



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

L. MEDINA

van 12 december 2024¹

Zaak C-662/23 [Zimir]ⁱ

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
tegen
X**

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

„Prejudiciële verwijzing – Grenscontroles, asiel en immigratie – Asielbeleid – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b) – Procedures voor de toekenning van internationale bescherming – Gebruik door de nationale autoriteit van haar bevoegdheid om de behandelingstermijn van zes maanden met ten hoogste negen maanden te verlengen – Groot aantal onderdanen van derde landen dat tegelijk om internationale bescherming verzoekt – Hierdoor in de praktijk ontstane ernstige moeilijkheid om de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden – Inaanmerkingneming van andere omstandigheden”

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de moeilijkheden die de lidstaten ondervinden wanneer zij te maken krijgen met een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen dat tegelijk om internationale bescherming verzoekt. In het bijzonder wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de uitlegging van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32/EU², op grond waarvan de lidstaten de in artikel 31, lid 3, eerste alinea, van deze richtlijn vastgestelde termijn van zes maanden voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming kunnen verlengen. Het is toegestaan deze termijn te verlengen wanneer een groot aantal onderdanen van derde landen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk wordt de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden.

2. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend in het kader van een procedure tussen de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland) (hierna: „Staatssecretaris”) en X, een onderdaan van een derde land, over het verzuim van die autoriteit om binnen de termijn van zes maanden een besluit te nemen op het verzoek om een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

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

² Richtlijn 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, met rectificatie in PB 2015, L 29, blz. 18; hierna: „richtlijn 2013/32”).

3. De verwijzende rechter wenst te vernemen hoe de bewoordingen „een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen [dat] tegelijk om internationale bescherming verzoekt” in de zin van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 moeten worden uitgelegd, hoe deze zich verhouden tot de eveneens in die bepaling vervatte bewoordingen „waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden”, en of eventueel andere omstandigheden in de beoordeling daarvan mogen worden betrokken.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

4. Overweging 18 van richtlijn 2013/32 luidt:

„Het is in het belang van zowel de lidstaten als de personen die om internationale bescherming verzoeken dat zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen inzake verzoeken om internationale bescherming, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling.”

5. Artikel 4 van richtlijn 2013/32, met als opschrift „Bevoegde instanties”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten wijzen voor alle procedures een beslissingsautoriteit aan die verzoeken naar behoren dient te behandelen overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn. De lidstaten zorgen ervoor dat deze autoriteit over passende middelen beschikt, met inbegrip van voldoende personeel dat bekwaam is, om haar taken overeenkomstig deze richtlijn uit te voeren.”

6. Artikel 31 van deze richtlijn, met als opschrift „Behandelingsprocedure”, bepaalt in de leden 1 tot en met 5:

„1. De lidstaten behandelen verzoeken om internationale bescherming in een behandelingsprocedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen in hoofdstuk II.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de behandelingsprocedure zo spoedig mogelijk wordt afgerond, onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat de behandelingsprocedure binnen zes maanden na de indiening van het verzoek wordt afgerond.

Wanneer een verzoek onder de procedure van verordening (EU) nr. 604/2013 [van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31)] valt, vangt de termijn van zes maanden aan op het tijdstip waarop overeenkomstig die verordening wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek, de verzoeker zich op het grondgebied van die lidstaat bevindt en de bevoegde autoriteit de verzoeker heeft overgenomen.

De lidstaten kunnen de in dit lid bepaalde termijn van zes maanden met ten hoogste negen maanden verlengen wanneer:

- a) complexe feitelijke en/of juridische kwesties aan de orde zijn;
- b) een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden;
- c) wanneer de vertraging duidelijk toe te schrijven is aan het feit dat de verzoeker de krachtens artikel 13 op hem rustende verplichtingen niet nakomt.

Bij wijze van uitzondering kunnen de lidstaten, in naar behoren gerechtvaardigde gevallen, de in dit lid bepaalde termijnen met ten hoogste drie maanden overschrijden wanneer dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

4. Onverminderd de artikelen 13 en 18 van 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)] kunnen de lidstaten het afronden van de [behandelingsprocedure] uitstellen wanneer redelijkerwijs niet kan worden verwacht dat de beslissingsautoriteit een beslissing neemt binnen de in lid 3 vastgestelde termijnen door een onzekere situatie in het land van herkomst die naar verwachting tijdelijk is. [...]

[...]

5. De lidstaten ronden de behandelingsprocedure in elk geval af uiterlijk binnen een termijn van 21 maanden na de indiening van het verzoek.”

B. Nederlands recht

7. Artikel 42 van de Vreemdelingenwet 2000 van 23 november 2000³ bepaalt:

„1. Op de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28, dan wel een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd als bedoeld in artikel 33, wordt binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een beschikking gegeven.

[...]

4. De termijn, bedoeld in het eerste lid, kan met ten hoogste negen maanden worden verlengd, indien:

- a. [...];
- b. een groot aantal vreemdelingen tegelijk een aanvraag indient waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden; of
- c. [...].”

³ Stb. 2000, 495.

8. Op 21 september 2022 heeft de Staatssecretaris het Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: „WBV 2022/2022”) vastgesteld. Op grond van WBV 2022/2022, dat geldt vanaf 27 september 2022, heeft de Staatssecretaris de wettelijke beslistermijn van zes maanden voor verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verlengd met negen maanden. WBV 2022/2022 geldt voor alle aanvragen waarvan de wettelijke beslistermijn op 27 september 2022 nog niet was verstreken en is vastgesteld op grond van artikel 42, lid 4, aanhef en onder b), van de Vreemdelingenwet 2000, waarbij artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 in Nederlands recht is omgezet.

II. Hoofddeding en prejudiciële vragen

9. Op 10 april 2022 heeft X, een Turks staatsburger, in Nederland een asielverzoek ingediend.

10. In september 2022 heeft de Staatssecretaris de wettelijke beslistermijn van zes maanden voor de verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verlengd met negen maanden.

11. Aangezien de Staatssecretaris, op basis van WBV 2022/2022, niet binnen zes maanden na indiening van het asielverzoek een besluit op dit verzoek had genomen, heeft X deze autoriteit op 13 oktober 2022 in gebreke gesteld wegens het niet tijdig geven van een besluit. De Staatssecretaris heeft vervolgens nagelaten om binnen twee weken een besluit te nemen. X heeft diens gevolg beroep ingesteld bij de rechtbank Den Haag (Nederland).

12. Bij uitspraak van 6 januari 2023 heeft deze rechtbank het beroep van X gegrond verklaard en geoordeeld dat de Staatssecretaris met WBV 2022/2022 de beslistermijn voor asielverzoeken niet rechtmatig heeft verlengd. Bij die uitspraak heeft die rechtbank tevens bepaald dat de Staatssecretaris binnen acht weken na de datum van de uitspraak een eerste gehoor moest afnemen en binnen acht weken na het eerste gehoor een besluit moest nemen op de aanvraag van X. Derhalve heeft die rechtbank de Staatssecretaris opgedragen om binnen zestien weken een besluit te nemen, waarbij hij een dwangsom zou verbeuren voor elke dag dat hij te laat was.⁴

13. De Staatssecretaris heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Raad van State (Nederland). Ter staving van dat hoger beroep betoogt de Staatssecretaris dat uit artikel 42, lid 4, aanhef en onder b), van de Vreemdelingenwet 2000 en artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 niet blijkt dat er sprake moet zijn van een snelle stijging („piek”) in het aantal tegelijk ingediende asielverzoeken. De nationale autoriteit kan de beslistermijn ook verlengen bij een meer geleidelijke verhoging van het aantal asielverzoeken, en in combinatie met andere omstandigheden, om een behoorlijke en volledige behandeling van asielverzoeken zoals vereist door artikel 31, lid 2, van richtlijn 2013/32 te waarborgen. Volgens de Staatssecretaris mag hij bij de afweging of hij de beslistermijn kan verlengen ook bestaande achterstanden in de afhandeling van asielverzoeken betrekken, daar deze achterstanden beslag leggen op de beslis capaciteit en ertoe bijdragen dat het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure zorgvuldig binnen zes maanden na de indiening van het verzoek af te ronden.

14. Tegelijk heeft de Staatssecretaris naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Den Haag op 14 april 2023 een besluit op het asielverzoek genomen, waarbij hij de vreemdeling in het bezit heeft gesteld van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.

⁴ De Staatssecretaris heeft een dwangsom van 100 EUR verbeurd voor elke dag dat die termijn werd overschreden, met een maximum van 7 500 EUR.

