



Datum van
inontvangstneming

:

09/12/2024

Zaak C-742/24 [Havvitt]ⁱ**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

24 oktober 2024

Verwijzende rechter:

Supreme Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

23 oktober 2024

Verzoekende partijen:

International Protection Appeals Tribunal

Minister for Justice

Ierland

Attorney General

Verwerende partij:

L.K.

[OMISSIS] [samenstelling van de Supreme Court]

[OMISSIS] [Partijen bij de zaak zoals hierboven genoemd]

Inleiding

- 1 De Supreme Court of Ireland (hoogste rechterlijke instantie, Ierland) heeft besloten om het Hof van Justitie krachtens artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie prejudiciële vragen te stellen over de juiste uitlegging en toepassing van het begrip „vertraging” in artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

bescherming (hierna: „richtlijn 2013”), waaraan uitvoering is gegeven bij artikel 11, lid 4, onder b), van de European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 [Ierse regeling van 2018 betreffende de Europese Gemeenschappen (opvangvoorzieningen)], S.I. nr. 230/2018 (hierna: „regeling van 2018”).

- 2 Op grond van artikel 15 van richtlijn 2013 moeten de lidstaten normen vaststellen met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt voor personen die om internationale bescherming verzoeken. Op grond van lid 1 van dat artikel moeten de lidstaten:

„ervoor [zorgen] dat verzoekers ten laatste negen maanden na de datum waarop het verzoek om internationale bescherming is ingediend, toegang hebben tot de arbeidsmarkt, indien de bevoegde instantie geen beslissing in eerste aanleg heeft genomen en de vertraging niet aan de verzoeker is te wijten.”

- 3 Artikel 11, lid 3, van de regeling van 2018 bepaalt dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt acht maanden na zijn verzoek om internationale bescherming mag verzoeken om een vergunning voor toegang tot de arbeidsmarkt. Artikel 11, lid 4, voegt daaraan toe:

„Na ontvangst van een verzoek overeenkomstig lid 3, kan de minister de verzoeker een vergunning verlenen indien hij ervan overtuigd is dat:

- (a) met inachtneming van lid 6), een periode van 9 maanden, ingaande op de datum van het verzoek, is verstreken en op die datum geen beslissing in eerste aanleg is genomen op het verzoek om bescherming van de verzoeker, en
 - (b) de onder a) bedoelde situatie niet te wijten is of gedeeltelijk te wijten is aan de verzoeker.”
- 4 Centraal in deze verwijzing staan de betekenis van de term „vertraging” in artikel 15, het gebruik van het zinsdeel „attributed in part” (gedeeltelijk te wijten) in artikel 11, lid 4, onder b), van de regeling van 2018 en of het gebruik van dat zinsdeel impliceert dat de richtlijn niet correct is omgezet bij de regeling van 2018. Zij stellen de vraag aan de orde welk criterium moet worden gehanteerd voor de beoordeling of vertraging aan de zijde van een persoon die om internationale bescherming verzoekt aan hem of haar te wijten is, zodat de minister de verzoeker een vergunning voor toegang tot de arbeidsmarkt kan weigeren.

Achtergrond

- 5 Op 2 september 2019 heeft L.K. (hierna: „geïntimeerde”) in Ierland een verzoek om internationale bescherming gedaan omdat hij een reëel risico op het lijden van

ernstige schade liep indien hij zou moeten terugkeren naar Georgië, zijn land van herkomst. Op 16 september 2016 was een artikel 15-intakegesprek met de International Protection Office (bureau voor internationale bescherming; hierna: „IPO”) gepland. Geïntimeerde heeft geen schriftelijk bericht van deze datum ontvangen en zijn afspraak is hem nooit persoonlijk medegedeeld door de IPO, de International Protection Accommodation Service (dienst die zorgt voor opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken) of het hotel waar hij verbleef. Geïntimeerde nam contact op met zijn sociaal werker die een gesprek op 12 december 2019 regelde. Hij ontving een vragenlijst inzake internationale bescherming (hierna: „IPO 2- vragenlijst”) in het Georgisch die hij moest invullen en vóór 6 januari 2020 moest terugsturen.

