



Datum van  
inontvangstneming

:

14/08/2024



Gepubliceerd id	: C-489/24
Nummer van het stuk	: 1
Volgnummer in het register	: 1298894
Datum van neerlegging	: 11/07/2024
Datum van inschrijving in het register	: 12/07/2024
Soort stuk	: Verzoek om een prejudiciële beslissing Verzoek : Versnelde procedure
Referentie van de neerlegging via e-Curia	: Stuk DC209012
Nummer van het bestand	: 1
Auteur van het neergelegde stuk	: [REDACTED]

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak in het kader van de hoger beroepen van:

1. de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (hierna: de staatssecretaris)
2. x,  
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, van 12 december 2023 in zaak nr. NL23.28525 in het geding tussen:

de vreemdeling

en

de staatssecretaris.

### Procesverloop

Bij brief van 23 augustus 2023 heeft de vreemdeling de staatssecretaris in gebreke gesteld wegens het niet tijdig nemen van een besluit op een aanvraag van 17 februari 2023 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 12 december 2023 heeft de rechtbank dat beroep niet-ontvankelijk verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld.

De vreemdeling, vertegenwoordigd door ██████████, advocaat te Amsterdam, heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en incidenteel hoger beroep ingesteld.

De staatssecretaris heeft een zienswijze gegeven over het incidenteel hoger beroep.

De Afdeling heeft partijen schriftelijk meegedeeld dat zij overweegt om het Hof van Justitie (hierna: het Hof), in aanvulling op de al bij het Hof aanhangige zaak nr. C-662/23, aanvullende prejudiciële vragen te stellen en te verzoeken om versnelde behandeling (PPA). Daarbij zijn de aanvullende vragen in concept aan hen toegestuurd.

Bij brieven van 14 juni 2024 en 28 juni 2024 hebben de vreemdeling en de staatssecretaris hierop gereageerd.

### Overwegingen

#### **Voorafgaand**

1. De bevoegde beslissingsautoriteit in het Nederlandse vreemdelingenrecht is met ingang van 2 juli 2024 gewijzigd. Dit is nu de minister van Asiel en Migratie. De Afdeling zal bij uitzondering in deze uitspraak refereren aan de staatssecretaris, omdat hij ten tijde van het nemen van het besluit waar het in deze zaak over gaat, de bevoegde beslissingsautoriteit in het Nederlandse vreemdelingenrecht was.

#### **Inleiding**

2. De Afdeling heeft bij verwijzingsuitspraak van 8 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4125 (hierna: de verwijzingsuitspraak van 8 november 2023), het Hof verzocht om in een prejudiciële beslissing uitspraak te doen. De verwijzingsuitspraak van 8 november 2023 is als bijlage bij deze uitspraak gevoegd. De Afdeling heeft daarin, zie onder 26, vragen gesteld over de uitleg 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). Dit was naar aanleiding van het door de staatssecretaris genomen Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire van 21 september 2022 (hierna: WBV 2022/22). De staatssecretaris heeft met dit besluit de wettelijke beslistermijn van zes maanden voor alle aanvragen om verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, oftewel verzoeken om internationale bescherming (hierna: asielverzoeken), verlengd met negen maanden. Deze verlenging geldt voor alle asielverzoeken die vreemdelingen op zijn vroegst op 28 maart 2022 en uiterlijk op 31 december 2022 hebben ingediend.

3. Deze verwijzingsuitspraak sluit aan op de verwijzingsuitspraak van 8 november 2023. De staatssecretaris heeft namelijk, met Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire van 26 januari 2023 (hierna: WBV 2023/3), de wettelijke beslistermijn van zes maanden ook met negen maanden verlengd voor het nemen van een besluit op asielverzoeken die vanaf 1 januari 2023 tot uiterlijk 1 januari 2024 zijn ingediend. WBV 2023/3 is op 8 februari 2023 gepubliceerd in de Staatscourant en, voor zover hier van belang, met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2023 in werking getreden. Ook in deze zaak staat de Afdeling voor de vraag of de staatssecretaris, op grond van artikel 42, vierde lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 (implementatie van artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn) rechtmatig de wettelijke beslistermijn heeft verlengd met negen maanden. Voor de beantwoording van de vraag of de staatssecretaris de beslistermijn met WBV 2023/3 opnieuw heeft mogen verlengen is het noodzakelijk om voortbouwend op de al gestelde prejudiciële vragen aanvullende vragen te stellen. Het is namelijk niet duidelijk of en in hoeverre het relevant is voor de beantwoording van de hier voorliggende vraag dat de staatssecretaris direct voorafgaand aan de verlenging met WBV 2023/3 ook al eerder, met WBV 2022/22, de beslistermijn heeft verlengd.

