CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. PIKAMÄE
van 2 juni 2022 [1]

Gevoegde zaken C-245/21 en C-248/21

Bundesrepublik Deutschland, vertegenwoordigd door het Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
tegen
MA,
PB (C-245/21)
en
LE (C-248/21)

[verzoeken van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Aanwijzing van de voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming verantwoordelijke lidstaat – Overdracht van de betrokkene aan de voor de behandeling van zijn verzoek verantwoordelijke lidstaat – Artikelen 27 en 29 – Opschorting van de overdracht als gevolg van de COVID-19-pandemie – Verband met rechterlijke bescherming – Gevolgen voor de overdrachtstermijn”

I. Inleiding

1. De verzoeken om een prejudiciële beslissing die het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) krachtens artikel 267 VWEU heeft ingediend, betreffen de uitlegging van artikel 27, lid 4, en artikel 29, lid 1, 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 [2].

2. Deze verzoeken om een prejudiciële beslissing zijn ingediend in het kader van gedingen van drie derdelanders tegen de Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland) over besluiten van het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Duitse federale dienst voor migratie en vluchtelingen; hierna: „Bundesamt”) waarbij hun asielverzoeken niet-ontvankelijk zijn verklaard nadat was vastgesteld dat er geen gronden waren om hen niet te verwijderen, hun

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] PB 2013, L 180, blz. 31 (hierna: „Dublin III-verordening”).

terugkeer naar Italië is gelast en hun een inreis- en verblijfsverbod is opgelegd. De besluiten tot overdracht aan Italië, de lidstaat die door de Duitse autoriteiten overeenkomstig de Dublin III-verordening verantwoordelijk werd geacht voor de behandeling van die asielverzoeken, zijn door het Bundesamt zelf opgeschort op grond dat de uitvoering van die besluiten wegens de COVID-19-pandemie feitelijk onmogelijk was.

3. De onderhavige zaken bieden het Hof de gelegenheid om zich uit te spreken over de rechtsgevolgen van een besluit tot opschorting van een overdracht dat door de bestuurlijke autoriteiten van de verzoekende lidstaat is vastgesteld gelet op de uitdagingen die de pandemie met zich meebrengt als fenomeen dat de goede werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel aanzienlijk heeft verstoord. Het Hof zal zich meer bepaald dienen uit te spreken over de vraag of een dergelijk opschortingsbesluit tot gevolg heeft dat de overdrachtstermijn wordt onderbroken dan wel, indien de overdracht niet binnen die termijn plaatsvindt, of de verplichting van de voor de behandeling van de verzoeken om internationale bescherming verantwoordelijke lidstaat om de betrokkene over te nemen komt te vervallen, waarbij de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek van die persoon dan overgaat op de verzoekende lidstaat. In het licht hiervan en gelet op het feit dat de pandemie voortduurt, zijn de onderhavige zaken van groot belang voor het beheer van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

4. In de Dublin III-verordening zijn de criteria en instrumenten vastgesteld om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een derdelander of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend. De overwegingen 4, 5 en 19 van de verordening luiden dienaangaande als volgt:

„(4) In de conclusies [van de Europese Raad bij zijn bijzondere bijeenkomst van 15 en 16 oktober 1999 in] Tampere werd ook 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.

(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.

[…]

(19) Teneinde de rechten van de betrokkenen daadwerkelijk te beschermen, dienen, overeenkomstig met name de rechten die zijn erkend in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, juridische waarborgen te worden ingebouwd en dient een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen besluiten tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat te worden gewaarborgd. Teneinde de naleving van het internationale recht te

waarborgen, dient een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen dergelijke besluiten zowel betrekking te hebben op de toepassing van deze verordening als op de juridische en feitelijke situatie in de lidstaat aan welke de verzoeker wordt overgedragen."

5. In artikel 27, leden 3 en 4, van die verordening is bepaald:

„3. Voor een beroep of een bezwaar tegen het overdrachtsbesluit bepalen de lidstaten in hun nationale recht dat:

a) het beroep of het bezwaar de betrokkene het recht verleent om in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar in de betrokken lidstaat te blijven, of

b) de overdracht automatisch wordt opgeschort en dat dergelijke opschorting verstrijkt na een bepaalde redelijke termijn, binnen welke een rechterlijke instantie na nauwkeurige en zorgvuldige bestudering van het verzoek een beslissing heeft genomen of een beroep of bezwaar al dan niet opschortende werking heeft, of

c) de betrokkene de gelegenheid heeft om binnen een redelijke termijn een rechterlijke instantie te verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar. De lidstaten zorgen ervoor dat er een daadwerkelijk rechtsmiddel beschikbaar is door de overdracht op te schorten totdat de beslissing over het eerste opschortingsverzoek wordt gegeven. Beslissingen over het al dan niet opschorten van de uitvoering van het overdrachtsbesluit worden gegeven binnen een redelijke termijn die evenwel een nauwkeurige en zorgvuldige bestudering van het opschortingsverzoek mogelijk maakt. Een beslissing om de uitvoering van het overdrachtsbesluit niet op te schorten wordt gemotiveerd.

4. De lidstaten kunnen bepalen dat de bevoegde autoriteiten ambtshalve kunnen besluiten de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar."

6. Artikel 28, lid 3, derde alinea, van die verordening bepaalt:

„Wanneer een persoon op grond van dit artikel in bewaring wordt gehouden, wordt de overdracht van de betrokkene van de verzoekende lidstaat aan de verantwoordelijke lidstaat zo spoedig uitgevoerd als praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen zes weken vanaf de impliciete of expliciete aanvaarding van het overname- of terugnameverzoek door een andere lidstaat, dan wel vanaf het tijdstip waarop het beroep of het bezwaar niet langer opschortende werking heeft overeenkomstig artikel 27, lid 3."

7. Artikel 29, leden 1 en 2, van die verordening is als volgt verwoord:

„1. De verzoeker […] wordt […] 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."

B. Duits recht

1. Asylgesetz

8. § 29 van het Asylgesetz (asielwet; hierna: „AsylG") heeft betrekking op niet-ontvankelijke asielverzoeken. In lid 1 ervan is onder meer het volgende bepaald:

„Een asielverzoek is niet-ontvankelijk wanneer

1. een andere staat

a) krachtens [de Dublin III-verordening] of

b) op grond van andere bepalingen van het Unierecht of van een internationaal verdrag,

verantwoordelijk is voor de uitvoering van de asielprocedure.

[…]"

9. § 34 bis AsylG, met als opschrift „Verwijderingsbevel", is als volgt geformuleerd:

„(1) Indien de vreemdeling naar een veilig derde land (§ 26a) of naar een voor de uitvoering van de asielprocedure verantwoordelijke staat (§ 29, lid 1, punt 1) moet worden verwijderd, gelast het Bundesamt de verwijdering naar deze staat, zodra vaststaat dat daartoe kan worden overgegaan. […] Voor de uitvaardiging van een verwijderingsbevel is niet vereist dat voordien met verwijdering is gedreigd en een termijn is gesteld. Indien geen verwijderingsbevel als bedoeld in de eerste of de tweede volzin kan worden uitgevaardigd, dreigt het Bundesamt met verwijdering naar de betrokken staat.

(2) Tegen het verwijderingsbevel gerichte verzoeken als bedoeld in § 80, lid 5, van de Verwaltungsgerichtsordnung [(wetboek bestuursprocesrecht)] moeten binnen de week na de kennisgeving van dat bevel worden ingediend. Indien het verzoek tijdig wordt ingediend, mag de verwijdering niet plaatsvinden voordat de rechter daarop heeft beslist."

2. Verwaltungsgerichtsordnung

10. § 80, leden 4 en 5, van de Verwaltungsgerichtsordnung (wetboek bestuursprocesrecht; hierna: „VwGO") luidt:

„(4) De autoriteit die de bestuurlijke maatregel heeft vastgesteld of op het bezwaar moet beslissen, kan in de in lid 2 genoemde gevallen de tenuitvoerlegging opschorten, voor zover op federaal niveau niet anders is bepaald. […]

(5) Op verzoek kan de bodemrechter de opschortende werking […] geheel of gedeeltelijk gelasten. […]"

III. Feiten van de hoofdgedingen, hoofdprocedures en prejudiciële vragen

A. Zaak C-245/21

11. MA en PB hebben in november 2019 in Duitsland asielverzoeken ingediend. Aangezien uit de raadpleging van het Eurodac-systeem was gebleken dat zij Italië illegaal waren binnengekomen en aldaar waren geregistreerd als personen die om internationale bescherming verzoeken, heeft het Bundesamt de Italiaanse autoriteiten op 19 november 2019 verzocht om MA en PB over te nemen op basis van de Dublin III-verordening. De Italiaanse autoriteiten hebben niet gereageerd op dat overnameverzoek.

