ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

26 juli 2017*

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 604/2013 – Bepaling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een derdelander bij een van de lidstaten wordt ingediend – Aankomst van een buitengewoon groot aantal derdelanders die internationale bescherming wensen – Organisatie van de grensoverschrijding door de autoriteiten van een lidstaat met het oog op doorreis naar een andere lidstaat – Binnenkomst die bij afwijking om humanitaire redenen wordt toegestaan – Artikel 2, onder m) – Begrip ‚visum' – Artikel 12 – Afgifte van een visum – Artikel 13 – Illegale overschrijding van een buitengrens"

In zaak C-646/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) bij beslissing van 14 december 2016, ingekomen bij het Hof op 15 december 2016, in de procedure ingeleid door

Khadija Jafari,

Zainab Jafari

in tegenwoordigheid van:

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen (rapporteur), J. L. da Cruz Vilaça, M. Berger en A. Prechal, kamerpresidenten, A. Rosas, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 28 maart 2017,

gelet op de opmerkingen van:

– Khadija Jafari en Zainab Jafari, vertegenwoordigd door R. Frühwirth, Rechtsanwalt,

– de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Hesse als gemachtigde,

* Procestaal: Duits.

– de Griekse regering, vertegenwoordigd door T. Papadopoulou als gemachtigde,

– de Franse regering, vertegenwoordigd door D. Colas, E. Armoët en E. de Moustier als gemachtigden,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door L. Cordì en L. D'Ascia, avvocati dello Stato,

– de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. M. Tátrai en M. Z. Fehér als gemachtigden,

– de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door C. Crane als gemachtigde, bijgestaan door C. Banner, barrister,

– de Zwitserse regering, vertegenwoordigd door E. Bichet als gemachtigde,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande, G. Wils en M. Žebre als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 juni 2017,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 2, 12 en 13 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) (hierna: „Dublin III-verordening"), en van artikel 5 van verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB 2006, L 105, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 610/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 (PB 2013, L 182, blz. 1) (hierna: „Schengengrenscode").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van de behandeling van de beroepen die door de Afghaanse onderdanen Khadija Jafari en Zainab Jafari (hierna: „verzoeksters") zijn ingesteld tegen de besluiten van het Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Oostenrijks federaal bureau voor immigratie en asiel) (hierna: „BFA") waarbij hun verzoeken om internationale bescherming niet-ontvankelijk werden verklaard, hun verwijdering werd bevolen en hun terugzending naar Kroatië geoorloofd werd bevonden.

Toepasselijke bepalingen

Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord

3 Artikel 18, lid 1, van de Overeenkomst ter uitvoering van het op 14 juni 1985 tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de

gemeenschappelijke grenzen, ondertekend te Schengen op 19 juni 1990 (PB 2000, L 239, blz. 19), zoals gewijzigd bij verordening nr. 610/2013 (hierna: „Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord"), bepaalt:

„Visa voor een verblijf van langer dan 90 dagen (‚visa voor een verblijf van langere duur') zijn nationale visa welke door een van de lidstaten overeenkomstig diens nationaal recht of het uniaal recht worden afgegeven. Dergelijke visa worden afgegeven met gebruikmaking van het uniform visummodel, dat in [verordening (EG) nr. 1683/95 van de Raad van 29 mei 1995 betreffende de invoering van een uniform visummodel (PB 1995, L 164, blz. 1)] is vastgelegd, waarbij in de rubriek het type van het visum met de letter ‚D' wordt gespecificeerd. [...]"

Richtlijn 2001/55

4 Artikel 18 van richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB 2001, L 212, blz. 12), luidt als volgt:

„De criteria en mechanismen tot vaststelling van de lidstaat die voor de behandeling van een asielaanvraag verantwoordelijk is, zijn van toepassing. Met name is de lidstaat die de overbrenging van de persoon die tijdelijke bescherming geniet op zijn grondgebied heeft aanvaard, verantwoordelijk voor de behandeling van een asielaanvraag die is ingediend door een persoon die tijdelijke bescherming geniet van het op grond van deze richtlijn vastgestelde tijdelijke beschermingsstelsel."

Schengengrenscode

5 De Schengengrenscode is ingetrokken bij en vervangen door verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscode) (PB 2016, L 77, blz. 1). De Schengengrenscode was derhalve van toepassing ten tijde van de feiten van het hoofdgeding.

6 De overwegingen 6, 27 en 28 van de Schengengrenscode luidden als volgt:

„(6) Grenstoezicht is in het belang van niet alleen de lidstaat aan de buitengrenzen waarvan het wordt uitgeoefend maar van alle lidstaten die het grenstoezicht aan hun binnengrenzen hebben afgeschaft. Het grenstoezicht moet helpen de illegale immigratie en mensenhandel te bestrijden en bedreigingen van de binnenlandse veiligheid, de openbare orde, de volksgezondheid en de internationale betrekkingen van de lidstaten te voorkomen.

[...]

(27) Deze verordening houdt een ontwikkeling in van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan het Verenigd Koninkrijk [...] niet deelneemt. Het Verenigd Koninkrijk neemt derhalve niet deel aan de aanneming van deze verordening en deze is niet bindend voor, noch van toepassing in deze lidstaat.

(28) Deze verordening vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland [...] niet deelneemt. Ierland neemt derhalve niet deel aan de aanneming van deze verordening en deze is niet bindend voor, noch van toepassing in deze lidstaat."

7 Artikel 4 van die code, met als opschrift „Overschrijden van de buitengrenzen”, bepaalde:

„1. De buitengrenzen mogen slechts via de grensdoorlaatposten en gedurende de vastgestelde openingstijden worden overschreden. Aan de grensdoorlaatposten die niet 24 uur per etmaal open zijn, worden de openingstijden duidelijk aangegeven.

[...]

