



## Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
E. SHARPSTON  
van 29 november 2018<sup>1</sup>

**Gevoegde zaken C-582/17 en C-583/17**

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie  
tegen  
H. (C-582/17)  
R. (C-583/17)**

[verzoek van de Raad van State (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend – Opeenvolgende verzoeken ingediend in twee lidstaten – Terugnameverzoek – Toepassing door de verzoekende lidstaat van de criteria om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is – Artikel 27 – Vraag of de omvang van de rechterlijke toetsing de onjuiste toepassing van de criteria van hoofdstuk III door de verzoekende lidstaat bestrijkt”

1. Met deze twee verzoeken om een prejudiciële beslissing vraagt de Raad van State (Nederland) verduidelijking over de toepassing van verordening (EU) nr. 604/2013 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.<sup>2</sup> Wanneer onderdanen van een derde land zich van een lidstaat naar een andere lidstaat verplaatsen en in elke lidstaat een verzoek om internationale bescherming indienen, verzendt de tweede lidstaat een terugnameverzoek en neemt hij een besluit tot overdracht van de betrokkene aan de eerste lidstaat. De verwijzende rechter wenst te vernemen: i) of de tweede lidstaat de criteria van de Dublin III-verordening (met name die betreffende de eenheid van het gezin) kan (of zelfs moet) toepassen om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is; en ii) of de door die verordening gewaarborgde rechten van bezwaar of beroep kunnen worden aangewend om op te komen tegen een onjuiste toepassing van die criteria.

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 (PB 2013, L 180, blz. 31; hierna: „Dublin III-verordening”). Deze verordening is een onderdeel van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS). Andere maatregelen omvatten richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9; hierna: „erkenningsrichtlijn”), en 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 2013, L 180, blz. 60; hierna: „procedurerichtlijn”).

## Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

2. Artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”)<sup>3</sup> waarborgt het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven.<sup>4</sup> Artikel 47, eerste alinea, bepaalt dat eenieder wiens door het Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte.<sup>5</sup>

3. In artikel 52, lid 3, is bepaald dat voor zover het Handvest „rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het [EVRM], de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde [zijn] als die welke er door [het EVRM] aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt”.

## Dublin III-verordening

4. Het Dublinsysteem voorziet in de criteria en instrumenten aan de hand waarvan kan worden bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming.<sup>6</sup>

5. De overwegingen bij de Dublin III-verordening bevatten de volgende verklaringen:

- Het CEAS bevat een duidelijke en hanteerbare methode om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek.<sup>7</sup>
- Deze methode moet zijn gebaseerd op objectieve en zowel voor de lidstaten als voor de betrokken asielzoekers eerlijke criteria. Met de methode moet met name snel kunnen worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is [...].<sup>8</sup>
- Overeenkomstig het EVRM en het Handvest dient voor de lidstaten bij de toepassing van de Dublin III-verordening de eerbiediging van het familie- en gezinsleven voorop te staan.<sup>9</sup>
- Teneinde de rechten van de betrokkenen daadwerkelijk te beschermen, dienen, overeenkomstig met name de rechten die zijn erkend in artikel 47 van het Handvest, juridische waarborgen te worden ingebouwd en dient een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen besluiten tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat te worden gewaarborgd. Teneinde de naleving van het internationale recht te waarborgen, dient een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen dergelijke besluiten zowel betrekking te hebben op de toepassing van de Dublin III-verordening als op de juridische en feitelijke situatie in de lidstaat aan welke de verzoeker wordt overgedragen.<sup>10</sup>

3 PB 2010, C 83, blz. 391.

4 Artikel 7 correspondeert met de rechten vastgesteld in artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”).

5 De rechten die corresponderen met die welke zijn geformuleerd in artikel 47 van het Handvest, staan in de artikelen 6 en 13 van het EVRM.

6 Naast de Dublin III-verordening omvat dit systeem verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van verordening nr. 604/2013 en betreffende verzoeken van rechtshandhaving instanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (PB 2013, L 180, blz. 1; hierna: „Eurodac-verordening”), verordening (EG) nr. 1560/2003 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2003, L 222, blz. 3), gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 (PB 2014, L 39, blz. 1).

7 Overweging 4.

8 Overweging 5.

9 Overweging 14.

10 Overweging 19.

- Wat betreft de behandeling van personen die onder de Dublin III-verordening vallen, zijn de lidstaten gebonden aan hun verplichtingen op grond van instrumenten van internationaal recht, waaronder de desbetreffende jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.<sup>11</sup> De Dublin III-verordening eerbiedigt de grondrechten en is gericht op volledige waarborging van het recht op asiel dat wordt gegarandeerd door artikel 18 van het Handvest, en onder andere van de rechten die zijn vastgelegd in de artikelen 4, 7 en 47 daarvan.<sup>12</sup>

6. Luidens artikel 1 worden in de Dublin III-verordening „de criteria en instrumenten vastgesteld 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 is ingediend (hierna ‚de verantwoordelijke lidstaat’ genoemd)”.<sup>13</sup>

7. In artikel 2 zijn de volgende begrippen gedefinieerd:

- „c) ‚verzoeker’: een onderdaan van een derde land [...] die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen;
- d) ‚behandeling van een verzoek om internationale bescherming’: alle maatregelen in verband met de behandeling van en beslissingen of uitspraken van bevoegde instanties over een verzoek om internationale bescherming overeenkomstig [de procedurerichtlijn] en [de erkenningsrichtlijn], met uitzondering van de procedures waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald krachtens de bepalingen van [de Dublin III-verordening];
- e) ‚intrekking van een verzoek om internationale bescherming’: de handelingen waarmee de verzoeker, overeenkomstig [de procedurerichtlijn], expliciet of stilzwijgend een einde maakt aan de procedures die in werking zijn getreden na de indiening van zijn verzoek om internationale bescherming;

[...]

- g) ‚gezinsleden’: voor zover het gezin reeds in het land van herkomst bestond, de volgende leden van het gezin van de verzoeker die op het grondgebied van de lidstaten aanwezig zijn:
  - de echtgenoot van de verzoeker of de niet-gehuwde partner met wie een duurzame relatie wordt onderhouden, indien in het recht of de praktijk van de betrokken lidstaat niet-gehuwde paren en gehuwde paren op een vergelijkbare manier worden behandeld in het kader van diens recht met betrekking tot onderdanen van een derde land;

[...]”

<sup>11</sup> Overweging 32.

<sup>12</sup> Overweging 39.

<sup>13</sup> Volgens de op 1 maart 2008 in werking getreden overeenkomst tussen de Europese Unie en de Zwitserse Bondsstaat inzake de criteria en mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat of in Zwitserland wordt ingediend, is de Dublin III-verordening op deze staat van toepassing. Die overeenkomst is goedgekeurd bij besluit 2008/147/EG van de Raad van 28 januari 2008 (PB 2008, L 53, blz. 3) en besluit 2009/487/EG van de Raad van 24 oktober 2008 (PB 2009, L 161, blz. 6). Het Dublinsysteem is ook van toepassing op het Vorstendom Liechtenstein. IJsland en Noorwegen passen het Dublinsysteem toe op grond van bilaterale overeenkomsten met de Europese Unie, die bij besluit 2001/258/EG van de Raad van 15 maart 2001 (PB 2001, L 93, blz. 38) zijn goedgekeurd.

8. Artikel 3 heeft als opschrift „Toegang tot de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming”. Het luidt als volgt:

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

2. Wanneer op basis van de in [de Dublin III-verordening] vastgestelde criteria geen verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen, is de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming het eerst werd ingediend, verantwoordelijk voor de behandeling ervan.

Indien het niet mogelijk is een verzoeker over te dragen aan de lidstaat die in de eerste plaats als verantwoordelijke lidstaat is aangewezen, omdat ernstig moet worden gevreesd dat de asielpprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in die lidstaat systeemfouten bevatten die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest [...], blijft de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast de criteria van hoofdstuk III onderzoeken teneinde vast te stellen of een andere lidstaat als verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen.

Indien de overdracht uit hoofde van dit lid niet kan geschieden aan een op grond van de criteria van hoofdstuk III aangewezen lidstaat of aan de eerste lidstaat waar het verzoek werd ingediend, wordt de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast, de verantwoordelijke lidstaat.

[...]”

9. Hoofdstuk III van de verordening („Criteria voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat”) begint met artikel 7, waarin de rangorde van de „hoofdstuk III-criteria” wordt vastgesteld, en bepaalt:

„1. De in dit hoofdstuk vastgestelde criteria aan de hand waarvan de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald, zijn van toepassing in de volgorde waarin zij voorkomen in de tekst.