4. De Afdeling acht mede redengevend voor het stellen van aanvullende prejudiciële vragen dat het er niet op lijkt dat de omstandigheden die hebben geleid tot het verlengen van de beslistermijn met WBV 2022/22 en WBV 2023/3, binnen afzienbare tijd zodanig zullen wijzigen, dat de staatssecretaris weer in staat zal zijn de behandelingsprocedure voor asielverzoeken binnen zes maanden af te ronden. De staatssecretaris heeft namelijk met Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire van 27 december 2023 (hierna: WBV 2023/26), dat geldt voor asielverzoeken die worden ingediend vanaf 1 januari 2024 tot uiterlijk 1 januari 2025, inmiddels het derde opeenvolgende verlengingsbesluit genomen. Beantwoording door het Hof van de aanvullende prejudiciële vragen in samenhang met de prejudiciële vragen gesteld in de verwijzingsuitspraak van 8 november 2023 is nodig om elk opvolgend besluit te kunnen toetsen.

#### **Samenhang en voeging met prejudiciële vragen in zaak nr. C-662/23**

5. Deze zaak hangt, zoals uit het voorgaande blijkt, samen met de verwijzingsuitspraak van 8 november 2023. Het Hof heeft het verzoek in de zaak die heeft geleid tot de verwijzingsuitspraak van 8 november 2023,

geregistreerd onder nr. C-662/23. De Afdeling heeft het Hof in die zaak verzocht bij prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:

1. a. 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?  
  
b. 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?
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?
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?

De Afdeling verzoekt het Hof deze zaak, nr. 202400194/1/V1, vanwege de samenhang met de al aanhangige zaak nr. C-662/23, daarbij te voegen.

### **WBV 2023/3**

6. De Afdeling heeft in de verwijzingsuitspraak van 8 november 2023, onder 8.1, de omstandigheden weergegeven die voor de staatssecretaris aanleiding zijn geweest om de beslistermijn, met WBV 2022/22, te verlengen. Deze zijn, samengevat, volgens de staatssecretaris, gelegen in een onverwacht hoge toename van het aantal asielverzoeken in de tweede helft van 2021 en 2022, die in combinatie met de al bestaande achterstanden bij de behandeling van asielverzoeken heeft gezorgd voor een toenemende voorraad. Dit in combinatie met de ontoereikende personele capaciteit maakt dat de staatssecretaris de asielverzoeken in de praktijk niet meer zorgvuldig binnen zes maanden kan beoordelen.

Met WBV 2023/3 heeft de staatssecretaris opnieuw de beslistermijn met negen maanden verlengd, ditmaal voor alle asielverzoeken

die vanaf 1 januari 2023 tot uiterlijk 1 januari 2024 zijn ingediend. Dit heeft tot gevolg dat de staatssecretaris ook op deze asielverzoeken uiterlijk binnen vijftien maanden een besluit moet nemen. Volgens de staatssecretaris zijn de feiten en omstandigheden zoals die zich voordeden ten tijde van het eerdere verlengen van de beslistermijn met WBV 2022/22 niet gewijzigd. Er is ook een toename van het aantal asielverzoeken ten opzichte van 2022. In 2022 bedroeg het aantal ingediende eerste asielverzoeken 35.535. In 2023 waren dit er 38.377. Volgens de staatssecretaris heeft hij nog steeds te maken met achterstanden in de behandeling van asielverzoeken en neemt hij maatregelen om de beslis capaciteit te vergroten. Desondanks kan hij het aantal te behandelen asielverzoeken niet bijhouden.

