rechtsgeldige beslissing in een afzonderlijk geval alleen tijdelijk was uitgesloten, moeten beschikken over een aaneengesloten termijn van zes maanden, die zij worden geacht volledig te benutten voor de totstandbrenging van de overdracht (zie arrest Hof van 29 januari 2009 – C-19/08 [ECLI:EU:C:2009:41], ██████████ – punten 40 e.v., en punt 44).

- 14 De verwijzende rechter vraagt zich echter af of de door het Bundesamt bij besluit van 8 april 2020 overeenkomstig § 80, lid 4, VwGO gelaste opschorting van de tenuitvoerlegging van de verwijderingsmaatregel, welke opschorting is gelast omdat de overdracht wegens de COVID-19-pandemie feitelijk onmogelijk is, binnen de werkingssfeer valt van artikel 27, lid 4, Dublin III-verordening en kan leiden tot een onderbreking van de overdrachtstermijn krachtens artikel 29, lid 1, Dublin III-verordening.
- 15 2.2 De prejudiciële vragen behoeven verduidelijking door het Hof.
- 16 a) Met de eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of in een situatie als die in het hoofdgeding, een opschorting van de tenuitvoerlegging van het overdrachtsbesluit door de overheid, die „tot nader order” is gelast omdat overdracht wegens de COVID-19-pandemie feitelijk (tijdelijk) onmogelijk is, binnen de werkingssfeer van artikel 27, lid 4, Dublin III-verordening valt.
- 17 aa) De in artikel 27, lid 4, Dublin III-verordening aan de lidstaten geboden mogelijkheid dat de bevoegde autoriteiten ambtshalve kunnen besluiten de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar, bestaat in het nationale recht krachtens § 80, lid 4,

VwGO. Volgens de rechtspraak van de verwijzende rechter (arrest Bundesverwaltungsgericht van 8 januari 2019 – 1 C 16.18 – BVerwGE 164 en 165, punt 20) leidt de in artikel 27, lid 4, Dublin III-verordening geboden mogelijkheid dat ook de bevoegde autoriteiten de uitvoering van het overdrachtsbesluit kunnen opschorten, ertoe dat – bij gebruik ervan – een beroep **[Or. 9]** opschortende werking heeft in de zin van artikel 29, lid 1, juncto artikel 27, lid 3, Dublin III-verordening. De praktische werking van artikel 27, lid 4, Dublin III-verordening vereist immers dat de regeling kan worden toegepast zonder dat het risico bestaat dat de overdrachtstermijn verstrijkt en de verantwoordelijkheid overgaat op de verzoekende lidstaat (zie arrest Hof van 13 september 2017 – C-60/16 [ECLI:EU:C:2017:675], ██████████ – punt 71).

- 18 Krachtens § 80, lid 4, eerste volzin, VwGO hebben de autoriteiten in beginsel de bevoegdheid naar goeddunken de tenuitvoerlegging op te schorten, voor zover op federaal niveau niet anders is bepaald. De regelingen van de asielwet sluiten opschorting door de autoriteiten krachtens § 80, lid 4, VwGO niet uit. § 34a, lid 1, eerste volzin, AsylG bepaalt evenwel dat onder andere in de gevallen van § 29, lid 1, punt 1, AsylG de verwijdering moet worden gelast, zodra vaststaat dat deze kan worden uitgevoerd (lid 1), en bevat bijzondere regelingen met betrekking tot de termijn die in acht moet worden genomen bij een verzoek tot vaststelling door de rechter dat het beroep opschortende werking heeft, alsmede met betrekking tot een verbod op verwijdering voordat de rechter een beslissing heeft gegeven (lid 2). Een opschortingsbesluit door de overheid is in elk geval toegestaan wanneer wordt getwijfeld aan de rechtmatigheid van de verwijderingsmaatregel krachtens § 34a AsylG (arrest Bundesverwaltungsgericht van 9 augustus 2016 – 1 C 6.16 – BVerwGE 156, 9, punt 18). Er kan eveneens sprake zijn van dergelijke twijfel wanneer tijdens de nog aanhangige beroepsprocedure blijkt dat een overdracht op korte termijn feitelijk niet mogelijk is („zodra vaststaat dat deze kan worden uitgevoerd”). Het Bundesamt is bij verwijderingsverboden of gedoogsituaties die zich voordoen na de vaststelling van de verwijderingsmaatregel, niet verplicht de verwijderingsmaatregel onmiddellijk in te trekken, maar kan bij tijdelijke belemmeringen ook alleen de tenuitvoerlegging (voorlopig) opschorten (arrest Bundesverwaltungsgericht van 8 januari 2019 – 1 C 16.18 – BVerwGE 164 en 165, punt 23). Ook bij een rechtens en feitelijk mogelijke verwijdering in de zin van § 34a, lid 1, eerste volzin, AsylG kan er sprake zijn van redenen die het rechtvaardigen de tenuitvoerlegging ervan – bijvoorbeeld ter waarborging van een doeltreffende rechtsbescherming – tijdelijk op te schorten tot een definitieve verduidelijking door de rechter. **[Or. 10]**
- 19 De verwijzende rechter heeft bovendien geoordeeld dat het Unierecht in artikel 27, lid 4, Dublin III-verordening bepaalde grenzen stelt aan de naar nationaal recht (§ 80, lid 4, eerste volzin, VwGO) geboden ruime speelruimte. De eis die minstens moet worden gesteld aan een opschortingsbesluit van de overheid krachtens § 80, lid 4, VwGO, om in overeenstemming te zijn met artikel 27, lid 4, en artikel 29, lid 1, eerste alinea, Dublin III-verordening, is dat de verzoeker beroep heeft ingesteld tegen de verwijderingsmaatregel. Verdere grenzen vloeien voort uit het door artikel 27, leden 3 en 4, juncto artikel 29, lid 1, eerste alinea,