2. Welke lidstaat met toepassing van de in dit hoofdstuk beschreven criteria de verantwoordelijke lidstaat is, wordt bepaald op grond van de situatie op het tijdstip waarop de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming voor de eerste maal bij een lidstaat indient.

3. Met het oog op de toepassing van de in de artikelen 8, 10 en 16 bedoelde criteria nemen de lidstaten elk beschikbaar bewijs van de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat van gezinsleden, familieleden of andere familierelaties van de verzoeker in aanmerking, op voorwaarde dat een dergelijk bewijs wordt overgelegd vóór de inwilliging van het verzoek tot overname of tot terugname van de betrokkene door een andere lidstaat overeenkomstig respectievelijk de artikelen 22 en 25 en dat in eerste aanleg nog geen beslissing ten gronde is genomen over de vorige verzoeken om internationale bescherming van de verzoeker.”<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Andere artikelen in hoofdstuk III bevatten verdere criteria ter bevordering van de eenheid van het gezin. Zo bepaalt artikel 8 dat in het geval van niet-begeleide minderjarigen de verantwoordelijke lidstaat de lidstaat is waar een gezinslid of een broer of zus van die minderjarige zich wettig ophoudt. Artikel 10 heeft betrekking op verzoekers met een gezinslid in een lidstaat over wiens verzoek in eerste aanleg nog geen beslissing ten gronde is genomen. Artikel 16 heeft betrekking op verzoekers die afhankelijk zijn van een gezinslid dat wettig verblijft in een van de lidstaten. Wanneer een verzoeker om internationale bescherming afhankelijk is van de hulp van zijn kind, broer of zus of ouder dat of die wettig verblijft in een lidstaat, of het kind, de broer of zus, of de ouder afhankelijk is van de verzoeker, en die persoon wettig verblijft in een andere lidstaat dan de lidstaat waar de verzoeker zich ophoudt, dan is de lidstaat waar het gezinslid wettig verblijft (normaliter) de verantwoordelijke lidstaat op grond van artikel 16, lid 2. De artikelen 8, 10 en 16 duid ik hierna gezamenlijk aan als de „criteria inzake de eenheid van het gezin”.

10. Artikel 9 (deel van hoofdstuk III) heeft betrekking op gezinsleden die internationale bescherming genieten. Dat artikel bepaalt: „Wanneer een gezinslid van de verzoeker, ongeacht of het gezin reeds in het land van oorsprong was gevormd, als persoon die internationale bescherming geniet is toegelaten voor verblijf in een lidstaat, is deze lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, mits de betrokkenen schriftelijk hebben verklaard dat zij dat wensen.”

11. Artikel 17, lid 1, luidt: „In afwijking van artikel 3, lid 1, kan elke lidstaat besluiten een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming van een onderdaan van een derde land of een staatloze te behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de in [de Dublin III-]verordening neergelegde criteria niet verplicht.”<sup>15</sup>

12. De verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat zijn vervat in hoofdstuk V. Deze omvatten de verplichting uit hoofde van artikel 18, lid 1, onder a), om „een verzoeker die zijn verzoek in een andere lidstaat heeft ingediend, volgens de in de artikelen 21, 22 en 29 bepaalde voorwaarden over te nemen” en, onder b), om „een verzoeker wiens verzoek in behandeling is en die een verzoek in een andere lidstaat heeft ingediend of die zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat, volgens de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden terug te nemen”.<sup>16</sup>

13. In hoofdstuk VI zijn de procedures voor de over- en terugname van verzoekers om internationale bescherming uiteengezet. Artikel 20, dat is opgenomen in deel I, bepaalt:

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

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

[...]

5. De lidstaat waarbij het verzoek om internationale bescherming is ingediend, is verplicht om, op de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden en met het oog op afronding van de procedure tot bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, over te gaan tot terugname van de verzoeker die zich zonder verblijfstitel in een andere lidstaat ophoudt of daar opnieuw een verzoek heeft ingediend na zijn eerste, in een andere lidstaat ingediende verzoek te hebben ingetrokken tijdens de procedure tot bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is.

[...]”

14. Deel II van hoofdstuk VI betreft de procedures voor overnameverzoeken. Artikel 21, lid 1, luidt: „De lidstaat waarbij een verzoek om internationale bescherming is ingediend en die van mening is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van dit verzoek, kan die andere lidstaat zo spoedig mogelijk en in ieder geval binnen drie maanden na de indiening van het verzoek in de zin van artikel 20, lid 2, om overname verzoeken.”

<sup>15</sup> De artikelen 16 en 17 maken deel uit van de in hoofdstuk IV genoemde afhankelijke personen en discretionaire bepalingen.

<sup>16</sup> Artikel 22 stelt de voorwaarden vast voor de beantwoording van een overnameverzoek. Kort gezegd: de lidstaat die om overname wordt verzocht, verricht de nodige naspeuringen en reageert op het overnameverzoek binnen twee maanden nadat hij het heeft ontvangen. Artikel 24 regelt de indiening van een terugnameverzoek wanneer er in de verzoekende lidstaat geen nieuw verzoek om internationale bescherming is ingediend. Artikel 25 bevat de regels voor de beantwoording van een terugnameverzoek en artikel 29 regelt de werkwijzen en termijnen voor overdrachten.

15. Deel III van hoofdstuk VI zet de procedures voor terugnameverzoeken uiteen. Artikel 23 is van toepassing op gevallen waarin een lidstaat een terugnameverzoek indient wanneer er in de verzoekende lidstaat een nieuw verzoek is ingediend. Het luidt als volgt:

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

2. Een verzoek tot terugname wordt zo snel mogelijk ingediend en in ieder geval binnen twee maanden na ontvangst van de Eurodac-treffer op grond van artikel 9, lid 5, van [de Eurodac-verordening].

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

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

[...]”<sup>17</sup>

16. Artikel 27, lid 1, bepaalt dat verzoekers om internationale bescherming het recht hebben tegen het overdrachtsbesluit bij een rechterlijke instantie een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen, in de vorm van een beroep of een bezwaar ten aanzien van de feiten en het recht.

### **Procedurerichtlijn**

17. Artikel 27, lid 1, bepaalt dat, voor zover de lidstaten voorzien in de mogelijkheid van uitdrukkelijke intrekking van een verzoek om internationale bescherming, zij ervoor moeten zorgen dat de beslissingsautoriteit een beslissing neemt om hetzij de behandeling van het verzoek te beëindigen ofwel het verzoek af te wijzen. Overeenkomstig artikel 28 moeten de lidstaten, wanneer er een gegronde reden is om aan te nemen dat een verzoeker zijn verzoek impliciet heeft ingetrokken of dat hij impliciet van dit verzoek heeft afgezien, er eveneens voor zorgen dat de beslissingsautoriteit beslist om hetzij de behandeling van het verzoek te beëindigen ofwel het verzoek af te wijzen. Een niet-uitputtende opsomming geeft de omstandigheden aan waarin een lidstaat kan aannemen dat van een verzoek om internationale bescherming is afgezien.<sup>18</sup>

18. Artikel 33 stelt de voorwaarden vast waaronder de lidstaten verzoeken om internationale bescherming als niet-ontvankelijk kunnen beschouwen. Dit is onder meer van toepassing wanneer een andere lidstaat internationale bescherming heeft toegekend en wanneer het verzoek een volgend verzoek is en er geen nieuwe elementen of bevindingen zijn in verband met de vraag of de verzoeker voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt overeenkomstig de erkenningsrichtlijn.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Zie voetnoot 16 hierboven.

<sup>18</sup> Dit zijn onder meer gevallen waarin de verzoeker nalaat te antwoorden op verzoeken om informatie te verstrekken die van wezenlijk belang is voor zijn verzoek of wanneer de verzoeker verdwijnt of is vastgesteld dat hij de plaats waar hij verbleef zonder toestemming heeft verlaten.

<sup>19</sup> Artikel 33, lid 2, respectievelijk onder a) en d). Het begrip „volgend verzoek” wordt in artikel 2, onder q), gedefinieerd als een later verzoek om internationale bescherming dat wordt gedaan nadat een definitieve beslissing over een vorig verzoek is genomen. Dit omvat zowel de expliciete intrekking als de intrekking van een verzoek in de zin van artikel 28, lid 1, van de procedurerichtlijn.

## Nationaal recht

19. De Vreemdelingenwet 2000 bepaalt dat een vreemdeling in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd. Een aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd wordt niet in behandeling genomen, indien op grond van de Dublin III-verordening is vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag van de betrokken onderdaan van een derde land.