3. Onverminderd [...] de verplichtingen inzake internationale bescherming, stellen de lidstaten overeenkomstig hun nationaal recht sancties op het onrechtmatig overschrijden van de buitengrenzen buiten de grensdoorlaatposten en de vastgestelde openingstijden. [...]”

8 Onder het opschrift „Toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen” bepaalde artikel 5 van die code:

„1. Voor een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen, waarbij voor iedere dag van het verblijf de 180 voorafgaande dagen in aanmerking worden genomen, gelden voor onderdanen van derde landen de volgende toegangsvoorwaarden:

a) in het bezit zijn van een geldig reisdocument of van een document dat de houder recht geeft op grensoverschrijding [...]

[...]

b) indien vereist [...] in het bezit zijn van een geldig visum, behalve indien zij houder zijn van een geldige verblijfsvergunning of een geldig visum voor verblijf van langere duur;

c) het doel van het voorgenomen verblijf en de verblijfsomstandigheden kunnen staven, alsmede beschikken over voldoende middelen van bestaan, zowel voor de duur van het voorgenomen verblijf als voor de terugreis naar het land van herkomst of voor de doorreis naar een derde land, waar de toegang is gewaarborgd, dan wel in staat zijn deze middelen rechtmatig te verwerven;

d) niet met het oog op weigering van toegang in het [Schengeninformatiesysteem (SIS)] gesignaleerd zijn;

e) niet worden beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen van één van de lidstaten, en met name niet om dezelfde redenen met het oog op weigering van toegang gesignaleerd staan in de nationale databanken van de lidstaten.

[...]

4. In afwijking van lid 1:

a) wordt onderdanen van derde landen die niet aan alle in lid 1 genoemde voorwaarden voldoen, maar wel houder zijn van een verblijfsvergunning of een visum voor verblijf van langere duur, toegang verleend tot het grondgebied van de andere lidstaten met het oog op doorreis zodat zij het grondgebied kunnen bereiken van de lidstaat die de verblijfsvergunning of het visum voor verblijf van langere duur heeft afgegeven, tenzij hun namen zijn vermeld op de nationale signaleringslijst van de lidstaat waarvan zij de buitengrenzen willen overschrijden, en de signalering vergezeld gaat van instructies om de binnenkomst of doorreis te weigeren;

b) kan onderdanen van derde landen die voldoen aan de in lid 1 genoemde voorwaarden, met uitzondering van de voorwaarde onder b), en zich melden aan de grens, toegang tot het grondgebied van de lidstaten worden verleend, indien aan de grens een visum wordt afgegeven [...].

[...]

c) kan onderdanen van derde landen die niet aan een of meer van de in lid 1 genoemde voorwaarden voldoen, door een lidstaat toegang tot zijn grondgebied worden verleend op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen. Indien de betrokken onderdaan van een derde land gesignaleerd staat als bedoeld in lid 1, onder d), stelt de lidstaat die hem toegang tot zijn grondgebied verleent, de overige lidstaten daarvan in kennis."

9 Artikel 10, lid 1, van dezelfde code preciseerde dat de reisdocumenten van onderdanen van derde landen bij inreis en bij uitreis systematisch worden afgestempeld.

10 Artikel 12, lid 1, van de Schengengrenscode luidde:

„[...] Een persoon die een grens illegaal heeft overschreden en niet het recht heeft om op het grondgebied van de betrokken lidstaat te verblijven, wordt aangehouden en onderworpen aan procedures in overeenstemming met richtlijn 2008/115/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB 2008, L 348, blz. 98)]."

Richtlijn 2008/115

11 Artikel 2, lid 2, van richtlijn 2008/115 (hierna: „terugkeerrichtlijn") bepaalt:

„De lidstaten kunnen besluiten deze richtlijn niet toe te passen op onderdanen van derde landen:

a) aan wie de toegang is geweigerd overeenkomstig artikel 13 van de Schengengrenscode, of die door de bevoegde autoriteiten zijn aangehouden of onderschept wegens het op niet reguliere wijze overschrijden over land, over zee of door de lucht van de buitengrens van een lidstaat, en die vervolgens geen vergunning of recht heeft verkregen om in die lidstaat te verblijven;

[...]"

12 Artikel 3 van die richtlijn, dat het opschrift „Definities" draagt, heeft de volgende bewoordingen:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

2. ‚illegaal verblijf': de aanwezigheid op het grondgebied van een lidstaat, van een onderdaan van een derde land die niet of niet langer voldoet aan de voorwaarden voor toegang die zijn vastgesteld in artikel 5 van de Schengengrenscode, of aan andere voorwaarden voor toegang tot verblijf of vestiging in die lidstaat;

[...]"

Verordening nr. 810/2009

13 In de overwegingen 36 en 37 van verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (PB 2009, L 243, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening nr. 610/2013 (hierna: „visumcode"), staat te lezen:

„(36) Deze verordening vormt een ontwikkeling van bepalingen van het Schengenacquis waaraan het Verenigd Koninkrijk niet deelneemt [...]. Het Verenigd Koninkrijk neemt derhalve niet deel aan de aanneming van deze verordening en deze is niet bindend voor, noch van toepassing op die lidstaat.

(37) Deze verordening vormt een ontwikkeling van de bepalingen van het Schengenacquis waaraan Ierland niet deelneemt [...]. Ierland neemt derhalve niet deel aan de aanneming van deze verordening en deze is niet bindend voor, noch van toepassing in Ierland."

14 Artikel 1, lid 1, van de visumcode bepaalt:

„In deze verordening worden de procedures en voorwaarden vastgesteld voor de afgifte van visa voor de doorreis over het grondgebied van de lidstaten of een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste 90 dagen binnen een periode van 180 dagen."

