



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
J. RICHARD DE LA TOUR
van 8 september 2022¹

Zaak C-323/21

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
in tegenwoordigheid van
B.**

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

**Gevoegde zaken C-324/21 en C-325/21
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-324/21),
K. (C-325/21)**

**in tegenwoordigheid van
F.,**

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

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

„Prejudiciële verwijzing – Asielbeleid – Criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Beroep tegen een overdrachtsbesluit – Begrip verzoekende lidstaat – Invloed van een eerder tussen twee andere lidstaten gesloten akkoord – Omvang van het beroep”

I. Inleiding

1. De onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing bieden het Hof de gelegenheid om te verduidelijken op welke wijze terugnameprocedures op elkaar moeten worden afgestemd die achtereenvolgens door twee verschillende lidstaten met betrekking tot één en dezelfde persoon die om internationale bescherming verzoekt, zijn ingeleid op grond van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend².

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² PB 2013, L 180, blz. 31; hierna: „Dublin III-verordening”.

2. Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (hierna: „Staatssecretaris”) en B., F. en K., drie onderdanen van derde landen die om internationale bescherming hebben verzocht, over de rechtmatigheid van de ten aanzien van hen genomen overdrachtsbesluiten. Elk van hen heeft eerst een verzoek om internationale bescherming bij een lidstaat ingediend, waarna zij zich op het grondgebied van de Europese Unie hebben verplaatst en binnen een zeer korte tijdsspanne nieuwe verzoeken om internationale bescherming hebben ingediend bij de lidstaten naar het grondgebied waarvan zij zich hebben begeven.

3. Aangezien de Dublin III-verordening noch de bijbehorende uitvoeringsverordening³ preciseert op welke wijze terugnameprocedures die achtereenvolgens door verschillende lidstaten ten aanzien van één en dezelfde verzoeker worden gevoerd op elkaar moeten worden afgestemd, dient het Hof nadere regels vast te stellen zodat enerzijds nog steeds een duidelijke, hanteerbare en snelle methode wordt geboden om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming⁴ en anderzijds misbruik wordt voorkomen doordat dezelfde persoon gelijktijdig of achtereenvolgens in verschillende lidstaten verschillende verzoeken om internationale bescherming indient om zijn verblijf in de Unie te verlengen en van materiële opvangvoorzieningen te profiteren of om zelf de lidstaat te kunnen kiezen die met de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming zal worden belast⁵.

4. In deze conclusie zal ik uiteenzetten waarom ik van mening ben dat in situaties als die van de hoofdgedingen, waarin de eerste terugnameprocedure na overleg tussen de betrokken lidstaten geldig is ingeleid, bepaalde gebeurtenissen die zich na dit overleg voordoen, te weten het vertrek van de verzoeker van het grondgebied van de verzoekende lidstaat voordat hij kon worden overgedragen en de daaropvolgende indiening van een tweede terugnameverzoek door een andere lidstaat op het grondgebied waarvan de verzoeker zich ophoudt, tot gevolg hebben dat een essentieel element voor de rechtmatigheid van deze eerste procedure is weggefallen. Vervolgens zal ik uiteenzetten waarom de aangezochte lidstaat, doordat hij betrokken is bij twee terugnameprocedures die binnen een zeer kort tijdsbestek door twee verschillende verzoekende lidstaten ten aanzien van dezelfde persoon zijn ingeleid, in staat is om met de eerste verzoekende lidstaat af te spreken dat de eerste procedure komt te vervallen op het moment dat hij het tweede terugnameverzoek aanvaardt.

II. Toepasselijke bepalingen

5. De overwegingen 4 en 5 van de Dublin III-verordening luiden als volgt:

„(4) In de conclusies van Tampere werd [...] aangegeven dat het [gemeenschappelijk Europees asielstelsel] op korte termijn een duidelijke en hanteerbare methode moet bevatten om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek.

³ Verordening (EG) nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 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 asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2003, L 222, blz. 3), zoals gewijzigd bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 (PB 2014, L 39, blz. 1) (hierna: „verordening nr. 1560/2003”).

⁴ Zie in die zin arrest van 19 maart 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, punten 58 en 59). Zie ook de overwegingen 4 en 5 van de Dublin III-verordening.

⁵ Zie het voorstel van de Europese Commissie van 26 juli 2001 voor een verordening van de Raad 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 [COM(2001) 447 definitief, punt 2.1].

(5) 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, teneinde de daadwerkelijke toegang tot de procedures voor het verlenen van internationale bescherming te waarborgen en de doelstelling om verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen, niet te ondermijnen.”

6. In hoofdstuk II, met het opschrift „Algemene beginselen en waarborgen”, bepaalt artikel 3, lid 2, eerste alinea, van de Dublin III-verordening het volgende:

„Wanneer op basis van de in deze verordening vastgestelde criteria geen verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen, is de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming het eerst is ingediend, verantwoordelijk voor de behandeling ervan.”

7. Hoofdstuk VI van de Dublin III-verordening, met het opschrift „Over- en terugnameprocedures”, omvat de artikelen 20 tot en met 33. Artikel 20, lid 5, eerste alinea, van deze verordening luidt als volgt:

„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.”

8. Artikel 23, leden 1 tot en met 3, van de Dublin III-verordening bepaalt:

„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 [...].

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 [...].

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.”

9. Artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening is geformuleerd als volgt:

„De verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), heeft het recht 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.”

10. Artikel 29, leden 1 en 2, van de Dublin III-verordening bepaalt:

„1. De verzoeker [...] wordt overeenkomstig het nationale recht van de verzoekende lidstaat, na overleg tussen de betrokken lidstaten, overgedragen van de verzoekende lidstaat aan de verantwoordelijke lidstaat zodra dat praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen een termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het verzoek van een andere lidstaat om de betrokkene over of terug te nemen of vanaf de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar wanneer dit overeenkomstig artikel 27, lid 3, opschortende werking heeft [...].

[...]

2. Indien de overdracht niet plaatsvindt binnen de gestelde termijn van zes maanden, komt de verplichting voor de verantwoordelijke lidstaat om de betrokkene over te nemen of terug te nemen, te vervallen, en gaat de verantwoordelijkheid over op de verzoekende lidstaat. Indien de overdracht wegens gevangenzetting van de betrokkene niet kon worden uitgevoerd, kan deze termijn tot maximaal één jaar worden verlengd of tot maximaal 18 maanden indien de betrokkene onderduikt.”

III. Feiten van de hoofdgedingen en prejudiciële vragen

A. *Zaak C-323/21*

11. Op 3 juli 2017 heeft B. een verzoek om internationale bescherming ingediend in Duitsland. Aangezien hij eerder reeds in Italië om internationale bescherming had verzocht, hebben de Duitse autoriteiten de Italiaanse autoriteiten verzocht hem terug te nemen. Op 4 oktober 2017 hebben de Italiaanse autoriteiten dit terugnameverzoek aanvaard. De overdrachtstermijn werd vervolgens verlengd tot en met 4 april 2019, omdat B. was ondergedoken.