## Feiten, procedure en prejudiciële vragen

### *H.*

20. Op 21 januari 2016 heeft H. een verzoek om internationale bescherming ingediend in Nederland. Naar aanleiding van een positieve treffer (identificatie) in de Eurodac-databank, hebben de Nederlandse autoriteiten vastgesteld dat H. op 27 december 2015 in Griekenland was geregistreerd en dat zij op 5 januari 2016 in Duitsland een verzoek om internationale bescherming had ingediend. H. betwist die weergave van de feiten. Zij beweert dat haar was geadviseerd haar vingerafdrukken te verstrekken zodat de Duitse autoriteiten de achtergrond van haar zaak konden vaststellen en dat de informatie in Eurodac geen gevolgen zou hebben voor haar verzoek om internationale bescherming in Nederland. Op 21 maart 2016 hebben de Nederlandse autoriteiten overeenkomstig artikel 18, lid 1, onder b), van de Dublin III-verordening een terugnameverzoek naar hun Duitse ambtgenoten gestuurd. De Duitse autoriteiten hebben dit verzoek niet binnen de termijn van twee weken beantwoord, hetgeen volgens Nederland betekende dat Duitsland de lidstaat was die verantwoordelijk is voor de behandeling van H.'s verzoek om internationale bescherming.<sup>20</sup> H. heeft vervolgens betoogd dat de Nederlandse autoriteiten het hoofdstuk III-criterium in artikel 9 van de Dublin III-verordening niet juist hadden toegepast en dat zij in Nederland om internationale bescherming zou mogen verzoeken omdat haar echtgenoot daar reeds asiel heeft gekregen en zij zich bij hem wenste te voegen. Bij besluit van 6 mei 2016 hebben de nationale autoriteiten geoordeeld dat deze grond geen doel trof en hebben zij bevestigd dat H. aan Duitsland moest worden overgedragen. Dat besluit werd in eerste aanleg door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen (Nederland), op andere gronden nietig verklaard, en deze rechter oordeelde dat de bevoegde autoriteiten een nieuw besluit moesten nemen.<sup>21</sup>

21. H. heeft bij de verwijzende rechter beroep ingesteld op grond dat de uitspraak in eerste aanleg onjuist was voor zover die rechter had geoordeeld dat haar beroep op grond van de onjuiste toepassing van het hoofdstuk III-criterium in artikel 9 geen doel trof.

### *R.*

22. R., van Syrische nationaliteit, heeft op 9 maart 2016 in Nederland een verzoek om internationale bescherming ingediend.

23. R. had een eerder verzoek om internationale bescherming ingediend in Duitsland. De Nederlandse autoriteiten waren van oordeel dat Duitsland de lidstaat was die verantwoordelijk is voor de behandeling van haar verzoek en hebben derhalve een terugnameverzoek ingediend overeenkomstig artikel 18, lid 1, onder b), van de Dublin III-verordening. De Duitse autoriteiten hebben dit verzoek in eerste instantie afgewezen omdat R. getrouwd is met een persoon die in Nederland internationale bescherming geniet.

<sup>20</sup> Zie artikel 25, lid 2, van de Dublin III-verordening.

<sup>21</sup> Dat is mijn interpretatie van de feiten van de zaak van H. op basis van de informatie in het nationale dossier.

24. De Nederlandse autoriteiten hebben vervolgens hun Duitse ambtgenoten een verzoek om heroverweging van het terugnameverzoek gedaan op grond dat de huwelijksakte van R. vals was bevonden, zodat het huwelijk dus moest worden geacht niet echt te zijn. Op 1 juni 2016 heeft Duitsland het terugnameverzoek ingewilligd.<sup>22</sup>

25. Bijgevolg hebben de Nederlandse autoriteiten geweigerd het verzoek van R. om internationale bescherming te behandelen.

26. R. heeft hiertegen ingebracht dat Nederland krachtens artikel 9 van de Dublin III-verordening de lidstaat was die verantwoordelijk is voor de behandeling van haar verzoek om internationale bescherming, omdat haar echtgenoot (die internationale bescherming geniet) in Nederland verbleef.

27. Bij besluit van 14 juli 2016 hebben de Nederlandse autoriteiten verklaard dat, aangezien het huwelijk van R. moest worden geacht niet echt te zijn, daaruit volgde dat haar gestelde echtgenoot geen gezinslid was in de zin van artikel 2, onder g), van de Dublin III-verordening. Bijgevolg kon R. zich ter ondersteuning van haar vordering niet beroepen op artikel 9 van deze verordening. Bovendien was het niet nodig om het criterium uit artikel 9 in hoofdstuk III toe te passen, aangezien het in de zaak van R. om een terugnameverzoek en niet om overnameverzoek ging.

28. Bij uitspraak van 11 augustus 2016 heeft de rechtbank Den Haag (Nederland) dat besluit op twee gronden vernietigd. In de eerste plaats heeft deze rechter geoordeeld dat de Nederlandse autoriteiten niet hebben onderzocht of R. een duurzame relatie met haar partner onderhield in de zin van artikel 2, onder g), van de Dublin III-verordening, en dat een onderdaan van een derde land zich wel degelijk op artikel 9 van die verordening kon beroepen, ongeacht of de bevoegde autoriteiten een terugnameverzoek dan wel een overnameverzoek hebben ingediend.

29. De Nederlandse autoriteiten hebben daarop beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

30. In de verwijzingsbeslissing in zaak C-582/17 staat dat de feiten en omstandigheden in wezen identiek zijn aan die in zaak C-583/17. De motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing in die zaak stemt dus overeen met die van de verwijzingsbeslissing in zaak C-583/17. Dezelfde kamer van de Raad van State heeft beide zaken behandeld en op dezelfde dag de respectieve verwijzingsbeslissingen gegeven.

31. De verwijzende rechter is van oordeel dat een verzoeker om internationale bescherming krachtens de Dublin III-verordening tegen een overdrachtsbesluit kan opkomen op grond dat de in hoofdstuk III vastgestelde criteria ter bepaling van de verantwoordelijkheid *uitsluitend* in de lidstaat waar het verzoek voor het *eerst* is ingediend, onjuist zijn toegepast. Wanneer een dergelijk besluit als gevolg van een terugnameverzoek wordt uitgevaardigd, kan daar in de verzoekende lidstaat (in casu Nederland) slechts in uitzonderlijke omstandigheden tegen worden opgekomen: namelijk, i) het verzoek is onvolledig of bevat onjuiste informatie; ii) het verzoek is niet tijdig verzonden; iii) de in artikel 19, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening geformuleerde regel is verkeerd toegepast<sup>23</sup>; iv) in de verantwoordelijke lidstaat is sprake van aan het systeem gerelateerde tekortkomingen van de

22 Naar ik heb begrepen, heeft Nederland Duitsland verzocht zijn standpunt te heroverwegen op basis van artikel 5, lid 2, van verordening (EG) nr. 1560/2003; zie ook de conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak X (C-47/17 en C-48/17, EU:C:2018:212, punt 81; arrest van 13 november 2018, EU:C:2018:900).

23 Overeenkomstig artikel 19, lid 2, van de Dublin III-verordening komen de verplichtingen van de aangezochte lidstaat om een verzoeker terug te nemen, te vervallen in omstandigheden waarin de betrokken staat kan aantonen dat de betrokkene het grondgebied van de lidstaten ten minste drie maanden heeft verlaten. Die bepaling stelt de aangezochte lidstaat in staat te beoordelen of hij inderdaad de verantwoordelijke lidstaat is in de zin van de Dublin III-verordening, rekening gehouden met alle bewijsmiddelen of indirecte bewijzen die relevant zouden kunnen zijn als bepaald in artikel 22, lid 2, en verordening nr. 1560/2003.



asielprocedure en van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers die ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat de verzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest, als bedoeld in artikel 3, lid 2, van de Dublin III-verordening; of v) de overdracht is in strijd met artikel 4 van het Handvest.

32. De verwijzende rechter wenst echter te vernemen of zijn opvatting over de uitlegging van de Dublin III-verordening strookt met de uitlegging van artikel 27 van die verordening door het Hof.<sup>24</sup> De verwijzende rechter wijst erop dat het Hof zich nog niet heeft uitgesproken over de vraag of een verzoeker tegen een overdrachtsbesluit kan opkomen op grond dat de hoofdstuk III-criteria uitsluitend in de lidstaat waar een verzoek om internationale bescherming voor het eerst is ingediend, onjuist zijn toegepast. Dienovereenkomstig verzoekt de verwijzende rechter het Hof om een antwoord op de volgende vragen:

- „1) Moet [de Dublin III-verordening] aldus worden uitgelegd dat slechts de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming voor het eerst is ingediend, is belast met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat, met als gevolg dat een vreemdeling alleen in die lidstaat krachtens artikel 27 van [die verordening] in rechte kan opkomen tegen een onjuiste toepassing van een in hoofdstuk III van [de Dublin III-verordening] genoemd verantwoordelijkheids criterium, waaronder artikel 9?<sup>[25]</sup>
- 2) In hoeverre is bij de beantwoording van vraag 1 van belang dat in de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming voor het eerst is ingediend reeds een besluit op dit verzoek is genomen dan wel de vreemdeling dit verzoek voortijdig heeft ingetrokken?”

33. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door R., de Finse, de Duitse, de Nederlandse, de Zwitserse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk alsmede de Europese Commissie. Ter terechtzitting op 4 september 2018 hebben H., Duitsland, Finland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Commissie hun standpunten mondeling toegelicht.

## Beoordeling

### *Opmerkingen vooraf*

34. De verwijzende rechter verklaart dat de bevoegde autoriteiten zich op het standpunt hadden gesteld dat de respectieve huwelijken van H. en R. met onderdanen van een derde land aan wie in Nederland internationale bescherming was toegekend, niet echt waren. Althans in het geval van R. werd in eerste aanleg vastgesteld dat zij niet ten genoegen van de bevoegde autoriteiten het bewijs van haar huwelijk had geleverd.

35. Overeenkomstig artikel 2, onder g), van de Dublin III-verordening heeft de term „gezinsleden” niet alleen betrekking op echtgenoten, maar ook op niet-gehuwde partners die een duurzame relatie onderhouden.<sup>26</sup> Het is derhalve noodzakelijk dat de bevoegde autoriteiten onderzoeken of de gestelde echtgenoot in elk geval een gezinslid in de zin van deze bepaling is, teneinde vast te stellen of artikel 9 van deze verordening van toepassing zou kunnen zijn op H. of R.

24 Arresten van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409), en 7 juni 2016, Karim (C-155/15, EU:C:2016:410).

25 In zaak C-582/17, H., stelt de verwijzende rechter dezelfde vraag als de eerste vraag in zaak C-583/17, R. In zaak C-582/17, H., is er geen tweede vraag.

26 Zie punt 7 hierboven.

## *Terugnameverzoeken*

36. De grondslag voor de terugnameprocedure is onduidelijk, zowel in het geval van H. als in het geval van R. Volgens de verwijzende rechter hebben de Nederlandse autoriteiten voor zowel H. als R. een terugnameverzoek ingediend op grond van artikel 18, lid 1, onder b), van de Dublin III-verordening. Ter terechtzitting heeft Nederland echter betoogd dat deze verzoeken op grond van artikel 20, lid 5, van die verordening hadden moeten worden ingediend, aangezien zowel H. als R. zich in Nederland zonder verblijfstitel ophielden en de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat nog niet was afgerond.

37. De bepalingen van artikel 18, lid 1, onder b), c) en d), en artikel 20, lid 5, van de Dublin III-verordening hebben betrekking op de verschillende omstandigheden waarin een verzoeker om internationale bescherming een eerste verzoek indient en zich vervolgens naar een andere lidstaat verplaatst en daar een tweede verzoek indient.<sup>27</sup> Deze bepalingen verwijzen onder meer in artikel 23 van die verordening uitdrukkelijk naar de voorwaarden voor de terugname van verzoekers om internationale bescherming.

38. Overeenkomstig de definitie van „behandeling van een verzoek om internationale bescherming” in artikel 2, onder d), is artikel 18, lid 1, onder b), van toepassing indien een dergelijke verplaatsing gebeurt tijdens de inhoudelijke beoordeling van het asielverzoek (in de zin van de erkenningsrichtlijn). Die bepaling is niet van toepassing indien de procedure voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat niet is afgerond in het specifieke geval. Artikel 18, lid 1, onder c), is de toepasselijke bepaling wanneer verzoekers om internationale bescherming het asielverzoek intrekken in de zin van artikel 27 (het verzoek wordt expliciet ingetrokken) of artikel 28 (het verzoek wordt impliciet ingetrokken of er wordt impliciet van het verzoek afgezien) van de procedurerichtlijn terwijl het verzoek inhoudelijk wordt behandeld.<sup>28</sup> Artikel 18, lid 1, onder d), is van toepassing indien het verzoek om internationale bescherming in de eerste lidstaat na inhoudelijke behandeling wordt afgewezen.<sup>29</sup> De terugnameprocedure wordt ingeleid op grond van artikel 20, lid 5, wanneer de inhoudelijke beoordeling van het verzoek om internationale bescherming nog niet van start is gegaan en nog moet worden bepaald welke lidstaat op grond van de Dublin III-verordening verantwoordelijk is.

39. Welke van die bepalingen hier de juiste grondslag vormt voor beide terugnameprocedures zal van de feiten afhangen. Waren de Duitse autoriteiten nog bezig met het bepalen welke lidstaat verantwoordelijk was, toen elke verzoekster een volgend verzoek in Nederland indiende? Waren zij begonnen met de inhoudelijke beoordeling van elk verzoek?<sup>30</sup> Werden de eerste verzoeken in Duitsland ingetrokken of afgewezen? Het staat aan de verwijzende rechter om in het licht van de noodzakelijke feitelijke bevindingen na te gaan of de terugnameprocedure moet worden gegrond op artikel 18, lid 1, onder b), c), d) dan wel op artikel 20, lid 5.

40. De specifieke vragen van de verwijzende rechter betreffen de uitlegging van de Dublin III-verordening met betrekking tot het algemene vraagstuk hoe de hoofdstuk III-criteria in het kader van een terugnameprocedure moeten worden toegepast. Ondanks het feit dat de rechtsgrondslag van deze afzonderlijke terugnameprocedures nog steeds onduidelijk is, ben ik van mening dat het Hof over voldoende informatie beschikt om deze vragen te onderzoeken.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Deze bepalingen zijn ook van toepassing wanneer een dergelijke verzoeker zich zonder verblijfstitel tussen lidstaten verplaatst. Aangezien zowel H. als R. achtereenvolgens in Duitsland en Nederland een verzoek heeft ingediend, is deze voorwaarde van artikel 18, lid 1, onder b), c) en d), of artikel 20, lid 5, hier relevant.

<sup>28</sup> Zie punt 17 hierboven.

<sup>29</sup> Zie de punten 85 tot en met 87 hieronder.

<sup>30</sup> Zie punt 75 hieronder.

<sup>31</sup> Artikel 18, lid 1, onder a), is van toepassing wanneer een overnameverzoek wordt ingediend. Aangezien er in de verwijzingsbeslissing echter niets op wijst dat de Nederlandse autoriteiten een dergelijk verzoek aan hun Duitse ambtgenoten hebben gedaan, zal ik die bepaling niet verder in overweging nemen.

### *Eerste vraag*

41. Met de eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de Dublin III-verordening aldus moet worden uitgelegd dat slechts de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming voor het *eerst* is ingediend, kan bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is. Zo ja, dan zou daaruit volgen dat een onderdaan van een derde land alleen in die lidstaat krachtens artikel 27 van de Dublin III-verordening in rechte kan opkomen tegen de onjuiste toepassing van de hoofdstuk III-criteria.

### *Algemene opmerkingen over het Dublinsysteem*

42. De algemene opzet van de Dublin III-verordening heeft betrekking op de procedure voor de bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, welke lidstaat wordt aangewezen op basis van de criteria in hoofdstuk III.<sup>32</sup> Verzoeken worden (in beginsel) inhoudelijk behandeld door een enkele lidstaat, namelijk de lidstaat die volgens die criteria verantwoordelijk is.<sup>33</sup> Het voornaamste doel van het Dublinsysteem is dat die lidstaat snel wordt vastgesteld.<sup>34</sup> Wanneer een verzoeker om internationale bescherming in verschillende lidstaten een verzoek indient, helpt de Eurodac-verordening de betrokken lidstaten vaststellen welke lidstaat krachtens de Dublin III-verordening verantwoordelijk is.<sup>35</sup>

43. De wijzigingen van het vorige systeem die bij de Dublin III-verordening zijn ingevoerd, wijzen erop dat de Uniewetgever heeft besloten om verzoekers om internationale bescherming bij die procedure te betrekken.<sup>36</sup> De verzoekers moeten dus worden geïnformeerd over de criteria voor het bepalen van de verantwoordelijkheid en in de gelegenheid worden gesteld om informatie te verstrekken die relevant is om die criteria op correcte wijze uit te leggen.<sup>37</sup> Deze rechten worden geschraagd door het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen een overdrachtsbesluit dat na de procedure is genomen.<sup>38</sup>

44. Hoewel de procedure voor de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat hoofdzakelijk berust op de criteria van hoofdstuk III, zijn hoofdstuk VI (betreffende overname- en terugnameverzoeken) en de inachtneming van de met betrekking tot deze bepalingen vastgestelde strikte termijnen eveneens relevant voor de uitkomst van die procedure. Een lidstaat die niet binnen de gestelde termijn op een verzoek reageert, wordt geacht dat verzoek te hebben aanvaard en wordt derhalve verantwoordelijk voor de inhoudelijke behandeling van het verzoek om internationale bescherming.<sup>39</sup>

45. De Dublin III-verordening bevat ook bepaalde uitdrukkelijke uitzonderingen op het algemene beginsel dat de verantwoordelijke lidstaat uitsluitend wordt bepaald aan de hand van de criteria van hoofdstuk III. De tweede alinea van artikel 3, lid 2, prevaleert boven die criteria, indien ernstig moet worden gevreesd dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in die lidstaat systeemfouten bevatten die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van

32 Arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punt 41).

33 Arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 56). Zie ook de definitie van „behandeling van een verzoek om internationale bescherming” in punt 7 hierboven.