- 6 Teneinde geïntimeerde in staat te stellen de IPO 2-vragenlijst in te dienen, heeft de IPO uiteindelijk vier keer uitstel verleend tot 24 augustus 2020. Op 7 januari 2020 is voor de eerste keer uitstel verleend tot 5 februari 2020, toen verzoeker geen advocaat had die hem juridisch advies kon geven. Op 28 januari 2020 heeft de Legal Aid Board (Raad voor Rechtsbijstand) geïntimeerde naar een advocaat verwezen en is twee keer om uitstel verzocht in verband met de door de advocaat op te volgen instructies van geïntimeerde. Deze verzoeken zijn op 5 februari 2020 en op 20 februari 2020 ingewilligd. Aangezien geïntimeerde geen Engels sprak, was het noodzakelijk een Georgische vertaler in te schakelen voor het invullen van de IPO 2-vragenlijst. De IPO heeft het derde verzoek om uitstel op 4 maart 2020 aanvankelijk afgewezen, maar alsnog op 16 maart 2020 ingewilligd en uitstel verleend tot 1 mei 2020 vanwege de komst van de COVID-19-pandemie en de daarmee verband houdende problemen om tolkdiensten te regelen. Dit uitstel is verleend aan alle personen die om internationale bescherming hadden verzocht. Op 17 juli 2020 heeft de advocaat van geïntimeerde voor de vierde en laatste keer om uitstel verzocht, waarna de IPO uitstel heeft verleend tot 24 augustus 2020. Op 5 augustus 2020 had geïntimeerde een persoonlijk onderhoud met zijn advocaat in aanwezigheid van een tolk en op 25 augustus 2020 is de vragenlijst bij de IPO ingediend.
- 7 Los hiervan wilde geïntimeerde een verzoek indienen voor een vergunning voor toegang tot de arbeidsmarkt op grond van artikel 11, lid 3, van de regeling van 2018. Op 20 juni 2020 heeft de advocaat van geïntimeerde bij de Labour Market Access Unit (eenheid voor toegang tot de arbeidsmarkt; hierna: „LMAU”) een verzoek om een werkvergunning ingediend, aangezien meer dan acht maanden waren verstreken nadat hij voor het eerst een verzoek om internationale bescherming had ingediend. Bij brief van 28 augustus 2020 is dit verzoek om de volgende reden afgewezen: „*De vertraging bij de vaststelling van een beslissing in eerste aanleg is aan u te wijten*”. Voorts is opgemerkt dat geïntimeerde zijn IPO 2-vragenlijst niet had teruggestuurd hoewel deze op 12 december 2019 was uitgereikt. De LMAU concludeerde derhalve dat geïntimeerde niet voldeed aan de voorwaarden voor de toekenning van een vergunning voor toegang tot de arbeidsmarkt op grond van artikel 11, lid 4.

- 8 Op 11 september 2020 heeft de advocaat van geïntimeerde verzocht om toetsing met spoed van de beslissing in eerste aanleg op grond van artikel 20, lid 1, onder e), van de regeling van 2018. Bij beslissing van 2 december 2020 heeft de Review Officer (toetsingsambtenaar) de beslissing van de LMAU bekrachtigd en geoordeeld dat de vertraging bij de beslissing in eerste aanleg te wijten was aan geïntimeerde omdat hij niet aanwezig was geweest bij zijn artikel 15-intakegesprek en de IPO 2-vragenlijst niet binnen een redelijke termijn had teruggestuurd.
- 9 De advocaat van geïntimeerde heeft bij de International Protection Appeals Tribunal (beroepsinstantie inzake verzoeken om internationale bescherming; hierna: „IPAT”) beroep ingesteld op grond van artikel 21 van de regeling van 2018, welk beroep bij beslissing van 3 maart 2021 is verworpen. Daarin heeft het aangewezen lid van de IPAT opgemerkt dat zij – overeenkomstig het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) in de zaak *The Minister for Justice and Equality en The Commissioner of An Garda Síochána tegen Workplace Relations Commission* (zaak C-378/17) – verplicht was de bewoordingen van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013 toe te passen met voorrang boven de Ierse omzettingsregeling. Bij de beoordeling van de kwestie van de vertraging heeft het aangewezen lid zich gebaseerd op het recente arrest van het Hof in de zaak *KS en MHK tegen The International Protection Appeals Tribunal e.a. en R.A.T. en D.S. tegen Minister for Justice and Equality* (gevoegde zaken C-322/19 en C-385/19) (hierna: „zaak KS”), waarin het Hof heeft geoordeeld dat vertraging bij de behandeling van een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 15, lid 1, kan worden geweten aan de verzoeker wanneer deze heeft nagelaten met de bevoegde nationale autoriteiten samen te werken.
- 10 Uiteindelijk heeft de LMAU bij brief van 8 juni 2022 aan geïntimeerde een vergunning verstrekt en sinds 6 februari 2023 heeft hij een fulltimebaan als arbeider in de bouw.
- 11 Geïntimeerde heeft verzocht om rechterlijke toetsing teneinde de beslissing van de IPAT te vernietigen waarbij geïntimeerde de toegang tot de arbeidsmarkt was geweigerd, en heeft eveneens verzocht om een verklaring tegen de genoemde tweede tot en met vierde appellant, en met name Ierland, die ertoe strekt dat deze appellanten niet de vereiste maatregelen hebben genomen ter omzetting en/of uitvoering van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013 en heeft verzocht om schadevergoeding daarvoor.
- 12 Bij uitspraak van de High Court (nationale rechter in eerste aanleg, Ierland) [OMISSIS] [naam van de rechter] [OMISSIS] van 9 juni 2022 ([2022] IEHC 441), is geïntimeerde in het gelijk gesteld. Die rechter was van oordeel dat de uitspraak van de IPAT dat de vertraging bij de vaststelling van een beslissing in eerste aanleg aan geïntimeerde te wijten was en/of dat hij geen medewerking had verleend aan de behandeling van zijn verzoek, onredelijk en onlogisch was. Die rechter oordeelde eveneens dat er een „*wezenlijk verschil*” was tussen de bewoordingen van artikel 15, lid 1, en die van artikel 11, lid 4, onder b), van de

regeling van 2018, hetgeen erop neerkwam dat het eerstgenoemde artikel niet correct was omgezet in nationaal recht. Daarna is deze zaak aangevochten bij de Supreme Court.