12. Op 17 februari 2018 heeft B. een verzoek om internationale bescherming ingediend in Nederland. De Staatssecretaris heeft de Italiaanse autoriteiten op 17 maart 2018 verzocht om B. terug te nemen. De Italiaanse autoriteiten hebben dit terugnameverzoek op 1 april 2018 aanvaard. Bij brief van 29 juni 2018 heeft de Staatssecretaris deze autoriteiten meegedeeld dat B. was ondergedoken, waardoor de overdrachtstermijn zou worden verlengd tot en met 1 oktober 2019.

13. Op 9 juli 2018 heeft B. een tweede verzoek om internationale bescherming ingediend in Duitsland. De Duitse autoriteiten hebben op 14 september 2018 een besluit op grond van de Dublin III-verordening genomen, waartegen geen beroep is ingesteld.

14. Op 27 december 2018 heeft B. een tweede verzoek om internationale bescherming in Nederland ingediend. Bij besluit van 8 maart 2019 heeft de Staatssecretaris geweigerd dit verzoek in behandeling te nemen, omdat de Italiaanse Republiek nog steeds verantwoordelijk zou zijn voor de behandeling ervan.

15. Op 29 april 2019 is B. aan Italië overgedragen.

16. B. heeft tegen het besluit van de Staatssecretaris van 8 maart 2019 beroep ingesteld bij de bevoegde rechter. Bij uitspraak van 12 juni 2019 heeft deze rechter het beroep gegrond verklaard en het besluit vernietigd op grond dat de Bondsrepubliek Duitsland op 4 april 2019 de verantwoordelijke lidstaat was geworden als gevolg van het verstrijken van de overdrachtstermijn.

17. Tegen deze uitspraak heeft de Staatssecretaris hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Tot staving van dit hoger beroep heeft hij onder meer betoogd, ten eerste, dat bij de berekening van de overdrachtstermijn rekening zou moeten worden gehouden met de verhouding tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Italiaanse Republiek en, ten tweede, dat op grond van de zogenoemde „chain rule” een nieuwe overdrachtstermijn voor de Bondsrepubliek Duitsland was gaan lopen op het moment dat B. in Nederland een verzoek om internationale bescherming had ingediend.

18. De verwijzende rechter merkt op dat vaststaat dat de Italiaanse Republiek de verantwoordelijke lidstaat was ten tijde van de indiening door B. van diens laatste verzoek om internationale bescherming. Partijen in het hoofdgeding verschillen echter van mening over de vraag of de overdrachtstermijn voorafgaand aan de overdracht van B. is verstreken, omdat er sinds de aanvaarding door de Italiaanse Republiek van het eerste terugnameverzoek 18 maanden zijn verlopen.

19. In casu is er sprake van het gelijktijdige bestaan van twee „geldige akkoorden” met twee verschillende overdrachtstermijnen, waardoor het nodig is om te verduidelijken hoe deze twee termijnen zich tot elkaar verhouden. Daartoe moet worden vastgesteld of de eerste lidstaat die een terugnameverzoek heeft ingediend, nog steeds moet worden aangemerkt als de „verzoekende lidstaat” in de zin van artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening dan wel of deze hoedanigheid moet worden voorbehouden aan de laatste lidstaat die een dergelijk verzoek heeft ingediend.

20. Voor zover de tweede uitlegging moet worden gehanteerd, vraagt de verwijzende rechter zich af of deze laatste lidstaat op enigerlei wijze gebonden is aan de voor de eerste lidstaat geldende overdrachtstermijn. Mocht echter de eerste uitlegging prevaleren, dan dient te worden vastgesteld of B. zich er ten overstaan van de Nederlandse rechter op kan beroepen dat de tussen de Bondsrepubliek Duitsland en de Italiaanse Republiek overeengekomen overdrachtstermijn is verstreken, hetgeen „forum shopping” in de hand zou werken.

21. In deze omstandigheden heeft de Raad van State (Nederland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) a) Moet het begrip ‚verzoekende lidstaat’ in de zin van artikel 29, tweede lid, van [de Dublin III-verordening] aldus worden uitgelegd dat hieronder wordt verstaan de lidstaat (in casu de derde lidstaat, zijnde Nederland) die als laatste bij een andere lidstaat een verzoek om terugname of overname heeft gedaan?
- b) Indien het antwoord ontkennend luidt: heeft de omstandigheid dat er eerder een claimakkoord tussen twee lidstaten (in casu Duitsland en Italië) is gesloten, dan nog gevolgen voor de juridische verplichtingen van de derde lidstaat (in casu Nederland) uit hoofde van de [Dublin III-verordening] jegens de vreemdeling dan wel de bij dat eerdere claimakkoord betrokken lidstaten, en zo ja, welke?

- 2) Indien vraag 1 bevestigend moet worden beantwoord, moet artikel 27, eerste lid, van [de Dublin III-verordening], gelezen in het licht van overweging 19 van deze verordening, aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een verzoeker om internationale bescherming in het kader van een rechtsmiddel tegen een overdrachtsbesluit met succes aanvoert dat die overdracht geen doorgang kan vinden omdat de termijn voor een eerder tussen twee lidstaten (in casu Duitsland en Italië) overeengekomen overdracht is verstreken?”

B. Gevoegde zaken C-324/21 en C-325/21

1. Zaak C-324/21

22. Op 24 november 2017 heeft F. een verzoek om internationale bescherming ingediend in Nederland. Aangezien hij eerder reeds in Italië om internationale bescherming had verzocht, heeft de Staatssecretaris de Italiaanse autoriteiten verzocht om F. terug te nemen. Op 19 december 2017 hebben de Italiaanse autoriteiten dit terugnameverzoek aanvaard. Bij brief van 12 april 2018 heeft de Staatssecretaris deze autoriteiten medegedeeld dat F. was ondergedoken, waardoor de overdrachtstermijn was verlengd tot en met 19 juni 2019.

23. Op 29 maart 2018 heeft F. een verzoek om internationale bescherming ingediend in Duitsland. Het is de verwijzende rechter niet bekend welke eventuele gevolgen aan dit verzoek zijn gegeven.

24. Op 30 september 2018 heeft F. een tweede verzoek om internationale bescherming in Nederland ingediend. Bij besluit van 31 januari 2019 heeft de Staatssecretaris geweigerd dit verzoek in behandeling te nemen, omdat de Italiaanse Republiek nog steeds verantwoordelijk zou zijn voor de behandeling ervan.

25. Nadat F. het asielzoekerscentrum waar hij was ondergebracht had verlaten, is hij aangehouden en vervolgens bij besluit van de Staatssecretaris van 1 juli 2019 in bewaring gesteld met het oog op zijn overdracht aan Italië.