15. Volgens de verwijzende rechter heeft de Staatssecretaris niettemin nog steeds belang bij zijn hoger beroep, aangezien hij daarmee opkomt tegen het oordeel in de uitspraak van 6 januari 2023 dat hij met WBV 2022/2022 de beslistermijn voor asielverzoeken niet rechtmatig heeft verlengd.

16. De Staatssecretaris voert voor de verwijzende rechter aan dat artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 aldus moet worden uitgelegd dat de nationale autoriteit niet binnen de beslistermijn een besluit hoeft te nemen wanneer er sprake is van een dusdanig snelle stijging of „piek” van het aantal tegelijk ingediende asielverzoeken dat de nationale autoriteit wordt belet om dit op een zorgvuldige manier te doen. De verwijzende rechter merkt daarom op dat de uitdrukking „tegelijk” in de zin van die bepaling, indien ruim uitgelegd, zou kunnen worden opgevat als „binnen een kort tijdsbestek”, aangezien asielverzoeken zelden daadwerkelijk op precies hetzelfde moment worden ingediend. Volgens die rechter blijft het echter noodzakelijk om een afbakening in de tijd vast te stellen waarbinnen een dergelijke stijging of „piek” zich voordoet. Hij merkt bovendien op dat die bepaling pas na verloop van tijd nuttig effect heeft, aangezien dergelijke stijgingen of „pieken” pas na enige tijd merkbaar zijn.

17. De verwijzende rechter betwijfelt of richtlijn 2013/32 ruimte biedt om de beslistermijn te verlengen indien het aantal asielverzoeken slechts geleidelijk stijgt. De Staatssecretaris heeft in zo’n geval namelijk voldoende tijd en gelegenheid om de beslis capaciteit te verhogen. Deze uitlegging sluit aan bij het doel van richtlijn 2013/32 dat de beslissingsautoriteit zo spoedig mogelijk, maar wel op zorgvuldige wijze, besluiten op asielverzoeken neemt.

18. Tegen deze achtergrond heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een beslissing over de volgende prejudiciële vragen:

- „1 a) Kan de beslissingsautoriteit gebruikmaken van zijn bevoegdheid om, bij een groot aantal verzoeken om internationale bescherming dat tegelijk wordt ingediend in de zin van artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van [richtlijn 2013/32], de beslistermijn van zes maanden te verlengen, als de toename van het groot aantal verzoeken om internationale bescherming zich geleidelijk voordoet over een bepaalde periode en het als gevolg daarvan in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden? Hoe moet in dit verband ‚tegelijk’ worden uitgelegd?
- b) Aan de hand van welke criteria moet worden beoordeeld of sprake is van ‚een groot aantal’ verzoeken om internationale bescherming, als bedoeld in artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van [richtlijn 2013/32]?
- 2) Geldt een begrenzing in de tijd van de periode waarin zich een toename moet voordoen van het aantal verzoeken om internationale bescherming, om nog binnen het bereik te kunnen vallen van artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van [richtlijn 2013/32]? En, zo ja, hoelang kan deze periode duren?
- 3) Mag bij de beoordeling of het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden, bedoeld in artikel 31, derde lid, derde volzin en onder b, van [richtlijn 2013/32] – mede in het licht van artikel 4, eerste lid, van [richtlijn 2013/32] – rekening worden gehouden met omstandigheden die niet zijn te herleiden tot de toename van het aantal verzoeken om internationale bescherming, zoals de omstandigheid dat de

beslissingsautoriteit te maken heeft met achterstanden die al bestonden vóór de toename van het aantal verzoeken om internationale bescherming of met een gebrek aan personele capaciteit?”

19. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door X, de Tsjechische, de Franse, de Hongaarse en de Nederlandse regering, alsook door de Europese Commissie. Met uitzondering van de Tsjechische en de Hongaarse regering hebben deze partijen ter terechtzitting op 23 oktober 2024 pleidooi gehouden.

III. Beoordeling

20. Volgens artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 moet aan drie cumulatieve voorwaarden worden voldaan om de beslistermijn met negen maanden te kunnen verlengen, te weten: a) er moet „een groot aantal” verzoeken; b) „tegelijk” worden ingediend; c) „waardoor” het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden. Terwijl de eerste twee voorwaarden autonoom zijn, is de derde voorwaarde een gevolg van de eerste twee.⁵

21. Rekening houdend met deze structuur, kunnen de vragen van de verwijzende rechter in twee groepen worden ingedeeld:

- de eerste en de tweede vraag hebben tot doel na te gaan hoe de eerste twee voorwaarden van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 moeten worden uitgelegd en of daarvoor begrenzings in de tijd gelden.
- de derde vraag heeft betrekking op de derde voorwaarde en op de vraag of het causale verband met de eerste twee voorwaarden al dan niet exclusief is, dat wil zeggen of, met het oog op een beroep op die bepaling, rekening kan worden gehouden met andere omstandigheden dan een toename van het aantal asiolverzoeken.

22. Alvorens ik mij over deze vragen buig, ga ik kort in op de ontvankelijkheidskwestie die voor het Hof is opgeworpen.

A. Ontvankelijkheid

23. In haar schriftelijke opmerkingen heeft de Franse regering de ontvankelijkheid van de vragen aan de orde gesteld en in wezen aangevoerd dat het geschil in het hoofdgeding zonder voorwerp was geraakt, aangezien aan X al een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd was verleend. Ter terechtzitting heeft deze regering haar bezwaar echter ingetrokken.

24. Er zij aan herinnerd dat er volgens vaste rechtspraak van het Hof een vermoeden van relevantie rust op de vragen inzake de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter heeft gesteld. Het Hof kan een verzoek van een nationale rechter enkel afwijzen wanneer de gevraagde uitlegging van het Unierecht kennelijk op generlei wijze verband houdt met een reëel geschil of

⁵ In die bepaling heet het *making it* in het Engels, *du fait [que]* in het Frans en *so dass* in het Duits.

met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is en voorts wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen.⁶

25. De rechtvaardiging van een verzoek om een prejudiciële beslissing is niet gelegen in het formuleren van rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vraagstukken, maar in de behoefte aan de daadwerkelijke beslechting van een geding. Zoals volgt uit de bewoordingen van artikel 267 VWEU, moet de gevraagde prejudiciële beslissing voor de verwijzende rechterlijke instantie „noodzakelijk” zijn „voor het wijzen van haar vonnis” in de bij haar aanhangige zaak.⁷

26. In het bijzonder vereist de rechtspraak dat er sprake is van een echt geschil over het recht en de toepassing ervan op de zaak tussen partijen.⁸ Van belang is dat de verwijzende rechter een rechtsprekende functie uitoefent en een uitlegging van het Unierecht noodzakelijk acht voor het geven van zijn beslissing.

27. In casu staat vast dat er in het hoofdgeding sprake is van een echt geschil, aangezien dat geding betrekking heeft op de rechtmatigheid van een verlenging van de termijn voor het nemen van een besluit op een asielverzoek, welke rechtmatigheid het voorwerp was van de uitspraak van de rechtbank Den Haag. Bovendien verbeurde de Staatssecretaris een dwangsom voor elke dag dat die termijn werd overschreden, wat betekent dat de Nederlandse regering belang heeft bij een uitspraak over dat specifieke onderwerp. Ter terechtzitting heeft X verklaard dat hij een financieel belang heeft bij de uitspraak van de verwijzende rechter, daar hij mogelijk de 1 800 EUR moet terugbetalen die hij heeft ontvangen naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank Den Haag, waarbij de Staatssecretaris is opgedragen om binnen een bepaalde termijn een besluit te nemen en een dwangsom te betalen in geval van overschrijding van die termijn. X heeft ter terechtzitting toegelicht dat hij dat bedrag zal moeten terugbetalen indien de verwijzende rechter oordeelt dat de termijnverlenging op basis van WBV 2022/2022 rechtmatig was. Hieruit volgt dat van de verwijzende rechter wordt verlangd dat hij zich uitspreekt over de rechtmatigheid van deze verlenging, welke rechtsvraag onderwerp is van een reël geschil van aanzienlijk praktisch belang.⁹

28. Derhalve ben ik van mening dat, op grond van het vermoeden van relevantie, een uitlegging van het Unierecht noodzakelijk is om de verwijzende rechter in staat te stellen uitspraak te doen.

B. Eerste en tweede vraag

29. Met zijn eerste en tweede vraag, die ik samen zal behandelen, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de begrippen „tegelijk” en „een groot aantal” verzoeken om internationale bescherming in de zin van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 aldus moeten worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat nationale autoriteiten de termijn van de procedure voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming met negen

⁶ Arrest van 6 september 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, punt 20).