12. Bij besluit van 22 januari 2020 heeft het Bundesamt de asielverzoeken van MA en PB niet-ontvankelijk verklaard, vastgesteld dat er geen gronden waren om hen niet te verwijderen, hun terugkeer naar Italië gelast en hun een inreis- en verblijfsverbod opgelegd.

13. Op 1 februari 2020 hebben MA en PB tegen dat besluit van het Bundesamt beroep ingesteld bij de bevoegde bestuursrechter. PB heeft dat beroep bovendien vergezeld laten gaan van een verzoek tot opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit. Dat verzoek is afgewezen op 11 februari 2020.

14. Bij brief van 8 april 2020 heeft het Bundesamt de tenuitvoerlegging van de verwijderingsmaatregelen tot nader order opgeschort overeenkomstig § 80, lid 4, VwGO juncto artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening, op grond dat de overdrachten – gelet op de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie – niet ten uitvoer konden worden gelegd.

15. Bij beslissing van 14 augustus 2020 heeft de aangezochte bestuursrechter het besluit van het Bundesamt nietig verklaard. Deze beslissing was gebaseerd op de vaststelling dat, ervan uitgaande dat de Italiaanse Republiek verantwoordelijk was voor de behandeling van de asielverzoeken van MA en PB, die verantwoordelijkheid wegens het verstrijken van de overdrachtstermijn van artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening was overgegaan op de Bondsrepubliek Duitsland aangezien die termijn niet was onderbroken door het opschortingsbesluit van het Bundesamt van 8 april 2020.

16. De Bondsrepubliek Duitsland heeft tegen die beslissing van 14 augustus 2020 rechtstreeks beroep in *Revision* ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht.

B. Zaak C-248/21

17. LE heeft in augustus 2019 in Duitsland een asielverzoek ingediend. Aangezien uit raadpleging van het Eurodac-systeem was gebleken dat hij op 7 juni 2017 in Italië een verzoek om internationale bescherming had ingediend, heeft het Bundesamt de Italiaanse autoriteiten verzocht LE terug te nemen op basis van de Dublin III-verordening. De Italiaanse autoriteiten hebben dat terugnameverzoek aanvaard.

18. Het Bundesamt heeft het asielverzoek van LE niet-ontvankelijk verklaard, vastgesteld dat er geen gronden waren om hem niet te verwijderen, zijn terugkeer naar Italië gelast en hem een inreis- en verblijfsverbod opgelegd.

19. Op 11 september 2019 heeft LE tegen dat besluit van het Bundesamt beroep ingesteld bij de bevoegde bestuursrechter. Hij heeft dat beroep bovendien vergezeld laten gaan van een verzoek tot opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit. Dat verzoek is op 1 oktober 2019 afgewezen.

20. Bij brief van 24 februari 2020 hebben de Italiaanse autoriteiten de Duitse autoriteiten ervan in kennis gesteld dat er wegens de COVID-19-pandemie geen overdrachten van en naar Italië overeenkomstig de Dublin III-verordening meer zouden plaatsvinden.

21. Bij brief van 25 maart 2020 heeft het Bundesamt de tenuitvoerlegging van de verwijderingsmaatregel tot nader order opgeschort overeenkomstig § 80, lid 4, VwGO juncto artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening, op grond dat de overdracht, gelet op de ontwikkeling van de COVID-19-pandemie, niet ten uitvoer kon worden gelegd.

22. Nadat de aangezochte bestuursrechter op 4 mei 2020 een tweede verzoek tot opschorting van het overdrachtsbesluit had afgewezen, heeft hij bij vonnis van 10 juni 2020 het besluit van het Bundesamt nietig verklaard. Dat vonnis was op soortgelijke gronden gebaseerd als het in punt 15 van de onderhavige conclusie vermelde vonnis.

23. De Bondsrepubliek Duitsland heeft tegen dat vonnis rechtstreeks beroep in *Revision* ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht.

C. Overwegingen betreffende de twee zaken tezamen

24. De verwijzende rechter is van oordeel dat de bij hem ingestelde beroepen dienen te worden toegewezen indien komt vast te staan dat een opschorting van de tenuitvoerlegging van een verwijderingsmaatregel, die is ingegeven door de omstandigheid dat de overdracht wegens de COVID-19-pandemie feitelijk niet kan plaatsvinden, binnen de werkingssfeer van artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening valt en dus tot gevolg kan hebben dat de overdrachtstermijn van artikel 29, lid 1, van die verordening wordt onderbroken.

25. Naar zijn oordeel vereist artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening weliswaar dat de daarin bepaalde opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit samenhangt met de uitoefening van een rechtsmiddel, maar kan de toepassing ervan in een situatie als die van de hoofdgedingen eventueel worden overwogen, aangezien er een beroep tegen een overdrachtsbesluit aanhangig is en aangezien het feit dat het onmogelijk is om tot verwijdering over te gaan naar Duits recht twijfels kan doen rijzen over de rechtmatigheid van dat besluit.

Evenwel moet rekening worden gehouden met de doelstellingen van die verordening en met de respectieve belangen van de betrokkenen en de desbetreffende lidstaat, waartussen in de context van de huidige gezondheidssituatie een evenwicht dient te worden gevonden.

26. Daarop heeft het Bundesverwaltungsgericht de behandeling van de zaken geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Valt de opschorting van overheidswege, tijdens een gerechtelijke beroepsprocedure, van de uitvoering van het overdrachtsbesluit, welke opschorting kan worden herroepen en waartoe alleen is besloten omdat overdracht wegens de COVID-19-pandemie feitelijk (tijdelijk) niet mogelijk is, binnen de werkingssfeer van artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening?

2) Indien de eerste prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord: leidt een dergelijk opschortingsbesluit tot een onderbreking van de overdrachtstermijn van artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening?

3) Indien de tweede prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord: is dat eveneens het geval wanneer een rechterlijke instantie vóór het uitbreken van de COVID-19-pandemie een verzoek van degene die om internationale bescherming verzoekt om krachtens artikel 27, lid 3, onder c), van de Dublin III-verordening de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep, heeft afgewezen?”

IV. Procedure bij het Hof

27. De verwijzingsbeslissingen in de zaken C-245/21 en C-248/21 van 26 januari 2021 zijn ter griffie van het Hof ingekomen op respectievelijk 19 april 2021 en 21 april 2021. Bij beslissing van de president van het Hof van 7 juni 2021 zijn de onderhavige zaken gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling, alsook voor het arrest.

28. Voorts heeft de verwijzende rechter het Hof verzocht om de onderhavige prejudiciële verwijzingen overeenkomstig artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof te behandelen volgens de versnelde procedure. Op 7 juni 2021 heeft de president van het Hof, de rechter-rapporteur en de advocaat-generaal gehoord, besloten dit verzoek af te wijzen.

29. De Duitse en de Zwitserse regering en de Europese Commissie hebben binnen de in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie gestelde termijn schriftelijke opmerkingen ingediend.

30. Tijdens de terechtzitting van 9 maart 2022 hebben de procesgemachtigden van MA en PB, de Duitse regering en de Commissie opmerkingen geformuleerd.

V. Juridische analyse

A. Inleidende opmerkingen

1. Kenmerken van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel

31. Het recht op asiel is een essentieel onderdeel van het internationale recht. Dit recht, dat voor het eerst werd erkend in het op 28 juli 1951 te Genève ondertekende Verdrag betreffende de status van vluchtelingen [3], biedt internationale bescherming aan personen die in hun eigen land vervolging ontvluchten. Op het niveau van de Unie heeft de totstandbrenging van een ruimte van vrij verkeer met open binnengrenzen de harmonisatie van de asielprocedures bevorderd. In zijn conclusies van de bijzondere bijeenkomst van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 heeft de Europese Raad opnieuw het belang bevestigd dat de Unie en haar lidstaten hechten aan de volledige eerbiediging van het recht om asiel aan te vragen. Er werd overeengekomen te ijveren voor de invoering van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat stoelt op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève, en zo te waarborgen dat niemand naar het land van vervolging wordt teruggestuurd, dat wil zeggen het beginsel van non-refoulement te handhaven. Artikel 78, lid 1, VWEU en artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") getuigen van dat engagement.

32. Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel is momenteel geregeld in verschillende rechtsinstrumenten. Het „Dublinsysteem", genoemd naar de plaats van ondertekening op 15 juni 1990 van de Overeenkomst betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend [4], is gebaseerd op het beginsel dat slechts één staat bevoegd is met betrekking tot een asielzoeker en dat deze bevoegdheid moet worden vastgesteld op basis van objectieve criteria. Na het Verdrag van Amsterdam is verordening (EG) nr. 343/2003 (Dublin II) [5] in werking getreden, waarbij procedurele en overdrachtstermijnen en het beginsel van de bescherming van de eenheid van het gezin zijn ingevoerd. De Dublin III-verordening, die is vastgesteld op basis van het Verdrag van Lissabon en sinds 19 juli 2013 van kracht is, heeft procedurele waarborgen toegevoegd voor personen die kunnen worden overgedragen, welke waarborgen moeten worden geboden door de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van hun asielverzoek. [6] Een snelle behandeling van verzoeken om internationale bescherming en de waarborging van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen overdrachtsbesluiten zijn twee grondbeginselen van het Dublinsysteem, die van belang zijn voor de beoordeling van de onderhavige zaken.