26. F. heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de bevoegde rechter. Bij uitspraak van 16 juli 2019 heeft deze rechter het beroep toegewezen en het besluit vernietigd op grond dat het Koninkrijk der Nederlanden op 19 juni 2019 als gevolg van het verstrijken van de overdrachtstermijn de verantwoordelijke lidstaat was geworden.

27. Tegen deze uitspraak heeft de Staatssecretaris hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Tot staving van dit hoger beroep heeft hij onder meer aangevoerd dat op grond van de zogenoemde chain rule voor het Koninkrijk der Nederlanden een nieuwe overdrachtstermijn was ingegaan op het moment dat F. een verzoek om internationale bescherming in Duitsland indiende.

28. De verwijzende rechter merkt op dat vaststaat dat de Italiaanse Republiek als de verantwoordelijke lidstaat moest worden aangemerkt, althans in elk geval tot en met 19 juni 2019.

29. Deze rechter vraagt zich echter af in hoeverre het relevant is dat de betrokkene vóór het verstrijken van de overdrachtstermijn een nieuw verzoek om internationale bescherming heeft ingediend in een andere lidstaat.

30. In deze omstandigheden heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 29 van [de Dublin III-verordening] aldus worden uitgelegd dat een lopende termijn voor overdracht als bedoeld in artikel 29, eerste en tweede lid, opnieuw gaat lopen op het moment dat de vreemdeling, nadat hij de overdracht door een lidstaat heeft belemmerd door onder te duiken, in een andere (in casu een derde) lidstaat een nieuw verzoek om internationale bescherming indient?”

2. *Zaak C-325/21*

31. Op 6 september 2018 heeft K. in Frankrijk om internationale bescherming verzocht. Aangezien hij eerder reeds in Oostenrijk om internationale bescherming had verzocht, hebben de Franse autoriteiten de Oostenrijkse autoriteiten verzocht om K. terug te nemen. Op 4 oktober 2018 hebben de Oostenrijkse autoriteiten dit terugnameverzoek aanvaard.

32. Op 27 maart 2019 heeft K. een verzoek om internationale bescherming ingediend in Nederland. Op 3 mei 2019 heeft de Staatssecretaris de Oostenrijkse autoriteiten verzocht om K. terug te nemen. Op 10 mei 2019 hebben deze autoriteiten dit terugnameverzoek afgewezen op grond dat de Franse Republiek sinds 4 april 2019 verantwoordelijk was voor de behandeling van het door K. ingediende verzoek.

33. Op 20 mei 2019 heeft de Staatssecretaris de Franse autoriteiten verzocht om K. terug te nemen. Deze autoriteiten hebben dat terugnameverzoek afgewezen, omdat de overdrachtstermijn nog niet was verstreken op het moment dat K. in Nederland een verzoek om internationale bescherming had ingediend.

34. Op 31 mei 2019 heeft de Staatssecretaris zowel de Oostenrijkse als de Franse autoriteiten om een heroverweging van het terugnameverzoek verzocht. In het verzoek aan de Oostenrijkse autoriteiten werd aangevoerd dat tussen de Franse Republiek en de Republiek Oostenrijk een nieuwe overdrachtstermijn was beginnen te lopen vanaf het moment dat K. een verzoek om internationale bescherming in Nederland had ingediend. Op 3 juni 2019 hebben de Oostenrijkse autoriteiten ermee ingestemd om K. terug te nemen.

35. Bij besluit van 24 juli 2019 heeft de Staatssecretaris geweigerd het door K. ingediende verzoek om internationale bescherming in behandeling te nemen.

36. Tegen dit besluit heeft K. beroep ingesteld bij de bevoegde rechter. Bij uitspraak van 17 oktober 2019 heeft deze rechter het beroep afgewezen op grond dat de Staatssecretaris terecht had geoordeeld dat de Republiek Oostenrijk de voor de behandeling van het door K. ingediende verzoek om internationale bescherming verantwoordelijke lidstaat was.

37. K. heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Tot staving van dit hoger beroep heeft hij aangevoerd dat de indiening van een verzoek om internationale bescherming in een derde lidstaat geen beletsel kan vormen voor het verstrijken van de termijn voor een tussen twee andere lidstaten voorgenomen overdracht.

38. De verwijzende rechter merkt op dat vaststaat dat de Republiek Oostenrijk in elk geval tot en met 4 april 2019 als de verantwoordelijke lidstaat moest worden beschouwd, aangezien deze lidstaat door de Franse autoriteiten niet in kennis was gesteld van het feit dat K. was ondergedoken.

39. In deze omstandigheden heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Moet artikel 29 van [de Dublin III-verordening] aldus worden uitgelegd dat een lopende termijn voor overdracht als bedoeld in artikel 29, eerste en tweede lid, opnieuw gaat lopen op het moment dat de vreemdeling, nadat hij de overdracht door een lidstaat heeft belemmerd door onder te duiken, in een andere (in casu een derde) lidstaat een nieuw verzoek om internationale bescherming indient?
- 2) Indien vraag 1 ontkennend moet worden beantwoord, moet artikel 27, eerste lid, van [de Dublin III-verordening], gelezen in het licht van overweging 19 van deze verordening, aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een verzoeker om internationale bescherming in het kader van een rechtsmiddel tegen een overdrachtsbesluit met succes aanvoert dat die overdracht geen doorgang kan vinden omdat de termijn voor een eerder tussen twee lidstaten (in casu Frankrijk en Oostenrijk) overeengekomen overdracht is verstreken, met als gevolg dat de termijn waarbinnen Nederland kan overdragen verstreken is?”

C. Procedure bij het Hof

40. De zaken C-324/21 en C-325/21 zijn in dit stadium van het geding gevoegd. Zaak C-323/21 is niet gevoegd met de twee andere zaken. Gelet op het verband tussen deze drie zaken is echter op 5 mei 2022 een gemeenschappelijke pleitzitting gehouden, waar partijen zijn gehoord en hun met name is verzocht een aantal door het Hof gestelde vragen mondeling te beantwoorden.

IV. Analyse

A. Eerste prejudiciële vraag in zaak C-323/21, enige prejudiciële vraag in zaak C-324/21 en eerste prejudiciële vraag in zaak C-325/21

41. Ik zal de eerste vraag in zaak C-323/21, de enige vraag in zaak C-324/21 en de eerste vraag in zaak C-325/21 gezamenlijk bespreken.

42. Hoewel deze vragen niet op eendere wijze zijn geformuleerd, beogen zij in wezen een uitlegging van de in artikel 29, leden 1 en 2, van de Dublin III-verordening vervatte bepalingen inzake de berekening van de overdrachtstermijnen in de situatie waarin de lidstaat waar het eerst een verzoek om internationale bescherming is ingediend, door twee verschillende lidstaten wordt verzocht dezelfde verzoeker terug te nemen, terwijl de eerste verzoekende lidstaat niet bij machte is de verzoeker overeenkomstig de in dit artikel vastgestelde werkwijzen en termijnen over te dragen, omdat deze het nationale grondgebied heeft verlaten om zich naar het grondgebied van

de tweede verzoekende lidstaat te begeven.⁶

43. In elk van deze drie zaken spitst de verwijzende rechter zijn vragen toe op de uitlegging van de bewoordingen van artikel 29 van de Dublin III-verordening.