⁷ Arrest van 26 maart 2020, Miasto Łowicz en Prokurator Generalny (C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, punten 44 en 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook arrest van 22 maart 2022, Prokurator Generalny (Tuchtkamer van de Sąd Najwyższy – Benoeming) (C-508/19, EU:C:2022:201, punten 60 en 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁸ Zie bijvoorbeeld arrest van 13 april 2000, Lehtonen en Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, punt 19). Zie ook arrest van 25 juni 2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁹ Zie naar analogie arrest van 10 december 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punt 29).

maanden verlengen in geval van een geleidelijke toename van het aantal verzoeken en of, voor de toepassing van deze bepaling, de periode waarin zich een toename van het aantal verzoeken moet voordoen is begrensd.

1. Begrippen „tegelijk” en „een groot aantal” verzoeken om internationale bescherming in de zin van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32

30. Volgens vaste rechtspraak moet bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt.¹⁰

a) Letterlijke uitlegging

31. Zoals de verwijzende rechter opmerkt, is het begrip „tegelijk” synoniem met de uitdrukkingen „op hetzelfde ogenblik”, „gelijktijdig” en „op hetzelfde moment”. Deze rechter wijst er in zijn verwijzingsbeslissing met name op dat het begrip „tegelijk” letterlijk „op hetzelfde ogenblik” betekent. Als zodanig houdt dit begrip volgens de verwijzende rechter een strakke begrenzing in de tijd in, wat door andere taalversies wordt ondersteund.¹¹ Naar mijn mening verschaft een dergelijke uitlegging op zichzelf echter geen aanwijzing van een specifieke periode waarin de toename van het aantal verzoeken zich moet voordoen.

32. Met betrekking tot de bewoordingen „een groot aantal” moet ik opmerken dat die uitdrukking niet in artikel 31, lid 3, van richtlijn 2013/32 is gedefinieerd. In de verschillende taalversies worden soortgelijke of vergelijkbare begrippen gebruikt.¹² Zoals de verwijzende rechter heeft vastgesteld, volgt uit de letterlijke bewoordingen van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 derhalve niet of „een groot aantal” als een absoluut aantal dan wel als een relatief aantal moeten worden opgevat. Opgemerkt zij evenwel dat de wetgever in de onlangs vastgestelde verordening tot intrekking van richtlijn 2013/32¹³ verwijst naar „een onevenredig aantal onderdanen van derde landen of staatlozen [die] binnen dezelfde termijn een verzoek doen”¹⁴.

¹⁰ Arrest van 10 september 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹¹ In andere taalversies worden soortgelijke bewoordingen gehanteerd. Zie onder andere de Franse (*simultanément*), de Spaanse (*simultáneamente*), de Duitse (*gleichzeitig*), de Italiaanse (*contemporaneamente*), de Letse (*vienlaikus*), de Litouwse (*vienu metu*), de Bulgaarse (*едновременно*), de Portugese (*simultaneamente*), de Roemeense (*simultan*), de Finse (*samanaikaisesti*), de Sloveense (*hkrati*), de Deense (*samtidigt*), de Zweedse (*samtidigt*) en de Estse (*korraga*) taalversie.

¹² Zie onder andere de Engelse (*a large number*), de Franse (*un grand nombre*), de Spaanse (*un gran número*), de Duitse (*eine große Anzahl*), de Italiaanse (*un gran numero*), de Letse (*liels skaits*), de Litouwse (*daug*), de Bulgaarse (*голям брой*), de Portugese (*um grande número*), de Roemeense (*un număr mare*), de Finse (*suuria määrä*), de Sloveense (*veliko državljanov*), de Deense (*et stort antal*), de Zweedse (*ett stort antal*) en de Estse (*suur hulk*) taalversie.

¹³ Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van richtlijn 2013/32 (PB 2024/1348). Aangezien deze verordening op 11 juni 2024 in werking is getreden (de bepalingen ervan zijn van toepassing vanaf 12 juni 2026), is zij voor de onderhavige procedure niet relevant. Zie ook het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2016 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van richtlijn 2013/32, COM(2016) 467 final.

¹⁴ Cursivering van mij. Artikel 35, lid 2, van die verordening bevat drie verschillende gronden om de termijn met zes maanden te verlengen (in tegenstelling tot de negen maanden krachtens richtlijn 2013/32), namelijk indien: a) een onevenredig groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen binnen dezelfde termijn een verzoek om internationale bescherming doet, waardoor het ondoenlijk wordt de ontvankelijkheidsprocedure binnen de vastgelegde termijnen af te ronden; b) er complexe feitelijke of juridische kwesties aan de orde zijn, en c) de verdraging duidelijk en uitsluitend kan worden toegeschreven aan het feit dat de verzoeker de krachtens artikel 9 van die verordening op hem of haar rustende verplichtingen niet nakomt.

33. Indien het begrip „een groot aantal” wordt opgevat als „een onevenredig aantal”, betekent dit dat het aantal asiolverzoeken uit evenwicht is of niet in redelijke verhouding staat tot hetgeen gebruikelijk is of wordt verwacht. Hoewel deze redenering relevant kan zijn voor de uitlegging van de nieuwe verordening, komt het begrip „onevenredig” of de algemene idee van evenredigheid niet voor in richtlijn 2013/32.

34. Aangezien een letterlijke uitlegging van de bepaling geen uitsluitsel biedt over de wijze waarop de begrippen „tegelijk” en „een groot aantal” in de zin van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 moeten worden uitgelegd, zal ik daarom nu ingaan op de context van die bepaling.

b) Contextuele uitlegging

1) Afwijking van de algemene regel van zes maanden

35. De verwijzende rechter wenst te vernemen of artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 een uitzondering vormt op grond waarvan de lidstaat de in de eerste alinea neergelegde regel van zes maanden – die als algemene regel kan worden beschouwd – terzijde kan stellen, en of deze bepaling als zodanig strikt moet worden uitgelegd¹⁵, dan wel of deze derde alinea veeleer situaties beschrijft waarin een nieuwe regel van toepassing is, waardoor die bepaling een *lex specialis* vormt. Ter terechtzitting voor het Hof hebben de Franse en de Nederlandse regering aangevoerd dat de termijn van negen maanden een autonome regel is die losstaat van de regel van zes maanden, terwijl X heeft betoogd dat het om een afwijking ging die strikt moet worden uitgelegd. De Commissie heeft aangevoerd dat er twee parallelle termijnen zijn, namelijk de termijn van zes maanden van artikel 31, lid 3, eerste alinea, van deze richtlijn en de termijn van 15 maanden die voortvloeit uit artikel 31, lid 3, derde alinea, ervan.

36. In dit verband zij erop gewezen dat in hoofdstuk II („Uitgangspunten en waarborgen”) en in hoofdstuk III („Procedures in eerste aanleg”) van richtlijn 2013/32, de rechten en verplichtingen van de verzoeker in het kader van de procedure voor het nemen van een beslissing in de procedure in eerste aanleg zijn vastgesteld. Artikel 31, leden 1 en 2, stelt een kader vast met procedurenormen voor de kwaliteit van, en het tijdschema voor de behandeling van verzoeken.

37. Met name is in artikel 31, lid 2, van richtlijn 2013/32 bepaald dat de lidstaat ervoor moet zorgen dat de behandelingsprocedure zo spoedig mogelijk wordt afgerond, onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling. Deze bepaling legt dus de verplichting op om de behandeling tijdig uit te voeren. In artikel 31, lid 3, eerste alinea, van die richtlijn wordt deze verplichting nader uitgewerkt door de vaststelling van een termijn van zes maanden vanaf de indiening van het verzoek waarbinnen de nationale autoriteit een dergelijke behandeling moet afronden (die ik hierna „algemene regel van zes maanden” zal noemen).

¹⁵ Zie, meer in het algemeen, met betrekking tot de regel dat afwijkingen strikt moeten worden uitgelegd, arresten van 10 maart 2005, *easyCar* (C-336/03, EU:C:2005:150, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 22 juni 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.* (Preventieve maatregelen met het oog op verwijdering) (C-718/19, EU:C:2021:505, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Naar analogie heeft het Hof geoordeeld dat artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 in zijn geheel een afwijkend karakter heeft ten aanzien van de verplichting van de lidstaten om alle verzoeken om internationale bescherming ten gronde te onderzoeken [arrest van 1 augustus 2022, *Bundesrepublik Deutschland* (Kind van vluchtelingen, geboren buiten de ontvangende staat), C-720/20, EU:C:2022:603, punt 49].