34 Arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 57); zie ook overweging 5 van de Dublin III-verordening. Zie ook punten 37 en 39 hierboven.

35 Zie artikel 1 van de Eurodac-verordening.

36 De Dublin III-verordening heeft verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2003, L 50, blz. 1; hierna: „Dublin II-verordening”), die een onderdeel was van het vorige systeem, vervangen en ingetrokken.

37 Arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punten 45-47); zie tevens punt 43 hierboven.

38 Arresten van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punt 51), en 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punt 45).

39 Arrest van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punten 49, 50 en 52); zie ook arrest van 25 oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, punt 39).

artikel 4 van het Handvest.<sup>40</sup> Het doel van artikel 16, lid 2, wordt bereikt zowel in het geval van de verzoeker die afhankelijk is van een familielid dat zich bevindt in een andere dan de volgens de criteria van hoofdstuk III verantwoordelijke lidstaat, als omgekeerd, in het geval van dit familielid dat afhankelijk is van de hulp van de verzoeker.<sup>41</sup> In artikel 17, lid 1, is tevens bepaald dat elke lidstaat, in afwijking van artikel 3, lid 1, kan besluiten een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming te behandelen, ook al is hij op grond van de hoofdstuk III-criteria niet de verantwoordelijke lidstaat.

46. Samengevat: het Dublinsysteem berust dus in de eerste plaats op de toepassing van de criteria van hoofdstuk III, maar een andere lidstaat kan de verantwoordelijke lidstaat worden, hetzij omdat hij de termijnen voor het beantwoorden van een over- of terugnameverzoek niet in acht neemt, hetzij omdat de Dublin III-verordening uitdrukkelijk in een uitzondering op het „normale” systeem voorziet.<sup>42</sup>

*Criteria van hoofdstuk III – volgende verzoeken om internationale bescherming in verschillende lidstaten – dezelfde verzoeker*

47. Finland, Nederland, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk voeren in wezen aan dat indien dezelfde persoon achtereenvolgens verzoeken om internationale bescherming indient in lidstaat A en lidstaat B, en lidstaat B een terugnameverzoek indient bij lidstaat A, lidstaat B niet verplicht is de hoofdstuk III-criteria toe te passen in het kader van het terugnameverzoek.

48. Finland en Zwitserland zijn van mening dat lidstaat A verplicht is de betrokken persoon terug te nemen overeenkomstig hoofdstuk VI van de Dublin III-verordening en vervolgens de hoofdstuk III-criteria toe te passen.

49. Nederland voert aan dat uit de bewoordingen van artikel 7, lid 2, volgt dat de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald op grond van de situatie op het tijdstip waarop het eerste verzoek om internationale bescherming wordt ingediend. Dit wijst erop dat alleen lidstaat A de hoofdstuk III-criteria kan toepassen. In artikel 7, lid 3, zijn echter uitzonderlijke gevallen vastgesteld waarin een andere lidstaat de hoofdstuk III-criteria kan toepassen, namelijk wanneer de artikelen 8, 10 of 16 van toepassing zijn.

50. Het Verenigd Koninkrijk stelt dat de Dublin III-verordening een duidelijk onderscheid maakt tussen overname- en terugnameverzoeken. In overnamesituaties bepaalt lidstaat A welke lidstaat volgens de hoofdstuk III-criteria verantwoordelijk is [artikel 18, lid 1, onder a)]. Terugnamsituaties zijn gebaseerd op het beginsel dat een eerder verzoek is ingediend in lidstaat A [artikel 18, lid 1, onder b), c) en d), en artikel 20, lid 5]. Die lidstaat is dan verplicht om de verzoeker terug te nemen. In dergelijke gevallen is de verantwoordelijkheid ingevolge het Dublinsysteem dan al vastgesteld wanneer het volgende verzoek wordt ingediend.

51. H. en R., Duitsland en de Commissie zijn een andere mening toegedaan. H. en R. stellen dat de bewoordingen van de Dublin III-verordening geen steun biedt voor een beperkte uitlegging dat alleen lidstaat A de hoofdstuk III-criteria kan toepassen. De Commissie deelt deze opvatting. Onder verwijzing naar artikel 7, lid 3, stelt zij dat de lidstaten bij beoordeling van de toepassing van de criteria van hoofdstuk III *elk bewijs* in aanmerking moeten nemen van de aanwezigheid op hun grondgebied van gezinsleden die betrokken zijn bij een verzoek om internationale bescherming. Het

40 Arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punten 59-63); zie voorts overweging 9.

41 Arrest van 6 november 2012, K (C-245/11, EU:C:2012:685, punt 36); zie tevens voetnoot 14 hierboven.

42 Zie artikel 3, lid 2, eerste alinea, en artikel 17, lid 1.

feit dat artikel 7, lid 3, niet uitdrukkelijk naar artikel 9 verwijst, is een wetgevende onoplettendheid. Duitsland voert aan dat uit de bepalingen van hoofdstuk VI betreffende over- en terugnameprocedures duidelijk blijkt dat zowel lidstaat A als lidstaat B verplicht is na te gaan of de criteria van hoofdstuk III in een bepaald geval juist zijn toegepast.

52. Het lijkt mij dat de tekst van de Dublin III-verordening niet in de ene of andere richting doorslaggevend is. De verordening bepaalt niet dat alleen lidstaat A de hoofdstuk III-criteria kan toepassen. Evenmin wordt uitdrukkelijk gesteld dat *beide* staten die beoordeling *moeten* uitvoeren.

53. Volgens vaste rechtspraak moet voor de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling evenwel niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt.<sup>43</sup> De regels van afgeleid Unierecht, waaronder de bepalingen van de Dublin III-verordening, moeten worden uitgelegd en toegepast in overeenstemming met de door het Handvest gewaarborgde grondrechten.<sup>44</sup> Wanneer een bepaling van het recht van de Unie voor verschillende uitleggingen vatbaar is, moet bovendien de voorkeur worden gegeven aan de uitlegging die de nuttige werking van de bepaling kan verzekeren.<sup>45</sup>

54. De Dublin III-verordening gebruikt wel degelijk uitdrukkelijke bewoordingen wanneer een enkele lidstaat of de eerste lidstaat waar een verzoek om internationale bescherming wordt ingediend, een verplichting wordt opgelegd.<sup>46</sup> Artikel 3, lid 1, bepaalt dus dat het verzoek om internationale bescherming inhoudelijk moet worden behandeld door een enkele lidstaat. Evenzo is in artikel 3, lid 2, eerste alinea, bepaald dat indien op basis van de criteria van hoofdstuk III geen verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen, de lidstaat waar een verzoek het eerst werd ingediend, verantwoordelijk is voor de behandeling ervan. Artikel 7, lid 2, bepaalt uitdrukkelijk dat welke lidstaat verantwoordelijk is, wordt bepaald op grond van de situatie op het tijdstip waarop de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming voor de eerste maal indient. Overeenkomstig artikel 20, lid 1, vangt de procedure waarbij wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming aan zodra een dergelijk verzoek voor de eerste maal bij een lidstaat wordt ingediend.<sup>47</sup>

55. Het is niet verwonderlijk dat uitdrukkelijke bewoordingen worden gebruikt om in die gevallen verplichtingen op te leggen aan een enkele lidstaat of de eerste lidstaat. Verordeningen zijn immers rechtstreeks van toepassing. Het is dus van bijzonder belang dat deze verplichtingen duidelijk en ondubbelzinnig worden uitgedrukt. In dit verband is de ontstaansgeschiedenis van de verordening – waaruit blijkt dat de wetgever de mogelijkheid heeft afgewezen om een systeem in te voeren waarbij de verantwoordelijkheid uitsluitend berust bij de lidstaat waar het asielverzoek voor het eerst werd ingediend – eveneens relevant.<sup>48</sup>

56. Het Dublinsysteem is vanaf de aanvang gebaseerd geweest op twee afzonderlijke componenten, die elk een specifieke rol spelen bij het bereiken van de algemene doelstelling om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, en de wezenlijke kenmerken van dat systeem blijven in de Dublin III-verordening behouden.<sup>49</sup> De eerste component bestaat in de criteria van hoofdstuk III; de tweede in de terugnamebepalingen die van toepassing zijn wanneer een verzoeker die in een lidstaat een verzoek

43 Arrest van 6 juni 2013, MA e.a. (C-648/11, EU:C:2013:367, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 Arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 Arrest van 25 januari 2018, Hasan (C-360/16, EU:C:2018:35, punten 73 en 74).