44. Ik herinner eraan dat dit artikel omschrijft op welke wijze en binnen welke termijnen de verzoekende lidstaat een verzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat moet overdragen met het oog op diens over- of terugname.

45. Artikel 29, lid 1, eerste alinea, van deze verordening bepaalt dat de overdracht overeenkomstig het nationale recht van de verzoekende lidstaat, na overleg tussen de betrokken lidstaten, plaatsvindt zodra dat praktisch mogelijk is en uiterlijk binnen een termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding door de aangezochte lidstaat van het verzoek om de betrokkene over of terug te nemen of vanaf de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar wanneer dit opschortende werking heeft.

46. Artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening preciseert evenwel dat deze termijn in uitzonderlijke gevallen kan worden verlengd teneinde rekening te houden met het feit dat het voor de verzoekende lidstaat praktisch niet mogelijk is de betrokkene over te dragen, omdat deze gevangen is gezet of is ondergedoken. De termijn wordt verlengd tot maximaal één jaar indien de overdracht niet kon worden uitgevoerd wegens gevangenzetting van deze persoon – een begrip dat is gedefinieerd in het arrest van 31 maart 2022, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl e.a. (Gedwongen opname van een asielzoeker in een psychiatrische kliniek)⁷ – of tot maximaal 18 maanden indien de betrokkene is ondergedoken – waarbij het begrip „onderduiken” nader is gepreciseerd in het arrest van 19 maart 2019, Jawo⁸.

47. Artikel 29, lid 2, van deze verordening bepaalt bovendien dat de verplichting van de verantwoordelijke lidstaat tot over- of terugname van de betrokkene komt te vervallen zodra deze termijnen zijn verstreken, waarna de verantwoordelijkheid overgaat op de verzoekende lidstaat. Overeenkomstig de rechtspraak van het Hof kan de verzoekende lidstaat dan niet meer overgaan tot overdracht en dient hij ambtshalve de nodige maatregelen te treffen om onverwijld aan te vangen met de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.⁹

48. De bewoordingen van deze bepaling gaan uit van een klassieke terugnameprocedure tussen twee lidstaten, te weten enerzijds de aangezochte lidstaat en anderzijds de verzoekende lidstaat waarbij de verzoeker een nieuw verzoek om internationale bescherming heeft ingediend.

⁶ Vooral de eerste prejudiciële vraag in zaak C-323/21 verschilt qua formulering nogal van de enige vraag in zaak C-324/21 en de eerste vraag in zaak C-325/21 doordat de verwijzende rechter zich daarin concentreert op de uitlegging van het begrip „verzoekende lidstaat” zoals dat in artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening wordt gebezigd. Meer concreet vraagt hij zich af of het begrip „verzoekende lidstaat” (dat in artikel 29, lid 2, van deze verordening wordt gebezigd) in een situatie waarin de verzoekende lidstaat de verzoeker niet kan overdragen omdat deze het nationale grondgebied heeft verlaten om zich naar een andere lidstaat te begeven waar hij een nieuw verzoek om internationale bescherming heeft ingediend en op het grondgebied waarvan hij zich bevindt, betrekking heeft op de laatste lidstaat waar het nieuwe verzoek om internationale bescherming is ingediend, naar aanleiding waarvan een nieuw verzoek om terugname van de verzoeker is gedaan.

⁷ C-231/21, EU:C:2022:237 (punten 55 en 58).

⁸ C-163/17, EU:C:2019:218 (punten 56 en 57).

⁹ Zie in dit verband arrest van 25 oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, punt 43).

49. De prejudiciële vragen van de verwijzende rechter worden echter gesteld binnen een andere context. Zij hebben namelijk betrekking op de wijze waarop een overdracht moet plaatsvinden wanneer de verzoeker een veelvoud aan verzoeken om internationale bescherming heeft ingediend, zodat verschillende lidstaten achtereenvolgens een procedure tot terugname van deze persoon hebben ingeleid.

50. Geen enkele bepaling in de Dublin III-verordening of verordening nr. 1560/2003 voorziet in specifieke regels voor dit geval, dat kenmerkend is voor het fenomeen van de zogeheten „secundaire stromen”, waarbij vele personen die om internationale bescherming verzoeken, zich vanuit de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van hun verzoek verplaatsen naar andere lidstaten waar zij internationale bescherming wensen aan te vragen en zich wensen te vestigen.

51. In deze context zijn de bepalingen van artikel 29 van de Dublin III-verordening inzake het verloop van de overdrachtsprocedure naar mijn mening duidelijk te eng geformuleerd om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te kunnen geven en inzonderheid om nadere regels te kunnen vaststellen waardoor, enerzijds, nog steeds een duidelijke, hanteerbare en snelle methode wordt geboden om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming en, anderzijds, misbruik als gevolg van de verplaatsing van bepaalde verzoekers binnen de Unie wordt voorkomen.

52. Ik acht het daartoe onontbeerlijk om te analyseren onder welke voorwaarden de betrokken lidstaten een terugnameprocedure voeren, welke voorwaarden met name staan omschreven in artikel 20, lid 5, en artikel 23, lid 1, van de Dublin III-verordening, en na te gaan welk doel de Uniewetgever in die omstandigheden nastreeft.

1. Voorwaarden voor de terugnameprocedure als omschreven in artikel 20, lid 5, van de Dublin III-verordening

53. Uit de uiteenzetting van de feiten van de hoofdgedingen blijkt dat elk van de verzoekers een eerste verzoek om internationale bescherming in een bepaalde lidstaat heeft ingediend, te weten Italië in de zaken C-323/21 en C-324/21 en Oostenrijk in zaak C-325/21, alvorens zich binnen de Unie te verplaatsen en zich naar het grondgebied van andere lidstaten te begeven, waar zij achtereenvolgens andere verzoeken om internationale bescherming hebben ingediend.

54. Dit betekent dat de verzoekers binnen de werkingssfeer van artikel 18, lid 1, onder b) tot en met d), van de Dublin III-verordening vallen. Dit artikel heeft betrekking op personen die, enerzijds, een verzoek om internationale bescherming in een bepaalde lidstaat hebben ingediend dat ofwel nog in behandeling is [onder b)] ofwel tijdens de behandeling ervan door de verzoeker is ingetrokken [onder c)] ofwel is afgewezen [onder d)] en die, anderzijds, een verzoek in een andere lidstaat hebben ingediend of zich zonder verblijfstitel in een andere lidstaat ophouden.¹⁰

55. Het betekent bovendien ook dat de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming het eerst is ingediend, te weten Italië in de zaken C-323/21 en C-324/21 en Oostenrijk in zaak C-325/21, verplicht is de verzoeker terug te nemen overeenkomstig artikel 20, lid 5, van de Dublin III-verordening.