38. In artikel 31, lid 3, derde alinea, van richtlijn 2013/32 worden drie situaties beschreven waarin de lidstaten deze termijn van zes maanden met ten hoogste negen maanden mogen verlengen. In hun onderlinge samenhang gelezen, is het duidelijk dat de punten a), b) en c) van die alinea afwijkingen vormen van de toepassing van die algemene regel die gericht zijn op individuele situaties [punten a) en c)] en algemene situaties [punt b)], die uitzonderlijk van aard zijn. In punt b) van die derde alinea wordt expliciet verwezen naar omstandigheden waarin een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden.

39. Hieruit volgt mijns inziens dat artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten alleen van de algemene regel van zes maanden met betrekking tot de maximumduur van de beslistermijn mogen afwijken wanneer wordt voldaan aan de in die bepaling gestelde voorwaarden. De lidstaten mogen deze termijn van zes maanden verlengen in specifieke omstandigheden, wanneer een groot aantal onderdanen van derde landen tegelijk om internationale bescherming verzoekt waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden. Elke andere uitlegging zou afbreuk doen aan de doeltreffendheid van de verplichting in artikel 31, lid 2, van deze richtlijn, die een tijdige behandeling van verzoeken voorschrijft, en van artikel 31, lid 3, eerste alinea, van die richtlijn, dat de algemene regel van zes maanden vastlegt.

40. Deze uitlegging wordt bevestigd door andere bepalingen van richtlijn 2013/32, die verschillende verlengingen van de termijnen toestaan in de bovengenoemde omstandigheden, namelijk wanneer de verzoeken om internationale bescherming van een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen het in de praktijk zeer moeilijk maken de in die richtlijn vastgestelde termijn na te leven.¹⁶ Voorts wordt deze uitlegging ondersteund door het oorspronkelijke voorstel van de Commissie van 2009¹⁷ en haar gewijzigde voorstel van 2011¹⁸, waarin zij beoogde een „algemene termijn” of een „standaard-asielprocedure” van zes maanden in te voeren. In de toelichting bij het gewijzigde voorstel staat met name dat een „standaard-asielprocedure van maximaal zes maanden [...] een belangrijke doelstelling van het voorstel [blijft]”.¹⁹ Voorts staat in de toelichting bij de artikelen van het gewijzigde voorstel dat „[l]id 3 [...] de algemene termijn van zes maanden voor de afronding van de procedure in eerste aanleg [weliswaar behoudt]”, maar dat er „twee extra uitzonderingen [zijn] ingevoerd, namelijk

¹⁶ Artikel 6, lid 5, van richtlijn 2013/32 bepaalt dat de termijn voor de registratie van een asielverzoek kan worden verlengd wanneer een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is om de termijn van drie werkdagen na de indiening van het verzoek na te leven. Ook wordt in artikel 43, lid 3, van richtlijn 2013/32 niet gesproken van het begrip „tegelijk”, maar wordt er verwezen naar „grote aantallen onderdanen van derde landen of staatlozen die aan de grens of in een transitzone verzoeken om internationale bescherming”. Voorts kunnen de lidstaten op grond van artikel 14, lid 1, van die richtlijn vaststellen dat het personeel van een andere instantie tijdelijk wordt ingeschakeld voor het afnemen van een persoonlijk onderhoud, wanneer een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het voor de beslissingsautoriteit in de praktijk onmogelijk is om tijdig het onderhoud over de inhoud van elk verzoek af te nemen.

¹⁷ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming [COM(2009) 554 definitief].

¹⁸ Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale-beschermingsstatus, [COM(2011) 319 definitief], punt 3.1.3 van de toelichting.

¹⁹ Zie toelichting bij het in voetnoot 18 aangehaalde gewijzigde voorstel.

het geval waarin een groot aantal verzoekers tegelijk een verzoek indient en het geval waarin de beslissingsautoriteit de termijn niet kan naleven doordat de verzoeker zijn verplichtingen niet nakomt”.²⁰

41. De andere argumenten die de Commissie in de onderhavige zaak aanvoert, kunnen mijns inziens niet afdoen aan de conclusie dat artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 een afwijking van de toepassing van de algemene regel van zes maanden vormt. In dit verband voert de Commissie aan dat in de toelichting per artikel bij het gewijzigde voorstel²¹ weliswaar sprake is van „twee extra uitzonderingen”, maar dat het begrip „uitzondering” niet in de tekst van het voorstel zelf wordt gebruikt. De Commissie benadrukt dat de medewetgever het begrip „uitzondering” of „afwijking” niet gebruikt in de tekst van de derde alinea van artikel 31, lid 3, van richtlijn 2013/32, terwijl dit begrip expliciet wordt gebruikt in de vierde alinea ervan.

42. Naar mijn mening kan een bepaling als een afwijking worden aangemerkt zonder het begrip „afwijking” te bevatten. Opgemerkt zij dat de regel van artikel 31, lid 3, derde alinea, van richtlijn 2013/32 vanwege de verwijzing naar „de in dit lid bepaalde termijn van zes maanden” en naar, bijvoorbeeld, het begrip „further”²² in de Engelse taalversie, expliciet verwijst naar de algemene regel van zes maanden uit de eerste alinea. Het is dan ook duidelijk dat de verlenging met negen maanden geen autonome regel is, maar eerder een uitbreiding vormt op, en dus afwijkt van, de algemene regel van zes maanden.²³ In dit licht kunnen afwijkingen mijns inziens verschillende vormen aannemen, zoals bepalingen die fundamentele vrijheden beperken²⁴ of bepalingen die overmacht of tegenspoed aanpakken²⁵. Deze uitlegging wordt ondersteund door het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de aanpak van crisis- en overmachtsituaties op het gebied van migratie en asiel, dat onder meer voorziet in *specifieke voorschriften die afwijken* van de regels in verordeningen, zoals de nieuwe verordening asielprocedures.²⁶ Ten slotte blijkt uit de bewoordingen van artikel 31, leden 3, 4 en 5, van richtlijn 2013/32 dat de behandelingstermijnen cumulatief van aard zijn en niet langer dan 21 maanden mogen duren.

²⁰ Zie de bijlage met een toelichting per artikel bij het gewijzigde voorstel die is gevoegd bij het document „Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale-beschermingsstatus”, blz. 11, waar te lezen staat:

„Er wordt ook voorgesteld asielprocedures te stroomlijnen door termijnen in te voeren voor procedures in eerste aanleg. De voorgestelde algemene termijn van zes maanden [voor het indienen van verzoeken] ligt in het verlengde van wetswijzigingen en/of methoden van de meeste lidstaten [...]. Deze termijn is een belangrijk middel om onderzoeken doeltreffender te maken, kosten voor opvang terug te dringen, de verwijdering van afgewezen asielzoekers te vergemakkelijken en echte vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming behoeven sneller toegang te geven tot bescherming. In individuele gevallen zou het ook mogelijk zijn de termijn met nog eens zes maanden te verlengen. Om de lidstaten voldoende tijd te geven om hun nationale procedures in overeenstemming te brengen met de voorgestelde termijnen, wordt voorgesteld om de termijn voor de omzetting van deze wijzigingen te verlengen met drie jaar.”

²¹ Ibid.

²² Hoewel dit begrip niet aan bod komt in de Nederlandse taalversie, zij erop gewezen dat het wel aan bod komt in vele andere taalversies. Zie, onder meer, de Bulgaarse (*допълнителен*), de Spaanse (*otros*), de Franse (*supplémentaires*), de Tsjechische (*další*), de Duitse (*weitere*), de Italiaanse (*ulteriori*), de Letse (*vēl*), de Portugese (*outros*), de Finse (*enintään*), de Deense (*yderligere*), de Zweedse (*ytterligare*), de Slowaakse (*ďalší*) en de Griekse (*επιπλέον*) taalversie.

²³ Opgemerkt zij dat het Hof, anders dan X betoogt, zich in zijn arrest van 17 december 2020, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken) (C-808/18, EU:C:2020:1029), niet heeft uitgesproken over de aard van artikel 31, lid 3, derde alinea, van richtlijn 2013/32. De verwijzing naar die bepaling in punt 134 van dat arrest vormt slechts een beschrijving van het argument dat de Commissie tegenover het Hof heeft aangevoerd.

