ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

8 mei 2025 *

„Prejudiciële verwijzing – Asielbeleid – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 4, lid 1, en artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b) – Procedures voor de toekenning van internationale bescherming – Verlenging van de behandelingstermijn van zes maanden door de beslissingsautoriteit – Groot aantal gelijktijdig ingediende verzoeken om internationale bescherming – Begrip – Inaanmerkingneming van andere omstandigheden”

In zaak C-662/23 [Zimir] [i],

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 8 november 2023, ingekomen bij het Hof op 9 november 2023, in de procedure

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

tegen

X,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: M. L. Arastey Sahún, kamerpresident, D. Gratsias, E. Regan, J. Passer (rapporteur) en B. Smulders, rechters,

advocaat-generaal: L. Medina,

griffier: A. Lamote, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 23 oktober 2024,

gelet op de opmerkingen van:

– X, vertegenwoordigd door M. F. Wijngaarden, advocaat, en S. Rafi, deskundige,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en A. Hanje als gemachtigden,

* Procestaal: Nederlands.

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

– de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door A. Edelmannová, M. Smolek, en J. Vláčil als gemachtigden,

– de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Bénard, B. Dourthe, O. Duprat-Mazaré en B. Fodda als gemachtigden,

– de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door Zs. Biró-Tóth en M. Z. Fehér als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Azema, A. Baeckelmans, F. Blanc en S. Van den Bogaert als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 december 2024,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van 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 (PB 2013, L 180, blz. 60), gelezen in samenhang met artikel 4, lid 1, van deze richtlijn.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland) en X, een onderdaan van een derde land, over het verzuim van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid om binnen de wettelijke termijn van zes maanden een beslissing te nemen over de aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 3 en 18 van richtlijn 2013/32 luiden als volgt:

„(3) De Europese Raad is bij zijn bijzondere bijeenkomst van 15 en 16 oktober 1999 in Tampere overeengekomen te werken aan de instelling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat stoelt op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951 [*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967 (‚het Verdrag van Genève'), en aldus het beginsel van non-refoulement te bekrachtigen en ervoor te zorgen dat niemand wordt teruggestuurd naar het land van vervolging.

[...]

(18) 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."

4 Artikel 1 van deze richtlijn heeft als opschrift „Doel" en luidt als volgt:

„Deze richtlijn beoogt de vaststelling van gemeenschappelijke procedures voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming uit hoofde 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)]."

5 Artikel 4 van deze richtlijn heeft als opschrift „Bevoegde instanties" en 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 heeft als opschrift „Behandelingsprocedure" en bepaalt:

„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:

[...]

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;

[...]

Bij wijze van uitzondering kunnen de lidstaten, in naar behoren gerechtvaardigde gevallen, de in dit lid bepaalde termijn 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.

[...]

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

6. De lidstaten zorgen ervoor dat, indien er binnen zes maanden geen besluit kan worden genomen, de verzoeker:

a) in kennis wordt gesteld van het uitstel; en

b) op zijn verzoek informatie ontvangt over de redenen voor het uitstel en over het tijdsbestek waarbinnen het besluit over zijn verzoek te verwachten valt.

[...]"

Nederlands recht

7 Artikel 42 van de Vreemdelingenwet 2000 van 23 november 2000 (Stb. 2000, 495), 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:

[...]

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

[...]"

8 Op 21 september 2022 heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op grond van artikel 42, lid 4, onder b), van de Vreemdelingenwet 2000, waarbij punt b) van artikel 31, lid 3, derde alinea, van richtlijn 2013/32 in Nederlands recht is omgezet, het Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 (hierna: „WBV 2022/22") vastgesteld, dat op 27 september 2022 in werking is getreden. Bij WBV 2022/22 heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de termijn van zes maanden voor de behandeling van aanvragen tot verlening van een

verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd met negen maanden verlengd. Dit besluit is van toepassing op alle aanvragen die vóór 1 januari 2023 zijn ingediend en waarvan de behandelingstermijn op 27 september 2022 nog niet was verstreken.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

9 X, een Turks staatsburger, heeft op 10 april 2022 in Nederland een verzoek om internationale bescherming ingediend.

10 Op 21 september 2022 heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid WBV 2022/22 vastgesteld, waarbij de wettelijke termijn van zes maanden voor de behandeling van aanvragen tot verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd met negen maanden werd verlengd.