2. Relevantie van de prejudiciële vragen voor de beslechting van de hoofdgedingen

33. Het belang van de vraag of nationale bestuurlijke autoriteiten bevoegd zijn om de uitvoering van een overdrachtsbesluit op te schorten en de overdrachtstermijn te onderbreken, wordt verklaard door de bijzonderheden van de wisselwerking tussen het Unierecht en het nationale

3 *United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954) (hierna: „Verdrag van Genève").

4 PB 1997, C 254, blz. 1.

5 Verordening van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2003, L 50, blz. 1).

6 Warin, C., „Le contentieux du règlement Dublin III", *Droit luxembourgeois et européen de l'asile* (o.l.v. F., Chaouche, J., Gerkrath, J., Silga, J., Sinnig en C., Warin), Luxemburg, 2019, blz. 118.

recht, die kort moeten worden toegelicht. Overeenkomstig artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening begint de overdrachtstermijn te lopen vanaf de aanvaarding van het verzoek om toelating door de andere lidstaat. Indien de verzoeker evenwel beroep instelt tegen het overdrachtsbesluit, begint de termijn pas te lopen vanaf de definitieve beslissing op het beroep, waardoor de aanvang van de overdrachtstermijn wordt uitgesteld. Overeenkomstig artikel 27, lid 3, van de Dublin III-verordening geldt hiervoor echter de voorwaarde dat het beroep opschortende werking heeft.

34. Naar Duits recht heeft een beroep tot nietigverklaring van een verwijderingsmaatregel overeenkomstig § 75, lid 1, AsylG geen opschortende werking. De betrokkenen kunnen evenwel krachtens § 34 bis, lid 2, tweede alinea, eerste volzin, AsylG binnen een termijn van een week een verzoek om opschortende werking indienen. Indien een dergelijk verzoek om voorlopige maatregelen niet is ingediend of is afgewezen, gaat de overdrachtstermijn in; deze situatie heeft tijdens de COVID-19-pandemie de bestuurlijke autoriteiten voor problemen geplaatst, met name om de overdrachtstermijn na te leven. In die omstandigheden hebben de Duitse bestuurlijke autoriteiten gebruikgemaakt van de mogelijkheid om de termijn te onderbreken door opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit op grond van § 80, lid 4, VwGO. Dit doet evenwel de vraag rijzen of een dergelijke aanpak verenigbaar is met het Unierecht.

35. De drie prejudiciële vragen van de verwijzende rechter zijn intrinsiek met elkaar verbonden in die zin dat de tweede en de derde vraag slechts behoeven te worden onderzocht indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord. Met het oog op een gestructureerde en begrijpelijke analyse van deze prejudiciële vragen stel ik voor deze tezamen te behandelen en een duidelijk antwoord te geven dat die rechter in staat stelt de hoofdgedingen te beslechten. Deze vragen betreffen in wezen de bevoegdheid van de nationale bestuurlijke autoriteiten om op grond van artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening de uitvoering van een overdrachtsbesluit op te schorten en de in artikel 29, lid 1, van die verordening vastgestelde overdrachtstermijn te onderbreken.

36. Voor de analyse van deze vragen dient ten eerste te worden verduidelijkt wat het verband is tussen voornoemde bepalingen [7] en ten tweede te worden nagegaan of de omstandigheid dat een dergelijke overdracht wegens de COVID-19-pandemie feitelijk niet kan plaatsvinden, voor de nationale bestuurlijke autoriteiten een legitieme reden vormt om zich op die bepalingen te kunnen beroepen [8]. Ik zal uitvoerig ingaan op laatstgenoemd punt, dat immers de kern van de onderhavige zaken vormt, en daarbij rekening houden met de bijzondere omstandigheden van elk van de hoofdgedingen. [9]

B. Verband tussen artikel 27, lid 4, en artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening

1. Uitlegging van de toepasselijke bepalingen in het licht van de rechtspraak

37. Voor de erkenning van de bevoegdheid van nationale bestuurlijke autoriteiten om de uitvoering van een overdrachtsbesluit op te schorten en bijgevolg de overdrachtstermijn te onderbreken, dient het verband tussen de toepasselijke bepalingen te worden geanalyseerd.

7 Zie de punten 37 e.v. van de onderhavige conclusie.

8 Zie de punten 47 e.v. van de onderhavige conclusie.

9 Zie de punten 75 e.v. van de onderhavige conclusie.

38. Overeenkomstig artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening kunnen „[d]e lidstaten […] bepalen dat de bevoegde autoriteiten ambtshalve kunnen besluiten de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten". Artikel 29, lid 1, van die verordening bepaalt dat de betrokkene „na overleg tussen de betrokken lidstaten [wordt] 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".

39. Zoals uit een gecombineerde lezing van bovengenoemde bepalingen blijkt, vloeit de eerste moeilijkheid om te bepalen op welke manier die bepalingen verband houden met elkaar voort uit het feit dat artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening verwijst naar artikel 27, lid 3, en niet naar artikel 27, lid 4, van die verordening.

40. Dat ontbreken van een uitdrukkelijke verwijzing naar artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening kan mijns inziens evenwel niet in de weg staan aan een uitlegging volgens welke de nationale bestuurlijke autoriteiten na opschorting van de uitvoering van het betrokken overdrachtsbesluit de overdrachtstermijn moeten kunnen onderbreken. Integendeel, ik meen dat er argumenten zijn die ervoor pleiten dat artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening aldus moet worden uitgelegd dat het ook een opschorting omvat die door de nationale autoriteiten is gelast op grond van artikel 27, lid 4, van die verordening.

41. Uit artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening volgt dat de termijn voor tenuitvoerlegging van de overdracht pas begint te lopen wanneer de toekomstige tenuitvoerlegging van die overdracht in beginsel is overeengekomen en verzekerd en alleen de modaliteiten van die overdracht nog dienen te worden geregeld. Dat is evenwel niet het geval zolang de uitvoering van het overdrachtsbesluit is opgeschort tot na een beroep of een bezwaar.

42. Dienaangaande moet worden opgemerkt dat er *geen enkele objectieve reden is om een onderscheid te maken* tussen een opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit op grond van artikel 27, lid 3, en een dergelijke opschorting op grond van artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening. In beide gevallen houdt de opschorting van de uitvoering verband met een beroep tegen het overdrachtsbesluit en worden de betrokken lidstaten geconfronteerd met dezelfde praktische moeilijkheden om de overdracht te organiseren. Derhalve dienen zij in beide gevallen te beschikken over dezelfde termijn van zes maanden, die zij ten volle kunnen benutten om de technische modaliteiten van de tenuitvoerlegging van de overdracht te regelen.

43. Bovendien zij erop gewezen dat het Hof in het kader van de in artikel 28, lid 3, derde alinea, van de Dublin III-verordening vastgelegde regel inzake de termijnen reeds voor recht heeft verklaard dat die regel, wat de aanvang van de termijn betreft, weliswaar alleen verwijst naar artikel 27, lid 3, en niet naar artikel 27, lid 4, van die verordening, maar dat die termijn pas begint te lopen wanneer het beroep of het bezwaar niet langer opschortende werking heeft en de betrokkene niet specifiek heeft verzocht, zoals in het geval van artikel 27, lid 4, van die verordening, om de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten. [10]

44. Het Hof heeft eveneens gewezen op de *gelijkenis tussen de bewoordingen die zijn gebruikt* in artikel 28, lid 3, derde alinea, en in artikel 29, lid 1, eerste alinea, van die verordening. Dienaangaande heeft het geconstateerd dat een uitlegging van die bepaling volgens welke de

[10] Arrest van 13 september 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, punten 63-73).

termijn voor de tenuitvoerlegging van de overdracht, zelfs wanneer de bevoegde autoriteit gebruikmaakt van de in artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening bedoelde mogelijkheid, ingaat op het moment dat een andere lidstaat het overname- of terugnameverzoek inwilligt, die bepaling in de praktijk grotendeels haar nuttige werking zou ontnemen. Hiervan kan immers geen gebruik worden gemaakt zonder het risico te lopen dat daardoor een belemmering wordt opgeworpen voor de tenuitvoerlegging van de overdracht binnen de bij de verordening gestelde termijnen. [11]

45. Op grond van bovenstaande overwegingen ben ik van mening dat de in artikel 29, leden 1 en 2, van de Dublin III-verordening genoemde termijn niet kan ingaan zolang een krachtens artikel 27, lid 4, van die verordening vastgesteld bestuurlijk besluit de uitvoering van het overdrachtsbesluit opschort in afwachting van de uitkomst van het door de betrokkene ingesteld beroep.