15 Artikel 25, lid 1, van die code luidt:

„Een visum met territoriaal beperkte geldigheid wordt bij wijze van uitzondering in de volgende gevallen afgegeven:

a) wanneer de betrokken lidstaat het op humanitaire gronden, vanwege het nationale belang of gelet op internationale verplichtingen noodzakelijk acht:
   i) af te wijken van het beginsel dat dient te worden voldaan aan de inreisvoorwaarden als omschreven in artikel 5, lid 1, onder a), c), d) en e), van de Schengengrenscode,

[...]"

16 De artikelen 27 tot en met 29 van de visumcode bepalen de regels met betrekking tot het invullen van de visumsticker, het ongeldig maken van een ingevulde visumsticker, en het aanbrengen van een visumsticker.

17 Artikel 35 van die code, met als opschrift „Aan de buitengrenzen aangevraagde visa", bepaalt in lid 4:

„Indien niet wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 5, lid 1, onder a), c), d), en e), van de Schengengrenscode, kunnen de voor afgifte aan de grens bevoegde autoriteiten overeenkomstig artikel 25, lid 1, onder a), van deze verordening, een visum met territoriaal beperkte geldigheid afgeven voor het grondgebied van de lidstaat van afgifte."

Dublin III-verordening

18 De overwegingen 25 en 41 van de Dublin III-verordening luiden als volgt:

„(25) Voor de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van personen is gewaarborgd overeenkomstig de bepalingen van het VWEU, en voor de vaststelling van een uniaal beleid inzake de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf van

onderdanen van derde landen, waaronder ook gezamenlijke inspanningen voor het beheer van de buitengrenzen, is het nodig de verantwoordelijkheidscriteria op evenwichtige wijze en vanuit een oogpunt van solidariteit vast te stellen.

[...]

(41) Overeenkomstig artikel 3 en artikel 4 bis, lid 1, van Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het VEU en aan het VWEU, hebben die lidstaten te kennen gegeven dat zij aan de vaststelling en toepassing van deze verordening wensen deel te nemen."

19 Artikel 1 van die verordening bepaalt:

„In deze verordening worden de criteria en instrumenten vastgesteld 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 is ingediend (hierna ‚de verantwoordelijke lidstaat' genoemd)."

20 Artikel 2 van die verordening luidt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

m) ‚visum': de machtiging of de beslissing van een lidstaat die vereist is met het oog op een doorreis of de binnenkomst voor een voorgenomen verblijf in die lidstaat of verscheidene lidstaten. Voor de verschillende soorten visa gelden de volgende definities:

– ‚visum voor verblijf van langere duur': een door een van de lidstaten overeenkomstig zijn nationale recht of het Unierecht afgegeven machtiging of beslissing die vereist is voor de binnenkomst voor een voorgenomen verblijf in die lidstaat van meer dan drie maanden;

– ‚visum voor kort verblijf': een machtiging of beslissing van een lidstaat met betrekking tot een doorreis over, of een voorgenomen verblijf op, het grondgebied van een of meer of alle lidstaten van ten hoogste drie maanden binnen een periode van zes maanden vanaf de datum van eerste binnenkomst op het grondgebied van de lidstaten;

– ‚luchthaventransitvisum': een visum dat geldig is voor doorreis via de internationale transitzones van een of meer luchthavens van de lidstaten;

[...]"

21 Artikel 3, leden 1 en 2, van dezelfde verordening bepaalt:

„1. De lidstaten behandelen elk verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze op het grondgebied van een van de lidstaten wordt ingediend, inclusief aan de grens of in de transitzones. Het verzoek wordt door een enkele lidstaat behandeld, namelijk de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III genoemde criteria verantwoordelijk is.

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

Indien het niet mogelijk is een verzoeker over te dragen aan de lidstaat die in de eerste plaats als verantwoordelijke lidstaat is aangewezen, omdat ernstig moet worden gevreesd dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in die lidstaat systeemfouten bevatten die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, blijft de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast de criteria van hoofdstuk III onderzoeken teneinde vast te stellen of een andere lidstaat als verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen.

[...]"

22 Artikel 7, lid 1, van de Dublin III-verordening luidt:

„De in dit hoofdstuk vastgestelde criteria aan de hand waarvan de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald, zijn van toepassing in de volgorde waarin zij voorkomen in de tekst."

23 Artikel 12 van die verordening, met als opschrift „Afgifte van verblijfstitels of visa", bepaalt in de leden 2 tot en met 5 ervan:

„2. Wanneer de verzoeker houder is van een geldig visum, is de lidstaat die dit visum heeft afgegeven, verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, tenzij dit visum namens een andere lidstaat is afgegeven op grond van een vertegenwoordigingsregeling als bedoeld in artikel 8 van [de visumcode]. In dat geval is de vertegenwoordigde lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

3. Wanneer de verzoeker houder is van verscheidene geldige verblijfstitels of visa die door verschillende lidstaten zijn afgegeven, berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming achtereenvolgens bij:

[...]

b) de lidstaat die het visum heeft afgegeven waarvan de geldigheidsduur het laatst verstrijkt, indien het om gelijksoortige visa gaat;

c) wanneer de visa van verschillende aard zijn, de lidstaat die het visum met de langste geldigheidsduur heeft afgegeven of, indien de visa dezelfde geldigheidsduur hebben, de lidstaat die het visum heeft afgegeven waarvan de geldigheidsduur het laatst verstrijkt.

4. Wanneer de verzoeker slechts houder is van [...] één of meer visa die minder dan zes maanden zijn verlopen en die hem daadwerkelijk toegang hebben verschaft tot het grondgebied van een lidstaat, zijn de leden 1, 2 en 3 van toepassing zolang de verzoeker het grondgebied van de lidstaten niet heeft verlaten.

Wanneer de verzoeker houder is van [...] één of meer visa die meer dan zes maanden zijn verlopen en die hem daadwerkelijk toegang hebben verschaft tot het grondgebied van een lidstaat, en hij het grondgebied van de lidstaten niet heeft verlaten, is de lidstaat waar het verzoek om internationale bescherming is ingediend, verantwoordelijk.