¹⁰ Zie met name arrest van 2 april 2019, H. en R. (C-582/17 en C-583/17, EU:C:2019:280, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak; hierna: „arrest H. en R.”).

56. Op grond van artikel 3, lid 1, van de Dublin III-verordening wordt elk verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land op het grondgebied van een van de lidstaten ingediend, namelijk in beginsel door één enkele lidstaat behandeld, te weten de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III van deze verordening genoemde criteria verantwoordelijk is.¹¹ Naast de criteria van hoofdstuk III bevat de Dublin III-verordening in hoofdstuk VI echter regels voor overname en terugname door een andere lidstaat, die „ook, op dezelfde voet als de criteria in hoofdstuk III van die verordening [bijdragen] tot de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat”.¹²

57. Dat geldt ook voor het bepaalde in artikel 20, lid 5, van de Dublin III-verordening.

58. Dit artikel 20 heeft blijkens het opschrift ervan betrekking op het begin van de over- en terugnameprocedure.

59. In lid 5 van dit artikel wordt bepaald dat de lidstaat waarbij het verzoek om internationale bescherming het eerst is ingediend, verplicht is om de verzoeker terug te nemen die vóór afronding van de procedure tot bepaling van de verantwoordelijke lidstaat het nationale grondgebied heeft verlaten en een verzoek om internationale bescherming in een andere lidstaat heeft ingediend.¹³ Terugname van de verzoeker heeft tot doel om de lidstaat waar het verzoek het eerst is ingediend in staat te stellen „de procedure tot bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek [af te ronden]” en niet om over te gaan tot de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.¹⁴

60. Volgens de rechtspraak van het Hof is deze bepaling ook van toepassing op de situatie waarin een verzoeker zijn verzoek impliciet heeft ingetrokken door het grondgebied van de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming het eerst is ingediend, te verlaten zonder de bevoegde nationale autoriteit te informeren over het feit dat hij afstand van zijn verzoek wenst te doen, waardoor die procedure in deze lidstaat dus nog steeds loopt.¹⁵

61. Bovendien bepaalt artikel 20, lid 5, van de Dublin III-verordening dat de procedure tot terugname van de verzoeker moet worden gevoerd overeenkomstig de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 ervan neergelegde voorwaarden.

62. Volgens artikel 23, lid 1, van deze verordening kan de verzoekende lidstaat enkel een terugnameverzoek indienen indien deze lidstaat voldoet aan de in artikel 20, lid 5, of in artikel 18, lid 1, onder b) tot en met d), van die verordening gestelde voorwaarden.¹⁶ Voor het voeren van de terugnameprocedure moet derhalve zijn voldaan aan twee cumulatieve voorwaarden die de Uniewetgever formuleert in artikel 20, lid 5, van de Dublin III-richtlijn: ten eerste moet de verzoeker zijn eerste verzoek om internationale bescherming hebben ingediend bij de

¹¹ Zie arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 56).

¹² Arrest van 25 oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, punt 39). In het arrest van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), heeft het Hof voor recht verklaard dat „de bepalingen in artikel 21, lid 1, van de [Dublin III-verordening, inzake de indiening van een overnameverzoek,] niet alleen zijn bedoeld om een regeling voor de overnameprocedure te treffen, maar [...] tegelijk ook, tezamen met de criteria in hoofdstuk III van die verordening, bijdragen tot de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat in de zin van diezelfde verordening” (punt 53).

¹³ Bovendien volgt uit artikel 3, lid 2, van de Dublin III-verordening dat wanneer op basis van de in deze verordening vastgestelde criteria geen verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen, de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming het eerst is ingediend, verantwoordelijk is voor de behandeling ervan.

¹⁴ Zie arrest H. en R. (punten 59-64).

¹⁵ Zie arrest H. en R. (punten 47-50).

¹⁶ Zie arrest H. en R. (punten 59-61).

aangezochte lidstaat en ten tweede moet de verzoeker zich zonder verblijfstitel op het grondgebied van de verzoekende lidstaat ophouden of een nieuw verzoek om internationale bescherming bij de nationale autoriteiten van die staat hebben ingediend.

63. De Uniewetgever heeft niet voorzien in een regeling voor gevallen waarin de voorwaarden voor het voeren van deze procedure niet langer zijn vervuld als gevolg van gebeurtenissen die zich na het inleiden van deze procedure hebben voorgedaan.

64. Uit de bewoordingen van artikel 29 van de Dublin III-verordening volgt slechts dat de terugnameprocedure op drie manieren eindigt: ofwel er heeft een overdracht volgens de in dit artikel vastgestelde werkwijzen en termijnen plaatsgevonden (lid 1), ofwel de overdracht heeft niet binnen de gestelde termijnen kunnen plaatsvinden, bijvoorbeeld wegens gevangenzetting of onderduiking van de betrokkene (lid 2), ofwel het overdrachtsbesluit is vernietigd naar aanleiding van een door de verzoeker ingevolge artikel 27, lid 1, van die verordening ingesteld beroep of gemaakt bezwaar (lid 3).

65. Mijns inziens is er geen enkele reden waarom het in artikel 29, lid 1, eerste alinea, van de Dublin III-verordening bedoelde „overleg” tussen de betrokken lidstaten over de wijze van overdracht niet zou kunnen uitmonden in de conclusie dat de eerder ingeleide terugnameprocedure zonder voorwerp is geraakt en komt te vervallen op het moment dat de aangezochte lidstaat een nieuw verzoek om terugname van de verzoeker aanvaardt. Hoewel namelijk in situaties als die van de hoofdgedingen de eerste procedure tot terugname van de verzoeker na overleg tussen de betrokken lidstaten geldig is ingeleid, hebben de gebeurtenissen die zich na dit overleg hebben voorgedaan, te weten het vertrek van de verzoeker uit het grondgebied van de verzoekende lidstaat en zijn verblijf op het grondgebied van een andere lidstaat waar hij een nieuw verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, tot gevolg dat een essentieel element voor de geldigheid van deze eerste procedure is weggefallen. In tegenstelling tot wat artikel 20, lid 5, van de Dublin III-verordening voorschrijft, houdt de verzoeker zich namelijk niet langer op het grondgebied van de verzoekende lidstaat op en moet het door hem ingediende verzoek om internationale bescherming juist vanwege zijn vertrek als ingetrokken worden beschouwd. Ik wijs erop dat het Hof heeft geoordeeld dat het verlaten door een persoon van het grondgebied van een lidstaat waarin hij een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, voor de toepassing van artikel 20, lid 5, van deze verordening moet worden gelijkgesteld met een impliciete intrekking van dat verzoek.¹⁷ Mijns inziens geldt dit a fortiori in situaties als die van de hoofdgedingen, waar de verzoeker niet alleen het grondgebied van de verzoekende lidstaat heeft verlaten, maar zich tevens heeft begeven naar het grondgebied van een andere lidstaat, waar hij een nieuw verzoek om internationale bescherming heeft ingediend.