### **Cijfers en prognoses aantal asielverzoeken 2023**

7. De Afdeling heeft in de verwijzingsuitspraak van 8 november 2023, onder 4 tot en met 7, door middel van cijfers van de staatssecretaris de feitelijke situatie over het aantal asielverzoeken van 2014 tot en met het jaar 2022 weergegeven. De Afdeling zal hierna alleen de cijfers en prognoses over de asielverzoeken voor het jaar 2023 weergeven.

#### *Prognoses asielverzoeken*

8. Eind 2022 was de prognose dat de toename van het aantal asielverzoeken in 2023 verder zou doorzetten. In de Kamerbrief van 4 november 2022 (Kamerstukken II 2022/23, 19637, nr. 3006) is opgenomen dat de prognose voor 2023 — bij ongewijzigd beleid — is dat de toename van het aantal asielverzoeken verder doorzet naar een verwacht totaal aantal asielverzoeken van 50.650. In deze Kamerbrief staat verder dat de staatssecretaris in de prognose in februari 2022 verwachtte in bijna 28.000 asielzaken besluiten te kunnen nemen. De toename van het aantal asielverzoeken was in 2022 hoger dan verwacht en ligt hoger dan het aantal asielverzoeken dat afgehandeld kan worden, waardoor de voorraden van nog te behandelen asielverzoeken oplopen. De voorraad van nog te behandelen asielverzoeken is daarmee gestegen van 20.400 zaken in het begin van 2022 naar 31.400 aan het begin van 2023. De staatssecretaris verwachtte met de capaciteit die beschikbaar was in 2023 op een vergelijkbaar aantal zaken een besluit te kunnen nemen als in 2022. De verwachte werkvoorraad asielzaken zou daarmee eind 2023 bijna 47.800 bedragen.

8.1. In de Kamerbrief van 3 februari 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 19637, nr. 3068) verwijst de staatssecretaris onder meer naar de Kamerbrief van 4 november 2022. Hij verwacht dat de instroom in 2023 hoog zal blijven en de beslis capaciteit ruim zal overstijgen. Het is daarom volgens de staatssecretaris niet realistisch voor het jaar 2023 te verwachten dat de asielverzoeken zorgvuldig binnen zes maanden behandeld kunnen worden. In de Kamerbrief van 13 juli 2023 (Kamerstukken II 2022/23, 19637, nr. 3156) heeft de staatssecretaris vermeld dat de feitelijke situatie op dat moment maakt dat het verlengen van de beslistermijn nog steeds noodzakelijk is voor de zorgvuldige en behoorlijke behandeling van asielverzoeken.

*Aantal asielverzoeken en beslis capaciteit*

9. Het daadwerkelijke aantal asielverzoeken dat in 2023 is ingediend, bedraagt volgens de door de Afdeling op de website van de staatssecretaris ([www.ind.nl](http://www.ind.nl)) geraadpleegde bronnen ongeveer 49.892 asielverzoeken, waarvan 38.377 eerste asielverzoeken, 1.390 herhaalde asielverzoeken en 10.125 nareisverzoeken. In 2022 zijn in totaal ongeveer 47.991 asielverzoeken ingediend. Hieronder worden de maandelijkse cijfers van het totale aantal asielverzoeken in 2023 weergegeven. Apart weergegeven is het aantal nareisverzoeken dat deel uitmaakt van het totale aantal asielverzoeken. 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 hoofdstuk V) en niet onder de werking van de Procedurerichtlijn. Toch zijn ook de cijfers van het aantal nareisverzoeken meegenomen, omdat de beoordeling van nareisverzoeken ook beslag legt op de beslis capaciteit van de staatssecretaris.