²⁴ Zie in die zin arrest van 22 juni 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e.a.* (Preventieve maatregelen met het oog op verwijdering) (C-718/19, EU:C:2021:505, punt 56), waarin het Hof heeft herhaald dat aan uitzonderingen op en de afwijkingen van het vrije verkeer van personen een restrictieve uitlegging moet worden gegeven.

²⁵ Zie bijvoorbeeld arrest van 23 november 2023, *Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas* (Herbebossingsmaatregelen) (C-213/22, EU:C:2023:904, punt 39). Zie ook mijn conclusie in de zaak UFC – *Que choisir* in CLCV (C-407/21, EU:C:2022:690, punt 39).

²⁶ COM(2020) 613 final.

43. Derhalve ben ik van mening dat de mogelijkheid om de behandeling van het verzoek om internationale bescherming krachtens artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 te verlengen, een afwijking van de toepassing van de regel van zes maanden vormt en restrictief moet worden uitgelegd. Bovendien moeten afwijkingen aldus worden uitgelegd dat de strekking ervan beperkt blijft tot hetgeen strikt noodzakelijk is om de met deze afwijkingen beschermde belangen veilig te stellen.²⁷ In dat verband zij opgemerkt dat artikel 31, lid 3, van richtlijn 2013/32, waarin de algemene regel van zes maanden is vastgesteld voor het nemen van een beslissing op verzoeken om internationale bescherming op grond van richtlijn 2013/32, een persoon het recht verleent om zijn verzoek binnen een termijn van zes maanden te laten beoordelen. Het beginsel van behoorlijk bestuur als algemeen beginsel van Unierecht omvat derhalve het recht van eenieder dat zijn zaken binnen een redelijke termijn worden behandeld.²⁸ Dit recht kan alleen worden beperkt wanneer de omstandigheden van artikel 31, lid 3, van richtlijn 2013/32 zich voordoen.

44. De bewoordingen van de afwijking van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 mogen echter niet zo strikt worden uitgelegd dat de uitzondering geen effect meer sorteert.²⁹ Bijgevolg moet de doeltreffendheid van de aan de orde zijnde afwijking juist worden gevrijwaard om de lidstaat in staat te stellen de last als gevolg van het grote aantal verzoeken te verlichten en de verzoeken om internationale bescherming zorgvuldig te beoordelen.

2) Doeltreffendheid van de afwijking uit hoofde van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32

45. Aangezien asiolverzoeken in de praktijk zelden op precies hetzelfde moment worden ingediend, moet het begrip „tegelijk” worden opgevat als „binnen een kort tijdsbestek”. Dit zou kunnen betekenen dat artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 ook kan worden toegepast in geval van een optelsom van asiolverzoeken die gedurende een bepaald, zij het kort, tijdsbestek zijn ingediend. Hieruit volgt dat alle verzoeken weliswaar niet op precies hetzelfde tijdstip hoeven te zijn gedaan, maar dat het begrip „tegelijk” duidelijk impliceert dat die verzoeken binnen een bepaalde – korte – termijn moeten worden ingediend.

46. Met betrekking tot het begrip „een groot aantal” moet er mijns inziens sprake zijn van een gegevenspatroon waaruit een sterke toename in een kort tijdsbestek blijkt, dan wel van cumulatieve hoeveelheden nieuwe verzoeken die in aanzienlijk tempo toenemen. Om te bepalen of artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 van toepassing is, moet de administratie dus het aantal ingediende verzoeken aan de hand van een groeimodel onderzoeken.

47. Zoals in een verslag van de Europese Raad voor vluchtelingen en ballingen (European Council for refugees and exiles, ECRE) is verklaard, kunnen „de asielcijfers in individuele landen binnen een relatief kort tijdsbestek aanzienlijk schommelen en kan de achterstand in lopende zaken van jaar tot jaar exponentieel toenemen of afnemen”³⁰. Zoals X heeft opgemerkt, zijn de nationale

²⁷ Arrest van 14 oktober 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, punt 40). Zie ook arrest van 9 september 2003, Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, punt 89).

²⁸ Zie arrest van 8 mei 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punt 45), waarin het Hof heeft geoordeeld dat de effectieve toegang tot de internationale-beschermingsstatus vereist dat het verzoek binnen een *redelijke termijn* wordt behandeld.

²⁹ Arrest van 5 september 2019, Regards Photographiques (C-145/18, EU:C:2019:668, punt 32). Zie ook arrest van 21 maart 2013, PFC Clinic (C-91/12, EU:C:2013:198, punt 23).

³⁰ Ott, J., *Asylum Authorities: An overview of internal structures and available resources*. European Council on Refugees and Exiles, Brussel, België, 2019, blz. 34. Eenvoudig gezegd: van exponentiële groei is sprake wanneer het groeipercentage van een waarde evenredig is met de waarde zelf, wat ertoe leidt dat de waarde in elke gelijke tijdsperiode met een constante factor toeneemt. Zo vormt de verdubbeling of verdrievoudiging van de waarde binnen elke tijdsperiode een voorbeeld van exponentiële groei.

autoriteiten, doordat begrotingsmaatregelen per definitie afhankelijk zijn van ramingen en prognoses, ertoe gehouden de schommelingen van asielverzoeken te monitoren en te voorspellen om te voldoen aan hun verplichtingen uit hoofde van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2013/32. Zoals de Commissie ter terechtzitting tegenover het Hof heeft betoogd, houdt de toepassing van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 in dat een vergelijking wordt gemaakt met een gebruikelijke en te verwachten vluchtelingenstroom. Naar mijn mening moeten de nationale autoriteiten die stroom vergelijken met de stroom die volgens die autoriteiten „een groot aantal” vormt. Bij zo’n vergelijking moeten tevens actuele en historische statistische gegevens en patronen worden geanalyseerd.

48. Mijns inziens volgt daaruit dat de bewoordingen „een groot aantal” verzoeken dat „tegelijk” wordt ingediend inhouden dat dit aantal aanzienlijk is toegenomen ten opzichte van de normale ontwikkelingen in een bepaalde lidstaat. In het geval van exponentiële groei is er bijvoorbeeld sprake van een snelle en accelererende toename van het aantal verzoeken. Een dergelijk geval valt duidelijk onder „een groot aantal” in de zin van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32. Deze uitlegging is in overeenstemming met het doel van de bepaling, in die zin dat wanneer het aantal verzoeken in snel tempo blijft toenemen, de nationale autoriteit tijdens de zes maanden van de beoordelingstermijn te maken kan krijgen met een capaciteitsprobleem en de termijnen dientengevolge moeten worden verlengd.

49. Omgekeerd wordt een gestage of geleidelijke toename van het aantal verzoeken door deze bepaling uitgesloten. Hoewel het begrip „tegelijk” iets ruimer kan worden uitgelegd dan de letterlijke betekenis ervan, blijft het een feit dat deze periode niet langer kan zijn dan een kort tijdsbestek, omdat anders de grenzen van de situatie die deze bepaling beoogt te regelen zouden worden overschreden. Het begrip „tegelijk” betekent dat zich binnen een kort tijdsbestek een piek in asielverzoeken voordoet. Het lijkt dus niet de bedoeling te zijn dat de afwijking van toepassing is op een geleidelijke toename van het aantal verzoeken over een bepaalde periode.

50. Elke andere uitlegging van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 zou de bewoordingen „een groot aantal” verzoeken dat „tegelijk” wordt ingediend in de zin van die bepaling elke betekenis of werking ontnemen, aangezien een normale toename een zekere voorspelbaarheid zou inhouden en niet zou overeenstemmen met het doel van de bepaling, namelijk het creëren van een afwijking in het geval van specifieke omstandigheden.

51. In dit verband zij erop gewezen dat de in artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 vervatte afwijking ook een afwijking is van de in artikel 4, lid 1, van die richtlijn neergelegde verplichting om voor voldoende personeel te zorgen. Daarom zou kunnen worden gesteld dat, wil die afwijking van toepassing zijn, de specifieke omstandigheden zodanig moeten worden gedefinieerd dat het aantal verzoeken *onvoorspelbaar* is voor de nationale autoriteit. Aangezien artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 evenwel niet uitdrukkelijk de voorwaarde stelt dat de toename van het aantal tegelijk ingediende verzoeken onvoorspelbaar is, mag de voorspelbaarheid van de toename volgens mij geen deel uitmaken van hetgeen wordt verstaan onder „een groot aantal” verzoeken dat „tegelijk” wordt ingediend.