46 Arrest van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punt 93).

47 Zie naar analogie de bewoordingen van de Dublin II-verordening, die is geanalyseerd in arrest van 6 juni 2013, MA e.a. (C-648/11, EU:C:2013:367, punten 51-53).

48 De toelichting bij het voorstel van de Commissie, COM(2001) 447, punt 2.1; zie ook werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2000) 522, punt 22.

49 Zie werkdocument SEC(2000) 522 van de diensten van de Commissie, de toelichting bij het voorstel van de Commissie, COM(2001) 447, punt 3.1, en de toelichting bij het voorstel van de Commissie, COM(2008) 820, punt 3.2.

om internationale bescherming heeft ingediend, zich vervolgens in een tweede lidstaat ophoudt.<sup>50</sup> Alleen wanneer *geen enkel* criterium van hoofdstuk III van toepassing is, is de lidstaat waar een asielverzoek voor het eerst werd ingediend, verantwoordelijk voor de inhoudelijke behandeling ervan. De terugnamebepalingen hebben ten doel ervoor te zorgen dat de verzoeker om internationale bescherming geen verzoek indient in een andere lidstaat dan die welke krachtens de verordening is aangewezen als de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling ervan.

57. De nieuwe vraag die in casu rijst, is of lidstaat B bij het indienen van een terugnameverzoek bij lidstaat A de hoofdstuk III-criteria in aanmerking moet nemen, dan wel of er sprake is van een zekere mate van automatisme (zoals Finland en Zwitserland aanvoeren) en lidstaat B het recht heeft om deze criteria nooit in aanmerking te nemen enkel en alleen omdat de verzoeker zich van lidstaat A naar lidstaat B heeft verplaatst.

58. Het lijkt mij te simplistisch om deze kwestie te benaderen alsof het om een binaire keuze gaat.

59. Het kan vaak voorkomen dat lidstaat B een Eurodac-treffer krijgt, geen andere informatie over de omstandigheden van de verzoeker heeft en daarom (terecht) een terugnameverzoek indient bij lidstaat A op basis van die Eurodac-treffer. Wanneer lidstaat B echter over informatie beschikt waaruit blijkt dat hij volgens de hoofdstuk III-criteria inderdaad de verantwoordelijke lidstaat is, lijkt het mij in strijd met het doel van de Dublin III-verordening dat die lidstaat automatisch weigert de hoofdstuk III-criteria toe te passen omdat hij voornemens is een terugnameverzoek in te dienen. Zo biedt niets in de bewoordingen steun voor het standpunt dat lidstaat B de criteria inzake de eenheid van het gezin kan negeren wanneer hij als gevolg van de toepassing van die criteria op het eerste gezicht verantwoordelijk zou zijn voor de inhoudelijke behandeling van het verzoek, en dat hij daarentegen een terugnameverzoek kan doen dat, indien ingewilligd, de verzoeker bij zijn gezinsleden zou weghalen.

60. Een dergelijke lezing zou haaks staan op de in overweging 32 van de Dublin III-verordening uitgedrukte toezegging om personen die onder de verordening vallen, te behandelen in overeenstemming met instrumenten van internationaal recht en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.<sup>51</sup> Dit druist ook in tegen de in overweging 39 genoemde grondrechten, waaronder het in artikel 7 van het Handvest verankerde recht op een gezinsleven. Derhalve ben ik van mening dat de Dublin III-verordening niet aldus mag worden uitgelegd dat in alle gevallen waarin een verzoeker om internationale bescherming achtereenvolgens verzoeken in lidstaat A en lidstaat B indient, lidstaat B het recht heeft om een terugnameverzoek bij lidstaat A in te dienen zonder rekening te houden met de toepassing van de hoofdstuk III-criteria.

61. Werkt dit standpunt misbruik van het Dublinsysteem in de hand?

62. Alle lidstaten die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend, hebben benadrukt dat de Dublin III-verordening niet mag worden uitgelegd op een wijze die misbruik in de hand werkt. Volgens hen is het van belang dat verzoekers om internationale bescherming worden ontmoedigd zich van de ene lidstaat naar de andere te verplaatsen en achtereenvolgens verzoeken om internationale bescherming in te dienen in elke lidstaat. Daarom is het noodzakelijk deze argumenten zorgvuldig te onderzoeken.

<sup>50</sup> Zie punt 44 hierboven.

<sup>51</sup> De begrippen „gezin” en „familie” in de zin van artikel 8 EVRM zijn niet beperkt tot relaties die zijn gebaseerd op een huwelijk, maar kunnen ook andere feitelijke gezins- en familiebanden omvatten waarbij de partijen ongehuwd samenwonen [EHRM, 18 december 1986, Johnston e.a. tegen Ierland (Grote Kamer), ECLI:CE:ECHR:1986:1218JUD000969782, § 56]. Zelfs zonder samen te wonen, kunnen er voldoende banden zijn zodat er sprake is van een familie- en gezinsleven [EHRM, 7 november 2013, Vallianatos e.a. tegen Griekenland (Grote Kamer), ECLI:CE:ECHR:2013:1107JUD002938109, § 49 en § 73].

63. De overkoepelende doelstelling van de Dublin III-verordening is de snelle bepaling van de verantwoordelijke lidstaat. Zij is (op zich) geen rechtshandavingsmaatregel, in die zin dat de aangegeven hoofddoelstelling niet is om beperkingen op te leggen aan asielzoekers die zich tussen lidstaten verplaatsen.<sup>52</sup> De terugnamebepalingen, die tot doel hebben ervoor te zorgen dat verzoekers geen asielverzoeken in een andere lidstaat dan de verantwoordelijke lidstaat indienen, vormen de gekozen methode om misbruik van de asielprocedures tegen te gaan.<sup>53</sup>

64. Zoals ik reeds heb aangegeven<sup>54</sup>, heeft een lidstaat, bij gebreke van informatie waaruit de aanwezigheid van een ander concurrerend hoofdstuk III-criterium blijkt, het recht om een terugnameverzoek te doen op basis van een Eurodac-treffer. De uitlegging die ik naar voren heb gebracht, vereist slechts dat wanneer een lidstaat over aanvullende informatie beschikt die relevant is voor de toepassing van de hoofdstuk III-criteria, hij niet moedwillig zijn ogen sluit voor die informatie.

65. Een ander opgeworpen punt van zorg was de wijze waarop moet worden omgegaan met een asielzoeker die door verschillende lidstaten reist en in elke lidstaat een verzoek om internationale bescherming indient. Dat is nu niet zo in de onderhavige gevallen, en mij lijkt het dat de terugnamebepalingen in combinatie met de Eurodac-verordening waarborgen dat een verzoeker om internationale bescherming niet tegelijkertijd meerdere verzoeken om internationale bescherming kan indienen.

66. Nederland voert aan dat er uitzonderlijke situaties zijn, zoals vastgesteld in artikel 7, lid 3, van de Dublin III-verordening, waarin de lidstaat die het terugnameverzoek indient, inderdaad de criteria van hoofdstuk III kan toepassen. Het betoogt echter dat artikel 9 niet behoort tot de bepalingen vermeld in artikel 7, lid 3, waarin deze uitzonderlijke situaties worden uiteengezet, en dat H. en R. zich er derhalve niet op kunnen beroepen.