2. Tussenconclusie

46. Uit het voorgaande volgt dat de nationale bestuurlijke autoriteiten in beginsel bevoegd zijn om de uitvoering van een overdrachtsbesluit op te schorten en bijgevolg de overdrachtstermijn te onderbreken.

C. Bevoegdheid van de nationale bestuurlijke autoriteiten om de uitvoering van een overdrachtsbesluit op te schorten en bijgevolg de overdrachtstermijn te onderbreken op grond dat die uitvoering wegens de pandemie feitelijk niet kan plaatsvinden

47. Zoals reeds in mijn inleidende opmerkingen is aangegeven, staat de vraag of de nationale bestuurlijke autoriteiten daartoe bevoegd zijn op grond dat zij wegens de COVID-19-pandemie feitelijk niet tot overdracht kunnen overgaan, in de onderhavige zaken centraal.

48. Voor het antwoord op die vraag moet aan de hand van de in de rechtspraak van het Hof erkende uitleggingsmethoden worden nagegaan of een maatregel als die welke de Duitse autoriteiten in de hoofdgedingen hebben getroffen, binnen de werkingssfeer van artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening valt.

1. Toepassing van de in de rechtspraak erkende uitleggingsmethoden

49. Volgens vaste rechtspraak van het Hof vereist de uniforme toepassing van het Unierecht dat, wanneer een bepaling van Unierecht voor een bepaald begrip niet naar het recht van de lidstaten verwijst, dat begrip in de gehele Unie autonoom en uniform wordt uitgelegd, waarbij niet alleen rekening wordt gehouden met de bewoordingen van de betrokken bepaling, maar ook met haar context en met het doel van de regeling waarvan zij deel uitmaakt. [12]

a) Letterlijke uitlegging

50. Uit de bewoordingen van artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening blijkt dat die bepaling ziet op bestuurlijke besluiten die zijn vastgesteld in het kader van een door de betrokkene ingesteld beroep. Volgens die bepaling kunnen de bevoegde autoriteiten van de lidstaten immers

[11] Arrest van 13 september 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, punten 70 en 71).

[12] Arrest van 19 maart 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, punt 55).

ambtshalve besluiten „de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten *in afwachting van de uitkomst* van het beroep of het bezwaar”[13]. De bewoordingen zelf van die bepaling veronderstellen dus duidelijk het *bestaan van een verband tussen het door de betrokkene ingestelde beroep en het opschortingsbesluit van de autoriteiten*.

51. Anders dan de Duitse regering in haar opmerkingen aanvoert, is dit verband niet beperkt tot louter een overeenstemming in de tijd. Aan de hand van een analyse van de verschillende taalversies kan artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening aldus worden uitgelegd dat het opschortingsbesluit dient te zijn vastgesteld *met als doel de bescherming van de rechtspositie* van de asielzoeker gedurende de gehele beroeps- of bezwaarprocedure.[14] Deze slotsom wordt geschraagd door andere uitleggingsmethoden.

b) Systematische uitlegging

52. De systematische positie van artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening bevestigt dat die bepaling alleen kan zien op bestuurlijke besluiten tot opschorting van de tenuitvoerlegging die *ondergeschikt zijn aan een beroep* dat door de betrokkene is ingesteld. Zoals blijkt uit het opschrift („Rechtsmiddelen”) en uit lid 1 van artikel 27 van die verordening, heeft dit artikel immers betrekking op door de betrokkene ingestelde rechtsmiddelen. Derhalve kunnen in artikel 27, lid 4, van die verordening *alleen bestuurlijke besluiten bedoeld zijn die in samenhang met een dergelijk rechtsmiddel zijn vastgesteld*.

53. De plaats van die bepaling binnen de ruimere opzet van de Dublin III-verordening pleit er eveneens voor dat sprake moet zijn van een dergelijk verband. Met name het feit dat die bepaling in deel IV („Procedurele waarborgen”) staat, maakt duidelijk wat de in overweging 19 van die verordening genoemde wetgevingsdoelstelling is, te weten om de rechten van de betrokkenen daadwerkelijk te beschermen door overeenkomstig met name de rechten die zijn erkend in artikel 47 van het Handvest juridische waarborgen in te bouwen en te voorzien in een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen besluiten tot overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat.

c) Teleologische uitlegging

1) Overwegingen in verband met de doelstelling om een effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen

54. Bij een teleologische uitlegging dient eraan te worden herinnerd dat ook het Hof heeft gewezen op het belang van een door de betrokkene bij de rechter ingediend verzoek tot opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit in het kader van de toepassing van artikel 27, leden 3 tot en met 6, van de Dublin III-verordening. Het Hof heeft in zijn rechtspraak

[13] Cursivering van mij.

[14] Zie de Spaanse taalversie („para suspender […] hasta la resolución del recurso o revisión”); de Deense („udsætte […] indtil resultatet af klagen eller indbringelsen foreligger”); de Duitse („um […] bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung auszusetzen”); de Estse („kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuse selgumiseni”); de Engelse („to suspend […] pending the outcome of the appeal or review”); de Italiaanse („di sospendere […] in attesa dell'esito del ricorso o della revisione”); de Nederlandse („[…] op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar”), en de Portugese taalversie („suspender […] enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão”).

immers vastgesteld dat de Uniewetgever heeft besloten de asielzoekers bij die procedure te betrekken, door de lidstaten te verplichten hun een recht te verlenen op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen het overdrachtsbesluit dat na de procedure eventueel wordt genomen. [15]

55. Om de in de voorgaande punten van de onderhavige conclusie uiteengezette redenen ben ik ervan overtuigd dat de krachtens artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening aan de nationale bestuurlijke autoriteiten toegekende bevoegdheid om ambtshalve te besluiten tot opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit *niet los kan worden gezien van het feit dat zij dient om de betrokkene effectieve rechterlijke bescherming te bieden*.

56. Ik ben derhalve van mening dat een te ruime uitlegging van artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening, op grond waarvan de nationale bestuurlijke autoriteiten de uitvoering van een overdrachtsbesluit kunnen opschorten los van een beroep van de betrokkene, er onvermijdelijk toe zou leiden dat zij de overdracht van de betrokkene aan de verantwoordelijke lidstaat om welke reden dan ook kunnen uitstellen, zonder dat dit consequenties zou hebben voor de overgang van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming tussen de lidstaten.

57. Een dergelijke situatie zou mijns inziens juist indruisen tegen de doelstelling van de Dublin III-verordening, namelijk een methode vast te stellen om snel te kunnen bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, zonder de in overweging 5 van die verordening genoemde doelstelling om asielverzoeken snel te behandelen, te ondermijnen. Een asielzoeker zou immers zijn overgeleverd aan de wil van de nationale bestuurlijke autoriteiten, die de wachttijd zouden kunnen verlengen, terwijl die tijd efficiënter zou kunnen worden besteed aan de behandeling van zijn asielverzoek.

58. Bovendien kan een verlenging van de termijn van zes maanden voor de tenuitvoerlegging van de overdracht mijns inziens *alleen worden gerechtvaardigd door het belang van de betrokkene om de rechtmatigheid van het overdrachtsbesluit te laten toetsen door een rechterlijke instantie*, en niet door enig belang dat de bestuurlijke autoriteiten bij de opschorting van het besluit zouden hebben. Opgemerkt zij immers dat het Hof herhaaldelijk heeft geoordeeld dat „het niet de bedoeling van de Uniewetgever is geweest, de rechtsbescherming van asielzoekers op te offeren aan het vereiste dat asielverzoeken snel worden afgehandeld” [16]. Hieruit volgt dat het nooit de bedoeling van het Hof is geweest om de nationale bestuurlijke autoriteiten een onbeperkte beoordelingsmarge te laten bij de uitoefening van hun bevoegdheden. Dit geldt met name voor de door artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening verleende bevoegdheid die, zoals de verwijzende rechter zelf aangeeft, bepaalde grenzen stelt aan de naar nationaal recht geboden ruime handelingsmarge.

59. Ik ben derhalve van mening dat een uitlegging van die bepaling volgens welke de nationale bestuurlijke autoriteiten de overdrachtstermijn naar believen kunnen onderbreken wegens welke praktische moeilijkheid dan ook die zij bij hun werkzaamheden ondervinden, niet in overeenstemming zou zijn met het bij de Dublin III-verordening ingevoerde systeem.

