Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

8. maj 2025 *

»Præjudiciel forelæggelse – asylpolitik – direktiv 2013/32/EU – artikel 4, stk. 1, og artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b) – procedurer for tildeling af international beskyttelse – sagsbehandlingsperioden på seks måneder forlænget af den besluttende myndighed – stort antal ansøgninger om international beskyttelse, der indgives samtidigt – begreb – hensyntagen til andre omstændigheder«

I sag C-662/23 [Zimir] [i],

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) ved afgørelse af 8. november 2023, indgået til Domstolen den 9. november 2023, i sagen

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

mod

X,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M.L. Arastey Sahún, og dommerne D. Gratsias, E. Regan, J. Passer (refererende dommer) og B. Smulders,

generaladvokat: L. Medina,

justitssekretær: fuldmægtig A. Lamote,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 23. oktober 2024,

efter at der er afgivet indlæg af:

– X ved advocaat F. Wijngaarden og ekspert S. Rafi,

– den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og A. Hanje, som befuldmægtigede,

* Processprog: nederlandsk.

[i] Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

– den tjekkiske regering ved A. Edelmannová, M. Smolek og J. Vláčil, som befuldmægtigede,

– den franske regering ved R. Bénard, B. Dourthe, O. Duprat-Mazaré og B. Fodda, som befuldmægtigede,

– den ungarske regering ved Zs. Biró-Tóth og M.Z. Fehér, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved A. Azema, A. Baeckelmans, F. Blanc og S. Van den Bogaert, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. december 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60), sammenholdt med dette direktivs artikel 4, stk. 1.

2 Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, Nederlandene) og tredjelandsstatsborgeren X angående førstnævntes undladelse af at træffe afgørelse om en ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl inden for den lovbestemte frist på seks måneder.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Følgende fremgår af 3. og 18. betragtning til direktiv 2013/32:

»(3) Det Europæiske Råd nåede på sit særlige møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 til enighed om at arbejde for oprettelsen af et fælles europæisk asylsystem, som bygger på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen om flygtninges retsstilling af 28. juli 1951 [(*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)], som ændret ved New York-protokollen af 31. januar 1967 (»Genèvekonventionen«), og bekræfter dermed non-refoulement-princippet og sikrer, at ingen sendes tilbage til forfølgelse.

[...]

(18) Både medlemsstaterne og ansøgerne om international beskyttelse har interesse i, at der træffes hurtig afgørelse om ansøgninger om international beskyttelse, dog således at det ikke sker på bekostning af udførelsen af en korrekt og fuldstændig sagsbehandling.«

4 Dette direktivs artikel 1 med overskriften »Formål« er affattet således:

»Formålet med dette direktiv er at fastsætte fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse i henhold til [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9)].«

5 Nævnte direktivs artikel 4 med overskriften »Ansvarlige myndigheder« bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne udpeger med henblik på alle procedurer en besluttende myndighed, der skal være ansvarlig for en hensigtsmæssig behandling af ansøgningerne i overensstemmelse med dette direktiv. Medlemsstaterne sikrer, at en sådan myndighed råder over de fornødne midler, herunder et tilstrækkeligt antal kompetente ansatte, til at varetage sine opgaver i overensstemmelse med direktivet.«

6 Samme direktivs artikel 31 med overskriften »Behandlingsprocedure« fastsætter:

»1. Den behandlingsprocedure, medlemsstaterne anvender i forbindelse med behandling af ansøgninger om international beskyttelse, skal være i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier i kapitel II.

2. Medlemsstaterne sikrer, at undersøgelsesproceduren bliver så kort som muligt, dog således at det ikke sker på bekostning af en korrekt og komplet sagsbehandling.

3. Medlemsstaterne sikrer, at undersøgelsesproceduren afsluttes senest seks måneder efter, at ansøgningen er indgivet.

Hvor en ansøgning er omfattet af proceduren i [Europa-Parlamentets og Rådets] forordning (EU) nr. 604/2013 [af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31)], starter tidsfristen på seks måneder fra det tidspunkt, hvor det afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen i overensstemmelse med nævnte forordning, og ansøgeren befinder sig på den pågældende medlemsstats område og er blevet modtaget af den kompetente myndighed.

Medlemsstaterne kan forlænge den i dette stykke omhandlede frist på seks måneder med en periode, som ikke må overstige yderligere ni måneder, hvis:

[...]

b) et stort antal tredjelandsstatsborgere eller statsløse samtidigt søger om international beskyttelse, og det derfor i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren inden for seksmånedersfristen

[...]