67. Volgens mij worden de artikelen 8, 10 en 16 genoemd in artikel 7, lid 3, van de Dublin III-verordening om uitdrukking te geven aan de doelstelling (zie overweging 14) dat bij de toepassing van deze verordening de eerbiediging van het familie- en gezinsleven voorop dient te staan.<sup>55</sup>

68. Uit de ontstaansgeschiedenis van de verordening blijkt dat in het voorstel van de Commissie het huidige artikel 9 oorspronkelijk was opgenomen in de bepalingen die uiteindelijk artikel 7, lid 3, van de Dublin III-verordening zouden vormen.<sup>56</sup> De opname van artikel 9 in die opsomming bleek zeer omstrede te zijn. Tijdens de onderhandelingen in de Raad hebben sommige lidstaten er hun bezorgdheid over geuit dat de Dublinprocedures zouden worden misbruikt: „Er bestaat echter een risico van mogelijk misbruik met betrekking tot artikel 9 van het voorstel [artikel 7 van de Dublin III-verordening] betreffende de hereniging met een gezinslid dat vluchteling is, ongeacht of het gezin in het land van herkomst al was gevormd of niet. In dit geval kan worden gesteld dat een asielzoeker met een vluchteling in een andere lidstaat zou kunnen trouwen enkel en alleen om de toepassing van de Dublinregels te omzeilen en de lidstaat van verblijf te kiezen.”<sup>57</sup> Artikel 9 werd derhalve uit de opsomming geschrapt.

52 Een dergelijke aanpak werd verworpen als beginsel op grond waarvan de verantwoordelijke lidstaat werd bepaald, zie werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2000) 522, punt 56, vierde streepje.

53 Werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2000) 522, punt 6.

54 Zie punt 59 hierboven.

55 Zie de toelichting bij het voorstel van de Commissie COM(2008) 820, punt 4, vierde streepje.

56 Zie de toelichting bij het voorstel van de Commissie COM(2008) 820, punt 4.

57 Interinstitutioneel dossier 2008/0243 (COD), 12364/09 Asile 56 CODEC 1000, van 27 juli 2009, bijlage II, blz. 37.

69. Wanneer er daarentegen *geen bewijs van misbruik* is, blijven de verzoeker om internationale bescherming en het gezinslid mijns inziens binnen de materiële werkingssfeer van de bepalingen van de Dublin III-verordening inzake de eenheid van het gezin wat betreft de toepassing van de criteria van hoofdstuk III. Dit standpunt strookt met de doelstellingen van de Dublin III-verordening en waarborgt de doeltreffendheid ervan.<sup>58</sup> Een andere uitlegging van deze verordening zou in strijd zijn met het Handvest en met de doelstellingen en waarborgen die in de overwegingen 14, 32 en 39 van de Dublin III-verordening zijn geformuleerd.

70. Het is aan de bevoegde autoriteiten om, onder toezicht van de nationale rechter, na te gaan of er in een bepaald geval factoren zijn die erop wijzen dat een schijnhuwelijk is voltrokken met het oog op de keuze van de lidstaat van verblijf, waardoor de toepassing van de hoofdstuk III-criteria van de Dublin III-verordening, die geen betrekking hebben op de eenheid van het gezin, wordt omzeild.<sup>59</sup> Hetzelfde geldt voor verzoeken die gebaseerd zijn op een langetermijnrelatie.

71. Nederland voert aan dat de wetgever bij de vaststelling van de Dublin III-verordening ervan uitging dat de eenheid van het gezin reeds geregeld was bij richtlijn 2003/86/EG van de Raad inzake het recht op gezinshereniging.<sup>60</sup> Het betoogt dat een lidstaat die een terugnameverzoek indient, geen rekening hoeft te houden met artikel 9 in hoofdstuk III, aangezien de regels van die richtlijn voldoende waarborgen bieden voor de eenheid van het gezin in gevallen als die van H. en R.

72. Hoewel richtlijn 2003/86 inderdaad bepalingen inzake de eenheid van het gezin vaststelt, is deze richtlijn hoofdzakelijk bedoeld om te zorgen voor een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die (reeds) legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven en om de sociaal-culturele stabiliteit te bevorderen.<sup>61</sup> De regels voor de aanwijzing van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming hebben een heel ander doel. Deze regels zijn ingevoerd om de doeltreffendheid van het Dublinsysteem in het algemeen te bevorderen.<sup>62</sup> De bepaling van de verantwoordelijke lidstaat is de eerste stap in de procedure, vóór de inhoudelijke behandeling van het verzoek zelf. Hoewel de criteria inzake de eenheid van het gezin in de Dublin III-verordening er zonder twijfel op gericht zijn rekening te houden met de gezins- en familiebanden, dienen deze bepalingen niet hetzelfde doel als richtlijn 2003/86 en zijn zij gericht op de verzoeker om internationale bescherming, en niet op het gezinslid dat reeds rechtmatig verblijf heeft.

73. In tegenstelling tot Nederland ben ik daarom van mening dat deze richtlijn niet in aanmerking moet worden genomen bij de bepaling welke lidstaat verantwoordelijk is in het kader van de Dublin III-verordening.

74. Ook het argument dat het in voorkomend geval aan de eerste lidstaat is om een overnameverzoek in te dienen bij de tweede lidstaat zodat deze laatste de lidstaat wordt die verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielverzoeken, wijs ik af als onjuist. Dit argument gaat eenvoudigweg voorbij aan de principiële vraag of de tweede lidstaat de hoofdstuk III-criteria van de Dublin III-verordening kan toepassen.

<sup>58</sup> Overweging 14 van de Dublin III-verordening.

<sup>59</sup> Het vaakst toegepaste criterium van hoofdstuk III is artikel 13; zie arrest van 26 juli 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, punt 87), en de studie van ICF International voor de Europese Commissie van 18 maart 2016 „Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation – Final Report”.

<sup>60</sup> Richtlijn van 22 september 2003 (PB 2003, L 251, blz. 12).

<sup>61</sup> Zie de overwegingen 3 en 4 van richtlijn 2003/86.

<sup>62</sup> De reden hiervoor is dat naspeuringen naar de achtergrond en de omstandigheden van een asielzoeker doeltreffender kunnen worden voortgezet wanneer een lidstaat de omstandigheden onderzoekt van gezins- en familieleden die onderdaan zijn van hetzelfde land van herkomst; zie blz. 7 van de toelichting bij COM(2001) 447 def.



75. In veel gevallen zal de noodzaak van de inachtneming van de in artikel 21 van de Dublin III-verordening vastgestelde strikte termijnen voor het indienen van een overnameverzoek, ertoe leiden dat de eerste lidstaat (in casu Duitsland) in de praktijk geen overnameverzoek kan indienen.<sup>63</sup> De feiten in de zaak van H. illustreren dit. Het verzoek om internationale bescherming in Duitsland is op 5 januari 2016 ingediend.<sup>64</sup> Overeenkomstig artikel 21, lid 1, eerste alinea, moest een overnameverzoek uiterlijk op 5 april 2016 worden ingediend. De vingerafdrukken en gegevens van H. waren in Eurodac geregistreerd en in geval van een Eurodac-treffer wordt die periode teruggebracht tot twee maanden (5 maart 2016). De Duitse autoriteiten hebben op 21 maart 2016 een terugnameverzoek van hun Nederlandse ambtgenoten ontvangen. De termijn voor het indienen van een overnameverzoek was dus al *verstreken* voordat de Duitse autoriteiten het terugnameverzoek ontvingen. In dergelijke omstandigheden kan het overnamemechanisme niet worden gebruikt om de situatie van de asielzoeker of de betrokken lidstaten op te lossen door de verantwoordelijke lidstaat aan te wijzen in overeenstemming met de in hoofdstuk III van de Dublin III-verordening vastgestelde criteria inzake de eenheid van het gezin.

76. In het licht van de bewoordingen en het doel van de Dublin III-verordening kan de tekst van de terugnamebepalingen beter worden uitgelegd op een wijze die in overeenstemming is met de waarborgen in het Handvest die het recht op een gezinsleven beschermen. Wanneer een verzoeker om internationale bescherming een relatie met een gezinslid in de zin van artikel 2, onder g), van de Dublin III-verordening kan aantonen en zich op artikel 9 van die verordening beroept, dient de lidstaat die voornemens is een terugnameverzoek in te dienen, dus rekening te houden met de criteria inzake de eenheid van het gezin om overeenkomstig artikel 3, lid 1, te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, tenzij de bevoegde autoriteiten kunnen aantonen dat de betrokken persoon een gezinsband tot stand heeft gebracht om de toepassing van de Dublin III-verordening te omzeilen.