Dublin III-verordening nagestreefde doel met betrekking tot een passend evenwicht tussen enerzijds het waarborgen van een daadwerkelijke rechtsbescherming en de mogelijkheid om snel vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke behandeling van het asielverzoek (zie overweging 5 van de Dublin III-verordening) en anderzijds het doel om te verhinderen dat asielzoekers door verder te trekken, de voor de behandeling van hun asielverzoek verantwoordelijke lidstaat uitzoeken (verhindering van secundaire migratie). De overgang van de verantwoordelijkheid na het verstrijken van de overdrachtstermijn moet verhinderen dat asielverzoeken maanden- of zelfs jarenlang niet worden behandeld, terwijl tegelijkertijd het doel met betrekking tot een zo snel mogelijke behandeling er niet toe mag leiden dat de desbetreffende lidstaat geen aaneengesloten overdrachtstermijn van zes maanden ter beschikking heeft, waarin de overdracht alleen nog praktisch geregeld moet worden, of dat de bespoediging wordt verwezenlijkt ten koste van een daadwerkelijke rechtsbescherming (zie artikel 27, leden 3 en 4, Dublin III-verordening). Een opschortingsbesluit door de overheid mag bij twijfel aan de rechtmatigheid van de verwijderingsmaatregel op grond daarvan ook volgens het Unierecht worden vastgesteld; in dat geval hebben de belangen van een verzoeker bij het toekennen van daadwerkelijke rechtsbescherming klaarblijkelijk voorrang boven een spoedige behandeling. De doeltreffendheid van de rechterlijke rechtsbescherming (zie eveneens artikel 46 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, PB L 180, blz. 60) staat een opschorting door de overheid toe om objectief te verdedigen redenen, die niet juridisch dwingend hoeven te zijn, en ook onder deze drempel, wanneer deze een spoedige behandeling en de belangen van de verantwoordelijke lidstaat niet willekeurig miskennen en ook anders niet oneigenlijk zijn. De onderhavige procedure leidt daarbij niet tot een definitieve verduidelijking van deze drempel met betrekking tot willekeur of oneigenlijk gebruik; deze is echter overschreden wanneer in geval van **[Or. 11]** een duidelijke rechtssituatie en een klaarblijkelijk geboden overdrachtsmogelijkheid, het opschortingsbesluit door de overheid alleen dient om de overdrachtstermijn te onderbreken, omdat deze op grond van nalatigheid van overheidswege anders niet (meer) kan worden gewaarborgd (zie arrest Bundesverwaltungsgericht van 8 januari 2019 – 1 C 16.18 – BVerwGE 164 en 165, punt 27 met verdere verwijzingen).