Hoger beroep bij de Supreme Court

- 13 Partijen hebben vastgesteld dat drie vragen door de Supreme Court moeten worden beantwoord:
- (i) Behelst het begrip „vertraging” in de zin van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 slechts vertraging die geheel en uitsluitend kan worden geweten aan de persoon die om internationale bescherming verzoekt, of behelst het elke niet-onaanzienlijke vertraging die aan de verzoeker te wijten is of die kan worden aangemerkt als „afwezigheid van medewerking” van de verzoeker?
 - (ii) Vormt een nationale maatregel tot omzetting van de richtlijn, op grond waarvan een vertraging die gedeeltelijk te wijten is aan de persoon die om internationale bescherming verzoekt, geheel aan hem kan worden geweten en toegang tot de arbeidsmarkt uitsluit, een zodanige voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht dat recht ontstaat op Francovich-schadevergoeding?
 - (iii) Is de Supreme Court verplicht of zou zij – met name gelet op het belangrijke arrest van het Hof in de gevoegde zaken C-322/19 en C-385/19 (KS en MHK tegen IPAT) waarbij artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33/EU is uitgelegd – op grond van artikel 267, derde alinea, VWEU aan het Hof een prejudiciële vraag of vragen moeten stellen over de juiste uitlegging van richtlijn 2013/33/EU en in het bijzonder van het begrip „vertraging” in artikel 15, lid 1, ervan met betrekking tot beslissingen waarbij de toegang tot de arbeidsmarkt wordt geweigerd?
- 14 De Supreme Court heeft de tweede vraag van partijen, om redenen die nog duidelijk worden, niet in aanmerking genomen.

Argumenten van partijen

- 15 Vooraf hebben appellanten betoogd dat de rechter van de High Court blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het aangewezen lid van de IPAT bij haar vaststelling dat de vertraging aan geïntimeerde te wijten was, in wezen de toets van artikel 11, lid 4, onder b), had gehanteerd in plaats van die van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013. Voorts is aangevoerd dat het aangewezen lid de uitlegging van het begrip „vertraging” door het Hof in de zaak KS zodanig heeft toegepast dat daaronder ook de gevolgen van een gebrek aan samenwerking van de verzoeker met de bevoegde nationale autoriteiten vallen en dat zij haar conclusies derhalve heeft gebaseerd op zaken die binnen de macht van geïntimeerde en zijn advocaat lagen, ondanks de beperkingen vanwege COVID-

19 en de vertragingen als gevolg daarvan. Appellanten hebben daarom aangevoerd dat de vraag of de richtlijn correct in Iers recht was omgezet niet aan de orde was en dat de High Court de vordering van geïntimeerde in limine had moeten afwijzen.

- 16 Geïntimeerde sloot zich aan bij het oordeel van de High Court dat het aangewezen lid in wezen de bewoordingen van de richtlijn had toegepast en niet die van de uitvoeringsbepalingen van de regeling van 2018. Hij voerde aan dat de rechter van de High Court een gedetailleerde en omvangrijke analyse van de gebeurtenissen had gemaakt die hadden plaatsgevonden voordat geïntimeerde zijn IPO [2]-vragenlijst had ingediend en dat hij de perioden van vertraging die niet aan hem te wijten waren juist had omschreven, waaronder de vertraging aan de zijde van de staat bij de behandeling van zijn verzoek, de tijd die redelijkerwijs nodig was om een advocaat met behulp van een vertaler instructies te geven, en de ernstige verstoring als gevolg van de COVID-19-pandemie.