52. Wanneer het aantal verzoeken in de loop van de tijd gestaag toeneemt, zoals bij een lineaire groei het geval is, zou deze bepaling dus niet van toepassing mogen zijn. Wanneer de kromme die het aantal van die verzoeken weergeeft omgekeerd een snelle stijging of piek vertoont, kan de situatie omgekeerd wel onder artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 vallen.³¹

³¹ Aangezien niet alle krommen die naar boven buigen exponentieel zijn, biedt artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 mogelijk ruimte voor andere groeimodellen dan alleen exponentiële groei.

53. Ten slotte rijst in geval van een toename of een groei van het aantal verzoeken de vraag welke tijdsperiode in aanmerking moet worden genomen om te bepalen of er sprake is van een groot aantal tegelijk ingediende verzoeken in de zin van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32. In dit verband kan het Hof geen specifiek tijdsbestek geven, aangezien het aan de nationale rechter is om te na te gaan of er sprake is van een aanzienlijke toename. Hoewel de lidstaten over een zekere beoordelingsmarge beschikken bij de toepassing van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32, heeft die richtlijn evenwel tot doel om in de hele Unie een zekere mate van *uniformiteit* te waarborgen in de manier waarop asielverzoeken worden behandeld. Door bindende procedurele normen op te leggen wat betreft de snelheid waarmee asielverzoeken moeten worden verwerkt, brengt die richtlijn een gemeenschappelijke procedurele norm voor lidstaten tot stand om ervoor te zorgen dat asielzoekers in de Unie niet te maken krijgen met sterk uiteenlopende wachttijden.³²

54. In de context van een richtlijn die voorziet in specifieke termijnen voor de beoordeling van verzoeken om internationale bescherming, met name artikel 31, lid 3, van richtlijn 2013/32 waarin als regel een termijn van zes maanden voor het nemen van een beslissing op zo'n verzoek is vastgesteld, lijkt het zinnvoller uit te gaan van een uitlegging in termen van kwartalen en halve jaren dan in termen van jaren. Zoals hierboven vermeld, zwijgt richtlijn 2013/32, en in het bijzonder het begrip „tegelijk”, echter over de lengte van de periode die als tijdsbestek of referentie moet dienen om vast te stellen of er sprake is van een groot aantal tegelijk ingediende verzoeken; evenmin kan er sprake zijn van een maximaal tijdsbestek waarbinnen de toename van het aantal verzoeken plaatsvindt om tot een dergelijke vaststelling te komen. Hieruit volgt dat de nationale autoriteiten of rechterlijke instanties zouden moeten kiezen voor een toepassing die in overeenstemming is met het doel van richtlijn 2013/32, namelijk dat de behandelingsprocedure spoedig wordt afgerond.³³

c) Teleologische uitlegging

55. Bovenstaande contextuele uitlegging van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32, volgens welke een bepaald tijdsbestek in aanmerking kan worden genomen en situaties met een geleidelijke of gestage toename van het aantal verzoeken worden uitgesloten, sluit aan bij de teleologische uitlegging van richtlijn 2013/32.

56. Die richtlijn beoogt met name te zorgen voor een grondige en doeltreffende beoordeling van verzoeken om internationale bescherming.³⁴ In dit verband blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat richtlijn 2013/32 een daadwerkelijke, vlotte en snelle toegang tot de procedure inzake internationale bescherming wil waarborgen, en dit reeds vanaf de fase waarin het verzoek om internationale bescherming wordt gedaan.³⁵ Daartoe bepaalt artikel 31, lid 2, van richtlijn 2013/32 dat de behandelingsprocedure „zo spoedig mogelijk wordt afgerond,

³² Richtlijn 2013/32 is een onderdeel van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, dat ervoor moet zorgen dat asielprocedures in de hele Unie op een vergelijkbare en coherente manier worden uitgevoerd. Dit omvat de vaststelling van beginselen en specifieke termijnen voor de behandeling van verzoeken. Zie in die zin met name de overwegingen 12, 18, 19 en 37 van richtlijn 2013/32. Met betrekking tot specifieke termijnen in verband met de toegang tot de procedure en de behandeling van verzoeken, zie met name artikel 6, lid 1, en artikel 31 van richtlijn 2013/32.

³³ Zie in het bijzonder artikel 31, lid 2, van richtlijn 2013/32, dat tot doel heeft een zekere uniformiteit in het asielrecht van de lidstaten van de Unie te bevorderen, met name wat de termijnen voor de behandeling van asielverzoeken betreft.

³⁴ Zie overweging 11 van richtlijn 2013/32.

³⁵ Zie arrest van 16 november 2021, Commissie/Hongarije (Strafbaarstelling van hulp aan asielzoekers) (C-821/19, EU:C:2021:930, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het Hof heeft geoordeeld dat een lidstaat het tijdstip waarop de betrokken persoon in de gelegenheid wordt gesteld zijn verzoek om internationale bescherming te doen niet op ongerechtvaardigde wijze kan uitstellen, omdat anders aan artikel 6 van deze richtlijn zijn nuttige werking wordt ontnomen [arrest van 17 december 2020, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punten 103 en 106)].

onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling”, wat inhoudt dat de procedure snel, volledig en behoorlijk moet zijn.³⁶ Zoals hierboven is vermeld, beoogt artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 de mogelijkheid te bieden om van de in artikel 31, lid 3, eerste alinea, van die richtlijn gestelde termijn van zes maanden af te wijken in specifieke omstandigheden, dat wil zeggen wanneer een groot aantal onderdanen van derde landen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden.³⁷ Meer bepaald lag, zoals hierboven uitgelegd, de standaard-asielprocedure van maximaal zes maanden ten grondslag aan de in 2009 vastgestelde wetgeving.³⁸

57. Bijgevolg moeten de begrippen „een groot aantal” en „tegelijk” worden uitgelegd met inachtneming van de doelstelling van artikel 31 van richtlijn 2013/32, namelijk de behandeling van verzoeken doeltreffender maken en vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming behoeven sneller toegang geven tot bescherming. De doelstelling om de beslissing zo snel mogelijk te nemen is duidelijk onverenigbaar met een ruime uitlegging van deze begrippen. De verwezenlijking van bovengenoemde doelstellingen en de doeltreffendheid van deze bepaling zouden ernstig in gevaar komen indien een lidstaat de aan de orde zijnde afwijking zou kunnen toepassen in geval van een geleidelijke toename van het aantal asielverzoeken over een relatief lange periode.

58. Vanuit dit oogpunt moet artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32, dat voorziet in de mogelijkheid om de behandelingstermijnen in bepaalde omstandigheden te verlengen, worden afgewogen tegen de verplichtingen van artikel 4, lid 1, van deze richtlijn. De in artikel 31, lid 3, eerste alinea, van richtlijn 2013/32 vastgestelde termijn, die een persoon het recht verleent om zijn of haar verzoek binnen zes maanden te laten behandelen, mag echter niet buitensporig in gevaar worden gebracht om de nakoming van de verplichtingen uit hoofde van artikel 4, lid 1, van die richtlijn te waarborgen. In dat opzicht heeft richtlijn 2013/32 onder meer tot doel ervoor te zorgen dat de lidstaten asielverzoeken doeltreffend en zonder onnodige vertraging behandelen. Met andere woorden, het recht op een snel en doeltreffend beslissingsproces staat op gelijke voet met de kwalitatieve vereisten die voortvloeien uit artikel 4, lid 1, van richtlijn 2013/32.

59. Wat voorts de vraag betreft of het begrip „een groot aantal” afhankelijk kan zijn van de capaciteit en de middelen van de lidstaat, is de Commissie van mening dat dit begrip vanuit *numeriek* oogpunt kan worden beoordeeld aan de hand van een zuiver numerieke toename van het aantal verzoeken die niet varieert naargelang de administratieve of verwerkingscapaciteit van een lidstaat. Omgekeerd hebben de Nederlandse en de Franse regering ter terechtzitting aangevoerd dat dit aantal kan worden bepaald door elke lidstaat toe te staan rekening te houden met zijn eigen capaciteit en middelen. Gelet op het feit dat afwijkingen restrictief moeten worden uitgelegd en dat de op capaciteit gebaseerde aanpak aanleiding kan geven tot verschillende benaderingen in de wijze waarop de lidstaten artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 toepassen, ben ik van mening dat het aantal verzoeken moet worden

³⁶ Zie ook overweging 18 van richtlijn 2013/32.

³⁷ Zie punten 39-41 hierboven.