- 20 bb) De verwijzende rechter legt verweersters opschortingsbesluit van 8 april 2020, zoals blijkt uit de eerste prejudiciële vraag, aldus uit dat het kan worden herroepen en alleen „tot nader order” is vastgesteld omdat overdrachten wegens de COVID-19-pandemie feitelijk (tijdelijk) niet mogelijk zijn. Derhalve moet worden verduidelijkt of een dergelijk opschortingsbesluit, dat volgens de motivering ervan geen betrekking heeft op de rechtsbescherming, onder artikel 27, lid 4, Dublin III-verordening valt. Dat wordt verschillend beoordeeld in de omvangrijke nationale rechtspraak en literatuur, zowel in beginsel als in detail, telkens met een beroep op het Unierecht en telkens met zwaarwegende argumenten.

- 21 Uit de bewoordingen van artikel 27, lid 4, Dublin III-verordening blijkt volgens de verwijzende rechter in de eerste plaats dat de tenuitvoerlegging van een – op basis van een daarmee overeenstemmende nationale regeling tot stand gekomen – overdrachtsbesluit hoogstens in afwachting van de uitkomst van, en derhalve alleen tijdens, een aanhangig beroep of bezwaar kan worden opgeschort. Daarbij lijkt het niet uitgesloten dat een opschorting ook voor een vóór dat tijdstip eindigende periode („tot nader order”), bijvoorbeeld zolang de overdracht feitelijk niet mogelijk is, kan worden gelast. In de tweede plaats blijkt uit de Duitse bewoordingen („um... auszusetzen”) (om „[...] op te schorten”) een verband met de rechtsbescherming in de zin van een causaal verband tussen de opschorting en het toekennen van rechtsbescherming. Hiervoor pleit ook het opschrift van artikel 27, Dublin III-verordening („Rechtsmiddelen”) en de systematische indeling bij de procedurele waarborgen in Deel IV van de verordening. Van een dergelijk verband tussen de opschorting en de rechtsbescherming is in gevallen waarin overdracht (tijdelijk) onmogelijk is, naar nationaal recht in zoverre sprake dat een verwijdering (alleen) kan worden gelast, zodra vaststaat dat deze kan worden uitgevoerd (§ 34a, lid 1, AsylG). Wanneer een verwijdering niet mogelijk is, wordt getwijfeld aan de rechtmatigheid van de verwijderingsmaatregel. Deze rechtmatigheid moet in de aanhangige beroepsprocedure worden getoetst. **[Or. 12]**
- 22 Met het stelsel van de Dublin III-verordening moet snel kunnen worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke behandeling van het asielverzoek, en die moet zijn gebaseerd op objectieve en zowel voor de lidstaten als voor de betrokken asielzoekers eerlijke criteria (zie overweging 5 van de Dublin III-verordening). De gevolgen van de COVID-19-pandemie voor dit stelsel, met name het feit dat overdracht naar de verantwoordelijke lidstaat onmogelijk is geworden, zouden ertoe kunnen leiden dat het belang van de betrokken asielzoekers bij een snelle verduidelijking van de verantwoordelijkheid moet wijken voor het belang van de verzoekende lidstaat bij het goed functioneren van het stelsel. Anderzijds kan de verzoekende lidstaat niet eenzijdig het risico van de overgang van de verantwoordelijkheid verleggen naar de betrokken asielzoekers en de verantwoordelijke lidstaat, wanneer op grond van onvoorziene gebeurtenissen een overdracht feitelijk niet mogelijk is binnen de vastgestelde termijnen.
- 23 b) Met de tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter een nadere verduidelijking te verkrijgen voor het geval de eerste prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord. In dat geval moet worden verduidelijkt of een opschorting van overheidswege van de tenuitvoerlegging van het overdrachtsbesluit, welke opschorting alleen plaatsvindt omdat overdracht wegens de COVID-19-pandemie feitelijk (tijdelijk) niet mogelijk is, leidt tot een onderbreking van de overdrachtstermijn krachtens artikel 29, lid 1, Dublin III-verordening. Deze vraag zou bevestigend moeten worden beantwoord wanneer een dergelijk opschortingsbesluit van de overheid binnen de werkingssfeer van artikel 27, lid 4, Dublin III-verordening zou vallen en algemeen de in artikel 29, lid 1, Dublin III-verordening vastgestelde overdrachtstermijn zou kunnen