<b>2023</b>	<b>Januari</b>	<b>Februari</b>	<b>Maart</b>	<b>April</b>	<b>Mei</b>	<b>Juni</b>
Totaal aantal asielverzoeken	2.995	2.843	3.367	3.276	3.607	4.037
Waarvan aantal nareisverzoeken	393	512	999	809	929	894
	<b>Juli</b>	<b>Augustus</b>	<b>September</b>	<b>Oktober</b>	<b>November</b>	<b>December</b>
Totaal aantal asielverzoeken	4.546	4.240	4.683	6.039	5.393	4.866
Waarvan aantal nareisverzoeken	849	801	950	910	1.139	940

10. De totale beslis capaciteit van de staatssecretaris is gestegen van 5.393 fulltime-equivalenten (hierna: fte's) in 2022 naar 6.039 fte's in 2023, waarbij een fte een voltijdse werkweek van een werknemer is. De personele bezetting van de directie Asiel en Bescherming, verantwoordelijk voor alle asiel- en nareisverzoeken, is volgens de staatssecretaris in de periode van 2018 tot 31 oktober 2023 gestegen van 1200 fte's naar 2090 fte's. Deze cijfers omvatten niet alleen medewerkers die belast zijn met taken die direct zien op het horen van verzoekers en nemen van besluiten op asielverzoeken, maar bijvoorbeeld ook medewerkers die belast zijn met planning en de administratieve afhandeling van asielverzoeken.

**Asielverzoek vreemdeling en beroep niet tijdig nemen besluit**

11. De vreemdeling heeft de Syrische nationaliteit. Hij heeft op 17 februari 2023 een asielverzoek ingediend. De staatssecretaris heeft niet binnen zes maanden een besluit op het asielverzoek genomen. De vreemdeling heeft daarom bij brief van 23 augustus 2023 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. Voor een korte toelichting op het Nederlandse stelsel voor bestuursrechtelijke termijnoverschrijdingen wordt verwezen naar de verwijzingsuitspraak van 8 november 2023, onder 3.



### **Oordeel rechtbank**

12. Ter voorlichting vermeldt de Afdeling dat de zittingsplaats van de rechtbank die de in deze zaak in hoger beroep bestreden uitspraak van 12 december 2023 deed, eerder over WBV 2022/22 heeft overwogen dat de staatssecretaris gebruik mocht maken van de bevoegdheid in artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn, om de beslistermijn met negen maanden te verlengen. De rechtbank heeft bij uitspraak van 12 december 2023 overwogen dat de staatssecretaris opnieuw, met WBV 2023/3, van die bevoegdheid gebruik mocht maken. Volgens de rechtbank mocht de staatssecretaris echter alleen de beslistermijn verlengen voor de in te dienen asielverzoeken tot en met 26 juni 2023 en dus niet voor alle in 2023 in te dienen asielverzoeken.

12.1. Volgens de rechtbank beoogt artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn lidstaten flexibiliteit te bieden bij een onverwachte toename van het aantal asielverzoeken. De rechtbank heeft overwogen dat de mogelijkheid voor de staatssecretaris om de beslistermijn volgens de hiervoor genoemde bepaling te verlengen, als uitzondering op de algemene beslistermijn van zes maanden, wel begrensd is in tijd. Volgens de rechtbank wordt een lidstaat die te maken heeft met een onverwachte toename van het aantal asielverzoeken, geacht in het licht van artikel 4, eerste lid, van de Procedurerichtlijn, op korte termijn maatregelen te nemen om de duur van de behandelingsprocedure van asielverzoeken weer terug te brengen naar zes maanden. WBV 2023/3 impliceert echter volgens de rechtbank dat de staatssecretaris aanvaardt dat hij eind 2023, ruim vijftien maanden na het vaststellen van WBV 2022/22, hier niet in zal slagen. Dit verhoudt zich volgens de rechtbank niet met artikel 4, eerste lid, van de Procedurerichtlijn. De rechtbank acht hierbij van belang dat de staatssecretaris niet aanvoert dat zich in 2023 nog een nieuwe onverwachte toename in het aantal asielverzoeken voordoet. De staatssecretaris mag volgens de rechtbank dus de beslistermijn met toepassing van artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn opnieuw verlengen, maar de duur van die verlenging is beperkt tot negen maanden na inwerkingtreding van WBV 2022/22. De rechtbank heeft daarom geoordeeld dat voor de asielverzoeken die na 26 juni 2023 zijn ingediend, WBV 2023/3 buiten toepassing moet worden gelaten.