³⁸ Zie punt 40 hierboven. Zie ook het oorspronkelijke voorstel voor de herziening van richtlijn 2013/32, waarin de Commissie heeft verklaard dat de invoering van termijnen voor de afronding van de behandelingsprocedure was ingegeven door de noodzaak „asielprocedures te stroomlijnen door termijnen in te voeren voor procedures in eerste aanleg”. Voorts werd aangegeven dat „[d]e voorgestelde algemene termijn van zes maanden [...] in het verlengde [ligt] van wetswijzigingen en/of methoden van de meeste lidstaten, die bij de voorbereiding van de wijzigingen zijn geraadpleegd [...]”. Deze termijn is een belangrijk middel om onderzoeken doeltreffender te maken, kosten voor opvang terug te dringen, de verwijdering van afgewezen asielzoekers te vergemakkelijken en echte vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming behoeven sneller toegang te geven tot bescherming”.

beoordeeld door rekening te houden met het werkelijke aantal verzoeken binnen een bepaalde periode en dit aantal te vergelijken met historische gegevens. Zoals ik reeds heb voorgesteld, zou het gebruik van gegevens uit eerdere perioden een meer coherente en objectieve norm kunnen opleveren voor wat als „een groot aantal” verzoeken geldt. Hoewel capaciteit en middelen een rol kunnen spelen bij de beoordeling van de algemene capaciteit van een lidstaat om asielverzoeken te behandelen, mogen zij geen factor zijn bij de vaststelling of het aantal verzoeken „groot” is.

60. Ten slotte heeft de verlenging van de termijnen als bedoeld in artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 tot doel dat de lidstaten vermijden dat zij achterstanden laten ontstaan. Wanneer die bepaling wordt ingeroepen, kunnen de autoriteiten van de lidstaten de werklast tijdelijk verlichten door de termijnen te verlengen, maar wanneer het aantal verzoeken voortdurend hoog blijft – hetgeen sinds 2021 het geval is in Nederland, zoals de Nederlandse regering ter terechtzitting heeft uitgelegd – moeten de nationale autoriteiten andere manieren vinden om dit probleem aan te pakken. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft betoogd, kan een lidstaat zich alleen op deze bepaling beroepen indien dit strikt noodzakelijk is om zijn middelen uit te breiden. Kortom, „een groot aantal” verzoeken dat „tegelijk” wordt ingediend in de zin van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 moet aldus worden uitgelegd dat de termijn van zes maanden voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming enkel met negen maanden kan worden verlengd indien het aantal verzoeken in een bepaalde lidstaat in snel tempo toeneemt, waardoor een „piek” in deze aantallen ontstaat, hetgeen, gelet op het afwijkende karakter van die bepaling, een geleidelijke toename over een lang tijdsbestek uitsluit.

2. Toepassing op de onderhavige zaak

61. Het is uiteraard aan de verwijzende rechter om de feiten van het hoofdgeding vast te stellen. In zijn verwijzingsbeslissing heeft de verwijzende rechter tabellen opgenomen met het aantal asielverzoeken in 2021 en 2022.³⁹ Deze cijfers zijn afkomstig van de website van de Staatssecretaris en geven zowel schommelingen in het aantal asielverzoeken als schommelingen in de besliscapaciteit weer.

62. Het staat aan de verwijzende rechter om op basis van de bestaande cijfers over het aantal asielverzoeken tussen 2014 en 2022 en over de besliscapaciteit te beoordelen of Nederland te maken had met een plotselinge of juist geleidelijke toename van het aantal verzoeken.

63. In dat verband zij erop gewezen dat WBV 2022/2022 op 21 september 2022 is vastgesteld en op 27 september 2022 in werking is getreden.⁴⁰ Daarom moet naar de trend op dat tijdstip worden gekeken om vast te stellen of er een snelle groei of toename van het aantal asielverzoeken, zoals hierboven beschreven, heeft plaatsgevonden gedurende een beperkt tijdsbestek voordat dat besluit werd vastgesteld, en om de snelheid van die groei te vergelijken met de groei die de autoriteiten redelijkerwijs hadden moeten voorzien bij de planning van hun middelen voor 2022 teneinde te voldoen aan de vereisten van artikel 4, lid 1, van richtlijn 2013/32.

³⁹ Zie de punten 4-7, „Cijfers en prognoses aantal asielverzoeken in Nederland”.

⁴⁰ Volgens de verwijzende rechter verwijst de Staatssecretaris naar het „totaal aantal asielverzoeken”, wat eerste asielverzoeken, volgende asielverzoeken en verzoeken om gezinshereniging omvat.

64. In casu verklaart de verwijzende rechter dat het aantal ingediende asielverzoeken per jaar was als volgt:

Jaar	Aantal asielverzoeken ⁴¹
2017	31 330
2018	30 380
2019	29 440
2020	19 130
2021	36 620
2022	47 991

65. Mijsn inziens blijkt uit deze cijfers dat de groei in de periode van 2018 tot en met 2020 negatief was. Het groeicijfer nam sterk toe in 2021 (meer dan 90 % vergeleken met het voorgaande jaar, wat waarschijnlijk te wijten was aan de COVID-19-pandemie), en zette zich gestager voort in 2022 (meer dan 30 %). Indien het groeicijfer van 2021 hetzelfde was gebleven in 2022, dan zou het verwachte aantal verzoeken voor 2022 ongeveer 70 000 hebben bedragen, maar in plaats daarvan daalde het groeicijfer, waardoor het aantal verzoeken 47 991 bedroeg. WBV 2022/2022 werd echter op 21 september 2022 vastgesteld, dat wil zeggen een jaar na een sterke stijging van de groei, en bleef aanvankelijk zes maanden van kracht. Het lijkt er dus op dat de sterke stijging eerder heeft plaatsgevonden en niet in 2022, toen dat besluit werd vastgesteld.

66. Het is evenwel de taak van de nationale rechter om alle relevante statistische gegevens met betrekking tot asielverzoeken te onderzoeken teneinde te bepalen of deze groei een sterke stijging vormt en of deze in een beperkt tijdsbestek heeft plaatsgevonden.

C. Derde vraag

67. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of bij de vaststelling of het in de praktijk zeer moeilijk is om de procedure binnen de in artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 bedoelde termijn van zes maanden af te ronden – mede in het licht van artikel 4, lid 1, van die richtlijn – rekening mag worden gehouden met omstandigheden die niet zijn te herleiden tot de toename van het aantal verzoeken om internationale bescherming, zoals de omstandigheid dat de beslissingsautoriteit te maken heeft met achterstanden die al bestonden vóór de toename van het aantal verzoeken om internationale bescherming of met een gebrek aan personele capaciteit.

1. Begrip „in de praktijk zeer moeilijk de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden” in de zin van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32

68. Gelet op de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2013/32 neergelegde verplichting om een behoorlijke en volledige behandeling uit te voeren, dient de zinsnede „in de praktijk zeer moeilijk de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden” in de zin van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 een objectieve beoordeling van de beslis capaciteit van de nationale autoriteiten in te houden. Wanneer een nationale autoriteit zich op deze bepaling

⁴¹ Deze cijfers omvatten eerste asielverzoeken, volgende verzoeken en verzoeken om gezinshereniging.

beroept, moet zij met name door middel van een kwalitatieve analyse kunnen aantonen dat het *objectief* onmogelijk is om de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden. Met andere woorden, een subjectieve indruk is niet voldoende en er moet bewijs worden aangedragen voor objectieve problemen wegens onvoldoende besliscapaciteit ten opzichte van hetgeen volgens de prognoses viel te verwachten.

69. Deze beoordeling impliceert dat de nationale rechter moet nagaan of objectief is aangetoond dat de termijn van zes maanden niet kan worden nageleefd, wat betekent dat de besliscapaciteit van de nationale autoriteit en haar prognoses voor de betrokken periode moeten worden beoordeeld. Pas wanneer deze feitelijke vaststelling is verricht, kan de nationale rechter nagaan welke redenen ten grondslag liggen aan de desbetreffende moeilijkheden, die ik in het volgende punt zal onderzoeken.

70. In dit verband zijn er in het dossier van het Hof geen aanwijzingen waaruit blijkt of er, op 21 september 2022 toen WBV 2022/2022 is vastgesteld, sprake was van een aanzienlijke achterstand. In de verwijzingsbeslissing wijst de verwijzende rechter op het argument van de Staatssecretaris dat bij de afweging of deze autoriteit de termijn van zes maanden mag verlengen, rekening moet worden gehouden met omstandigheden als de reeds bestaande achterstanden waarmee de nationale autoriteit te maken had, die beslag leggen op haar besliscapaciteit en ertoe bijdragen dat het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure zorgvuldig binnen zes maanden af te ronden. Aangezien echter niets in het dossier erop wijst dat dergelijke omstandigheden zijn vastgesteld, moet de verwijzende rechter nagaan of ten tijde van de vaststelling van WBV 2022/2022 daadwerkelijk sprake was van een achterstand.