Niet-juiste omzetting van richtlijn 2013/33/EU

- 17 Appellanten hebben betoogd dat de rechter van de High Court ten onrechte heeft geoordeeld dat de staat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013 niet correct heeft omgezet en/of uitgevoerd bij artikel 11, lid 4, onder b). Ten eerste hebben appellanten aangevoerd dat de rechter blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door niet de vereiste Unierechtelijke regels van wetsuitlegging toe te passen op grond waarvan hij rekening moet houden met de doelstellingen, de context en de ontstaansgeschiedenis van artikel 15, lid 1. Appellanten hebben betoogd dat de rechter zich had moeten baseren op de overwegingen 11, 23 en 31 van richtlijn 2013, volgens welke de richtlijn tot doel heeft om normen vast te stellen voor de opvang van verzoekers en voor hun toegang tot de arbeidsmarkt. Appellanten voeren aan dat dit doel niet inhoudt dat de lidstaten verplicht zijn om een automatisch recht op toegang te verlenen. Voorts hebben zij aangevoerd dat artikel 15, lid 2, van richtlijn 2013 bepaalt dat de lidstaten slechts ervoor moeten zorgen dat verzoekers „*daadwerkelijk*” toegang tot de arbeidsmarkt hebben en dat het aan geïntimeerde is om aan te tonen waarom het Ierse systeem „*in de praktijk [...] onmogelijk of uiterst moeilijk*” uitvoerbaar is (conclusie van advocaat-generaal Richard de la Tour in de zaak KS, punt 74).
- 18 Ten tweede hebben appellanten aangevoerd dat het binnen de beoordelingsmarge van de staat viel om artikel 15, lid 1, om te zetten door toevoeging van de woorden „*attributed in part*” (gedeeltelijk te wijten) in artikel 11, lid 4, onder b). Appellanten hebben betoogd dat het vereiste dat een verzoeker snel juridisch advies inwint en zijn verzoek om internationale bescherming „*zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk is*” indient (zie artikel 27, lid 1, van de International Protection Act 2015) passende „voorwaarden [zijn waaronder verzoekers] toegang tot de arbeidsmarkt krijgen” op grond van artikel 15, lid 2, van richtlijn 2013. Appellanten hebben ook gesteld dat het oordeel van de rechter dat de bewoordingen van artikel 11, lid 4, onder b), verder gingen dan de discretionaire bevoegdheid van de staat, niet strookt met de uitspraak in de zaak KS dat de

medewerking van een verzoeker het criterium is om te bepalen of vertraging aan hem of haar te wijten is. Het Hof sluit derhalve niet uit dat andere overwegingen dan het gedrag van een verzoeker kunnen bijdragen aan algehele „vertraging” van het proces. Ten derde hebben appellanten aangevoerd dat de rechter, voordat hij zich boog over de kwestie van mogelijke aansprakelijkheid van de staat voor de onjuiste omzetting van het Unierecht, had moeten bepalen (i) of het mogelijk was om artikel 11, lid 4, uit te leggen in overeenstemming met artikel 15, lid 1, van de richtlijn („welwillende uitlegging”), en zo nee, (ii) of artikel 15, lid 1, rechtstreekse werking in de staat heeft, onder verwijzing naar onder andere de arresten van het Hof in de zaak [REDACTED] (zaak C-356/05) en [REDACTED] II (zaak C-573/17).

- 19 Geïntimeerde heeft betoogd dat de High Court terecht heeft geoordeeld dat de staat richtlijn 2013 niet juist had omgezet, ondanks de beoordelingsbevoegdheid die artikel 15, lid 2, aan elke lidstaat verleent. Geïntimeerde heeft de stelling van appellanten verworpen dat artikel 11, lid 4, onder b), een getrouwe omzetting van artikel 15, lid 1, vormt en heeft betoogd dat de rechter voldoende rekening heeft gehouden met het doel van artikel 15, lid 1, dat erin bestaat dat de lidstaten ervoor zorgen dat verzoekers om internationale bescherming „*daadwerkelijk toegang tot [de] arbeidsmarkt hebben*” (artikel 15, lid 2); deze opvangvoorziening heeft het Hof in het arrest KS erkend als een bij richtlijn 2013 verleend „recht” en is in artikel 20, lid 5, en in de overwegingen 11, 25 en 35 en in artikel 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna „Handvest”) uitgedrukt als een „aspect van menselijke waardigheid”.
- 20 Voorts heeft geïntimeerde aangevoerd dat de rechter terecht heeft geoordeeld dat de toevoeging van de woorden „*attributed in part*” (gedeeltelijk te wijten) buiten de beoordelingsmarge van de staat viel en dat in punt 165 van zijn uitspraak was aangegeven dat het extra zinsdeel tot gevolg had dat een verzoeker de toegang tot de arbeidsmarkt wordt ontzegd indien een onaanzienlijke vertraging aan hem kan worden geweten. Geïntimeerde heeft dus de uitlegging van artikel 15, lid 1, van appellanten betwist op grond waarvan een lidstaat de toegang tot de arbeidsmarkt kan weigeren indien aan een verzoeker te wijten vertraging neerkomt op *aanzienlijke* vertraging, ongeacht andere externe factoren. Hij heeft betoogd dat deze benadering geen rechtvaardiging kan zijn voor de bewoordingen die feitelijk in de omzettingsregeling zijn gebruikt.

Verwijzingsbeslissing

- 21 In dit hoger beroep wordt een belangrijke vraag opgeworpen over de inhoud van de betekenis van het begrip „vertraging” dat wordt gebruikt in artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013. De Supreme Court is van oordeel dat het begrip „vertraging” nader moet worden verduidelijkt in een situatie waarin dat begrip door het Hof niet eerder volledig is onderzocht.