11 Op 13 oktober 2022 heeft X de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in gebreke gesteld omdat binnen de termijn van zes maanden geen besluit was genomen.

12 Nadat de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in de twee weken na deze ingebrekestelling niet had gereageerd, heeft X beroep ingesteld bij de rechtbank Den Haag (Nederland).

13 Bij uitspraak van 6 januari 2023 heeft deze rechter het beroep van X gegrond verklaard en geoordeeld dat de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid met WBV 2022/22 de termijn voor de behandeling van de aanvragen tot verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd niet rechtmatig had verlengd. Bij die uitspraak heeft deze rechtbank die autoriteit tevens gelast om binnen acht weken na de datum van de uitspraak een eerste gehoor af te nemen en binnen acht weken na dat eerste gehoor een besluit te nemen op de aanvraag van X, op straffe van een dwangsom van 100 EUR per dag vertraging.

14 Tegen deze uitspraak heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Raad van State (Nederland).

15 Ter ondersteuning van dit hoger beroep heeft hij betoogd dat het voor de toepassing van artikel 42, lid 4, onder b), van de Vreemdelingenwet 2000 en artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 niet vereist is dat de nationale autoriteit wordt geconfronteerd met een plotselinge toename van of een „piek” vaststelt in het aantal tegelijk ingediende verzoeken om internationale bescherming. Deze autoriteit kan volgens de Staatssecretaris de termijn voor de behandeling van deze verzoeken ook verlengen bij een geleidelijke verhoging van dat aantal, in combinatie met andere omstandigheden, wanneer een dergelijke verlenging noodzakelijk is om een behoorlijke en volledige behandeling van verzoeken zoals vereist door artikel 31, lid 2, van richtlijn 2013/32 te waarborgen. De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid betoogt voorts dat hij bij de afweging of hij de termijn voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming kan verlengen, het aantal dossiers in aanmerking mag nemen dat nog moet worden behandeld, aangezien dit van invloed is op zijn capaciteit om die verzoeken te behandelen en ertoe bijdraagt dat het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure zorgvuldig binnen zes maanden na de indiening ervan af te ronden.

16 Op 14 april 2023 heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid X een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd verleend en hem de verschuldigde dwangsom betaald.

17 De verwijzende rechter is van oordeel dat de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid niettemin nog steeds belang heeft bij zijn hoger beroep, aangezien hij daarmee opkomt tegen de uitspraak van 6 januari 2023, waarin de rechtbank Den Haag heeft geoordeeld dat deze autoriteit met WBV 2022/22 de termijn voor de behandeling van de in die akte bedoelde aanvragen tot verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd niet rechtmatig had verlengd.

18 De verwijzende rechter merkt op dat het woord „tegelijk" in artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32, indien ruim uitgelegd, „binnen een kort tijdsbestek" kan betekenen, aangezien verzoeken om internationale bescherming in de praktijk zelden daadwerkelijk op precies hetzelfde moment worden ingediend. Volgens deze rechter blijft het echter noodzakelijk om een afbakening in de tijd vast te stellen waarbinnen een toename van die aanvragen zich voordoet, waardoor er sprake kan zijn van een piek. Gelet op het feit dat een dergelijke toename pas na enige tijd merkbaar is, wijst de Raad van State er bovendien op dat deze bepaling alleen nuttig toegepast kan worden wanneer enige tijd is verstreken.

19 De verwijzende rechter vraagt zich af of richtlijn 2013/32, in het kader van een ruimere uitlegging, ruimte biedt om de termijn voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming te verlengen indien het aantal verzoeken slechts geleidelijk toeneemt, terwijl de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in een dergelijk geval voldoende tijd en gelegenheid heeft om zijn capaciteit voor de behandeling van die verzoeken te verhogen. Deze uitlegging lijkt aanvaardbaar aangezien zij aansluit bij het doel van richtlijn 2013/32 dat de beslissingsautoriteit zo spoedig mogelijk, maar wel op zorgvuldige wijze, beslist over verzoeken om internationale bescherming.

20 Voorts merkt deze rechter op dat bij de uitlegging van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 ook artikel 31, lid 2, van deze richtlijn een rol speelt, aangezien daarin wordt bepaald dat de behandelingsprocedure zo spoedig mogelijk moet worden afgerond, onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling. De verhouding tussen deze twee vereisten is dus van belang, maar onduidelijk.