12.2. De vreemdeling heeft het asielverzoek op 17 februari 2023 ingediend. De beslistermijn voor dit verzoek is volgens de rechtbank rechtmatig met negen maanden verlengd. De vreemdeling heeft de ingebrekestelling van 24 augustus 2023 daarom te vroeg ingediend. De rechtbank heeft het beroep van de vreemdeling gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet-ontvankelijk verklaard.

### **Belang staatssecretaris en vreemdeling**

13. Tegen deze uitspraak heeft de staatssecretaris hoger beroep ingesteld bij de Afdeling. De staatssecretaris is het eens met de beslissing van deze uitspraak, namelijk dat het beroep van de vreemdeling gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit niet-ontvankelijk is. De staatssecretaris heeft desondanks volgens nationaal recht belang bij zijn hoger beroep. Hij

heeft namelijk belang om op te komen tegen het oordeel van de rechtbank dat WBV 2023/3 buiten toepassing gelaten moet worden voor alle asielverzoeken die na 26 juni 2023 zijn ingediend. 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). Daarnaast heeft de vreemdeling incidenteel hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank. De vreemdeling heeft nog geen besluit op zijn asielverzoek ontvangen en het is niet duidelijk binnen welke termijn hij dit kan verwachten.

### **Overige belangen**

14. Naast de genoemde belangen is relevant dat er meerdere hoger beroepen aanhangig zijn bij de Afdeling die gaan over de vraag of de staatssecretaris met WBV 2023/3 opnieuw de beslistermijn mocht verlengen. 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 verschillend oordelen over de vraag of de staatssecretaris de beslistermijn opnieuw heeft mogen verlengen. 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 zittingsplaats van de rechtbank die dat behandelt. Dezelfde vraag gaat bovendien ook weer spelen voor asielverzoeken die later zijn ingediend. De staatssecretaris heeft met WBV 2023/26 ook de wettelijke beslistermijn met negen maanden verlengd voor alle asielverzoeken ingediend vanaf 1 januari 2024 tot uiterlijk 1 januari 2025.

### **Gronden hoger beroep staatssecretaris**

15. De staatssecretaris betoogt dat de rechtbank de artikelen 4 en 31 van de Procedurerichtlijn onjuist heeft uitgelegd en toegepast. Volgens de staatssecretaris heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat WBV 2023/3 in strijd is met artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn, voor zover het gaat om de asielverzoeken die na 26 juni 2023 – en dus negen maanden na inwerkingtreding van WBV 2022/22 – zijn ingediend.

15.1. De staatssecretaris voert aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat – gelet op artikel 4, eerste lid, van de Procedurerichtlijn – de mogelijkheid voor de staatssecretaris om de beslistermijn volgens artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn te verlengen moet worden begrensd in tijd. Volgens de staatssecretaris heeft de rechtbank daarbij ten onrechte overwogen dat hij de beslistermijn alleen mag verlengen voor de periode tussen het moment waarop sprake is van een onverwachte toename van het aantal asielverzoeken en het moment waarop de staatssecretaris geacht wordt voldoende tijd te hebben gehad om de duur van de behandelingsprocedure weer te hebben teruggebracht naar zes maanden. Volgens de staatssecretaris kan hij gebruikmaken van de bevoegdheid om de beslistermijn met negen maanden te verlengen, volgend

op een eerder besluit van dezelfde strekking, zolang de instroom van het aantal asielverzoeken zodanig is dat dit noodzakelijk is voor een behoorlijke en volledige behandeling van die asielverzoeken. Hoelang dat toelaatbaar is, is volgens de staatssecretaris niet op voorhand te bepalen. Daarbij is volgens de staatssecretaris, anders dan de rechtbank heeft overwogen, ook niet relevant of de toename van het aantal asielverzoeken verwacht is. Als het aantal ingediende asielverzoeken toeneemt – ongeacht of dit verwacht of onverwacht is – is er, mede gelet op artikel 4, eerste lid, van de Procedurerichtlijn, meer personeel nodig, aldus de staatssecretaris. De Procedurerichtlijn voorziet volgens de staatssecretaris in deze gevallen in de mogelijkheid om de beslistermijn met negen maanden te verlengen.