15 Arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punten 50-52).

16 Arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, punt 57).

2) Overwegingen in verband met de verplichting om het risico te dragen dat de overdracht eventueel feitelijk onmogelijk blijkt te zijn

60. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat soortgelijke gevallen reeds zijn geregeld door de Uniewetgever of zijn erkend in de rechtspraak van het Hof. Daarin is uitdrukkelijk bepaald dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming dient over te gaan op de verzoekende lidstaat. Voor de onderhavige analyse is het mijns inziens relevant te wijzen op twee gevallen waarin een dergelijke overgang van de verantwoordelijkheid plaatsvond, precies omdat het feitelijk onmogelijk was om de asielzoeker over te dragen.

61. Ten eerste is er het geval als bedoeld in artikel 3, lid 2, van de Dublin III-verordening, waarin is bepaald dat de lidstaat die met het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van een asielverzoek is belast, zelf de verantwoordelijke lidstaat wordt wanneer de overdracht niet kan plaatsvinden omdat „de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers […] *systeemfouten* bevatten die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen" in de lidstaat die in de eerste plaats als verantwoordelijke lidstaat is aangewezen, en er geen enkele andere lidstaat als verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen. In dit verband dient erop te worden gewezen dat die bepaling de rechtspraak van het Hof codificeert, zoals deze is geformuleerd in de zaken N. S. e.a. [17].

62. Ten tweede wil ik erop wijzen dat het Hof in het arrest in de zaak C.K. e.a. heeft geoordeeld dat ingeval de *gezondheidstoestand* van de betrokken asielzoeker de verzoekende lidstaat verhindert hem vóór het verstrijken van de in artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening gestelde termijn van zes maanden over te dragen, de verplichting van de verantwoordelijke lidstaat om de betrokkene over te nemen komt te vervallen en de verantwoordelijkheid overeenkomstig lid 2 van dat artikel dus overgaat op de eerste lidstaat. [18]

63. Uit deze voorbeelden blijkt de duidelijke bedoeling van de Uniewetgever om de verzoekende lidstaat te verplichten *het risico te dragen dat de asielzoeker eventueel feitelijk niet kan worden overgedragen* aan de lidstaat die in beginsel verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. [19] Zoals in de onderhavige conclusie reeds is aangegeven [20], mag dat risico geen nadelige invloed hebben op het recht van de betrokkene dat zijn asielverzoek met bekwame spoed wordt behandeld.

64. Een onderbreking van de termijn door de verzoekende lidstaat – waarschijnlijk voor onbepaalde tijd – bij de geringste moeilijkheid om een overdrachtsbesluit uit te voeren, zou juist nadelig zijn. Indien de lidstaat de mogelijkheid zou hebben om zich aan zijn verplichtingen te onttrekken door een overgang van verantwoordelijkheid op grond van artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening te verhinderen, zou worden voorbijgegaan aan de door de Uniewetgever bepleite oplossing met betrekking tot de verdeling van de risico's bij het beheer van het bij die verordening ingevoerde systeem.

[17] Arrest van 21 december 2011 (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865).

[18] Arrest van 16 februari 2017 (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 89).

[19] Werdermann, D., „Dublin-Überstellungsfristen in der Coronakrise: Die Taschenspielertricks des BAMF", *Legal Tribune Online*, 9 april 2020; volgens deze auteur zijn de gronden voor de onmogelijkheid van een overdracht die aanleiding geven tot een verlenging van de termijn, uitputtend geregeld in artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening. Meer specifiek gaat het om gevallen van gevangenzetting van en onderduiking door de asielzoeker. In alle andere gevallen draagt de lidstaat die de termijn niet in acht kan nemen, het risico dat overdracht feitelijk onmogelijk blijkt en heeft het recht van de asielzoeker op een snelle behandeling van zijn verzoek om bescherming voorrang.

[20] Zie punt 57 van de onderhavige conclusie.

65. De overwegingen die ik zojuist heb geformuleerd, gelden des te meer in een situatie als die welke in de hoofdgedingen aan de orde is, namelijk een wereldwijde gezondheidscrisis die – als een *geval van overmacht* – niet aan de asielzoeker kan worden toegerekend, en evenmin aan de lidstaat die in beginsel verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming. In het licht van bovenstaande overwegingen vereist het bij de Dublin III-verordening ingevoerde systeem dat de lidstaat die de verwijdering van de asielzoeker heeft gelast, het risico draagt dat die overdracht eventueel feitelijk niet kan worden uitgevoerd.

66. Deze situatie is namelijk niet wezenlijk verschillend van andere situaties die als gevallen van overmacht worden beschouwd en een dergelijke overdrachtsprocedure kunnen dwarsbomen, zoals een plotselinge ziekte van de betrokkene, een onverwacht technisch defect aan het vliegtuig waarmee de vlucht voor de overdracht moest worden uitgevoerd of een plotselinge weersverandering die het vervoer onmogelijk maakt.[21] Overeenkomstig het beginsel van gelijke behandeling mogen situaties die grotendeels vergelijkbaar zijn, niet verschillend worden behandeld.[22]

67. Voorts moet mijns inziens de aandacht te worden gevestigd op het feit dat de Commissie in haar richtsnoeren betreffende de uitvoering van de relevante EU-bepalingen op het gebied van de asiel- en terugkeerprocedures en betreffende hervestiging, die zijn vastgesteld naar aanleiding van de COVID-19-pandemie[23], uitdrukkelijk de moeilijkheden erkent waarmee de lidstaten in een dergelijke context worden geconfronteerd. Niettemin zij erop gewezen dat de Commissie de nadruk legt op de noodzaak om *„de overdrachten zo vlug als praktisch mogelijk is* in de veranderende omstandigheden *te hervatten*" (cursivering van mij).

68. De vermelding door de Commissie in bovengenoemd document dat „[w]anneer een overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat niet binnen de gestelde termijn wordt uitgevoerd, […] de verantwoordelijkheid overeenkomstig artikel 29, lid 2, van de [Dublin III-verordening] *[verschuift] naar de lidstaat die om de overdracht heeft verzocht*", is mijns inziens bijzonder relevant voor het onderzoek van de onderhavige zaken. Deze stelling dient immers te worden gelezen in samenhang met de beoordeling in dezelfde alinea dat „[*d]e verordening […] geen bepaling [bevat] die toestaat van deze regel af te wijken* in een situatie zoals die welke als gevolg van de COVID-19-pandemie is ontstaan" (cursivering van mij). Deze beoordeling is mijns inziens juist en houdt overigens een bevestiging in van de in de onderhavige conclusie gekozen uitlegging.[24]

[21] Petterson, P., „Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung", *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, nr. 7, 2020, blz. 232; volgens deze auteur vormt het feit dat een lidstaat wegens de pandemie geen personen kan overnemen, een geval van overmacht.

[22] Arrest van 15 april 2010, Gualtieri/Commissie (C-485/08 P, EU:C:2010:188, punt 70).

[23] Mededeling van de Commissie „COVID-19: Richtsnoeren betreffende de uitvoering van de relevante EU-bepalingen op het gebied van de asiel- en terugkeerprocedures en betreffende hervestiging" (2020/C 126/02) (PB 2020, C 126, blz. 12).

[24] Neumann, C., „Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF", *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, nr. 9, 2020, blz. 319; volgens deze auteur rechtvaardigt de gezondheidssituatie geen onderbreking van de in de Dublin III-verordening vastgestelde overdrachtstermijnen. De auteur spreekt zich ook uit tegen een toepassing naar analogie, omdat er volgens hem geen sprake is van een juridische leemte. Hij legt de richtsnoeren van de Commissie uit in die zin dat de bovengenoemde termijnen niet van de welwillendheid van de lidstaten afhangen noch aan hun oordeel worden overgelaten.

3) Overwegingen in verband met de rechtszekerheid in het kader van het beheer van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel

69. Mijns inziens is het relevant in deze context te wijzen op nog twee gevallen van tijdelijke feitelijke onmogelijkheid, die reeds door de Uniewetgever zijn geregeld en waarvoor artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening niet voorziet in een onderbreking van de termijn voor onbepaalde tijd, maar in een verlenging van de overdrachtstermijn tot maximaal één jaar indien de overdracht wegens gevangenzetting van de betrokkene niet kon worden uitgevoerd, of tot maximaal 18 maanden indien de betrokkene onderduikt. Uit deze voorbeelden blijkt dat de Uniewetgever de bedoeling heeft *in het belang van de rechtszekerheid duidelijke termijnen vast te stellen*, en aldus de procedures van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel voor alle lidstaten voldoende voorzienbaar te maken.