21 Voorts merkt de verwijzende rechter op dat ook de uitdrukking „een groot aantal" in verband met onderdanen van derde landen of staatlozen die om internationale bescherming verzoeken, onduidelijk is. Hij vraagt zich af of dit aantal in absolute zin moet worden bepaald, dan wel of rekening kan worden gehouden met cijfergegevens over de instroom van deze aanvragen in een bepaalde lidstaat.

22 Deze rechter vraagt zich tevens af of de moeilijkheid in de praktijk om de procedure voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming binnen de in artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 bedoelde termijn van zes maanden af te ronden, kan voortvloeien uit andere omstandigheden dan alleen het grote aantal tegelijk ingediende verzoeken.

23 Tegen deze achtergrond heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële 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 [deze richtlijn] – 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?"

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

24 In haar schriftelijke opmerkingen heeft de Franse regering twijfels geuit over de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing, waarbij zij in wezen heeft aangevoerd dat het geschil in het hoofdgeding zonder voorwerp is geraakt, aangezien aan X een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd is verleend.

25 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is de krachtens artikel 267 VWEU ingestelde procedure een instrument voor de samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, dat het Hof in staat stelt de nationale rechters de elementen voor uitlegging van het Unierecht te verschaffen die zij nodig hebben om uitspraak te doen in de bij hen aanhangige gedingen. De rechtvaardiging van de prejudiciële verwijzing 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 (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).

26 Het Hof heeft aldus meermaals in herinnering gebracht dat zowel uit de bewoordingen als uit de opzet van artikel 267 VWEU blijkt dat de prejudiciële procedure met name vooronderstelt dat daadwerkelijk een geding bij de nationale rechterlijke instantie aanhangig is, in het kader waarvan deze een beslissing moet geven waarbij rekening kan worden gehouden met de prejudiciële beslissing (arrest van 26 maart 2020, Miasto Łowicz en Prokurator Generalny, C-558/18 en C-563/18, EU:C:2020:234, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 Derhalve kan het Hof ambtshalve het voortbestaan van het hoofdgeding nagaan (arrest van 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punt 24).

28 In dit verband blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de uitspraak van 6 januari 2023 waarbij de rechtbank Den Haag het beroep van X gegrond heeft verklaard en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft gelast om, binnen de door haar gestelde termijn, een gehoor af te nemen en een besluit te nemen op de aanvraag van X, in hoger beroep wordt aangevochten bij de verwijzende rechter. Uit het dossier blijkt tevens dat de afgifte door deze autoriteit van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd aan X op 14 april 2023 geen einde heeft gemaakt aan dit geding, dat op de datum van indiening van het verzoek om een prejudiciële beslissing aanhangig was, en dat de verwijzende rechter van oordeel is dat die autoriteit nog steeds belang heeft bij haar hoger beroep, op grond dat in de uitspraak waartegen beroep werd aangetekend, is geoordeeld dat zij de beslistermijn in asielzaken niet rechtmatig had verlengd.

29 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het hoofdgeding nog steeds aanhangig is bij de verwijzende rechter, die uitspraak moet doen over de rechtmatigheid van die verlenging, en dat een antwoord van het Hof op de gestelde vragen noodzakelijk is voor de beslechting van dat geding.

30 In die omstandigheden is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

31 Met zijn eerste en tweede vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 aldus moet worden uitgelegd dat de in die bepaling bedoelde termijn van zes maanden voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming door de beslissingsautoriteit met negen maanden kan worden verlengd bij een geleidelijke toename van het aantal verzoeken over een langere periode, dan wel of, voor de toepassing van deze bepaling, de periode waarin zich een toename van het aantal verzoeken moet voordoen, is begrensd.

32 Artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 bepaalt dat de lidstaten de termijn van zes maanden voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming kunnen verlengen wanneer 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 die termijn af te ronden.

33 Opdat de lidstaten de termijn van zes maanden voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming op grond van die bepaling kunnen verlengen, moet dus cumulatief aan drie nauw met elkaar verband houdende voorwaarden zijn voldaan, te weten, ten eerste, dat verzoeken om dergelijke bescherming „tegelijk” worden ingediend, ten tweede, dat deze verzoeken worden ingediend door „een groot aantal” onderdanen van derde landen of staatlozen en, ten derde, dat het dan voor de autoriteiten van de lidstaat „in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden”. Deze voorwaarden, die onderling verband houden, moeten in onderlinge samenhang worden uitgelegd.