Som en undtagelse kan medlemsstaterne i behørigt begrundede tilfælde overskride tidsfristerne i dette stykke med højst tre måneder, når det er nødvendigt for at sikre en korrekt og fuldstændig behandling af ansøgningen om international beskyttelse.

[...]

5. Medlemsstaterne skal under alle omstændigheder afslutte behandlingsproceduren senest 21 måneder efter indgivelsen af ansøgningen.

6. Medlemsstaterne sikrer, at den berørte ansøger, når der ikke kan træffes afgørelse inden for seks måneder:

a) underrettes om forsinkelsen, og

b) på vedkommendes anmodning modtager oplysninger om grundene til forsinkelsen og den tidsramme, inden for hvilken afgørelsen om ansøgningen forventes at foreligge.

[...]«

Nederlandsk ret

7 Artikel 42 i Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000) af 23. november 2000 (Stb. 2000, nr. 495) fastsætter:

»1. En afgørelse om ansøgningen om tildeling af tidsbegrænset opholdstilladelse som omhandlet i artikel 28 eller om tidsubegrænset opholdstilladelse som omhandlet i artikel 33 skal vedtages senest seks måneder efter modtagelsen af ansøgningen.

[...]

4. Den i stk. 1 omhandlede frist kan forlænges med højst ni måneder, hvis:

[...]

b) et stort antal udlændinge indgiver en ansøgning på samme tid, og det derfor i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren inden for seksmånedersfristen, eller

[...]«

8 Den 21. september 2022 vedtog statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed på grundlag af artikel 42, stk. 4, litra b), i udlændingeloven af 2000, som gennemfører artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 i nederlandsk ret, Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 (bekendtgørelse om ændring af udlændingecirkulæret af 2000, herefter »WBV 2022/22«), som trådte i kraft den 27. september 2022. Ved WBV 2022/22 forlængede statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed fristen på seks måneder for behandling af ansøgninger om tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl med ni måneder. Denne bekendtgørelse finder anvendelse på alle ansøgninger, der er indgivet før den 1. januar 2023, og hvis behandlingsfrist ikke var udløbet den 27. september 2022.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

9 X, der er tyrkisk statsborger, indgav en ansøgning om international beskyttelse i Nederlandene den 10. april 2022.

10 Den 21. september 2022 vedtog statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed WBV 2022/22, hvorved den lovbestemte frist på seks måneder for behandling af ansøgninger om tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl blev forlænget med ni måneder.

11 Den 13. oktober 2022 rykkede X statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed for en afgørelse, som følge af at myndigheden ikke havde truffet afgørelse inden for seksmånedersfristen.

12 Da statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed forholdt sig tavs i de to uger, der fulgte efter denne rykker for en afgørelse, anlagde X sag ved rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene).

13 Ved dom af 6. januar 2023 gav rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag) X medhold og fastslog, at statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed ved WBV 2022/22 ikke havde foretaget en lovlig forlængelse af fristen for behandling af ansøgninger om tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl. Ved dommen pålagde denne ret også denne myndighed at afholde en indledende høring inden for otte uger fra datoen for dommen og at træffe afgørelse om X' ansøgning inden for otte uger efter denne høring, idet der ellers ville blive pålagt en tvangsbøde på 100 EUR for hver dags forsinkelse.

14 Statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene), som er den forelæggende ret.

15 Til støtte for appellen har statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed gjort gældende, at det med henblik på anvendelsen af artikel 42, stk. 4, litra b), i udlændingeloven af 2000 og artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 ikke er nødvendigt, at den nationale myndighed står over for en pludselig stigning i, eller konstaterer en »spidsbelastning« med hensyn til, antallet af ansøgninger om international beskyttelse, som indgives samtidigt. Den nationale myndighed kan også forlænge sagsbehandlingsfristen for disse ansøgninger i tilfælde af en gradvis stigning i antallet heraf kombineret med andre omstændigheder, når en sådan forlængelse er nødvendig for at sikre en korrekt og komplet sagsbehandling af ansøgninger om international beskyttelse som påkrævet i artikel 31, stk. 2, i direktiv 2013/32. Statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed har endvidere gjort gældende, at denne myndighed i forbindelse med overvejelsen om, hvorvidt fristen for at behandle ansøgninger om international beskyttelse skal forlænges, kan tage hensyn til antallet af sager, der afventer behandling, fordi dette efterslæb lægger beslag på dens kapacitet til at behandle sådanne ansøgninger og bidrager til, at det i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren på en omhyggelig måde inden for seks måneder efter ansøgningernes indgivelse.