5. Het feit dat de verblijfstitel of het visum is afgegeven op basis van een valse of fictieve identiteit of op vertoon van valse, vervalste of ongeldige documenten, vormt geen belemmering voor het toewijzen van de verantwoordelijkheid aan de lidstaat die de verblijfstitel of het visum heeft afgegeven. De lidstaat die de verblijfstitel of het visum heeft afgegeven, is echter niet verantwoordelijk indien hij kan aantonen dat er is gefraudeerd nadat de verblijfstitel of het visum werd verstrekt."

24 Onder het opschrift „Binnenkomst en/of verblijf", bepaalt artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening:

„Wanneer is vastgesteld, aan de hand van bewijsmiddelen of indirect bewijs, zoals omschreven in de twee in artikel 22, lid 3, van deze verordening genoemde lijsten, inclusief de gegevens zoals bedoeld in verordening (EU) nr. 603/2013 [van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van ‚Eurodac' voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van verordening nr. 604/2013 en betreffende verzoeken van rechtshandhavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (PB 2013, L 180, blz. 1)], dat een verzoeker op illegale wijze de grens van een lidstaat heeft overschreden via het land, de zee of de lucht of komende vanuit een derde land, berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming bij die lidstaat. Die verantwoordelijkheid eindigt twaalf maanden na de datum waarop de illegale grensoverschrijding heeft plaatsgevonden."

25 Artikel 14, lid 1, van de Dublin III-verordening luidt:

„Indien een onderdaan van een derde land of een staatloze het grondgebied betreedt van een lidstaat waar hij niet visumplichtig is, is de betrokken lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming."

26 Artikel 17, lid 1, van die verordening bepaalt:

„In afwijking van artikel 3, lid 1, kan elke lidstaat besluiten een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming van een onderdaan van een derde land of een staatloze te behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de in deze verordening neergelegde criteria niet verplicht.

De lidstaat die besluit een verzoek om internationale bescherming op grond van dit lid in behandeling te nemen, wordt de verantwoordelijke lidstaat en neemt de daaruit voortvloeiende verplichtingen op zich. [...]

[...]"

27 Artikel 33 van de Dublin III-verordening stelt een mechanisme in voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing, dat is gericht op situaties waarin de toepassing van die verordening in gevaar kan komen door een kennelijk risico van bijzondere druk op het asielstelsel van een lidstaat en/of doordat er zich problemen voordoen in de werking van het asielstelsel van een lidstaat.

28 Artikel 34 van die verordening voorziet in mechanismen voor de uitwisseling van gegevens tussen de lidstaten.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

29 In december 2015 hebben verzoeksters samen met hun kinderen Afghanistan verlaten om vervolgens door Iran, Turkije, Griekenland, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Servië te reizen. In 2016 hebben zij de grens tussen deze laatste staat en Kroatië overschreden. De Kroatische autoriteiten hebben hun busvervoer tot aan de Sloveense grens geregeld.

30 Verzoeksters en hun kinderen zijn vervolgens Slovenië binnengekomen. Op 15 februari 2016 kregen zij van de Sloveense autoriteiten politiedocumenten overhandigd waarin was aangegeven dat de reisbestemming voor de ene verzoekster Duitsland, en voor de andere Oostenrijk was. Diezelfde dag hebben verzoeksters na binnenkomst in Oostenrijk daar voor zichzelf en hun kinderen verzoeken om internationale bescherming ingediend.

31 Het BFA heeft de Sloveense autoriteiten op grond van artikel 34 van de Dublin III-verordening om informatie verzocht, waarbij werd verwezen naar de politiedocumenten die aan verzoeksters waren overhandigd. De Sloveense autoriteiten hebben hierop geantwoord dat de betrokken derdelanders voor de toepassing van die verordening op geen enkele relevante basis in Slovenië werden geregistreerd en dat zij vanuit Kroatië door Slovenië waren gereisd.

32 Op 16 april 2016 heeft het BFA de Kroatische autoriteiten verzocht om op grond van artikel 21 van die verordening verzoeksters en hun kinderen over te nemen. De Kroatische autoriteiten hebben geen gevolg gegeven aan dit verzoek. Bij brief van 18 juni 2016 heeft het BFA deze laatste laten weten dat ingevolge artikel 22, lid 7, van diezelfde verordening, de Republiek Kroatië voortaan verantwoordelijk was voor de behandeling van de door verzoeksters en hun kinderen ingediende verzoeken om internationale bescherming.

33 Op 5 september 2016 heeft het BFA de door verzoeksters ingediende verzoeken om internationale bescherming niet-ontvankelijk verklaard, de verwijdering van verzoeksters en hun kinderen bevolen en hun terugzending naar Kroatië geoorloofd bevonden. Deze besluiten waren gebaseerd op het feit dat de betrokken derdelanders illegaal in Griekenland en Kroatië zouden zijn binnengekomen en dat hun overdracht aan Griekenland wegens systeemfouten in de asielprocedure van die lidstaat uitgesloten was.

34 Verzoeksters hebben tegen deze besluiten beroep ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk). Op 10 oktober 2016 heeft deze rechter hun beroepen verworpen, waarbij hij er met name op heeft gewezen dat hun binnenkomst in Kroatië zonder visum uit het oogpunt van de in de Schengengrenscode bepaalde voorwaarden moest worden geacht illegaal te zijn, en dat uit de toelating – in strijd met die voorwaarden – van de betrokken personen in Kroatië geen enkel argument kon worden afgeleid.

35 Verzoeksters hebben tegen deze uitspraak bij de verwijzende rechter hoger beroep ingesteld, waarin zij onder meer betogen dat zij uit hoofde van artikel 5, lid 4, onder c), van die code tot Kroatië, Slovenië en Oostenrijk werden toegelaten.