34 Wat in de eerste plaats de voorwaarde betreft dat verzoeken om internationale bescherming tegelijk worden ingediend, zij opgemerkt dat geen enkele bepaling van richtlijn 2013/32 de betekenis en de draagwijdte van het woord „tegelijk” definieert. Dit woord moet dus worden uitgelegd in overeenstemming met de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis ervan, met inachtneming van de context waarin het wordt gebruikt en van de doelstellingen die worden

nagestreefd door de regeling waarvan het deel uitmaakt [zie naar analogie arrest van 6 juli 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Bijzonder ernstig misdrijf), C-402/22, EU:C:2023:543, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

35 Volgens de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis ervan is dit woord synoniem met de uitdrukking „gelijktijdig", hetgeen in beginsel impliceert dat het grote aantal verzoeken om internationale bescherming waarnaar in artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 wordt verwezen, op hetzelfde moment moet worden ingediend.

36 Aangezien verzoeken om internationale bescherming in de praktijk zelden op precies hetzelfde moment worden ingediend, moet het woord „tegelijk", om niet elk nuttig effect te verliezen, worden opgevat als „binnen een kort tijdsbestek", zoals de advocaat-generaal in punt 45 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt. Dit lijkt erop te wijzen dat die bepaling niet ziet op het geval van een geleidelijke toename van het aantal verzoeken over een langere periode.

37 Wat in de tweede plaats de voorwaarde betreft dat verzoeken om internationale bescherming worden ingediend door een „groot" aantal onderdanen van derde landen of staatlozen, verwijst het woord „groot" volgens de in de omgangstaal gebruikelijke betekenis ervan naar een „omvangrijk" aantal personen die om internationale bescherming verzoeken.

38 Aangezien richtlijn 2013/32 geen criteria bevat aan de hand waarvan een dergelijk aantal, zij het relatief, kan worden gekwantificeerd, moet, zoals de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in de punten 46 en 48 van haar conclusie, het bestaan van een „groot aantal" verzoekers worden beoordeeld in het licht van de gebruikelijke en voorzienbare stroom van verzoeken om internationale bescherming in de betrokken lidstaat, op basis van actuele en historische statistische patronen. Om te kunnen spreken van „een groot aantal" verzoeken om internationale bescherming die „tegelijk" zijn ingediend in de zin van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32, moet de beslissingsautoriteit dus op basis van een vergelijkende analyse van cijfergegevens aantonen dat het aantal verzoeken binnen een kort tijdsbestek aanzienlijk is toegenomen ten opzichte van het in de betrokken lidstaat gebruikelijke en voorzienbare patroon.

39 Wat in de derde plaats de voorwaarde inzake het bestaan van praktische moeilijkheden betreft om binnen de termijn van zes maanden de behandeling van een groot aantal tegelijk ingediende verzoeken om internationale bescherming af te ronden, het bestaan van dergelijke moeilijkheden moet met name worden beoordeeld in het licht van de verplichtingen die krachtens artikel 4, lid 1, van richtlijn 2013/32 op de lidstaten rusten.

40 In dit verband zij eraan herinnerd dat de lidstaten volgens deze bepaling, ten eerste, voor alle procedures een beslissingsautoriteit aanwijzen die verzoeken om internationale bescherming naar behoren dient te behandelen overeenkomstig de bepalingen van deze richtlijn, en ten tweede, ervoor zorgen dat deze autoriteit over passende middelen beschikt, met inbegrip van voldoende personeel dat bekwaam is, om haar taken overeenkomstig die richtlijn uit te voeren.

41 Aangezien de beslissingsautoriteit over de nodige middelen moet beschikken om de gebruikelijke en voorzienbare stroom van verzoeken om internationale bescherming binnen de termijn van zes maanden te kunnen behandelen, kan deze autoriteit slechts wanneer dergelijke verzoeken binnen een kort tijdsbestek aanzienlijk toenemen ten opzichte van het gebruikelijke en voorzienbare patroon in die lidstaat, te maken krijgen met een capaciteitsprobleem om die verzoeken binnen die termijn behoorlijk en volledig te behandelen.

42 Indien daarentegen het aantal verzoeken om internationale bescherming over een langere periode geleidelijk toeneemt, moet de betrokken lidstaat overeenkomstig artikel 4, lid 1, van richtlijn 2013/32 maatregelen nemen om zijn capaciteit voor de behandeling van die verzoeken aan te passen. De duur van de voor de uitlegging van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 in aanmerking te nemen periode mag dus niet langer zijn dan de tijd die een lidstaat nodig heeft om de middelen waarover de beslissingsautoriteit beschikt, uit te breiden en opnieuw over voldoende capaciteit te beschikken om deze verzoeken overeenkomstig deze richtlijn te behandelen.