15.2. De staatssecretaris betoogt dat het antwoord op de vraag of hij de beslistermijn mag verlengen dus afhankelijk is van de feitelijke situatie en omstandigheden. Hierbij moeten volgens de staatssecretaris ook bestaande achterstanden in de behandeling van asielverzoeken en de beschikbare capaciteit betrokken worden. Volgens de staatssecretaris is het aantal ingediende asielverzoeken in 2023 nog steeds hoog en laat het een stijging zien ten opzichte van de cijfers van 2022. Volgens de staatssecretaris lukt het niet om, ondanks inspanningen om de beslis capaciteit te vergroten, deze gelijk te laten lopen met het aantal asielverzoeken dat wordt ingediend. Hierdoor blijft het aantal nog te behandelen asielverzoeken oplopen met als gevolg dat de staatssecretaris de asielverzoeken niet zorgvuldig en behoorlijk binnen zes maanden kan afhandelen. De feitelijke situatie maakt het verlengen van de beslistermijn volgens de staatssecretaris dus nog steeds noodzakelijk. Het aantal keren dat hij een verlengingsbesluit neemt, is in de ogen van de staatssecretaris niet relevant. De staatssecretaris betoogt dat de rechtbank gelet op het voorgaande heeft miskend dat de feiten en omstandigheden, afzonderlijk van WBV 2022/22, rechtvaardigen dat hij met WBV 2023/3 de beslistermijn heeft verlengd voor alle asielverzoeken die gedurende een jaar zijn ingediend.

### **Gronden incidenteel hoger beroep vreemdeling**

16. De vreemdeling betoogt in zijn incidenteel hoger beroep dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn. Een geleidelijke toename van het aantal asielverzoeken valt volgens de vreemdeling niet onder deze bepaling. Volgens de vreemdeling heeft de staatssecretaris met zowel WBV 2022/22 als WBV 2023/3 de wettelijke beslistermijn niet rechtmatig verlengd.

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

17. De Afdeling verwijst voor de toepasselijke wet- en regelgeving naar wat is opgenomen in de verwijzingsuitspraak van 8 november 2023, onder 15.

### **Aanleiding aanvullende prejudiciële vragen**

18. De staatssecretaris heeft met WBV 2023/3 de beslistermijn voor asielverzoeken opnieuw en aansluitend op de geldingsduur van

WBV 2022/22 met negen maanden verlengd. Dit komt er feitelijk op neer dat voor alle asielverzoeken die zijn ingediend in een periode van ruim anderhalf jaar, de wettelijke beslistermijn van zes maanden is verlengd tot vijftien maanden. Zoals eerder overwogen, heeft de staatssecretaris inmiddels ook weer een nieuw verlengingsbesluit genomen voor alle asielverzoeken ingediend vanaf 1 januari 2024 tot uiterlijk 1 januari 2025. Het door de staatssecretaris opnieuw en aansluitend gebruikmaken van de bevoegdheid om de beslistermijn te verlengen, roept vragen op, omdat niet duidelijk is hoe WBV 2023/3 zich verhoudt tot het direct voorgaande besluit tot verlenging van de beslistermijn, mede in het licht van artikel 4, eerste lid, van de Procedurerichtlijn.