- 22 Voor een goed begrip van de vragen die aan de orde zijn, is het nuttig om enkele bijzonderheden van het verloop van deze zaak op een rij te zetten.
- 23 De eerste periode van vertraging betreft de periode vanaf het eerste verzoek om internationale bescherming van geïntimeerde op 2 september 2019 tot en met 12 december 2019 toen hij bij de IPO was en een exemplaar van de IPO 2-vragenlijst ontving die hij moest invullen zodat zijn verzoek in behandeling kon worden genomen. De Supreme Court is het met de rechter eens dat de vertraging in deze periode op geen enkele wijze aan geïntimeerde te wijten is, aangezien hij niet persoonlijk in kennis was gesteld van een datum voor een eerdere afspraak en het gesprek op 12 december 2019 op zijn aandringen was geregeld. Die vertraging kan alleen aan appellanten worden geweten. De vragenlijst moest vóór 6 januari 2020 worden teruggestuurd. Aangezien de Legal Aid Board geïntimeerde voor het eerst op 28 januari 2020 naar een advocaat heeft verwezen, lijkt het erop dat vertraging gedurende een redelijke periode na 28 januari 2020 voor het invullen van het formulier niet aan hem kan worden geweten. Hiervoor is immers enkele keren uitstel verleend. Hoewel op 5 februari en op 20 februari 2020 aan geïntimeerde uitstel is verleend, was de vragenlijst op 4 maart echter nog steeds niet ingevuld. Alleen vanwege de uitbraak van COVID-19 en de daarmee verband houdende beperkingen is aan alle verzoekers om internationale bescherming op 16 maart 2020 nogmaals uitstel verleend, waarvan geïntimeerde gebruik kon maken tot 1 mei 2020. Op dat moment was de vragenlijst nog niet teruggestuurd en opmerkelijk is dat pas op 17 juli 2020 nogmaals om uitstel is verzocht. Niet relevant is het feit dat de IPO bereid is geweest om een aantal malen uitstel te verlenen om de vragenlijst aan te leveren. Het verzoek kon niet in behandeling worden genomen als geïntimeerde niet had voldaan aan zijn verplichtingen om de vereiste gegevens te verstrekken. De IPO had het recht om meerdere malen uitstel te verlenen omdat het verzoek om internationale bescherming zonder de ingevulde vragenlijst niet kon worden behandeld.
- 24 De Supreme Court is van oordeel dat in de periode van negen maanden vanaf het moment waarop geïntimeerde voor het eerst om internationale bescherming verzocht, een aantal keren sprake is geweest van aanzienlijke vertraging zijnerzijds bij de aanlevering van de vragenlijst die de IPO nodig had voor de behandeling van zijn verzoek. Zelfs wanneer rekening wordt gehouden met de totaal onvoorziene omstandigheden van de COVID-19-pandemie, is de vertraging aan de zijde van geïntimeerde in deze zaak moeilijk te begrijpen en bestaat daarvoor eigenlijk geen afdoende verklaring. Was de COVID-19-pandemie er niet geweest, dan zou de IPO niet bereid zijn geweest om geïntimeerde wederom uitstel te verlenen voor het invullen van de vragenlijst. Hierbij moet ook worden opgemerkt dat geïntimeerde op of rond 20 juni 2020 verzocht om toegang tot de arbeidsmarkt. Op dat moment had hij de IPO nog niet de noodzakelijke gegevens verstrekt voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming. Indien de vragenlijst tijdig was teruggestuurd aan de IPO, dan wijst niets erop dat het verzoek van geïntimeerde niet had kunnen worden behandeld binnen de periode van negen maanden die begon op 2 september 2019.

- 25 De Supreme Court is zich goed bewust van de uitspraak van het Hof in de zaak KS. In punt 74 daarvan heeft het Hof als volgt geoordeeld:

„74. Met de tweede vraag in zaak C-385/19 wenst de International Protection Appeals Tribunal in wezen te vernemen welke handelingen een vertraging kunnen opleveren die te wijten is aan de aanvrager van internationale bescherming in de zin van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33.

75. Om te beginnen moet worden vastgesteld, zoals de advocaat-generaal in de punten 99 en volgende van zijn conclusie heeft gedaan, dat richtlijn 2013/33 dienaangaande geen enkele aanwijzing bevat.”

- 26 Het is derhalve duidelijk dat de richtlijn zelf geen enkele aanwijzing bevat welke handelingen een vertraging opleveren die te wijten is aan een aanvrager van internationale bescherming.

- 27 Vervolgens heeft het Hof in de punten 76 tot en met 80 als volgt geoordeeld:

„76. Bijgevolg moet worden verwezen naar de gemeenschappelijke procedureregels voor de toekenning van internationale bescherming die zijn ingevoerd bij richtlijn 2013/32, die, zoals in punt 60 van het onderhavige arrest is vastgesteld, in aanmerking moet worden genomen bij de uitlegging van de bepalingen van richtlijn 2013/33.