16 Den 14. april 2023 udstedte statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed en tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl til X og udbetalte det skyldige tvangsbødebeløb til denne.

17 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed ikke desto mindre har bevaret en interesse i appellen, eftersom den har til formål at anfægte dommen af 6. januar 2023, hvori rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag) fastslog, at

denne myndighed ved WBV 2022/22 ikke lovligt havde forlænget fristen for behandling af de ansøgninger om tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl, der var omhandlet i denne retsakt.

18 Den forelæggende ret har anført, at udtrykket »samtidigt« i artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, hvis det fortolkes bredt, betyder »inden for et kort tidsrum«, eftersom ansøgninger om international beskyttelse faktisk sjældent indgives på samme tid bogstaveligt talt. Ifølge den forelæggende ret er det imidlertid fortsat nødvendigt at foretage en afgrænsning af den periode, hvor der er en stigning i antallet af ansøgninger, der kan karakteriseres som en spidsbelastning. I betragtning af at sådanne stigninger ikke er synlige med det samme, har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) desuden anført, at gennemførelsen af denne bestemmelse først kan finde sted efter et vist tidsrum.

19 Den forelæggende ret ønsker oplyst, om direktiv 2013/32 inden for rammerne af en bredere fortolkning gør det muligt at forlænge fristen for behandling af ansøgninger om international beskyttelse, når antallet af ansøgninger kun stiger gradvist, selv om statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed i dette tilfælde vil have rigelig tid og mulighed for at øge sin kapacitet til at behandle disse ansøgninger. Denne fortolkning kan anlægges med rette, eftersom den er i overensstemmelse med formålet med direktiv 2013/32, som er at få den besluttende myndighed til at træffe afgørelse om ansøgninger om international beskyttelse så hurtigt som muligt, men med omhu.

20 Den forelæggende ret har desuden anført, at artikel 31, stk. 2, i direktiv 2013/32 ligeledes spiller en rolle ved fortolkningen af direktivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), idet denne bestemmelse fastsætter, at undersøgelsesproceduren skal være så kort som muligt, dog således at det ikke sker på bekostning af en korrekt og komplet sagsbehandling. Sammenhængen mellem disse to krav er derfor vigtig, men uklar.

21 Den forelæggende ret har i øvrigt anført, at udtrykket »et stort antal« i forbindelse med tredjelandsstatsborgere eller statsløse, der indgiver ansøgninger om international beskyttelse, ligeledes er uklart. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt dette antal skal fastsættes i absolutte tal, eller om det er muligt at tage hensyn til talmateriale vedrørende strømmen af disse ansøgninger i en given medlemsstat.

22 Den forelæggende ret ønsker endvidere oplyst, om vanskeligheden ved i praksis at afslutte proceduren for behandling af ansøgninger om international beskyttelse inden for den frist på seks måneder, der er fastsat i artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, må skyldes andre omstændigheder end det store antal af sådanne ansøgninger, der indgives samtidigt.

23 På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Kan asylmyndigheden gøre brug af sin beføjelse til i tilfælde af et stort antal ansøgninger om international beskyttelse, der som omhandlet i artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 indgives samtidigt, at forlænge afgørelsesfristen på seks måneder, hvis stigningen i dette store antal ansøgninger om international beskyttelse sker jævnt over en bestemt periode, og det derfor i praksis er meget vanskeligt at afslutte behandlingen inden for fristen på seks måneder? Hvordan skal ordet »samtidigt« fortolkes i denne forbindelse?

b) Ud fra hvilke kriterier skal det vurderes, om der foreligger »et stort antal« ansøgninger om international beskyttelse som omhandlet i artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32?

2) Findes der en tidsmæssig begrænsning med hensyn til den periode, hvor en stigning i antallet af ansøgninger om international beskyttelse skal finde sted for at kunne være omfattet af artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32? I bekræftende fald, hvor lang kan denne periode være?