18.1. Voor de Afdeling is niet duidelijk of ieder besluit waarbij de staatssecretaris gebruikmaakt van de bevoegdheid neergelegd in artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn, alleen moet worden beoordeeld naar de feiten en omstandigheden op het moment van verlengen of dat daarbij ook relevant is dat dit besluit volgt op een direct daaraan voorafgegangene verlenging en, zo ja, op welke wijze. In de situatie dat het aantal asielverzoeken ten opzichte van voorgaande jaren structureel hoger is en naar verwachting hoger blijft, acht de Afdeling het namelijk voorstelbaar dat de staatssecretaris tijd nodig heeft om zijn beslis capaciteit op deze nieuwe situatie aan te passen, zodat hij kan voldoen aan zowel artikel 4, eerste lid, van de Procedurerichtlijn, als de in artikel 31, derde lid, van de Procedurerichtlijn gehanteerde algemene termijn van zes maanden. De staatssecretaris krijgt door de wettelijke beslistermijn te verlengen met negen maanden de ruimte om in de tussentijd zijn beslis capaciteit te vergroten. Tegelijkertijd heeft hij ook meer tijd om de asielverzoeken zorgvuldig te behandelen.

18.2. Bij de Afdeling rijst hierbij de vraag hoe vaak de staatssecretaris voor opvolgende en aansluitende periodes de beslistermijn mag verlengen, zonder dat hij daarbij voorbijgaat aan het doel en nuttig effect van de Procedurerichtlijn. De Afdeling acht denkbaar dat doel en nuttig effect van de Procedurerichtlijn met zich brengen dat het aanwenden van de bevoegdheid in artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn, zich niet leent voor herhaalde toepassing wanneer de toename van het aantal asielverzoeken van langere duur is of lijkt te zijn en de beslissingsautoriteit, ongeacht inspanningen daartoe, er structureel niet in slaagt om zijn beslis capaciteit te vergroten, zodat hij de asielverzoeken volledig en behoorlijk binnen zes maanden kan behandelen. Dit heeft namelijk mogelijk tot gevolg dat de algemene termijn voor de afronding van de behandelingsprocedure van een asielverzoek structureel vijftien maanden wordt, in plaats van de in artikel 31, derde lid, van de Procedurerichtlijn, gehanteerde algemene termijn van zes maanden.

19. De Afdeling ziet, gelet op het voorgaande en in aanvulling op de prejudiciële vragen in zaak nr. C-662/23, aanleiding tot het stellen van de volgende prejudiciële vragen:

1. Leent artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn zich voor achtereenvolgende toepassing door de beslissingsautoriteit?

2. Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord:

- a. Onder welke voorwaarden mag de beslissingsautoriteit achtereenvolgende toepassing geven aan artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn en is de totale duur van de periode waarvoor de beslissingsautoriteit deze bepaling achtereenvolgend kan toepassen daarbij begrensd?
- b. In hoeverre mag of moet de rechter bij de beantwoording van de vraag of de beslissingsautoriteit de beslistermijn heeft mogen verlengen volgend op, en aansluitend aan, een eerder verlengingsbesluit, rekening houden met de toename van het aantal asielverzoeken, mede ten opzichte van de periode voorafgaand aan het eerdere verlengingsbesluit, en eventuele inspanningen van de beslissingsautoriteit om de achterblijvende beslis capaciteit te vergroten om – in het licht van artikel 4, eerste lid, van de Procedurerichtlijn – een behoorlijke en volledige behandeling van asielverzoeken te kunnen waarborgen?

**Verzoek om versnelde behandeling (PPA)**

20. De Afdeling verzoekt om toepassing van de versnelde procedure (PPA). De prejudiciële vragen hebben betrekking op een essentieel onderdeel van de asielprocedure, waarbij langdurige onzekerheid over de uitkomst van de prejudiciële procedure impact heeft op iedere individuele vreemdeling die asiel heeft aangevraagd in Nederland. Totdat het Hof de prejudiciële vragen heeft beantwoord, zal vooralsnog voor alle vreemdelingen die op zijn vroegst op 28 maart 2022 tot vooralsnog uiterlijk 1 januari 2025 asielverzoeken indienen, niet duidelijk zijn binnen welke termijn zij een besluit mogen verwachten. Het gaat hierbij dus niet om duizenden, maar om tienduizenden asielverzoeken en daarmee om tienduizenden vreemdelingen, die lang moeten wachten op duidelijkheid over hun asielverzoek. Het beslag dat wordt gelegd op de schaarse beschikbare opvangcapaciteit neemt daarmee ook toe.