70. Deze specifiek geregelde gevallen bevestigen de vaststelling dat naar het oordeel van de Uniewetgever slechts in uitzonderlijke gevallen en om bepaalde legitiem geachte redenen kan worden afgeweken van de doelstelling van een snelle behandeling. Tot dergelijke redenen behoort gedrag (gevangenzetting en onderduiking) dat aan de asielzoeker kan worden toegeschreven. Een andere reden is de noodzaak om hem *effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen*, zoals volgt uit het verband tussen artikel 27, leden 3 en 4, en artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening. De doelstelling van een snelle behandeling moet met andere woorden wijken voor andere door de wetgever beschermde belangen. In omstandigheden die niet aan de verzoeker kunnen worden toegerekend of geen verband houden met de rechterlijke bescherming van de verzoeker, is het daarentegen veeleer de verzoekende lidstaat die het risico zal moeten dragen dat een overdracht eventueel onmogelijk wordt of althans moeilijk valt te organiseren. [25]

71. De overwegingen van de verwijzende rechter die het bestaan van een „onbedoeld rechtsvacuüm" suggereren dat zou leiden tot de analoge toepassing van artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening en de aanvaarding dat de in artikel 29, lid 1, van die verordening vastgestelde overdrachtstermijn wordt onderbroken, zijn mijns inziens ongegrond. De in de vorige punten van de onderhavige conclusie genoemde voorbeelden pleiten integendeel voor een uitlegging volgens welke overeenkomstig artikel 29, lid 2, van die verordening *de verantwoordelijkheid overgaat op de verzoekende lidstaat indien de overdracht niet plaatsvindt binnen de gestelde termijn van zes maanden*.

72. Derhalve deel ik de twijfels van de Zwitserse regering over een te ruime uitlegging van de werkingssfeer van artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening. Ik ben met name van mening dat het feit dat aan de nationale bestuurlijke autoriteiten wordt toegestaan om de uitvoering van het overdrachtsbesluit „tot nader order" (in het Duits „bis auf Weiteres") en dus, althans voorlopig, voor onbepaalde tijd op te schorten, *afbreuk zou doen aan de rechtszekerheid*, omdat de staten die partij zijn bij het Dublinsysteem dan niet langer zouden kunnen afgaan op vaste termijnen.

73. Bovendien zouden er nog andere onzekerheden voortvloeien uit het feit dat bij een uitlegging zoals voorgesteld door de verwijzende rechter de staten die partij zijn bij het Dublinsysteem voortaan feitelijke belemmeringen voor de overdracht zouden kunnen opwerpen, met als gevolg dat de overdrachtstermijn telkens wordt onderbroken en pas weer begint te lopen wanneer de

[25] Zie in die zin Lehnert, M., en Werdermann, D., „Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise", *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, deel 39, nr. 18, 2020, blz. 1310.

overdracht opnieuw kan plaatsvinden. Het valt evenwel te vrezen dat een dergelijke uitlegging tot aanzienlijke bevoegdheidsproblemen tussen de betrokken lidstaten zou leiden. De goede werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel zou daardoor *aanzienlijk in het gedrang komen*.

2. Tussenconclusie

74. Om de hierboven uiteengezette redenen ben ik van mening dat artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening aldus moet worden uitgelegd dat daaronder opschortingsbesluiten vallen die door de nationale bestuurlijke autoriteiten worden vastgesteld op grond van het feit dat *in het door de betrokkene ingestelde beroep wordt getwijfeld aan de rechtmatigheid van het overdrachtsbesluit*. Onder die bepaling vallen daarentegen geen besluiten van nationale bestuurlijke autoriteiten die worden vastgesteld op andere gronden, met name het belang dat die autoriteiten bij de opschorting van het besluit hebben om te voorkomen dat de verantwoordelijkheid overgaat op de verzoekende staat.

D. Gronden die zijn opgeworpen door de Duitse bestuurlijke autoriteiten die de opschorting hebben gelast van de uitvoering van het besluit tot overdracht van verzoekers in de hoofdgedingen

1. Gestelde feitelijke onmogelijkheid van de tenuitvoerlegging, die het overdrachtsbesluit onrechtmatig kan maken

75. De volgende vraag is of de gestelde feitelijke onmogelijkheid wegens de COVID-19-pandemie om een asielzoeker over te dragen, in de door de verwijzende rechter beschreven omstandigheden voor de nationale autoriteiten een legitieme reden vormt om zich op genoemde bepalingen te kunnen beroepen. Voor de beantwoording van die vraag dient te worden onderzocht of het besluit van de Duitse bestuurlijke autoriteiten in de hoofdgedingen valt binnen de werkingssfeer van artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening, zoals omschreven in punt 74 van de onderhavige conclusie.

76. Zoals in de vorige punten is uiteengezet, is het in het kader van de toetsing van de werkingssfeer van artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening van doorslaggevend belang of de twijfels over de rechtmatigheid van het overdrachtsbesluit, die voortvloeien uit de omstandigheid dat de overdracht wegens de COVID-19-pandemie niet kan plaatsvinden, *zijn geuit in het kader van het beroep* dat door de betrokkene is ingesteld.

77. Volgens de door de verwijzende rechter verstrekte informatie houdt de door de Duitse autoriteiten gelaste opschorting van de tenuitvoerlegging verband met de rechterlijke bescherming ingeval de overdracht tijdelijk niet kan plaatsvinden, omdat een verwijdering slechts kan worden gelast zodra vaststaat dat zij kan worden uitgevoerd. De verwijzende rechter legt uit dat wanneer verwijdering niet mogelijk is, naar Duitse recht wordt getwijfeld aan de rechtmatigheid van het verwijderingsbevel. Dit argument kan aldus worden opgevat dat het Bundesamt door die opschorting heeft *willen voorkomen dat het een onrechtmatig bestuurlijk besluit zou moeten uitvoeren*.

78. Een onderzoek van de voorgeschiedenis van de hoofdgedingen doet mij evenwel vermoeden dat de Duitse bestuurlijke autoriteiten in werkelijkheid mogelijkerwijs hadden besloten om de tenuitvoerlegging van de overdracht van verzoekers in de hoofdgedingen op te schorten om

redenen die niet in artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening zijn bedoeld. Een aantal elementen wijzen er immers op dat die bestuurlijke autoriteiten een maatregel hebben vastgesteld die niet binnen de materiële werkingssfeer van die bepaling valt. Om te beginnen zal ik mijn standpunt uiteenzetten in een analyse die erop gericht is te bepalen welke *grenzen het Unierecht stelt aan de manoeuvreerruimte van de lidstaten bij de toepassing van die bepaling*. Vervolgens zal ik aangeven welke elementen naar mijn mening doen twijfelen aan de juiste toepassing ervan.

2. Vereiste van een „beroep" of „bezwaar" dat aanhangig is bij een voor bestuurszaken bevoegde nationale „rechterlijke instantie"

79. Meteen dient te worden opgemerkt dat artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening ondubbelzinnig bepaalt dat „de bevoegde autoriteiten ambtshalve kunnen besluiten de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten *in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar*" (cursivering van mij). Zoals in de onderhavige conclusie reeds is aangegeven [26], stelt die bepaling de nationale bestuurlijke autoriteiten in staat rekening te houden met de doelstelling om de asielzoeker effectieve rechterlijke bescherming te bieden.

80. Dienaangaande zij erop gewezen dat, zoals volgt uit de in die bepaling gebruikte terminologie en daarnaast uit een lezing in samenhang met lid 1 ervan („bij een rechterlijke instantie"), de bestuurlijke autoriteiten niet zelf uitspraak kunnen doen over een dergelijk „beroep" of „bezwaar" en dat alleen de bevoegde rechter bij wie het geding aanhangig is, die bevoegdheid heeft. De bestuurlijke autoriteiten kunnen met andere woorden ambtshalve de *opschorting* inleiden, maar niet de *rechterlijke toetsing* zelf, met het oog waarop een dergelijke maatregel wordt getroffen.

81. De opschorting door de nationale bestuurlijke autoriteiten van de uitvoering van een overdrachtsbesluit zonder dat een geding bij een rechterlijke instantie aanhangig is, kan dus niet worden beschouwd als een maatregel die door de bovengenoemde rechtsgrondslag wordt bestreken, omdat daartoe niet wordt besloten „in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar". Bijgevolg kan een dergelijke opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit niet tot gevolg hebben dat de overdrachtstermijn wordt onderbroken krachtens artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening. Hetzelfde geldt voor een opschortingsbesluit dat in een later stadium wordt vastgesteld, namelijk nadat de bevoegde rechterlijke instantie een eindbeslissing heeft gegeven.

82. Nadat ter terechtzitting vragen waren gesteld over de draagwijdte van de betrokken administratieve praktijk van het Bundesamt, heeft de Duitse regering verzekerd dat de uitvoering van besluiten betreffende asielzoekers niet was opgeschort voor iedereen, maar *alleen voor degenen die beroep hadden ingesteld bij de nationale bestuursrechters*. Voor de verzoekers in de hoofdgedingen is dat trouwens het geval. In dit stadium van de analyse moet derhalve worden vastgesteld dat in casu is voldaan aan een essentiële voorwaarde voor de toepassing van artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening, namelijk dat er een beroep aanhangig is.

[26] Zie punt 55 van de onderhavige conclusie.