36 Daarop heeft het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet voor het goede begrip van artikel 2, onder m), artikel 12 en artikel 13 van [de Dublin III-verordening] rekening worden gehouden met andere handelingen waarmee de Dublin III-verordening raakvlakken vertoont, of moeten deze bepalingen autonoom ten opzichte daarvan worden uitgelegd?

2) Voor het geval dat de bepalingen van de Dublin III-verordening autonoom ten opzichte van andere handelingen moeten worden uitgelegd:
   a) Dient in de omstandigheden van de hoofdgedingen, die gekenmerkt worden door het feit dat zij zijn voorgevallen in een periode waarin de nationale autoriteiten van de primair betrokken landen zich geconfronteerd zagen met een buitengewoon groot aantal mensen die verzochten om doorreis door hun grondgebied, de door een lidstaat feitelijk gedulde binnenkomst op zijn grondgebied, die enkel bedoeld was voor de doorreis over het grondgebied van diezelfde

lidstaat en voor het indienen van een verzoek om internationale bescherming in een andere lidstaat, als ‚visum' in de zin van artikel 2, onder m), en artikel 12 van de Dublin III-verordening te worden aangemerkt?

Indien het antwoord op de tweede vraag, onder a), bevestigend luidt:

b) Dient er wat betreft het feitelijke dulden van de binnenkomst ten behoeve van de doorreis van te worden uitgegaan dat het ‚visum' bij vertrek uit de betrokken lidstaat zijn geldigheid verliest?

c) Dient er wat betreft het feitelijke dulden van de binnenkomst ten behoeve van de doorreis van te worden uitgegaan dat het ‚visum' nog steeds geldig is indien het vertrek uit de betrokken lidstaat nog niet heeft plaatsgevonden, of verliest het ‚visum' ongeacht het uitblijvende vertrek zijn geldigheid op het moment waarop een verzoeker definitief afziet van zijn voornemen om naar een andere lidstaat te reizen?

d) Heeft de omstandigheid dat de verzoeker afziet van zijn voornemen om naar de oorspronkelijk als bestemming gekozen lidstaat te reizen, tot gevolg dat overeenkomstig artikel 12, lid 5, van de Dublin III-verordening sprake is van fraude na afgifte van het ‚visum', zodat de lidstaat die het ‚visum' heeft verstrekt niet meer verantwoordelijk is?

Indien het antwoord op de tweede vraag, onder a), ontkennend luidt:

e) Moet de in artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening opgenomen formulering ‚op illegale wijze de grens van een lidstaat heeft overschreden via het land, de zee of de lucht of komende vanuit een derde land' aldus worden opgevat dat in de genoemde omstandigheden van de hoofdgedingen moet worden aangenomen dat geen sprake is van het illegaal overschrijden van de buitengrens?

3) Voor het geval dat de bepalingen van de Dublin III-verordening met inachtneming van andere handelingen moeten worden uitgelegd:

a) Moet er voor de beoordeling of in de zin van artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening sprake is van het ‚illegaal overschrijden' van de grens, in het bijzonder rekening mee worden gehouden of is voldaan aan de toegangsvoorwaarden volgens de Schengengrenscode, met name volgens het voor de hoofdgedingen wegens het tijdstip van binnenkomst relevante artikel 5 [van die regeling]?

Indien het antwoord op de derde vraag, onder a), ontkennend luidt:

b) Met welke bepalingen van het Unierecht moet bij de beoordeling of in de zin van artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening sprake is van het ‚illegaal overschrijden' van de grens, in het bijzonder rekening worden gehouden?

Indien het antwoord op de derde vraag, onder a), bevestigend luidt:

c) Dient in de omstandigheden van de hoofdgedingen, die gekenmerkt worden door het feit dat zij zijn voorgevallen in een periode waarin de nationale autoriteiten van de primair betrokken landen zich geconfronteerd zagen met een buitengewoon groot aantal mensen die verzochten om doorreis over hun grondgebied, de door een lidstaat zonder beoordeling van de omstandigheden van het geval feitelijk gedulde binnenkomst op zijn grondgebied, die enkel bedoeld was voor de doorreis over het grondgebied van diezelfde lidstaat en voor het indienen van een verzoek om internationale bescherming in een andere lidstaat, als het verlenen van toegang in de zin van artikel 5, lid 4, onder c), van de Schengengrenscode te worden aangemerkt?

Indien het antwoord op de derde vraag, onder a) en c), bevestigend luidt:

d) Heeft het verlenen van toegang overeenkomstig artikel 5, lid 4, onder c), van de Schengengrenscode tot gevolg dat sprake is van een met een visum in de zin van artikel 5, lid 1, onder b), van de Schengengrenscode gelijk te stellen machtiging en dus van een ‚visum'

overeenkomstig artikel 2, onder m), van de Dublin III-verordening, zodat bij de toepassing van de bepalingen ter vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat overeenkomstig de Dublin III-verordening ook met artikel 12 daarvan rekening moet worden gehouden?

Indien het antwoord op de derde vraag, onder a), c) en d), bevestigend luidt:

e) Dient er wat betreft het feitelijke dulden van de binnenkomst ten behoeve van de doorreis van te worden uitgegaan dat het ‚visum' bij vertrek uit de betrokken lidstaat zijn geldigheid verliest?

f) Dient er wat betreft het feitelijke dulden van de binnenkomst ten behoeve van de doorreis van te worden uitgegaan dat het ‚visum' nog steeds geldig is indien het vertrek uit de betrokken lidstaat nog niet heeft plaatsgevonden, of verliest het ‚visum' ongeacht het uitblijvende vertrek zijn geldigheid op het moment waarop een verzoeker definitief afziet van zijn voornemen om naar een andere lidstaat te reizen?

g) Heeft de omstandigheid dat de verzoeker afziet van zijn voornemen om naar de oorspronkelijk als bestemming gekozen lidstaat te reizen, tot gevolg dat overeenkomstig artikel 12, lid 5, van de Dublin III-verordening sprake is van fraude na afgifte van het ‚visum', zodat de lidstaat die het ‚visum' heeft verstrekt niet meer verantwoordelijk is?