71. Gelet op het cumulatieve karakter van de voorwaarden van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 en het vereiste causale verband tussen de eerste twee voorwaarden en de derde voorwaarde, rijst de derde vraag dus slechts voor het geval de nationale rechter vaststelt dat er op 21 september 2022 sprake bleek te zijn van „een groot aantal” verzoeken dat „tegelijk” werd ingediend, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk was de procedure binnen zes maanden zorgvuldig af te ronden. De vraag rijst of de verwijzende rechter rekening mag houden met andere omstandigheden dan de toename van het aantal verzoeken, wat in wezen betekent dat de vraag is of het verband tussen de eerste twee voorwaarden en de derde al dan niet exclusief van aard is.

2. Exclusiviteit van het causale verband

72. In het arrest in de zaak A en S⁴² betreffende het recht op gezinshereniging van minderjarige vluchtelingen op grond van artikel 10, lid 3, onder a), van richtlijn 2003/86/EG⁴³, heeft het Hof erkend dat de behandeling van verzoeken om internationale bescherming niet alleen afhangt van de betrokken situaties, maar ook van de werklast van de bevoegde autoriteiten en van de door de lidstaten gemaakte politieke keuzen inzake het aantal personeelsleden dat aan die autoriteiten ter beschikking wordt gesteld en inzake de vraag welke gevallen met voorrang moeten worden behandeld. Bijgevolg heeft het Hof in wezen reeds geoordeeld dat de praktische moeilijkheden die de nationale autoriteiten ondervinden bij het naleven van termijnen, zoals de betrokken termijn van zes maanden, vaak aan meerdere factoren te wijten zijn. Meer recentelijk heeft het Hof herhaald dat de lidstaten zich niet mogen beroepen op omstandigheden die tot hun

⁴² Arrest van 12 april 2018, (C-550/16, EU:C:2018:248). Zie in dit verband punt 56 van dat arrest.

⁴³ Richtlijn van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PB 2003, L 251, blz. 12, met rectificatie in PB 2012, L 71, blz. 55).

bevoegdheid behoren, zoals wetswijzigingen, voor de rechtvaardiging van de eventuele niet-naleving van het vereiste om een verzoek om internationale bescherming binnen een redelijke termijn te behandelen.⁴⁴

73. Voor de toepassing van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 moet de nationale autoriteit echter aantonen dat de onmogelijkheid om de termijn van zes maanden na te leven op zekere en ondubbelzinnige wijze is toe te schrijven aan de toename van het aantal tegelijk ingediende *nieuwe* verzoeken. De bewoordingen en de context van deze bepaling staan in de weg aan een uitlegging waarbij rekening zou worden gehouden met andere redenen die hebben geleid tot het uitblijven van een beslissing binnen de gestelde termijn. In dat opzicht moet ik opmerken dat de aanleiding voor alle drie de afwijkingen waarin artikel 31, lid 3, derde alinea, van richtlijn 2013/32 voorziet, is gelegen in gebeurtenissen die geen verband houden met bij de bevoegde nationale autoriteit heersende problemen op het gebied van intern beheer. Die gebeurtenissen kunnen worden aangemerkt als „externe gebeurtenissen”, waardoor duidelijk wordt dat geen van de problemen die een verlenging van de termijn van zes maanden rechtvaardigen, kunnen worden toegeschreven aan moeilijkheden op het gebied van beheer.⁴⁵ Een dergelijke uitlegging wordt ondersteund door het vereiste om de in die bepaling opgenomen afwijking strikt uit te leggen en door het feit dat de lidstaten zich alleen op die afwijking kunnen beroepen wanneer is voldaan aan de daarin gestelde voorwaarden.

74. Bovendien moet de aan de toename van het aantal tegelijk ingediende nieuwe verzoeken toe te schrijven onmogelijkheid om de termijn van zes maanden na te leven, zich voordoen tijdens of kort vóór de termijn van zes maanden die zal worden verlengd. Een lidstaat kan zich niet beroepen op een sterke stijging die ruim voor die periode van zes maanden heeft plaatsgevonden. Met andere woorden, een achterstand als gevolg van een eerdere stijging van het aantal verzoeken die lang voor de indiening van het verzoek heeft plaatsgevonden, kan geen aanleiding geven tot een verlenging van de termijn op grond van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32.

75. Indien andere omstandigheden zouden worden toegestaan voor de toepassing van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32, zou dit bovendien de verplichting van de lidstaat krachtens artikel 4, lid 1, van deze richtlijn ondermijnen. Wil artikel 4, lid 1, van richtlijn 2013/32 werking sorteren, dan moet de nationale autoriteit ervoor zorgen dat bepaalde schommelingen in het aantal asielverzoeken kunnen worden opgevangen en dat de beslis capaciteit van de lidstaat op deze taak is berekend. Eenvoudig gezegd, wanneer het aantal asielverzoeken een normale ontwikkeling doormaakt, wordt van de nationale autoriteit verwacht dat ze haar middelen en beslis capaciteit op die basis organiseert. Wanneer zich echter buitengewone externe omstandigheden voordoen, zoals „een groot aantal” verzoeken dat „tegelijk” wordt ingediend, kan niet van de lidstaten worden verwacht dat zij aan deze verplichtingen voldoen, aangezien de normaal verwachte middelen mogelijk niet toereikend zijn. Een reeds bestaande achterstand kan dus geen omstandigheid vormen die een verlenging op grond van artikel 31, lid 3, derde alinea, van richtlijn 2013/32 rechtvaardigt.

⁴⁴ Zie arrest van 29 juni 2023, International Protection Appeals Tribunal e.a. (Bomaanslag in Pakistan) (C-756/21, EU:C:2023:523, punt 80).

⁴⁵ Naar analogie, en met betrekking tot het onderscheid tussen „interne” en „externe” gebeurtenissen bij het vaststellen van buitengewone omstandigheden waarvoor de luchtvaartmaatschappij is vrijgesteld van het vergoeden van de reiziger, heeft het Hof geoordeeld dat „externe” gebeurtenissen het gevolg zijn van externe omstandigheden die zich in de praktijk min of meer frequent voordoen, maar waarop de luchtvaartmaatschappij geen invloed heeft omdat zij het gevolg zijn van een natuurverschijnsel of een handeling van een derde (zie in die zin arrest van 7 juli 2022, SATA International – Azores Airlines (Storing van het brandstofbevoorradingssysteem) C-308/21, EU:C:2022:533, punten 25 en 26). Zie ook arrest van 11 mei 2023, TAP Portugal (Overlijden van de copiloot) (C-156/22–C-158/22, EU:C:2023:393, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak), alsmede mijn conclusie in die zaak (EU:C:2023:91).

76. Gelet op artikel 4, lid 1, van richtlijn 2013/32 kunnen omstandigheden die geen toename van het aantal tegelijk ingediende verzoeken om internationale bescherming inhouden, niet in aanmerking worden genomen bij de bepaling of het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden. De aan de toename van het aantal tegelijk ingediende nieuwe verzoeken toe te schrijven onmogelijkheid om de termijn van zes maanden na te leven, moet zich voordoen tijdens of kort vóór de termijn van zes maanden die zal worden verlengd.

IV. Conclusie

77. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van de Raad van State te beantwoorden als volgt:

„Artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), 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, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 1, van die richtlijn,

moet aldus worden uitgelegd dat

de in artikel 31, lid 3, eerste alinea, van richtlijn 2013/32 bedoelde termijn van zes maanden voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming enkel met negen maanden kan worden verlengd indien het aantal verzoeken in een bepaalde lidstaat in snel tempo toeneemt, waardoor een snelle stijging (‘piek’) in dit aantal ontstaat die, gelet op het uitzonderlijke karakter van de in deze bepaling beschreven omstandigheden, een geleidelijke toename van het aantal verzoeken over een lang tijdsbestek uitsluit. Omstandigheden die geen toename van het aantal tegelijk ingediende verzoeken om internationale bescherming inhouden, kunnen niet in aanmerking worden genomen bij de bepaling of het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden. De aan de toename van het aantal tegelijk ingediende nieuwe verzoeken toe te schrijven onmogelijkheid om de termijn van zes maanden na te leven, moet zich voordoen tijdens of kort vóór de termijn van zes maanden die zal worden verlengd.”