77. Uit artikel 31, lid 3, van richtlijn 2013/32 volgt dat een vertraging in de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming te wijten is aan de verzoeker wanneer hij de krachtens artikel 13 van deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet nakomt. Volgens dat artikel 13 is de verzoeker verplicht om met de bevoegde autoriteiten samen te werken om zijn identiteit en andere in artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/95 bedoelde elementen vast te stellen, te weten zijn leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, nationaliteit(en), land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere asiolverzoeken, reisroutes, reisdocumenten en de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient. De op de verzoeker rustende verplichting tot samenwerking impliceert dat deze zoveel mogelijk de gevraagde bewijsstukken en, in voorkomend geval, de gevraagde toelichtingen en inlichtingen verstrekt (arrest van 14 september 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punt 38).

78. Artikel 13 van richtlijn 2013/32 staat de lidstaten ook toe aan de verzoeker andere verplichtingen op te leggen die noodzakelijk zijn voor de behandeling van zijn verzoek, met name de verplichting om zich bij de bevoegde autoriteiten te melden of op een bepaalde datum en op een bepaalde plaats te verschijnen en de verplichting om de autoriteiten in te lichten over zijn huidige verblijfplaats. Het staat hun tevens toe de verzoeker te fouilleren, te fotograferen of zijn verklaringen op te nemen.

79. *Uit de voorgaande overwegingen volgt in wezen dat vertraging bij de behandeling van een verzoek om internationale bescherming kan worden geweten aan de verzoeker wanneer deze heeft nagelaten met de bevoegde nationale autoriteiten samen te werken. Gelet op het vereiste van eenvormige uitlegging en toepassing van het Unierecht, zoals in herinnering gebracht in de punten 57 en volgende van het onderhavige arrest, is deze uitlegging zelfs geboden wanneer richtlijn 2013/32 wegens een specifieke afwijkende handeling, in casu Protocol nr. 21, in de betrokken lidstaat niet van toepassing is.*

80. *Gelet op de voorgaande overwegingen dient op de tweede vraag in zaak C-385/19 te worden geantwoord dat artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33 aldus moet worden uitgelegd dat de vertraging bij de vaststelling van een beslissing in eerste aanleg betreffende een verzoek om internationale bescherming aan de aanvrager van internationale bescherming kan worden geweten wanneer die vertraging het gevolg is van een gebrek aan samenwerking van die verzoeker met de bevoegde autoriteiten.”*

- 28 Uit de hierboven aangehaalde passage blijkt dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt de verplichting heeft om samen te werken met de bevoegde autoriteiten van een lidstaat voor de behandeling van zijn verzoek. Dit houdt onder meer in dat hij relevante informatie over zijn nationaliteit, achtergrond, en dergelijke verstrekt. Het Hof heeft echter opgemerkt dat de richtlijn geen enkele aanwijzing bevat welke handelingen een vertraging kunnen opleveren die te wijten is aan een verzoeker. In deze zaak was er sprake van vertraging bij de behandeling van het verzoek om internationale bescherming. Een verzoek om internationale bescherming kan niet worden behandeld zonder dat de gegevens zijn verstrekt waarom wordt gevraagd in de eerder genoemde vragenlijst. In deze zaak is de vragenlijst pas op 25 augustus 2020 ingediend, bijna twaalf maanden na aankomst van geïntimeerde in dit land. De staat kan niet worden verweten dat niet vóór die datum op het verzoek om internationale bescherming is beslist. Er zij aan herinnerd dat geïntimeerde, toen hij op of rond 20 juni 2020 verzocht om toegang tot de arbeidsmarkt, nog niet aan de IPO de vereiste gegevens had verstrekt voor de behandeling van zijn verzoek. Bij eerste beschouwing van de feiten en omstandigheden in deze zaak kan worden gesteld dat de vertraging bij de behandeling van het verzoek om internationale bescherming geheel aan geïntimeerde te wijten was, daar de IPO zijn verzoek simpelweg niet kon behandelen wanneer hij niet samenwerkte met de IPO voor de beoordeling van de verschillende elementen als bedoeld in artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011.
- 29 Niettemin is een deel van de vertraging in de betreffende periode niet te wijten aan geïntimeerde, met name met betrekking tot de periode tussen september en december 2019. Een essentieel onderdeel van alle systemen voor de behandeling van dergelijke verzoeken is ook dat de personen die om internationale bescherming verzoeken hulp krijgen, waaronder waar nodig juridische bijstand en

vertaaldiensten, zodat zij worden ondersteund bij de nakoming van hun verplichtingen. Tijdens deze procedure is namens de staat aangetoond hoe lang het doorgaans duurt voordat de IPO 2-vragenlijst wordt ingediend. Dit duurt gemiddeld ongeveer zeven weken. Het verzoek kon in deze zaak simpelweg niet worden behandeld vanwege de vertraging bij de aanlevering van de vragenlijst. De Supreme Court is zich ervan bewust dat de behandeling van dergelijke verzoeken door de uitbraak van de COVID-19-pandemie is verstoord. Een deel van de vertraging in deze zaak is echter eenvoudigweg niet te verklaren en kan alleen aan geïntimeerde worden geweten.