43 In de vierde plaats volgt uit de overwegingen 3 en 18 van richtlijn 2013/32 dat deze richtlijn de instelling beoogt van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, in het kader waarvan zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen inzake verzoeken om internationale bescherming, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling.

44 Het is juist dat de in artikel 31, lid 3, van richtlijn 2013/32 genoemde mogelijkheden tot verlenging van de termijn van zes maanden zijn ingevoerd om het hoofd te bieden aan bijzondere situaties die een langere behandeltermijn rechtvaardigen, teneinde een behoorlijke en volledig behandeling van die situaties te kunnen waarborgen.

45 Zoals blijkt uit de punten 41 en 42 van dit arrest, kan de beslissingsautoriteit echter enkel wanneer het aantal verzoeken om internationale bescherming aanzienlijk en binnen kort tijdsbestek is toegenomen, te maken krijgen met een capaciteitsprobleem om deze verzoeken te behandelen in de loop van de zes maanden van de behandelingstermijn, hetgeen een verlenging van die termijn op grond van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 rechtvaardigt.

46 Een uitlegging van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 op grond waarvan een lidstaat de termijn voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming van zes maanden kan verlengen in geval van een geleidelijke toename van het aantal verzoeken over een langere periode, zou het door deze richtlijn nagestreefde doel dus in gevaar brengen.

47 Uit een en ander volgt dat artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 van toepassing is wanneer het aantal verzoeken om internationale bescherming in een kort tijdsbestek aanzienlijk toeneemt ten opzichte van het in de betrokken lidstaat gebruikelijke en voorzienbare patroon, en dat deze bepaling bijgevolg niet ziet op een geval van geleidelijke toename van het aantal verzoeken over een langere periode.

48 De periode waarin een toename van het aantal verzoeken om internationale bescherming moet plaatsvinden om binnen de werkingssfeer van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 te kunnen vallen, is bijgevolg begrensd en mag niet langer duren dan de tijd die een lidstaat nodig heeft om de middelen waarover de beslissingsautoriteit beschikt, uit te breiden en opnieuw over voldoende capaciteit te beschikken om de binnen de in die bepaling gestelde termijn van zes maanden ontvangen verzoeken om internationale bescherming te behandelen, overeenkomstig de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 1, van die richtlijn. Bij de beoordeling van de benodigde tijd moet rekening worden gehouden met de tijd die nodig is voor het in dienst nemen en opleiden van personeel dat bekwaam is om de ontvangen verzoeken om internationale bescherming behoorlijk en volledig te behandelen.

49 Gelet op een en ander dient op de eerste en de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 aldus moet worden uitgelegd dat de in die bepaling bedoelde termijn van zes maanden voor de behandeling van verzoeken om

internationale bescherming door de beslissingsautoriteit met negen maanden kan worden verlengd wanneer het aantal verzoeken in een kort tijdsbestek aanzienlijk toeneemt ten opzichte van het in de betrokken lidstaat gebruikelijke en voorzienbare patroon, hetgeen een situatie die wordt gekenmerkt door een geleidelijke toename van het aantal verzoeken over een lange periode uitsluit.

Derde vraag

50 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 1, van deze richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat de moeilijkheid, in de praktijk, om de procedure voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming binnen de termijn van zes maanden af te ronden, kan voortvloeien uit andere omstandigheden dan het grote aantal tegelijk ingediende verzoeken, zoals een reeds bestaande aanzienlijke hoeveelheid niet-behandelde verzoeken of het gebrek aan personeel bij de beslissingsautoriteit.

51 Uit de bewoordingen van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 blijkt dat de praktische moeilijkheden om de termijn van zes maanden voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming na te leven, die een verlenging van die termijn op grond van deze bepaling rechtvaardigen, moeten voortvloeien uit het grote aantal onderdanen van derde landen of staatlozen die tegelijk om internationale bescherming hebben verzocht.

52 Indien het mogelijk zou zijn om andere omstandigheden dan het grote aantal tegelijk ingediende verzoeken om internationale bescherming in te roepen om een verlenging van de behandelingstermijn op grond van die bepaling te rechtvaardigen, zou dit afbreuk doen aan de verplichtingen van de lidstaten krachtens artikel 4, lid 1, van deze richtlijn, waarnaar in punt 40 van dit arrest wordt verwezen.