Indien het antwoord op de derde vraag, onder a) en c), bevestigend, maar op de derde vraag, onder d), ontkennend luidt:

h) Moet de in artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening opgenomen formulering ‚op illegale wijze de grens van een lidstaat heeft overschreden via het land, de zee of de lucht of komende vanuit een derde land' aldus worden opgevat dat in de genoemde omstandigheden van de hoofdgedingen de als verlening van toegang in de zin van artikel 5, lid 4, onder c), van de Schengengrenscode te kwalificeren grensoverschrijding niet kan worden aangemerkt als het illegaal overschrijden van de buitengrens?"

Procedure bij het Hof

37 In zijn verzoek om een prejudiciële beslissing heeft de verwijzende rechter verzocht om toepassing van de versnelde procedure van artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

38 Bij beschikking van 15 februari 2017, Jafari (C-646/16, niet gepubliceerd, EU:C:2017:138), heeft de president van het Hof dit verzoek ingewilligd.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

39 Voorafgaandelijk dient te worden opgemerkt dat, aangezien artikel 2, onder m), en de artikelen 12 en 13 van de Dublin III-verordening betrekking hebben op aspecten van het beleid inzake grenstoezicht en immigratie, welke door afzonderlijke Uniehandelingen worden geregeld, het voor de beantwoording van de eerste vraag aanbevelenswaardig is om de relevantie van deze handelingen voor de uitlegging van artikel 2, onder m), en artikel 12 van die verordening enerzijds, en van artikel 13 van die verordening anderzijds, afzonderlijk te beoordelen.

Eerste vraag, tweede vraag, onder a), en derde vraag, onder d)

40 Met zijn eerste vraag, zijn tweede vraag, onder a), en zijn derde vraag, onder d), die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 12 van de Dublin III-verordening, gelezen in samenhang met artikel 2, onder m), van die verordening, en, in voorkomend geval, met de bepalingen van de visumcode, aldus moet worden uitgelegd dat het feit dat de autoriteiten van een eerste lidstaat die zich geconfronteerd zien met de aankomst van een buitengewoon groot aantal onderdanen van derde landen die door deze lidstaat willen reizen om in een andere lidstaat een verzoek om internationale bescherming in te dienen, dulden dat dergelijke

onderdanen het grondgebied binnenkomen hoewel zij niet voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst die deze eerste lidstaat in beginsel oplegt, moet worden beschouwd als „visum" in de zin van dat artikel 12.

41 Met name uit artikel 3, lid 1, en artikel 7, lid 1, van de Dublin III-verordening vloeit voort dat de lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, in beginsel de lidstaat is die op basis van de in hoofdstuk III van die verordening geformuleerde criteria wordt aangewezen (zie in die zin arrest van 7 juni 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, punt 42).

42 Artikel 12 van die verordening, dat is opgenomen in hoofdstuk III ervan, bepaalt dat wanneer de verzoeker om internationale bescherming houder is van een geldig of verlopen visum, de lidstaat die dit visum heeft afgegeven, onder bepaalde voorwaarden, verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

43 Artikel 2, onder m), van dezelfde verordening geeft een algemene definitie van de term „visum" en preciseert dat voor de verschillende soorten visa meer specifieke definities gelden die respectievelijk betrekking hebben op het visum voor verblijf van langere duur, het visum voor kort verblijf en het luchthaventransitvisum.

44 Uit deze bepaling vloeit voort dat het begrip „visum" in de zin van de Dublin III-verordening niet alleen betrekking heeft op visa voor kort verblijf en luchthaventransitvisa, waarvoor de procedures en de voorwaarden zijn geharmoniseerd bij de visumcode, maar ook op visa voor verblijf van langere duur die niet binnen de werkingssfeer van die code vallen en die – gelet op het huidige gebrek aan algemene maatregelen van de Uniewetgever op grond van artikel 79, lid 2, onder a), VWEU – kunnen worden afgegeven op grond van nationale wetgevingen (zie in die zin arrest van 7 maart 2017, X en X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punten 41 en 44).

45 Bovendien dient, zoals in de overwegingen 36 en 37 van de visumcode en overweging 41 van de Dublin III-verordening wordt benadrukt, te worden opgemerkt dat bepaalde lidstaten die niet door die code zijn gebonden, wel door die verordening zijn gebonden. Hieruit volgt dat visa voor kort verblijf of transitvisa die door deze lidstaten zijn afgegeven zonder inachtneming van de regels van die code, niettemin moeten worden beschouwd als „visa" in de zin van artikel 2, onder m), en artikel 12 van de Dublin III-verordening.

46 Voorts dient te worden opgemerkt dat de Uniewetgever de term „visum" in artikel 2, onder m), van die laatste verordening heeft gedefinieerd zonder de visumcode te vermelden of enige andere Uniehandeling die specifiek betrekking heeft op visa, maar dat hij wel rechtstreeks heeft verwezen naar verschillende Uniehandelingen in de definities die zijn opgenomen in artikel 2, onder a), b), d), e), of f), van de Dublin III-verordening.

47 Hoewel de door de Unie op visagebied vastgestelde handelingen contextuele elementen vormen waarmee rekening moet worden gehouden bij de uitlegging van artikel 2, onder m), en artikel 12 van de Dublin III-verordening, neemt dit bijgevolg niet weg dat het begrip „visum" in de zin van die verordening niet rechtstreeks uit die handelingen kan worden afgeleid en dat voor de betekenis ervan moet worden uitgegaan van de specifieke definitie van artikel 2, onder m), van die verordening en de algemene opzet daarvan.