3. Opschorting van de uitvoering van een overdrachtsbesluit „tot nader order" overschrijdt de door het Unierecht opgelegde grenzen

83. Ofschoon de Dublin III-verordening rechtstreeks toepasselijk is in de lidstaten, neemt dat niet weg dat voor de effectieve uitvoering van een aantal bepalingen ervan gebruik moet worden gemaakt van het nationale recht. Dit geldt met name voor de nationale procedureregels, die moeten worden uitgelegd in overeenstemming met de tekst en het doel van het Unierecht. Zoals volgt uit de exegese in de onderhavige conclusie[27], vereist artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening dat er een intrinsiek verband bestaat tussen het bij de rechterlijke instantie tegen een overdrachtsbesluit ingestelde beroep en de door de bestuurlijke autoriteiten toegekende opschortende werking. De uitdrukking „*in afwachting van de uitkomst* van het beroep" (cursivering van mij) geeft aan dat het besluit tot opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit *van kracht moet blijven tot aan het einde van de lopende gerechtelijke procedure*.

84. Dienaangaande moet worden opgemerkt dat het Bundesamt de uitvoering van de verwijderingsmaatregelen krachtens § 80, lid 4, VwGO heeft opgeschort „tot nader order". Dat betekent dat ervan kan worden uitgegaan dat het betrokken overdrachtsbesluit zal worden uitgevoerd zodra het Bundesamt dit wenselijk acht. De uitdrukking „tot nader order" impliceert vanuit semantisch oogpunt de erkenning van een *ruime handelingsmarge* die naar mijn mening veel verder gaat dan de ruimte die artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening aan de nationale bestuurlijke autoriteiten biedt.

85. Anders dan in die bepaling is voorgeschreven, is voor een opschorting op grond van § 80, lid 4, VwGO immers niet vereist dat „beroep" is ingesteld of „bezwaar" is gemaakt bij een rechterlijke instantie. Bovendien impliceert de uitdrukking „tot nader order" dat opschorting van de uitvoering van een bestuurlijke maatregel wordt gelast onder voorbehoud van een later besluit, *dat uitsluitend aan het oordeel van de bestuurlijke autoriteiten wordt gelaten*.[28]

86. Bij gebreke van precieze informatie is het logisch om aan te nemen dat deze discretionaire bevoegdheid waarop de bestuurlijke autoriteiten in casu aanspraak maken, zelfs de bevoegdheid omvat *om de duur van de opschorting te bepalen*, terwijl artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening een dergelijke opschorting slechts toestaat tot „*de uitkomst* van het beroep of het bezwaar" (cursivering van mij), dat wil zeggen voor de *duur van het geding*, zodat wordt gewaarborgd dat de asielzoeker niet zal worden uitgezet voordat de aangezochte rechter zich over de rechtmatigheid van het overdrachtsbesluit heeft uitgesproken. De door de Uniewetgever aan de nationale bestuurlijke autoriteiten toegekende handelingsmarge heeft dus *een specifiek doel* en is in beginsel *beperkt in de tijd*. Deze aspecten sterken mij in de mening dat er sprake is van fundamentele verschillen tussen de aanpak van het Bundesamt en het door het Unierecht vastgestelde normatieve kader.

87. Meer concreet kan niet worden uitgesloten dat de opschorting van de uitvoering van de overdrachtsbesluiten is ingegeven door de eigen belangen van de bestuurlijke autoriteiten, en met name door *het belang te voorkomen dat de verantwoordelijkheid* overeenkomstig artikel 29,

[27] Zie de punten 47-74 van de onderhavige conclusie.

[28] Neumann, C., „Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF", *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, nr. 9, 2020, blz. 318. Deze auteur erkent dat er in een pandemische situatie twijfels kunnen bestaan over de rechtmatigheid van een overdrachtsbesluit. Volgens hem is opschorting van de tenuitvoerlegging op basis van § 80, lid 4, VwGO evenwel niet echt bedoeld om een rechterlijke toetsing te waarborgen, maar veeleer om de bestuurlijke autoriteiten in staat te stellen om, zodra de praktische moeilijkheden in verband met de pandemie zijn verdwenen, na intrekking van het besluit tot opschorting van de tenuitvoerlegging de overdrachten te hervatten.

lid 1, van de Dublin III-verordening *zou overgaan* op de verzoekende lidstaat, te weten in casu de Bondsrepubliek Duitsland, omdat de bestuurlijke autoriteiten van die lidstaat tijdens de gezondheidscrisis moeite hadden om overdrachten tijdig uit te voeren.[29] Een onderbreking van de in artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening gestelde termijn van zes maanden zou de bestuurlijke autoriteiten „extra tijd" hebben gegeven om de overdrachten uit te voeren.

88. Deze veronderstelling vindt mijns inziens steun, althans gedeeltelijk, in de uiteenzettingen van verzoekers in de hoofdgedingen, die ter terechtzitting hebben gewezen op de organisatorische uitdagingen waarmee de Duitse autoriteiten volgens hen werden geconfronteerd. Een toepassing van artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening op basis van dat soort overwegingen zou evenwel indruisen tegen de in overweging 5 van die verordening genoemde doelstelling van een snelle behandeling van asielverzoeken.[30] Opschorting van de uitvoering van een overdrachtsbesluit voor *onbepaalde tijd* heeft immers tot gevolg dat de wachttijd van de betrokkene onnodig wordt verlengd, terwijl die tijd zou kunnen worden besteed aan de behandeling van zijn asielverzoek.

89. Zoals de Commissie ter terechtzitting op goede gronden heeft benadrukt, zou het onaanvaardbaar zijn dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt, zich gedurende lange tijd in een situatie van rechtsonzekerheid bevindt. Bovendien dient er rekening mee te worden gehouden dat het einde van een wereldwijde pandemie als de COVID-19-pandemie niet met voldoende zekerheid kan worden voorspeld, zodat de aanpak van het Bundesamt in de praktijk een uitstel zonder einddatum zou betekenen en het gemeenschappelijk Europees asielstelsel daardoor zou worden lamgelegd. Het is duidelijk dat een dergelijke uitkomst hoogst ongewenst zou zijn. Een dergelijke aanpak zou de rechtszekerheid ondermijnen en de goede werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel in gevaar brengen.[31]

4. Opschorting van de uitvoering van een overdrachtsbesluit mag niet hoofdzakelijk tot doel hebben te vermijden dat de verzoekende lidstaat verantwoordelijk wordt

90. Wat meer specifiek de concrete redenen betreft die het Bundesamt ertoe hebben gebracht de uitvoering van de overdrachtsbesluiten op te schorten, stel ik vast dat het betoog van de Duitse regering en de verwijzende rechter, die willen benadrukken dat *het belang van de lidstaat die tot overdracht wil overgaan prevaleert boven dat van de asielzoeker*, tot op zekere hoogte in tegenspraak is met de eveneens door die regering uiteengezette redenering volgens welke bovengenoemd opschortingsbesluit is vastgesteld in het belang van de waarborging van een effectieve rechterlijke bescherming van de asielzoeker. Deze tegenstrijdige argumentatie doet twijfels rijzen over de werkelijke redenen voor de aanpak van het Bundesamt.

91. Ten overvloede dient te worden opgemerkt dat uit de verwijzingsbeslissingen blijkt dat het besluit van het Bundesamt om de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten pas is vastgesteld nadat een Duitse rechter verzoekers verzoek om voorlopige maatregelen, dat was

[29] Petterson, P., „Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung", *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, nr. 7, 2020, blz. 232. Volgens deze auteur kan een nationale bestuurlijke autoriteit de overdrachtstermijn niet naar believen onderbreken. Die termijn is nodig om te voldoen aan de vereisten van artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening, namelijk om de rechterlijke bescherming van de asielzoeker te waarborgen. Opschorting louter met het oog op het onderbreken van die termijn houdt veeleer „rechtsmisbruik" in. Volgens de auteur is de aanpak van het Bundesamt niet gericht op het waarborgen van rechterlijke bescherming.

[30] Zie punt 57 van de onderhavige conclusie.

[31] Zie de punten 69 e.v. van de onderhavige conclusie.

ingediend om opschortende werking aan hun beroep te verlenen, had afgewezen. Bijgevolg had de bevoegde rechter reeds eerder geoordeeld dat het niet nodig was om verzoekers in de hoofdgedingen voorlopige rechterlijke bescherming te verlenen. Het is dan ook logisch te veronderstellen dat *aan die rechterlijke beslissing heel andere redenen ten grondslag lagen dan aan het besluit dat nadien*, namelijk tijdens de gezondheidscrisis, *is vastgesteld* door de bestuurlijke autoriteiten.