3) Må der ved vurderingen af, om det i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren inden for seksmånedersfristen som omhandlet i artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, også i lyset af dette direktivs artikel 4, stk. 1, tages hensyn til omstændigheder, som ikke beror på stigningen i antallet af ansøgninger om international beskyttelse, såsom den omstændighed, at asylmyndigheden kæmper med et efterslæb, som forelå allerede før stigningen i antallet af ansøgninger om international beskyttelse, eller med mangel på medarbejderkapacitet?«

Om anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling

24 Den franske regering har i sit skriftlige indlæg rejst tvivl om, hvorvidt anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling, idet den i det væsentlige har gjort gældende, at tvisten i hovedsagen er blevet teoretisk, eftersom X er blevet meddelt en tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl.

25 Således som det fremgår af Domstolens faste praksis, er proceduren efter artikel 267 TEUF et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre de for dem verserende tvister. Begrundelsen for ordningen med præjudiciel forelæggelse er ikke, at der skal afgives responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men at der skal foreligge et behov med henblik på selve afgørelsen af en retstvist. Som det fremgår af selve ordlyden af artikel 267 TEUF, skal den præjudicielle afgørelse, der anmodes om, være »nødvendig« for, at den forelæggende ret kan »[afsige] sin dom« i den sag, der verserer for den (dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny, C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 44 og 45 samt den deri nævnte retspraksis).

26 Domstolen har således gentagne gange fastslået, at det følger af såvel ordlyden som opbygningen af artikel 267 TEUF, at den præjudicielle procedure bl.a. forudsætter, at der reelt verserer en retssag for den nationale domstol, og at denne domstol skal træffe en afgørelse, hvis udfald kan påvirkes af den præjudicielle afgørelse (dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny, C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

27 Domstolen kan derfor af egen drift efterprøve, om tvisten i hovedsagen fortsat består (dom af 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 24).

28 I denne henseende fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at der er iværksat appel ved den forelæggende ret af dommen af 6. januar 2023, hvorved rechtbank den Haag (retten i første instans i Haag) gav X medhold og pålagde statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed at foretage en høring og træffe afgørelse om X' ansøgning inden for de af denne ret fastsatte frister. Det fremgår ligeledes heraf, at denne myndigheds udstedelse af en tidsbegrænset

opholdstilladelse på grundlag af asyl til X den 14. april 2023 ikke afsluttede denne tvist, som verserede på tidspunktet for indgivelsen af anmodningen om præjudiciel afgørelse, og at den forelæggende ret er af den opfattelse, at den nævnte myndighed fortsat har en interesse i sin appel, idet den dom, der er genstand for appellen, fastslog, at myndigheden ikke lovligt havde forlænget fristen for at træffe afgørelse i asylsager.

29 Det må følgelig fastslås, at tvisten i hovedsagen fortsat verserer for den forelæggende ret, som er forpligtet til at træffe afgørelse om lovligheden af denne forlængelse, og at Domstolens besvarelse af de forelagte spørgsmål er nødvendig for løsningen af denne tvist.

30 Under disse omstændigheder kan anmodningen om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første og det andet spørgsmål

31 Med det første og det andet spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at den i denne bestemmelse fastsatte frist på seks måneder for behandling af ansøgninger om international beskyttelse kan forlænges med ni måneder af den besluttende myndighed i tilfælde af en gradvis stigning i antallet af disse ansøgninger over en længere periode, eller om den periode, i løbet af hvilken dette antal skal stige, med henblik på anvendelsen af denne bestemmelse er tidsbegrænset.

32 Artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 bestemmer, at medlemsstaterne kan forlænge seksmånedersfristen for behandling af ansøgninger om international beskyttelse, hvis det i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren inden for denne frist, fordi et stort antal tredjelandsstatsborgere eller statsløse søger om international beskyttelse samtidigt.

33 Medlemsstaternes mulighed for at forlænge seksmånedersfristen for behandling af ansøgninger om international beskyttelse i henhold til denne bestemmelse er således betinget af, at tre nært forbundne og kumulative betingelser er opfyldt, nemlig, for det første, at ansøgninger om international beskyttelse indgives »samtidigt«, for det andet, at disse ansøgninger indgives af »et stort antal« tredjelandsstatsborgere eller statsløse, og, for det tredje, at det derfor »i praksis er meget vanskeligt [for medlemsstatens myndigheder] at afslutte proceduren inden for seksmånedersfristen«. Disse betingelser, der er indbyrdes afhængige, skal fortolkes samlet.