66. Hieruit volgt dat niet langer is voldaan aan de voorwaarden van artikel 20, lid 5, van de Dublin III-verordening om de verzoeker te kunnen terugnemen.

¹⁷ Zie arrest H. en R. (punt 50). Artikel 28, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60; hierna: „procedurerichtlijn”), dat het opschrift „Procedure ingeval het verzoek impliciet wordt ingetrokken of ingeval impliciet van het verzoek wordt afgezien” draagt, bepaalt in lid 1 dat de lidstaten kunnen „aannemen dat de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming impliciet heeft ingetrokken of dat hij er impliciet van heeft afgezien wanneer is vastgesteld dat [...] hij is verdwenen, of wanneer is vastgesteld dat hij de plaats waar hij verbleef of werd vastgehouden, zonder toestemming heeft verlaten zonder binnen een redelijke termijn contact met de bevoegde autoriteit op te nemen, dan wel wanneer hij niet binnen een redelijke termijn heeft voldaan aan zijn meldingsplicht of aan andere verplichtingen tot kennisgeving, tenzij hij aantoont dat zulks te wijten was aan omstandigheden waarop hij geen invloed heeft” [onder b)].

67. Dienaangaande ben ik van mening dat de aangezochte lidstaat, doordat hij bij twee terugnameprocedures is betrokken die binnen een zeer kort tijdsbestek ten aanzien van dezelfde persoon door twee verschillende lidstaten zijn ingeleid, met de eerste verzoekende lidstaat overeen kan komen dat de door hen gevoerde eerste terugnameprocedure is komen te vervallen.

68. De aangezochte lidstaat wordt er namelijk van in kennis gesteld dat de eerste verzoekende lidstaat wegens het onderduiken van de verzoeker niet in staat is hem binnen de termijnen en op de tussen hen afgesproken wijze over te dragen, terwijl deze lidstaat tegelijkertijd dient te besluiten op het tweede terugnameverzoek, dat door de tweede lidstaat is ingediend, op het grondgebied waarvan de verzoeker zich ophoudt.

69. Gelet op de aard van de informatie waarvan de aangezochte lidstaat kennis dient te nemen, met name als het gaat om de verblijfplaats van de verzoeker en de stand van de ten aanzien van hem ingeleide procedures, ben ik van mening dat deze lidstaat niet geldig aan de tweede verzoekende lidstaat kan toezeggen dat hij de verzoeker zal terugnemen en afspraken over de wijze van diens overdracht kan maken zonder dat hij met de eerste verzoekende lidstaat overeenkomt dat de eerder in het kader van de eerste terugnameprocedure aangegane verplichtingen zijn komen te vervallen. Zoals ik hierboven heb aangegeven druist een dergelijke uitlegging naar mijn mening niet in tegen de bewoordingen van artikel 29 van de Dublin III-verordening.

70. Bovendien maakt de in het kader van de tweede terugnameprocedure meegedeelde informatie over de locatie waar de verzoeker zich ophoudt en de stand van de jegens hem ingeleide procedures deel uit van de informatie die de aangezochte lidstaat krachtens artikel 34, lid 1, van de Dublin III-verordening kan uitwisselen met de andere betrokken lidstaten. Dit artikel, dat is opgenomen in hoofdstuk VII van deze verordening, dat het opschrift „Administratieve samenwerking” draagt, bepaalt in lid 2, onder d), f) en g), ervan dat deze informatie betrekking kan hebben op de verblijfplaatsen en reisroutes van de verzoeker, de datum van indiening van een eventueel eerder verzoek om internationale bescherming, de datum waarop het huidige verzoek is ingediend, de stand van de procedure en de strekking van de eventueel genomen beslissing.

71. Het vervallen van de eerste terugnameprocedure draagt voorts ook bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen die de Uniewetgever in het kader van de Dublin III-verordening nastreeft.

2. Doel van de Dublin III-verordening

72. Zoals uit de overwegingen 4 en 5 ervan volgt, heeft de Dublin III-verordening tot doel om een „duidelijke en hanteerbare” methode vast te stellen om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming en moet deze methode gebaseerd zijn 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, teneinde [...] de doelstelling om verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen, niet te ondermijnen”. De Uniewetgever wil dus de behandeling van deze verzoeken stroomlijnen door verzoekers te garanderen dat hun verzoek inhoudelijk wordt behandeld door één enkele, duidelijk bepaalde lidstaat. Met de instelling van uniforme instrumenten en criteria ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat beoogt de Uniewetgever bovendien te voorkomen dat secundaire stromen naar andere lidstaten ontstaan van derdelanders die een verzoek om internationale bescherming in een lidstaat hebben

ingediend.¹⁸

73. Het moge duidelijk zijn dat verschillende lidstaten niet gelijktijdig twee geldige terugnameprocedures ten aanzien van dezelfde persoon kunnen voeren zonder dat de doelstelling van de Dublin III-verordening wordt ondermijnd.

74. In de eerste plaats zou het tot het einde doorvoeren van de eerste terugnameprocedure nadat de betrokkene het grondgebied van de verzoekende lidstaat heeft verlaten – en de eventueel daaruit voortvloeiende overgang van de verantwoordelijkheid – geenszins een snelle procedure garanderen. Integendeel, het zou in ernstige mate afbreuk kunnen doen aan de door de Uniewetgever beoogde doeltreffendheid en het zou de betrokken personen er bovendien toe kunnen aanzetten het grondgebied van de verzoekende lidstaat te verlaten om zodoende hun overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat te voorkomen of hun verblijf in de Unie te verlengen en aldus van materiële opvangvoorzieningen te profiteren.

75. De volgens artikel 29, lid 2, eerste volzin, van de Dublin III-verordening vereiste overgang van de verantwoordelijkheid komt erop neer dat de voor de behandeling van het verzoek verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald aan de hand van een „sanctie” van de verzoekende lidstaat wanneer deze lidstaat heeft nagelaten de overdracht uit te voeren waar hij zelf om verzocht heeft. Wanneer de verzoekende lidstaat de in deze bepaling gestelde termijnen niet in acht neemt, gaat de verantwoordelijkheid automatisch over, ongeacht de omstandigheden van het concrete geval.