#### *Artikel 27 van de Dublin III-verordening*

77. Artikel 27 van de Dublin III-verordening maakt bij een beroep of bezwaar tegen een overdrachtsbesluit geen onderscheid tussen een overnameverzoek en een terugnameverzoek. Hieruit volgt dat een verzoeker om internationale bescherming in beide gevallen het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel moet kunnen uitoefenen in de lidstaat waar de criteria van hoofdstuk III onjuist zouden zijn toegepast.<sup>65</sup> Deze uitlegging zorgt ervoor dat het recht van beroep of bezwaar van artikel 27 zijn nuttige werking niet verliest.<sup>66</sup>

78. In het arrest Ghezelbash heeft het Hof geoordeeld dat blijkens de tekst van artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening het in deze bepaling bedoelde rechtsmiddel „daadwerkelijk” moet zijn en betrekking moet hebben op zowel feitelijke kwesties als rechtsvragen. Voorts bevat die tekst geen enkele beperking van de argumenten die door de verzoeker om internationale bescherming in het kader van dat rechtsmiddel kunnen worden aangevoerd.<sup>67</sup> Het Hof heeft er ook op gewezen dat overweging 19 van de verordening bepaalt dat teneinde de naleving van het internationale recht te waarborgen, het bij de Dublin III-verordening ingevoerde daadwerkelijke rechtsmiddel tegen dergelijke besluiten zowel betrekking dient te hebben op de toepassing van deze verordening als op de juridische en feitelijke situatie in de lidstaat waaraan de verzoeker wordt overgedragen.<sup>68</sup> Het is het eerste

63 Arrest van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punt 50).

64 De Duitse regering was ter terechtzitting zo behulpzaam om nadere details te verstrekken over de voortgang van de dossiers van H. en R.

65 Arrest van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punten 57 en 58).

66 Arrest van 26 juli 2017, A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585, punt 34).

67 Arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punt 36).

68 Arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punten 39 en 44).

onderdeel van die toets dat hier relevant is, en het lijkt mij dat de eerdere uitspraak van het Hof kan en moet worden toegepast op de omstandigheden van het geval. Dit lijkt volledig in overeenstemming te zijn met het uitdrukkelijke doel van de Dublin III-verordening, namelijk rechterlijke toetsing mogelijk maken ten aanzien van de tenuitvoerlegging van de verordening.<sup>69</sup>

79. Daaraan voeg ik nog toe dat het er hier niet om gaat of verzoekers om internationale bescherming het recht moeten hebben om beroep in te stellen tegen *alle* overdrachtsbesluiten nadat een lidstaat heeft ingestemd met een terugnameverzoek. De noodzaak van een dergelijk recht is alleen aanwezig in die gevallen waarin een aanvrager zich kan beroepen op een concurrerend hoofdstuk III-criterium, in het bijzonder de criteria inzake de eenheid van het gezin, en waarin bijgevolg een onjuiste toepassing van die criteria relevant kan zijn.

80. Derhalve concludeer ik dat de Dublin III-verordening aldus moet worden uitgelegd dat wanneer een persoon een verzoek om internationale bescherming indient in een lidstaat en vervolgens naar een andere lidstaat reist waar hij een nieuw verzoek indient en wil opkomen tegen een overdrachtsbesluit naar aanleiding van een terugnameverzoek, op grond van het feit dat de tweede lidstaat de criteria van hoofdstuk III, met name de bepalingen inzake de eenheid van het gezin, met inbegrip van artikel 9 van die verordening, onjuist heeft toegepast, de bevoegde autoriteiten de desbetreffende criteria van hoofdstuk III moeten toepassen. Overeenkomstig artikel 27, lid 1, van die verordening zijn dergelijke besluiten onderworpen aan de toetsing van de nationale rechter om de juiste toepassing van deze criteria te waarborgen.

### *Tweede vraag*

81. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het in de omstandigheden als bedoeld in de eerste vraag van belang is dat de eerste lidstaat reeds een besluit op dat eerste verzoek om internationale bescherming heeft genomen dan wel de verzoeker dat verzoek heeft ingetrokken.

82. Ten eerste blijkt uit de verwijzingsbeslissing niet duidelijk hoe de tweede vraag zich verhoudt tot de feiten en omstandigheden van de zaken in het hoofdgeding. De verwijzende rechter geeft niet aan of het door hem aangehaalde besluit van de eerste lidstaat betrekking heeft op een besluit waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt aangewezen dan wel op het inhoudelijke besluit op het betrokken verzoek om internationale bescherming.

83. Ten tweede wijst in het geval van H. niets erop dat de Duitse autoriteiten een van deze besluiten hebben genomen. Wat R. betreft, heeft de Duitse regering ter terechtzitting bevestigd dat toen de Nederlandse autoriteiten het terugnameverzoek hebben ingediend (23 april 2016) hun Duitse ambtgenoten geen inhoudelijk besluit op haar zaak hadden genomen. Pas op 6 oktober 2016 werd haar subsidiaire bescherming toegekend. Niets in de feitelijke vaststellingen wijst erop dat een van de verzoeksters haar verzoek om internationale bescherming heeft ingetrokken in de zin van artikel 27 of artikel 28 van de procedurerichtlijn.

84. Hoewel de feitelijke grondslag voor de tweede vraag dus onduidelijk is, zal ik deze voor de goede orde toch kort en bondig onderzoeken.

<sup>69</sup> Arrest van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punt 46).

85. Volgens de regels in artikel 7, lid 2, van de Dublin III-verordening wordt op grond van de situatie op het tijdstip waarop de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming voor de eerste maal indient, bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is. Dat is het referentiepunt. De verantwoordelijke lidstaat wordt aangewezen op grond van de feitelijke omstandigheden op dat tijdstip door de criteria van hoofdstuk III, waaronder de criteria inzake de eenheid van het gezin, toe te passen (de eerste fase). Daarna volgt de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag uit hoofde van de erkenningsrichtlijn (de tweede fase).<sup>70</sup>

86. Wanneer uit de feiten blijkt dat het verzoek in de eerste lidstaat in behandeling was of is ingetrokken of afgewezen in die lidstaat en indien de tweede lidstaat concludeert dat hij niet de verantwoordelijke lidstaat is, dan is de status van het verzoek om internationale bescherming in de eerste lidstaat relevant voor die eerste fase van het onderzoek, voor zover de feitelijke omstandigheden de grondslag vormen voor een eventueel terugnameverzoek dat de tweede lidstaat overeenkomstig artikel 18, lid 1, onder b), c) of d), kan indienen.<sup>71</sup> Indien die lidstaat zichzelf echter als de verantwoordelijke lidstaat beschouwt en overgaat tot de tweede fase (inhoudelijke beoordeling), is een besluit op het verzoek om internationale bescherming of de intrekking ervan in de eerste lidstaat relevant voor de beoordeling van de ontvankelijkheid van het verzoek overeenkomstig de nationale regels waarbij artikel 33 van de procedurerichtlijn is uitgevoerd.<sup>72</sup> Volledigheidshalve voeg ik daaraan toe dat indien de verzoeker reeds internationale bescherming had gekregen van de eerste lidstaat op het tijdstip van de indiening van een volgend verzoek in een tweede lidstaat, een dergelijke persoon niet onder de Dublin III-verordening zou vallen, aangezien hij geen „verzoeker” in de zin van artikel 2, onder c), zou zijn.

87. Het feit dat op het verzoek in de eerste lidstaat is beslist of dat de verzoeker een dergelijk verzoek intrekt, is dus niet per se een doorslaggevend element voor de beoordeling door de bevoegde autoriteiten van de juiste toepassing van de criteria van hoofdstuk III in de tweede lidstaat teneinde te bepalen of die lidstaat de verantwoordelijke lidstaat is in de zin van de Dublin III-verordening.

## Conclusie

88. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Raad van State (Nederland) te beantwoorden als volgt:

„– 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, moet aldus worden uitgelegd dat wanneer een persoon een verzoek om internationale bescherming indient in een lidstaat en vervolgens naar een andere lidstaat reist waar hij een nieuw verzoek indient en wil opkomen tegen een overdrachtsbesluit naar aanleiding van een terugnameverzoek, op grond van het feit dat de tweede lidstaat de criteria van hoofdstuk III, met name de bepalingen inzake de eenheid van het gezin, met inbegrip van artikel 9 van die verordening, onjuist heeft toegepast, de bevoegde autoriteiten de desbetreffende criteria van hoofdstuk III moeten toepassen. Overeenkomstig artikel 27, lid 1, van die verordening zijn dergelijke besluiten onderworpen aan de toetsing van de nationale rechter om de juiste toepassing van deze criteria te waarborgen.

<sup>70</sup> Zie punt 42 hierboven.

<sup>71</sup> Zie punt 37 hierboven.

<sup>72</sup> Zie punt 17 hierboven.

- Het feit dat op het verzoek in de eerste lidstaat is beslist of dat de verzoeker een dergelijk verzoek intrekt, is niet per se een doorslaggevend element voor de beoordeling door de bevoegde autoriteiten van de juiste toepassing van de criteria van hoofdstuk III in de tweede lidstaat teneinde te bepalen of die lidstaat de verantwoordelijke lidstaat is in de zin van verordening nr. 604/2013.”