34 Hvad i første række angår betingelsen om, at ansøgninger om international beskyttelse skal indgives samtidigt, bemærkes, at ingen bestemmelse i direktiv 2013/32 definerer betydningen og rækkevidden af udtrykket »samtidigt«. Det skal derfor fortolkes i overensstemmelse med dets sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug, idet der samtidig skal tages hensyn til den sammenhæng, hvori udtrykket anvendes, og de mål, der forfølges med den lovgivning, som det udgør en del af (jf. analogt dom af 6.7.2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Særlig grov forbrydelse), C-402/22, EU:C:2023:543, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

35 Ifølge dets sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug er dette udtryk synonymt med udtrykket »simultant«, hvilket i princippet indebærer, at det store antal ansøgninger om international beskyttelse, som der henvises til i artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, skal indgives på samme tidspunkt.

36 Imidlertid forholder det sig således, at eftersom ansøgninger om international beskyttelse, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 45 i forslaget til afgørelse, i praksis sjældent indgives på nøjagtigt samme tidspunkt, skal ordet »samtidigt«, for at denne bestemmelse ikke fratages enhver effektiv virkning, forstås således, at det betyder »inden for et kort tidsrum«, hvilket synes at indikere, at den nævnte bestemmelse ikke omhandler det tilfælde, hvor der er en gradvis stigning i antallet af ansøgninger over en længere periode.

37 Hvad i anden række angår betingelsen om, at ansøgninger om international beskyttelse skal indgives af et »stort« antal tredjelandsstatsborgere eller statsløse, bemærkes, at ordet »stor« efter dets sædvanlige betydning i almindelig sprogbrug henviser til et »højt« antal ansøgere om international beskyttelse.

38 Da direktiv 2013/32 ikke indeholder kriterier, der gør det muligt, selv relativt, at kvantificere et sådant antal, skal vurderingen af, om der foreligger »et stort antal« ansøgere, således som generaladvokaten også i det væsentlige har anført i punkt 46 og 48 i forslaget til afgørelse, foretages i forhold til den sædvanlige og forventelige strøm af ansøgninger om international beskyttelse i den pågældende medlemsstat på grundlag af aktuelle og historiske statistiske tendenser. For at der kan være tale om »et stort antal« ansøgninger om international beskyttelse, der er indgivet »samtidigt« som omhandlet i artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, skal den besluttende myndighed således på grundlag af en sammenlignende analyse af talmaterialet godtgøre, at der inden for et kort tidsrum er sket en betydelig stigning i antallet af ansøgninger i forhold til den sædvanlige og forventelige tendens i den pågældende medlemsstat.

39 Hvad i tredje række angår betingelsen om, at der skal foreligge praktiske vanskeligheder ved at afslutte behandlingen af et stort antal samtidigt indgivne ansøgninger om international beskyttelse inden for seksmånedersfristen, skal vurderingen af, om der foreligger sådanne vanskeligheder, bl.a. foretages i lyset af de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold til artikel 4, stk. 1, i direktiv 2013/32.

40 I denne forbindelse bemærkes, at denne bestemmelse fastsætter, at medlemsstaterne dels, med henblik på alle procedurer, udpeger en besluttende myndighed, der skal være ansvarlig for en hensigtsmæssig behandling af ansøgningerne om international beskyttelse i overensstemmelse med dette direktiv, dels sikrer, at en sådan myndighed råder over de fornødne midler, herunder et tilstrækkeligt antal kompetente medarbejdere, til at varetage sine opgaver i overensstemmelse med direktivet.

41 Eftersom den besluttende myndighed skal råde over de nødvendige midler for at være i stand til at behandle den sædvanlige og forventelige strøm af ansøgninger om international beskyttelse inden for seksmånedersfristen, er det kun, i tilfælde af at der inden for et kort tidsrum indtræder en betydelig stigning i sådanne ansøgninger i forhold til den sædvanlige og forventelige tendens i denne medlemsstat, at myndigheden kan få et kapacitetsproblem med hensyn til at sikre en korrekt og komplet sagsbehandling af disse ansøgninger inden for denne frist.

42 Hvis antallet af ansøgninger om international beskyttelse derimod stiger gradvist over en længere periode, skal den pågældende medlemsstat i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1, i direktiv 2013/32 træffe foranstaltninger for at tilpasse sin kapacitet til at behandle disse ansøgninger. Varigheden af den periode, der skal tages i betragtning ved fortolkningen af artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, må således ikke overstige den tid, der er nødvendig for, at en medlemsstat kan øge de midler, der stilles til rådighed for den besluttende myndighed, og på ny have tilstrækkelig kapacitet til at behandle disse ansøgninger i overensstemmelse med dette direktiv.