76. In situaties als die van de hoofdgedingen belet de automatische aard van dit mechanisme niettemin dat rekening kan worden gehouden met het feit dat de verzoeker het grondgebied van de eerste verzoekende lidstaat in strijd met de op hem rustende samenwerkingsverplichtingen heeft verlaten. De bevoegde autoriteiten van deze staat zijn dus niet in staat hem over te dragen volgens de werkwijzen en termijnen van artikel 29, leden 1 en 2, van de Dublin III-verordening of om zijn verzoek om internationale bescherming te behandelen indien de verantwoordelijkheid op hen is overgegaan, zulks in tegenstelling tot de bevoegde autoriteiten van de tweede verzoekende lidstaat.

77. Zowel de overdrachtsprocedure als de procedure ter behandeling van het verzoek om internationale bescherming impliceert namelijk dat de verzoeker ter beschikking van de bevoegde nationale autoriteiten staat.

78. Hoewel deze autoriteiten de verzoeker kunnen lokaliseren aan de hand van de formaliteiten die deze bij de indiening van zijn verzoek om internationale bescherming in een andere lidstaat heeft moeten vervullen (met name de registratie in het Eurodac-systeem)¹⁹, ontberen zij elke

¹⁸ Zie arrest van 10 december 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook arrest H. en R. (punt 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁹ Teneinde onder meer een doeltreffende toepassing van deze bepalingen te waarborgen bepaalt artikel 9, lid 1, van verordening (EU) nr. 603/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende 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 en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties 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) dat de vingerafdrukken van elke asielzoeker in beginsel uiterlijk 72 uur na de indiening van het verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 20, lid 2, van de Dublin III-verordening aan het Eurodac-systeem moeten worden toegezonden. Zie ook artikel 6, lid 4, van de procedurerichtlijn.

bevoegdheid om deze persoon overeenkomstig artikel 29 van de Dublin III-verordening over te dragen wanneer de betrokkene zich buiten het nationale grondgebied bevindt, aangezien de bij deze verordening ingestelde procedure niet van strafrechtelijke aard is.

79. Insgelijks impliceert de procedure ter behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat de verzoeker de verplichtingen nakomt die krachtens de procedurerichtlijn en richtlijn 2013/33/EU²⁰ op hem rusten, zulks met het oog op een snelle behandeling en een effectieve follow-up van zijn verzoek om internationale bescherming. Deze verplichtingen omvatten de verplichting om op de opgegeven locatie te verblijven en zich regelmatig bij de bevoegde nationale autoriteiten te melden.

80. In deze omstandigheden is er mijns inziens geen enkele rechtvaardiging voor de voortzetting van deze procedure en vooral niet voor de verlenging van de overdrachtstermijn, aangezien deze overdracht gedoemd is te mislukken.

81. In de tweede plaats draagt voortzetting van de eerste terugnameprocedure niet bij tot instandhouding van de duidelijke en hanteerbare methode die de Uniewetgever in het kader van de Dublin III-verordening heeft willen invoeren.

82. Ten eerste laat het automatisme waarmee de verantwoordelijkheid overgaat niet toe dat rekening wordt gehouden met het feit dat deze overgang de behandeling van een verzoek om internationale bescherming betreft dat naar alle waarschijnlijkheid identiek is aan het verzoek dat eerder in de eerste lidstaat is ingediend en het verzoek dat later bij een andere lidstaat is ingediend.

83. Ten tweede levert het achtereenvolgende verloop van deze twee procedures moeilijkheden op die de doeltreffende werking van het „Dublin-systeem”²¹ kunnen belemmeren en wel als gevolg van de regel van de overgang van de verantwoordelijkheid, zoals met name bedoeld in artikel 29, lid 2, eerste volzin, van de Dublin III-verordening.

84. De tweede terugnameprocedure wordt namelijk ingeleid terwijl de eerste terugnameprocedure nog loopt, die in geval van verstrijken van de in artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening gestelde termijnen ertoe kan leiden dat de verantwoordelijkheid overgaat op de eerste verzoekende lidstaat. Gelet op de termijn van twee maanden waarbinnen de tweede verzoekende lidstaat zijn terugnameverzoek moet indienen, zal dit verzoek derhalve worden ingediend en eventueel door de aangezochte lidstaat worden aanvaard terwijl de verantwoordelijkheid van de aangezochte lidstaat niet definitief is vastgesteld, omdat deze kan overgaan op de eerste verzoekende lidstaat. Als gevolg hiervan verkeren de bevoegde nationale autoriteiten van elk van de betrokken lidstaten in onzekerheid omtrent hun verantwoordelijkheden, temeer daar het Eurodac-systeem niet de mogelijkheid biedt om te worden geïnformeerd over de stand van de in andere lidstaten gevoerde overname- of terugnameprocedures. Zoals de onderhavige zaken illustreren, loopt de bevoegde autoriteit van de tweede verzoekende lidstaat dus het risico dat tegen het overdrachtsbesluit dat hij aan de verzoeker heeft meegedeeld, beroep wordt ingesteld krachtens artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening en dat de door die lidstaat geëffectueerde overdracht eventueel wordt vernietigd, waarna die staat op grond van artikel 29, lid 3, van deze verordening verplicht is de betrokkene onverwijld terug te nemen.

²⁰ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 96).

²¹ Het Dublin-systeem bestaat uit de Dublin III-verordening, verordening nr. 603/2013 en verordening nr. 1560/2003.

85. Een dergelijk mechanisme kan naar mijn mening tot verlamming van het Dublin III-systeem leiden en personen die om internationale bescherming verzoeken er, paradoxaal genoeg, toe aanzetten zich binnen de Unie te verplaatsen.

86. In deze omstandigheden lijkt het mij dan ook van essentieel belang om het nuttig effect van artikel 20, lid 5, van de Dublin III-verordening te waarborgen door de „bijzondere status” en de „specifieke rol” die de Uniewetgever toebedeelt aan de lidstaat waarin een verzoek om internationale bescherming het eerst is ingediend, te handhaven.²² Met het oog daarop vergen situaties als die van de hoofdingen, die worden gekenmerkt door de indiening van een veelvoud aan verzoeken om internationale bescherming bij verschillende lidstaten, dat er een goed geordend en gecontroleerd mechanisme in het leven wordt geroepen waarmee wordt voorkomen dat de rol en de taak van elk van deze lidstaten als gevolg van de verplaatsingen van de verzoeker voortdurend ter discussie worden gesteld.

87. In de derde plaats acht ik het van belang om de aandacht te vestigen op het scala aan juridische instrumenten waarover de tweede verzoekende lidstaat beschikt om een veel snellere en doeltreffender terugnameprocedure te kunnen garanderen dan de eerste verzoekende lidstaat en wel vanwege de aanwezigheid van de betrokkene op zijn grondgebied. Het spreekt voor zich dat de aanwezigheid van de betrokkene op het grondgebied van de lidstaat een essentieel element is voor het voeren van de terugnameprocedure; dat wordt bevestigd door de regel van de bevoegdheidsverdeling in artikel 20, lid 4, van de Dublin III-verordening.²³

88. De indiening van een nieuw verzoek om internationale bescherming leidt in het kader van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel tot de toepassing van een dwingend wettelijk kader, waarbij aan de betrokken lidstaat juridische verplichtingen worden opgelegd die zowel in de Dublin III-verordening als in de procedurerichtlijn en richtlijn 2013/33 worden omschreven.