onderbreken (zie hiertoe 2.2 a) aa)). De door de COVID-19-pandemie veroorzaakte feitelijke onmogelijkheid tot overdracht zou een abnormale uitzonderingssituatie kunnen vormen, die niet eenzijdig aan de verzoekende lidstaat moet worden toegerekend. Wat dat betreft zou er in ieder geval sprake kunnen zijn van een onbedoeld lacuneuze regeling, hetgeen leidt tot een overeenkomstige toepassing van artikel 27, lid 4, Dublin III-verordening en tot onderbreking van de in artikel 29, lid 1, Dublin III-verordening vastgestelde overdrachtstermijn. Dit zou anders zijn wanneer de loop van de overdrachtstermijn in beginsel niet afhankelijk zou zijn van de feitelijke mogelijkheid tot overdracht. Krachtens artikel 29, lid 1, eerste alinea, Dublin III-verordening verstrijkt de overdrachtstermijn – ongeacht de **[Or. 13]** praktische mogelijkheid tot overdracht – uiterlijk binnen een termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het verzoek om de betrokkene over of terug te nemen of vanaf de definitieve beslissing op het beroep, wanneer dat opschortende werking heeft. De gevallen waarin de overdrachtstermijn op grond van feitelijke omstandigheden kan worden verlengd, zouden in artikel 29, lid 2, tweede volzin, Dublin III-verordening limitatief kunnen zijn opgesomd (maximaal één jaar bij gevangenzetting en maximaal 18 maanden indien de betrokkene onderduikt). Uit de structuur van artikel 29 Dublin III-verordening zou derhalve kunnen worden afgeleid dat alleen redenen die aan de verzoeker moeten worden toegerekend en die in de weg staan aan een overdracht, zouden kunnen leiden tot een onderbreking van de overdrachtstermijn. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de overdrachtstermijn ook bij een tijdelijke onmogelijkheid tot overdracht wegens een ernstige ziekte van de over te dragen persoon na zes maanden verstrijkt en de verantwoordelijkheid overgaat op de verzoekende lidstaat (arrest Hof van 16 februari 2017, C.K. e.a., C-578/16 PPU [ECLI:EU:C:2017:127], punt 89). Uit het arrest blijkt echter niet of de overdrachtstermijn in ieder geval wordt onderbroken wanneer de bevoegde autoriteit van deze staat in een dergelijke situatie de uitvoering van het overdrachtsbesluit opschort op grond van een nationale regeling in de zin van artikel 27, lid 4, Dublin III-verordening.

- 24 c) De derde prejudiciële vraag strekt ertoe dat wordt verduidelijkt of een opschortingsbesluit van de overheid eveneens kan leiden tot een (tweede) onderbreking van de overdrachtstermijn krachtens artikel 29, lid 1, Dublin III-verordening, wanneer een rechter (vóór het uitbreken van de COVID-19-pandemie) een verzoek om toekenning van opschortende werking van het beroep reeds heeft afgewezen. Naar nationaal recht heeft het beroep tegen het overdrachtsbesluit geen opschortende werking. De betrokkene kan binnen een week na de kennisgeving een verzoek om toekenning van opschortende werking van het beroep indienen bij het Verwaltungsgericht, en verwijdering is niet toegestaan voordat de rechter een beslissing heeft gegeven. Met de afwijzende beslissing door de rechter over een dergelijk verzoek is de voor de uitvoering van de overdracht door het Unierecht vereiste rechtsbescherming gewaarborgd en de verwijdering toegestaan (artikel 27, lid 3, onder c), Dublin III-verordening). De verwijzende rechter verzoekt om verduidelijking of (ook) in deze situatie de overdrachtstermijn opnieuw wordt onderbroken door een opschorting van overheidswege van de tenuitvoerlegging, waartoe alleen is besloten omdat

overdracht wegens de pandemie feitelijk **[Or. 14]** niet mogelijk is en waardoor op grond van het nationale recht gegronde twijfel ontstaat over de rechtmatigheid van de verwijderingsmaatregel (het overdrachtsbesluit).

- 25 3. De verwijzende rechter verzoekt het Hof overeenkomstig artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie te beslissen over de prejudiciële vragen, omdat de aard van de zaak vereist dat deze snel wordt behandeld. Een reeks lidstaten heeft wegens de COVID-19-pandemie de uitvoering van overdrachten afgewezen. Het Bundesamt heeft alleen in de periode van medio maart tot eind juni 2020 in meer dan 20 000 gevallen opschortingsbesluiten vastgesteld met het oog op de COVID-19-pandemie, waarbij in 9 303 gevallen een beroep aanhangig was.

[OMISSIS]