43 I fjerde række fremgår det af 3. og 18. betragtning til direktiv 2013/32, at direktivet har til formål at indføre et fælles europæisk asylsystem, hvor der bør træffes hurtig afgørelse om ansøgninger om international beskyttelse, dog således at det ikke sker på bekostning af udførelsen af en korrekt og fuldstændig sagsbehandling.

44 De muligheder for forlængelse af seksmånedersfristen, der er fastsat i artikel 31, stk. 3, i direktiv 2013/32, er ganske vist blevet indført for at imødegå særlige situationer, der begrunder en længere sagsbehandlingstid, med henblik på at sikre en korrekt og fuldstændig sagsbehandling af disse.

45 Som det fremgår af nærværende doms præmis 41 og 42, er det imidlertid kun, hvis antallet af ansøgninger om international beskyttelse er steget betydeligt og inden for et kort tidsrum, at den besluttende myndighed kan få et sådant kapacitetsproblem med hensyn til at behandle disse ansøgninger i løbet af en seks måneders sagsbehandlingsperiode, at det kan begrunde en forlængelse af denne frist i henhold til artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32.

46 En fortolkning af artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, der gør det muligt for en medlemsstat at forlænge seksmånedersfristen for behandling af ansøgninger om international beskyttelse i tilfælde af en gradvis stigning i antallet af disse ansøgninger over en længere periode, ville derfor bringe det formål, der forfølges med dette direktiv, i fare.

47 Det følger af det ovenstående, at artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 finder anvendelse i tilfælde, hvor der inden for et kort tidsrum sker en betydelig stigning i antallet af ansøgninger om international beskyttelse i forhold til den sædvanlige og forventelige tendens i den pågældende medlemsstat, og at bestemmelsen følgelig ikke omfatter et tilfælde af en gradvis stigning i antallet af disse ansøgninger over en længere periode.

48 For at kunne være omfattet af anvendelsesområdet for artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 skal den periode, i løbet af hvilken der skal opstå en stigning i antallet af ansøgninger om international beskyttelse, således være begrænset, idet dens varighed ikke må overstige den tid, der er nødvendig for, at en medlemsstat kan øge de midler, der stilles til rådighed for den besluttende myndighed, og på ny kan have tilstrækkelig kapacitet til at behandle de modtagne ansøgninger om international beskyttelse inden for den seksmånedersfrist, der er fastsat i denne bestemmelse, i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af dette direktivs artikel 4, stk. 1. Vurderingen af, hvor lang tid der er nødvendig, skal foretages i lyset af den tid, der er påkrævet for at ansætte og uddanne kompetente medarbejdere til at foretage en korrekt og komplet sagsbehandling af de modtagne ansøgninger om international beskyttelse.

49 Henset til ovenstående betragtninger skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at den i denne bestemmelse fastsatte frist på seks måneder for behandling af ansøgninger om international beskyttelse kan forlænges med ni måneder af den besluttende myndighed, i tilfælde af at der

inden for et kort tidsrum opstår en betydelig stigning i antallet af disse ansøgninger i forhold til den sædvanlige og forventelige tendens i den pågældende medlemsstat, hvilket udelukker en situation, der er kendetegnet ved en gradvis stigning i antallet af de nævnte ansøgninger over en lang periode.

Det tredje spørgsmål

50 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, sammenholdt med dette direktivs artikel 4, stk. 1, skal fortolkes således, at vanskeligheden ved i praksis at afslutte proceduren for behandling af ansøgninger om international beskyttelse inden for fristen på seks måneder må skyldes andre omstændigheder end det store antal ansøgninger, der indgives samtidigt, såsom den omstændighed, at der allerede er et betydeligt antal ubehandlede ansøgninger, eller at der mangler medarbejdere hos den besluttende myndighed.

51 Det fremgår af ordlyden af artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, at de praktiske vanskeligheder ved at overholde seksmånedersfristen for behandling af ansøgninger om international beskyttelse, som begrunder en forlængelse af denne frist i henhold til denne bestemmelse, skal skyldes det store antal tredjelandsstatsborgere eller statsløse, der har ansøgt om international beskyttelse samtidigt.