89. Allereerst is deze lidstaat op grond van artikel 4, lid 1, onder a), van de Dublin III-verordening verplicht om, zodra een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 20, lid 2, van deze verordening is ingediend, de verzoeker schriftelijk en in een taal die hij begrijpt in kennis te stellen van de gevolgen van het indienen van zijn nieuwe verzoek om internationale bescherming, alsmede van de gevolgen van zijn verplaatsing van de ene lidstaat naar een andere lidstaat zolang de verantwoordelijke lidstaat nog niet bepaald is en zolang het verzoek om internationale bescherming nog in behandeling is. Naar mijn mening kunnen de bevoegde nationale autoriteiten deze verzoeker in dit kader informeren over de stand van de jegens hem ingeleide procedures en over de gevolgen van het indienen van meerdere verzoeken om internationale bescherming in de Unie.

90. Vervolgens moet de verzoekende lidstaat op grond van artikel 23, lid 1, van de Dublin III-verordening bij de lidstaat die overeenkomstig artikel 20, lid 5, en artikel 18, lid 1, van deze verordening verantwoordelijk is, binnen de termijnen en onder de voorwaarden die in die verordening zijn vastgesteld een verzoek tot terugname van de verzoeker indienen. Om de doeltreffendheid van de terugnameprocedure te waarborgen kan de verzoekende lidstaat

²² Zie arrest van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punt 93), en arrest H. en R. (punt 64).

²³ De Uniewetgever kent hieraan overigens in artikel 20, lid 4, van de Dublin III-verordening een doorslaggevende rol toe. Uit dit artikel blijkt dat het, wanneer in een lidstaat een verzoek om internationale bescherming wordt ingediend door een verzoeker die zich op het grondgebied van een andere lidstaat bevindt, de taak van laatstgenoemde lidstaat is om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek en dat deze lidstaat vervolgens voor de toepassing van deze verordening wordt beschouwd als de lidstaat waarbij het verzoek om internationale bescherming is ingediend. In dat geval moet de verzoeker schriftelijk in kennis worden gesteld van deze wijziging en van de datum waarop deze heeft plaatsgevonden; dat voorschrift vormt een weergave van het bepaalde in artikel 4, lid 1, onder a), en artikel 4, lid 2, van de Dublin III-verordening.

overeenkomstig artikel 7, lid 2, van richtlijn 2013/33 een besluit nemen over de plaats van verblijf van de verzoeker en overeenkomstig artikel 13, lid 2, onder a), van de procedurerichtlijn van hem verlangen dat hij zich onverwijld of op een bepaalde datum bij de bevoegde autoriteiten meldt of daar persoonlijk verschijnt.

91. Tot slot kan deze lidstaat, indien er een ernstig risico bestaat dat de verzoeker zal onderduiken en met inachtneming van de hem verleende rechten en waarborgen, besluiten om onder de voorwaarden van artikel 8, lid 3, onder f), van richtlijn 2013/33 en artikel 28, lid 2, van de Dublin III-verordening een dwangmaatregel, zoals bewaring, op te leggen teneinde de doeltreffendheid van de overdrachtsprocedure te garanderen.

92. In het licht van deze elementen en gelet op met name de in artikel 20, lid 5, van de Dublin III-verordening gestelde voorwaarden voor de terugnameprocedure en de doelstellingen die de Uniewetgever daarmee nastreeft, acht ik het dus van wezenlijk belang dat in situaties als die van de hoofdgedingen wordt vastgesteld dat de eerste terugnameprocedure is komen te vervallen.

93. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging om voor recht te verklaren dat artikel 29, leden 1 en 2, van de Dublin III-verordening aldus moet worden uitgelegd dat in een situatie waarin een lidstaat op het grondgebied waarvan het verzoek om internationale bescherming het eerst is ingediend, op grond van artikel 23, lid 1, van deze verordening wordt aangezocht in het kader van twee terugnameprocedures die achtereenvolgens door twee verschillende lidstaten met betrekking tot één en dezelfde verzoeker zijn ingeleid, de aangezochte lidstaat en de eerste verzoekende lidstaat – ingeval deze laatste lidstaat niet in staat is de verzoeker overeenkomstig de werkwijzen en binnen de termijnen van artikel 29 van deze verordening over te dragen omdat deze persoon het grondgebied van de eerste verzoekende lidstaat heeft verlaten – dienen vast te stellen dat deze eerste terugnameprocedure met ingang van de aanvaarding door de aangezochte lidstaat van het tweede terugnameverzoek, ingediend door de tweede verzoekende lidstaat, is komen te vervallen.

B. Tweede prejudiciële vraag in de zaken C-323/21 en C-325/21

94. Met zijn tweede prejudiciële vraag in de zaken C-323/21 en C-325/21 wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening aldus moet worden uitgelegd dat de verzoeker in een situatie waarin een tweede terugnameprocedure ten aanzien van zijn persoon is ingeleid in een andere lidstaat dan de lidstaat die de eerste terugnameprocedure heeft gevoerd, zich in het kader van het door hem tegen het overdrachtsbesluit van de tweede verzoekende lidstaat aangewende rechtsmiddel kan beroepen op het verstrijken van de in artikel 29, leden 1 en 2, van deze verordening gestelde termijnen en de daaruit voortvloeiende overgang van de verantwoordelijkheid.

95. Gelet op het door mij voorgestelde antwoord op de eerste prejudiciële vraag acht ik het niet nodig deze tweede prejudiciële vraag te beantwoorden.

V. Conclusie

96. Gelet op de voorgaande overwegingen geef ik het Hof in overweging om de door de Raad van State in de zaken C-323/21, C-324/21 en C-325/21 gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„Artikel 29, leden 1 en 2, van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend,

moet aldus worden uitgelegd dat:

in een situatie waarin een lidstaat op het grondgebied waarvan het verzoek om internationale bescherming het eerst is ingediend, op grond van artikel 23, lid 1, van deze verordening wordt aangezocht in het kader van twee terugnameprocedures die achtereenvolgens door twee verschillende lidstaten met betrekking tot één en dezelfde verzoeker zijn ingeleid, de aangezochte lidstaat en de eerste verzoekende lidstaat – ingeval deze laatste lidstaat niet in staat is de verzoeker overeenkomstig de werkwijzen en binnen de termijnen van artikel 29 van deze verordening over te dragen omdat deze persoon het grondgebied van de eerste verzoekende lidstaat heeft verlaten – dienen vast te stellen dat deze eerste terugnameprocedure met ingang van de aanvaarding door de aangezochte lidstaat van het tweede terugnameverzoek, ingediend door de tweede verzoekende lidstaat, is komen te vervallen.”