48 In dat verband moet worden vastgesteld dat die definitie preciseert dat een visum een „machtiging of beslissing van een lidstaat" is die is „vereist met het oog op een doorreis of de binnenkomst" op het grondgebied van die lidstaat of van meerdere lidstaten. Uit de door de Uniewetgever gebruikte bewoordingen zelf vloeit dus voort dat het begrip visum verwijst naar een door een nationale instantie

formeel vastgestelde handeling en niet naar een louter dulden, en tevens dat het visum niet kan worden verwisseld met de toelating tot het grondgebied van een lidstaat, aangezien het visum juist wordt vereist voor het verlenen van deze toelating.

49 Deze vaststelling wordt gestaafd door het onderscheid dat in artikel 2, onder m), van de Dublin III-verordening wordt gemaakt tussen de verschillende soorten visa. Die soorten, welke meestal kenbaar worden gemaakt door de vermeldingen die op de visumstickers zijn aangebracht, zijn immers van elkaar te onderscheiden doordat de daaronder vallende visa worden verlangd voor het toestaan van een binnenkomst op het grondgebied in het vooruitzicht van verschillende soorten verblijf of transit.

50 De context waarvan artikel 12 van die verordening deel uitmaakt, staaft deze analyse. Aldus wordt de afgifte van een visum, waarop dit artikel betrekking heeft samen met de afgifte van een verblijfstitel, onderscheiden van de binnenkomst en het verblijf zelf, welke het voorwerp vormen van artikel 13 van die verordening. Bovendien illustreert het in artikel 14 van diezelfde verordening opgenomen criterium, namelijk de binnenkomst met vrijstelling van visum, het feit dat de Uniewetgever een onderscheid heeft gemaakt tussen de binnenkomst en het visum zelf.

51 Dit onderscheid is bovendien in overeenstemming met de algemene architectuur van de Uniewetgeving op de betrokken gebieden. Hoewel de regels betreffende de toelating tot het grondgebied van de lidstaten ten tijde van de feiten van het hoofdgeding in de Schengengrenscode waren opgenomen, zijn de voorwaarden voor het afgeven van visa immers bepaald in afzonderlijke handelingen zoals, wat visa voor kort verblijf betreft, de visumcode.

52 Bovendien moet worden opgemerkt dat, binnen het door deze wetgeving bepaalde kader, de lidstaten die eraan deelnemen de visa dienen af te geven in de vorm van een uniform model, geconcretiseerd door een sticker, zowel wat betreft visa voor kort verblijf, in toepassing van de artikelen 27 tot en met 29 van de visumcode, als wat betreft visa voor verblijf van langere duur, op grond van artikel 18, lid 1, van de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord. De vorm waarin een visum in de zin van die wetgeving wordt afgegeven, verschilt dus van die waarin een beslissing tot het verlenen van toegang wordt genomen, die overeenkomstig artikel 10, lid 1, van de Schengengrenscode de concrete vorm aanneemt van een op een reisdocument aangebrachte stempel.

53 Gelet op al deze elementen moet worden overwogen dat een toelating tot het grondgebied van een lidstaat, in voorkomend geval louter geduld door de autoriteiten van de betrokken lidstaat, geen „visum” vormt in de zin van artikel 12 van de Dublin III-verordening, gelezen in samenhang met artikel 2, onder m), van die verordening.

54 De omstandigheid dat de toelating tot het grondgebied van de betrokken lidstaat plaatsvindt in een situatie die wordt gekenmerkt door de aankomst van een buitengewoon groot aantal onderdanen van derde landen die internationale bescherming wensen, doet niet af aan deze conclusie.

55 Niets in de Dublin III-verordening wijst er immers op dat het begrip „visum” in een dergelijke situatie anders moet worden uitgelegd.

56 Bovendien moet worden vastgesteld dat de Uniewetgever weliswaar voor ogen had dat handelingen inzake de toelating tot het grondgebied en handelingen inzake de afgifte van visa op humanitaire overwegingen kunnen zijn gebaseerd, maar in dat kader een duidelijk onderscheid tussen die twee soorten van handelingen heeft gehandhaafd.

57 Zo heeft hij een uitdrukkelijk onderscheid gemaakt tussen de mogelijkheid om op humanitaire gronden toegang tot het grondgebied te verlenen, als voorzien in artikel 5, lid 4, onder c), van de Schengengrenscode, en de mogelijkheid om op dezelfde gronden een visum met territoriaal beperkte gelding af te geven, als voorzien in artikel 25, lid 1, onder a), van de visumcode. Hoewel het op grond

van artikel 35, lid 4, van die code onder bepaalde voorwaarden inderdaad mogelijk is om een dergelijk visum aan de grens af te geven, moet de binnenkomst op het grondgebied daarom in bepaalde gevallen worden goedgekeurd op grond van artikel 5, lid 4, onder b), van de Schengengrenscode, en niet op grond van artikel 5, lid 4, onder c), van die code. In casu wordt echter niet betwist dat artikel 5, lid 4, onder b), van die code niet van toepassing is.

58 Uit al het voorgaande volgt dat op de eerste vraag, de tweede vraag, onder a), en de derde vraag, onder d), dient te worden geantwoord dat artikel 12 van de Dublin III-verordening, gelezen in samenhang met artikel 2, onder m), van die verordening, aldus moet worden uitgelegd dat het feit dat de autoriteiten van een eerste lidstaat die zich geconfronteerd zien met de aankomst van een buitengewoon groot aantal onderdanen van derde landen die door deze lidstaat willen reizen om in een andere lidstaat een verzoek om internationale bescherming in te dienen, dulden dat dergelijke onderdanen het grondgebied binnenkomen hoewel zij niet voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst die deze eerste lidstaat in beginsel oplegt, niet moet worden beschouwd als „visum” in de zin van dat artikel 12.