92. Het besluit van het Bundesamt tot opschorting van de uitvoering van het overdrachtsbesluit lijkt mij dus *niet te zijn vastgesteld*, zoals artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening voorschrijft, *met de bedoeling de „uitkomst" van de gerechtelijke procedure af te wachten*, maar op grond van andere dan de in die bepaling genoemde overwegingen, namelijk met het doel te voorkomen dat de verantwoordelijkheid overeenkomstig artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening zou overgaan. In een dergelijk geval zou de omstandigheid dat er eventueel een geding aanhangig is bij een rechterlijke instantie slechts een *toevallige omstandigheid* zijn geweest.[32] Vanuit dat oogpunt kan het door de Duitse regering aangevoerde argument dat de Duitse bestuurlijke autoriteiten uiteindelijk „het verzoek om rechterlijke bescherming van verzoekers in de hoofdgedingen hebben ingewilligd", mij niet overtuigen.

93. In deze omstandigheden rijst de vraag of het, gelet op het feit dat het feitelijk onmogelijk was om de overdracht te laten plaatsvinden, niet passender zou zijn geweest om krachtens de discretionaire bepaling van artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening het ten aanzien van de betrokkene vastgestelde verwijderingsbesluit in te trekken en de verantwoordelijkheid voor de behandeling van diens verzoek om internationale bescherming op zich te nemen. In herinnering dient te worden gebracht dat het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, waarvan de Dublin III-verordening een onderdeel is, overeenkomstig artikel 67, lid 2, en artikel 80 VWEU gebaseerd is op „solidariteit tussen de lidstaten" en een „billijke verdeling van de verantwoordelijkheid" tussen de lidstaten. Zoals blijkt uit overweging 22 van die verordening, is die solidariteit een „kernelement" in dat stelsel. De voorgestelde aanpak zou blijk hebben gegeven van grotere solidariteit, met name ten aanzien van de lidstaten die zowel met de gevolgen van de gezondheidscrisis als met aanzienlijke migratiestromen worden geconfronteerd.[33]

94. Het valt uiteraard niet uit te sluiten dat in gevallen waarin een geding aanhangig is bij een nationale rechter het argument dat eraan is ontleend dat de uitvoering van een overdrachtsbesluit feitelijk onmogelijk is, tevens aan de orde kan zijn in het bij de bestuursrechter aanhangige geding. Dat vereist evenwel dat *het nationale procesrecht de partijen toestaat dit argument in het kader van dat geding aan te voeren*. In dat geval zou met recht kunnen worden gesteld dat een opschortingsbesluit inderdaad is vastgesteld „*in afwachting van* de uitkomst van een beroep of een bezwaar" in de zin van artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening (cursivering van mij). Zoals ik in de onderhavige conclusie reeds heb uiteengezet[34], moet die bepaling aldus worden uitgelegd dat zij betrekking heeft op opschortingsbesluiten die door nationale bestuurlijke autoriteiten zijn vastgesteld omdat in het door de betrokkene ingestelde beroep twijfels zijn geuit over de rechtmatigheid van het overdrachtsbesluit.

[32] Lehnert, M., en Werdermann, D., „Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise", *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, deel 39, nr. 18, 2020, blz. 1310 en 1311. Deze auteurs zijn van mening dat het besluit tot opschorting van de uitvoering van de overdrachtsbesluiten niet is vastgesteld „*op grond van* een beroep", maar veeleer „*naar aanleiding van* een beroep" (cursivering van mij). Volgens de auteurs kan in de opschortingsbesluiten geen met de betrokkenen verband houdende reden worden gevonden die een afwijking van de doelstelling van een snelle behandeling rechtvaardigt.

[33] Zie arrest van 26 juli 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, punt 100).

[34] Zie punt 74 van de onderhavige conclusie.

95. Dienaangaande volstaat het om met betrekking tot de hoofdgedingen vast te stellen dat er geen aanwijzingen zijn dat de gestelde onrechtmatigheid, die eraan is ontleend dat het feitelijk onmogelijk is om de overdracht ten uitvoer te leggen, zou zijn aangevoerd in de door verzoekers in de hoofdgedingen ingestelde beroepen. De verwijzingsbeslissingen bevatten hoe dan ook geen precieze informatie op dat punt. Ik ben dan ook van mening dat zelfs in die veronderstelling in casu niet is voldaan aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening.

96. Mijns inziens is het evenwel aan de verwijzende rechter om de feiten te beoordelen zodat met de nodige zekerheid kan worden vastgesteld of het Bundesamt de uitvoering van de overdrachtsbesluiten *uitsluitend* heeft opgeschort met de motivering *te voorkomen dat de verantwoordelijkheid zou overgaan* op de Bondsrepubliek Duitsland als bedoeld in artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening omdat de Duitse bestuurlijke autoriteiten tijdens de gezondheidscrisis moeilijkheden ondervonden om overdrachten tijdig uit te voeren, dan wel met de motivering *een effectieve rechterlijke bescherming te waarborgen* aan verzoekers in de hoofdgedingen.[35] In het eerste scenario moet een onderbreking van de overdrachtstermijn worden uitgesloten.

97. In het tweede scenario *moeten aan de mogelijkheid om de overdrachtstermijn te onderbreken bepaalde voorwaarden worden verbonden*. Meer concreet moet het Bundesamt zich wegens de tijdelijke feitelijke onmogelijkheid tot uitvoering van overdrachten als gevolg van de COVID-19-pandemie op artikel 27, lid 4, en artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening kunnen beroepen, voor zover het opschortingsbesluit is vastgesteld op basis van twijfels over de rechtmatigheid van het overdrachtsbesluit die zijn geuit in het kader van een beroep of een bezwaar tegen een besluit tot overdracht van de betrokkene.

5. Tussenconclusie

98. Uit een aantal aanwijzingen kan worden opgemaakt dat het Bundesamt de uitvoering van de overdrachtsbesluiten mogelijkerwijs heeft opgeschort om te voorkomen dat de verantwoordelijkheid zou overgaan na het verstrijken van de in artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening gestelde termijn van zes maanden, omdat het tijdens de gezondheidscrisis moeilijk was asielzoekers tijdig over te dragen aan andere lidstaten.

99. Aangezien *een dergelijke beweegreden op zich geen legitieme reden vormt die een onderbreking van de overdrachtstermijn kan rechtvaardigen* in de zin van artikel 27, lid 4, en artikel 29, lid 1, van die verordening, is het aangewezen de verwijzende rechter te verzoeken na te gaan of het opschortingsbesluit *hoofdzakelijk* is vastgesteld *wegens twijfels over de rechtmatigheid van het overdrachtsbesluit*.

100. Niettemin dient erop te worden gewezen dat een dergelijke beweegreden voor de toepassing van bovengenoemde bepalingen enkel relevant is wanneer de twijfels over de rechtmatigheid *zijn geuit bij een rechterlijke instantie in het kader van een rechtsgeding*, te weten een beroep of een „bezwaar” tegen een besluit tot overdracht van de betrokkene.

[35] In dit verband dient erop te worden gewezen dat het Bundesverwaltungsgericht in zijn rechtspraak het risico van „rechtsmisbruik” bij de toepassing van artikel 27, lid 4, van de Dublin III-verordening heeft onderkend, onder meer in het geval dat een besluit tot opschorting van een overdracht door de Duitse bestuurlijke autoriteiten is vastgesteld *met als enige doel de termijn te onderbreken* omdat die termijn wegens administratieve tekortkomingen niet in acht kon worden genomen (zie arrest van het Bundesverwaltungsgericht van 8 januari 2019, BVerwG 1 C 16.18, punt 27).

VI. Conclusie

101. In het licht van de voorgaande overwegingen geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van het Bundesverwaltungsgericht als volgt te beantwoorden:

„1) De bestuursinstanties van de verzoekende lidstaat zijn onder bepaalde voorwaarden bevoegd om de uitvoering van een overdrachtsbesluit op te schorten en bijgevolg de overdrachtstermijn te onderbreken overeenkomstig artikel 27, lid 4, en artikel 29, lid 1, 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.

2) De bestuursinstanties van de verzoekende lidstaat kunnen van die bevoegdheid gebruikmaken op voorwaarde dat opschorting van de uitvoering hoofdzakelijk is gelast op grond van twijfels over de rechtmatigheid van het overdrachtsbesluit die zijn geuit bij een nationale rechter in het kader van een beroep of een ‚bezwaar' tegen een besluit tot overdracht van de betrokkene.

3) Het belang van de bestuursinstanties om te voorkomen dat de verantwoordelijkheid na het verstrijken van de in artikel 29, lid 2, van verordening nr. 604/2013 gestelde termijn van zes maanden overgaat op de verzoekende lidstaat wegens moeilijkheden om tijdens de COVID-19-pandemie asielzoekers tijdig aan andere lidstaten over te dragen, vormt op zich geen legitieme reden die een onderbreking van de overdrachtstermijn kan rechtvaardigen, zodat het aan de verwijzende rechter staat om vast te stellen welke redenen de bestuursinstanties ertoe hebben gebracht de uitvoering van de betrokken overdrachtsbesluiten op te schorten."