- 30 Dit werpt de volgende vraag op: hoe moeten de verschillende elementen van de vertraging bij de behandeling van dit verzoek om internationale bescherming worden toegerekend? Zoals het Hof heeft opgemerkt, bevat richtlijn 2013 geen enkele aanwijzing welke handelingen een vertraging kunnen opleveren die te wijten is aan een aanvrager van internationale bescherming. Is het voor de vraag wat wordt verstaan onder „vertraging” in artikel 15, lid 1, juist om de totale duur in aanmerking te nemen en om de omvang van de vertraging die aan geïntimeerde zelf te wijten is te beoordelen tegenover vertraging aan de zijde van de staat? Kan worden gesteld dat een situatie van aanzienlijke, onverklaarde vertraging aan de zijde van een verzoeker om internationale bescherming, een vertraging oplevert die „aan de verzoeker is te wijten”, hoewel er ook sprake was van enige vertraging aan de zijde van de staat? Met andere woorden, kan een deel van de totale vertraging „aan de verzoeker te wijten” zijn in de zin van de richtlijn of moet vertraging bij de behandeling van het verzoek uitsluitend aan de verzoeker worden geweten?
- 31 Een andere vraag doet zich voor in verband met de omzetting van richtlijn 2013 bij de regeling van 2018. Op grond van de richtlijn heeft een verzoeker recht op toegang tot de arbeidsmarkt indien niet binnen negen maanden een beslissing op zijn verzoek om internationale bescherming is genomen en de vertraging bij de beslissing „niet aan de verzoeker is te wijten”, in tegenstelling tot de bewoordingen van de regeling van 2018: „cannot be attributed, or attributed in part, to the applicant” (niet te wijten is of gedeeltelijk te wijten is aan de verzoeker). De Supreme Court is van oordeel dat een deel van de vertraging in deze zaak niet aan de verzoeker kan worden geweten, namelijk ten aanzien van de periode tussen september 2019, toen hij zijn verzoek om internationale bescherming voor het eerst indiende, en de dag in december 2019, toen hij bij de IPO was en de vragenlijst ontving. De Supreme Court is echter eveneens van oordeel dat er sprake was van aanzienlijke vertraging aan de zijde van geïntimeerde bij het invullen van de vragenlijst en dat er dus sprake was van aan hem te wijten vertraging. Moet derhalve worden onderzocht wat het effect is van het zinsdeel „attributed in part” (gedeeltelijk te wijten) in de regeling van 2018? Impliceert de toevoeging van dat zinsdeel in de regeling van 2018 dat de staat richtlijn 2013 niet juist heeft omgezet, gelet op de beoordelingsmarge waarover de staat beschikt bij de keuze hoe hij de richtlijn omzet?

- 32 In hoeverre zijn Unierechtelijke regels van wetsuitlegging van belang bij de beoordeling van de bewoordingen van artikel 15, lid 1, van de richtlijn en ook de doelstelling, de context en de ontstaansgeschiedenis ervan (zie HK tegen Federale Pensioendienst (zaak C-45/22), Imperial Tobacco Bulgaria (zaak C-55/21), en NovaText GmbH tegen Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg (zaak C-531/20)? Appellanten hebben zich ter staving van hun argumenten gebaseerd op een aantal overwegingen van de richtlijn. In de eerste plaats is verwezen naar overweging 11, die als volgt luidt:

„Er moeten normen worden vastgesteld voor de opvang van verzoekers die voldoende zijn om een menswaardige levensstandaard en vergelijkbare levensomstandigheden in alle lidstaten te waarborgen.”

- 33 Ook is verwezen naar overweging 23, die als volgt luidt:

„Om de zelfstandigheid van verzoekers te bevorderen en de grote verschillen tussen de lidstaten te beperken, is het essentieel duidelijke regels vast te stellen met betrekking tot de toegang van verzoekers tot de arbeidsmarkt.”

- 34 De opmerkingen van advocaat-generaal Richard de la Tour in de zaak KS, in punt 74, zijn eveneens van belang. Daarin heeft hij het volgende opgemerkt:

„74. Ten eerste moeten de lidstaten, ook al zijn zij bevoegd om andere voorwaarden te stellen dan de uitdrukkelijk in artikel 15, lid 1, van deze richtlijn genoemde voorwaarden, niettemin daadwerkelijke toegang tot de arbeidsmarkt garanderen. Met andere woorden, bij ontbreken van Unierechtelijke voorschriften mogen de voorwaarden die door elk van de lidstaten worden vastgesteld met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken. In dit verband lijkt een nationale regel die ertoe strekt een verzoeker de hoedanigheid van verzoeker te ontnemen omdat ten aanzien van hem een overdrachtsprocedure wordt toegepast, in strijd te zijn met het door de Uniewetgever neergelegde beginsel, voor zover die regel verhindert dat de verzoeker de rechten geniet die met die status zijn verbonden.