21. De opgeworpen problemen in deze zaak zijn van stelselmatige aard en raken zonder uitzondering alle vreemdelingen die in de, vooralsnog hiervoor genoemde periode, een asielverzoek indienen. Voor al deze vreemdelingen raakt deze vertraging aan de eerbiediging van de grondrechten van de vreemdelingen, namelijk het recht op asiel, artikel 18 van het EU Handvest, en het recht op familieleven, artikel 7 van het EU Handvest. Vreemdelingen kunnen pas na de inwilliging van het asielverzoek een verzoek om gezinshereniging indienen. Dit kan voor veel vreemdelingen betekenen dat zij en hun gezinsleden voor een langere tijd feitelijk van elkaar gescheiden blijven.

22. Daar komt bij dat veel vreemdelingen na zes maanden beroepen instellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit vanwege de onduidelijkheid over de termijn die geldt voor de staatssecretaris om een besluit op een asielverzoek te nemen. Vanwege de grote hoeveelheid aan beroepen gericht tegen het niet tijdig nemen van besluiten, verliest de staatssecretaris capaciteit en tijd aan deze procedures, terwijl hij deze capaciteit en tijd zou moeten inzetten voor de inhoudelijke beoordeling van

asielverzoeken. Dit betekent dat de beslispraktijk hierdoor verdere vertraging dreigt op te lopen.

**Voorlopige voorziening (niet relevant voor het Hof)**

23. De Afdeling ziet, gelet op de huidige problemen in de praktijk, aanleiding om met analoge toepassing van artikel 8:80b, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht een voorlopige voorziening te treffen. Hierbij zal de Afdeling de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, van 12 december 2023 in zaak nr. NL23.28525, schorsen.

**(Aanhangige) beroepen niet-tijdig (niet relevant voor het Hof)**

24. De Afdeling wijst erop dat zij verplicht is om prejudiciële vragen te stellen, gelet op haar twijfels over de uitleg van artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn. De Afdeling is daarmee genoodzaakt om de zaken die vallen onder de reikwijdte van de prejudiciële vragen in beginsel aan te houden tot het Hof uitspraak heeft gedaan. De Afdeling begrijpt echter dat de verschillende zittingsplaatsen van de rechtbank Den Haag, gelet op de aard van de procedure van het instellen van een beroep tegen het niet tijdig nemen van een besluit, uitspraak doen en zullen blijven doen hangende de prejudiciële procedure.

**Schorsing behandeling**

25. De behandeling van het hoger beroep in deze procedure zal worden geschorst tot het Hof uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie deze zaak nr. 202400194/1/V1 te laten voegen bij zaak nr. C-662/23;
- II. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:
  1. Leent artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn zich voor achtereenvolgende toepassing door de beslissingsautoriteit?
  2. Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord:
    - a. Onder welke voorwaarden mag de beslissingsautoriteit achtereenvolgende toepassing geven aan artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van de Procedurerichtlijn en is de totale duur van de periode waarvoor de beslissingsautoriteit deze bepaling achtereenvolgend kan toepassen daarbij begrensd?
    - b. In hoeverre mag of moet de rechter bij de beantwoording van de vraag of de beslissingsautoriteit de beslistermijn heeft mogen verlengen volgend op, en aansluitend aan, een eerder verlengingsbesluit, rekening houden met de toename van het aantal asiolverzoeken, mede ten opzichte van de periode voorafgaand aan het eerdere verlengingsbesluit, en eventuele inspanningen van de beslissingsautoriteit om de achterblijvende beslis capaciteit te vergroten om – in het licht van artikel 4, eerste lid, van de Procedurerichtlijn – een behoorlijke en volledige behandeling van asiolverzoeken te kunnen waarborgen?
- III. schorst bij wijze van voorlopige voorziening de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Arnhem, van 12 december 2023 in zaak nr. NL23.28525;
- IV. 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 ██████████, voorzitter, en ██████████ en ██████████, leden, in tegenwoordigheid van ██████████ griffier.



Uitgesproken in het openbaar op 10 juli 2024

574-966

Verzonden: 10 juli 2024