53 Aangezien deze bepaling impliceert dat de betrokken lidstaat zich ervan vergewist dat de beslissingsautoriteit in staat is het hoofd te bieden aan schommelingen in het aantal verzoeken om internationale bescherming, wordt deze lidstaat geacht te hebben voorzien in middelen die deze autoriteit een passende behandelcapaciteit bieden wanneer het aantal verzoeken overeenstemt met een gebruikelijk en voorzienbaar patroon. Wanneer zich daarentegen onvoorziene omstandigheden voordoen, zoals een sterke toename van het aantal tegelijk ingediende verzoeken, kan van een lidstaat niet worden verwacht dat hij binnen de gestelde termijn van zes maanden aan zijn verplichtingen voldoet, aangezien de middelen waarin aanvankelijk was voorzien mogelijk niet toereikend zijn en deze lidstaat niet noodzakelijkerwijs in staat is onmiddellijk te voorzien in de extra behoeften, met name op het gebied van personeel, die door deze toename worden vereist.

54 Hoewel de lidstaten ervoor moeten zorgen dat het personeel van de beslissingsautoriteit wordt uitgebreid in geval van een toename van het aantal verzoeken om internationale bescherming, kan van hen namelijk niet worden verwacht dat zij onmiddellijk in staat zijn te voorzien in de extra personeelsbehoeften die voortvloeien uit een aanzienlijke toename, binnen een kort tijdsbestek, van het aantal verzoeken ten opzichte van het gebruikelijke en voorzienbare patroon in de betrokken lidstaat. Zij moeten dus over de nodige tijd beschikken om de aan de beslissingsautoriteit ter beschikking gestelde middelen uit te breiden en opnieuw over voldoende capaciteit te beschikken om deze verzoeken overeenkomstig deze richtlijn te behandelen. Daarom voorziet artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32, in de mogelijkheid om de termijn voor de behandeling van dergelijke verzoeken met maximaal negen maanden te verlengen.

55 Hieruit volgt dat het aantal verzoeken om internationale bescherming dat nog in behandeling is op het moment dat het aantal tegelijk ingediende verzoeken aanzienlijk toeneemt, op zich geen omstandigheid kan vormen die een verlenging op grond van artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 rechtvaardigt. Wanneer het aantal verzoeken gedurende een lange periode constant hoog blijft, staat het aan de lidstaat om de beslissingsautoriteit passende middelen ter beschikking te stellen om te waarborgen dat zij over voldoende behandelcapaciteit beschikt, overeenkomstig artikel 4, lid 1, van deze richtlijn.

56 Gelet op een en ander moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 1, van deze richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat de moeilijkheid, in de praktijk, om de procedure voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming binnen de termijn van zes maanden af te ronden, niet kan voortvloeien uit andere omstandigheden dan het grote aantal tegelijk ingediende verzoeken, zoals een reeds bestaande aanzienlijke hoeveelheid niet-behandelde verzoeken of het gebrek aan personeel bij de beslissingsautoriteit.

Kosten

57 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

1) **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**

   moet aldus worden uitgelegd dat

   de in die bepaling bedoelde termijn van zes maanden voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming door de beslissingsautoriteit met negen maanden kan worden verlengd wanneer het aantal verzoeken in een kort tijdsbestek aanzienlijk toeneemt ten opzichte van het in de betrokken lidstaat gebruikelijke en voorzienbare patroon, hetgeen een situatie die wordt gekenmerkt door een geleidelijke toename van het aantal verzoeken over een lange periode uitsluit.

2) **Artikel 31, lid 3, derde alinea, onder b), van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 1, van deze richtlijn,**

   moet aldus worden uitgelegd dat

   de moeilijkheid, in de praktijk, om de procedure voor de behandeling van verzoeken om internationale bescherming binnen de termijn van zes maanden af te ronden, niet kan voortvloeien uit andere omstandigheden dan het grote aantal tegelijk ingediende verzoeken, zoals een reeds bestaande aanzienlijke hoeveelheid niet-behandelde verzoeken of het gebrek aan personeel bij de beslissingsautoriteit.

Arastey Sahún Gratsias Regan

Passer Smulders

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 mei 2025.

De griffier
A. Calot Escobar

De kamerpresident
M. L. Arastey Sahún