75. Ten tweede kunnen de lidstaten weliswaar, om redenen van hun werkgelegenheidsbeleid, voorrang geven aan bepaalde categorieën van de bevolking, maar daarbij gaat het enkel om onderdanen van de Unie, onderdanen van de Europese Economische Ruimte en onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied verblijven. Uit artikel 15, lid 2, van richtlijn 2013/33 vloeit voort dat het dus niet is toegestaan om om redenen van nationaal werkgelegenheidsbeleid onderscheid te maken tussen de verzoekers naargelang hun verzoek in behandeling zal worden genomen door de ontvangende lidstaat, dan wel de lidstaat die op basis van de in

verordening nr. 604/2013 vastgestelde criteria door de bevoegde nationale autoriteiten als verantwoordelijk is aangewezen.”

- 35 De Supreme Court stelt zich voorlopig op het standpunt dat het gebruik van de woorden „*attributed in part*” (gedeeltelijk te wijten) niet tot de conclusie leidt dat Ierland richtlijn 2013 niet juist heeft omgezet, aangezien de Supreme Court, zoals advocaat-generaal Richard de la Tour het heeft verwoord, meent dat „*de voorwaarden [...] met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk [mogen] maken*”.
- 36 Het standpunt dat de toevoeging van de woorden „*attributed in part*” (gedeeltelijk te wijten) in de regeling van 2018 geen onjuiste omzetting van richtlijn 2013 inhoudt, is echter gebaseerd op het standpunt dat het in de richtlijn gehanteerde begrip „vertraging” aldus moet worden opgevat dat de verdragingshandelingen aan de zijde van een verzoeker ook worden beoordeeld evenals de vraag of die handelingen zodanig van aard zijn dat zij vertraging opleveren die aan de verzoeker te wijten is. Is het voor een beslissing op het verzoek om internationale bescherming – nu het Hof geen richtsnoeren heeft gegeven ten aanzien van de vraag wat „vertraging” oplevert – de juiste benadering om ten aanzien vertraging in de zin van artikel 15, lid 1, bij de beoordeling van de verschillende elementen die de vertraging opleveren rekening te houden met de handelingen van de verzoeker enerzijds en die van de nationale autoriteiten anderzijds? Kunnen verdragingshandelingen aan de zijde van de staat zwaarder wegen dan verdragingshandelingen aan de zijde van een verzoeker? Zo ja, hoe moet dat worden beoordeeld? En is de richtlijn juist omgezet in Iers recht bij de regeling van 2018 in omstandigheden waarin de toevoeging van de woorden „*attributed in part*” (gedeeltelijk te wijten) de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk lijkt te maken?
- 37 In deze omstandigheden wordt het Hof krachtens artikel 267, derde alinea, VWEU gevraagd uitspraak te doen over de volgende vragen betreffende de uitlegging van richtlijn 2013 en over de vraag of deze richtlijn juist is omgezet bij de regeling van 2018.
1. In de zaak K.S. heeft het Hof opgemerkt dat richtlijn 2013/33/EU geen enkele aanwijzing bevat welke handelingen een vertraging kunnen opleveren die te wijten is aan de persoon die om internationale bescherming verzoekt in de zin van artikel 15, lid 1, van de richtlijn. Moet voor de vraag welke handelingen een vertraging kunnen opleveren die aan een verzoeker te wijten is, rekening worden gehouden met het feit dat een verzoeker, zoals in casu geïntimeerde, geen enkele informatie heeft verstrekt (door beantwoording van de vragenlijst) gedurende meer dan de in artikel 15 van de richtlijn genoemde termijn van negen maanden?
 2. Behelst het begrip „vertraging” in de zin van artikel 15, lid 1, van richtlijn 2013/33/EU slechts vertraging die geheel en uitsluitend kan worden geweten

aan de persoon die om internationale bescherming verzoekt, of behelst het elke niet-onaanzienlijke vertraging die aan de verzoeker te wijten is of die kan worden aangemerkt als „afwezigheid van medewerking” van de verzoeker?

3. Kan in omstandigheden waarin sprake is van aanzienlijke, onverklaarde vertraging aan de zijde van een persoon die om internationale bescherming verzoekt en waarin ook sprake is van vertraging aan de zijde van de staat en van vertraging als gevolg van externe factoren, zoals factoren die verband houden met COVID-19, een deel van de totale vertraging „aan de verzoeker te wijten” zijn in de zin van richtlijn 2013/33/EU of moet elke vertraging bij de behandeling van het verzoek uitsluitend worden geweten aan de verzoeker?
4. Impliceert de toevoeging van het zinsdeel „*attributed in part*” (gedeeltelijk te wijten) in artikel 11, lid 4, onder b), van de European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018, S.I. nr. 230/2018, dat Ierland richtlijn 2013/33/EU niet juist heeft omgezet, gelet op de beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken bij de keuze hoe zij de richtlijn omzetten en in omstandigheden waarin de toevoeging van dit zinsdeel de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk lijkt te maken?