52 Hvis der tillades andre omstændigheder end det store antal samtidigt indgivne ansøgninger om international beskyttelse for at begrunde en forlængelse af sagsbehandlingsfristen i henhold til den nævnte bestemmelse, vil det underminere de forpligtelser, som medlemsstaterne skal overholde i henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 1, og som er omhandlet i nærværende doms præmis 40.

53 For så vidt som denne bestemmelse indebærer, at den pågældende medlemsstat skal sikre sig, at den besluttende myndighed er i stand til at håndtere udsving i antallet af ansøgninger om international beskyttelse, når antallet af ansøgninger svarer til en sædvanlig og forventelig tendens, formodes medlemsstaten at have tilvejebragt midlerne til at give denne myndighed en passende behandlingskapacitet. Når der derimod indtræffer uforudsigelige omstændigheder, såsom en kraftig stigning i antallet af ansøgninger, der indgives samtidigt, kan det ikke forventes af en medlemsstat, at den opfylder sine forpligtelser inden for den fastsatte frist på seks måneder, eftersom de oprindeligt tilvejebragte midler muligvis ikke er tilstrækkelige, og denne medlemsstat ikke nødvendigvis er i stand til straks at opfylde de yderligere behov, som denne stigning kræver, navnlig med hensyn til personale.

54 Selv om medlemsstaterne skal sikre en styrkelse af den besluttende myndigheds personale i tilfælde af en stigning i antallet af ansøgninger om international beskyttelse, kan det således ikke forventes af dem, at de straks vil være i stand til at dække det yderligere behov for personale, som en betydelig stigning i antallet af disse ansøgninger inden for et kort tidsrum vil medføre i forhold til den sædvanlige og forventelige tendens i den pågældende medlemsstat. De skal derfor have tilstrækkelig tid til at øge de midler, der stilles til rådighed for den besluttende myndighed, og på ny have tilstrækkelig kapacitet til at behandle disse ansøgninger i overensstemmelse med dette direktiv. Dette er grunden til, at artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32 giver mulighed for at forlænge fristen for behandling af de nævnte ansøgninger med op til yderligere ni måneder.

55 Det følger heraf, at antallet af ansøgninger om international beskyttelse, der venter på at blive behandlet på det tidspunkt, hvor den betydelige stigning i antallet af ansøgninger, der indgives samtidigt, indtræffer, ikke i sig selv kan udgøre en omstændighed, der begrunder en forlængelse i henhold til artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32. Når antallet af sådanne ansøgninger fortsat er konstant højt i en lang periode, tilkommer det medlemsstaten at tilvejebringe passende midler med henblik på at sikre den besluttende myndighed en tilstrækkelig behandlingskapacitet i overensstemmelse med dette direktivs artikel 4, stk. 1.

56 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, sammenholdt med dette direktivs artikel 4, stk. 1, skal fortolkes således, at vanskeligheden ved i praksis at afslutte proceduren for behandling af ansøgninger om international beskyttelse inden for fristen på seks måneder ikke må skyldes andre omstændigheder end det store antal ansøgninger, der indgives samtidigt, såsom den omstændighed, at der allerede er et betydeligt antal ubehandlede ansøgninger, eller at der mangler medarbejdere hos den besluttende myndighed.

Sagsomkostninger

57 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

1) Artikel 3, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse

skal fortolkes således, at

den i denne bestemmelse fastsatte frist på seks måneder for behandling af ansøgninger om international beskyttelse kan forlænges med ni måneder af den besluttende myndighed, i tilfælde af at der inden for et kort tidsrum opstår en betydelig stigning i antallet af disse ansøgninger i forhold til den sædvanlige og forventelige tendens i den pågældende medlemsstat, hvilket udelukker en situation, der er kendetegnet ved en gradvis stigning i antallet af de nævnte ansøgninger over en lang periode.

2) Artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), i direktiv 2013/32, sammenholdt med dette direktivs artikel 4, stk. 1,

skal fortolkes således, at

vanskeligheden ved i praksis at afslutte proceduren for behandling af ansøgninger om international beskyttelse inden for fristen på seks måneder ikke må skyldes andre omstændigheder end det store antal ansøgninger, der indgives samtidigt, såsom den omstændighed, at der allerede er et betydeligt antal ubehandlede ansøgninger, eller at der mangler medarbejdere hos den besluttende myndighed.

Underskrifter