Eerste vraag, tweede vraag, onder e), en derde vraag, onder a) tot en met c) en h)

59 Met zijn eerste vraag, zijn tweede vraag, onder e), en zijn derde vraag, onder a) tot en met c) en h), die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening, in voorkomend geval gelezen in samenhang met de bepalingen van de Schengengrenscode en van de terugkeerrichtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat een onderdaan van een derde land wiens binnenkomst wordt geduld door de autoriteiten van een eerste lidstaat die zich geconfronteerd zien met de aankomst van een buitengewoon groot aantal derdelanders die door deze lidstaat willen reizen om in een andere lidstaat een verzoek om internationale bescherming in te dienen, zonder te voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst die deze eerste lidstaat in beginsel oplegt, moet worden geacht de grens van die eerste lidstaat „op illegale wijze te hebben overschreden” in de zin van die bepaling.

60 Artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening, dat is opgenomen in hoofdstuk III „Criteria voor het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat”, bepaalt met name dat wanneer een verzoeker om internationale bescherming op illegale wijze de grens van een lidstaat heeft overschreden komende vanuit een derde land, de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming bij die lidstaat berust.

61 Het begrip „illegale overschrijding” van de grens van een lidstaat wordt door deze verordening niet gedefinieerd.

62 Een dergelijke definitie is evenmin opgenomen in de andere ten tijde van het hoofdgeding geldende handelingen van de Unie met betrekking tot grenstoezicht of immigratie.

63 Wat meer bepaald de door de verwijzende rechter vermelde handelingen betreft, dient in de eerste plaats te worden opgemerkt dat de terugkeerrichtlijn in artikel 3, lid 2, uitsluitend het begrip „illegaal verblijf” definieert, dat niet kan worden verwisseld met het begrip „illegale binnenkomst” (zie in die zin arrest van 7 juni 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, punt 60).

64 Evenzo kan het begrip „illegale overschrijding” van de grens van een lidstaat niet worden gelijkgesteld met het begrip „illegaal verblijf”.

65 Bovendien, ofschoon artikel 2, lid 2, van de terugkeerrichtlijn melding maakt van derdelanders die werden onderschept of aangehouden bij de „illegale overschrijding” van de buitengrens van een lidstaat, bevat die richtlijn geen enkele aanwijzing over de exacte draagwijdte van dat begrip.

66 In de tweede plaats, zoals de advocaat-generaal heeft opgemerkt in punt 127 van haar conclusie, bevat ook de Schengengrenscode geen definitie van het begrip „illegale overschrijding" van de grens van een lidstaat.

67 Hoewel artikel 4, lid 3, van de Schengengrenscode inderdaad voorziet in de vaststelling van sancties op het onrechtmatig overschrijden van de buitengrenzen buiten de grensdoorlaatposten en de vastgestelde openingstijden, heeft dit betrekking op een zeer specifieke hypothese die niet alle gevallen van illegale grensoverschrijding kan bestrijken.

68 Tevens is het zo dat, ofschoon de tweede zin van artikel 12, lid 1, van de Schengengrenscode voorziet in een regel die van toepassing is op „een persoon die een grens illegaal heeft overschreden", de definitie van het begrip „illegale overschrijding" daarin niet wordt gepreciseerd, en met name niet nader is aangegeven of sprake is van illegale overschrijding wanneer er een schending is van de regels betreffende de overschrijding van de buitengrenzen als bepaald in artikel 4 van die code, de regels betreffende de binnenkomstvoorwaarden als bepaald in artikel 5 ervan, of nog de regels betreffende het toezicht op de buitengrenzen, welke het voorwerp vormen van deel II, hoofdstuk II, van die code.

69 Bovendien wordt het begrip „illegale overschrijding" van de grens in artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening gebruikt in verband met het specifieke doel van die verordening, namelijk het bepalen van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. Een dergelijk doel heeft echter geen enkele band met de tweede zin van artikel 12, lid 1, van de Schengengrenscode, aangezien deze zin beoogt de relatie te preciseren tussen het toezicht op de grenzen en de toepassing van de terugkeerprocedures als bepaald door de terugkeerrichtlijn.

70 Voorts dient te worden opgemerkt dat, zoals is vermeld in de overwegingen 27 en 28 van de Schengengrenscode en in overweging 41 van de Dublin III-verordening, sommige van de lidstaten die door deze code niet waren gebonden, wel door die verordening zijn gebonden. Hieruit volgt dat de overschrijding van de grenzen van deze lidstaten in voorkomend geval moet worden aangemerkt als „legaal" of „illegaal" in de zin van artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening, ook al valt de toelating tot het grondgebied van die lidstaten niet onder de regels betreffende de grensoverschrijdingen en de toegang van de Schengengrenscode.

71 Tot slot moet worden vastgesteld dat de Uniewetgever heeft geopteerd om in artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening niet te verwijzen naar de terugkeerrichtlijn of de Schengengrenscode, maar wel uitdrukkelijk naar verordening nr. 603/2013.

72 Hieruit volgt dat, hoewel de door de Unie vastgestelde handelingen op het gebied van grenstoezicht en immigratie contextuele elementen vormen waarmee rekening moet worden gehouden bij de uitlegging van artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening, dit niet wegneemt dat de draagwijdte van het begrip „illegale overschrijding" van de grens van een lidstaat in de zin van die verordening in beginsel niet rechtstreeks uit die handelingen kan worden afgeleid.

73 Bijgevolg moeten de betekenis en de draagwijdte van dat begrip, bij het ontbreken van een definitie ervan in voormelde verordening, volgens vaste rechtspraak van het Hof worden bepaald in overeenstemming met de gebruikelijke betekenis van de gebruikte termen, met inachtneming van de context waarin zij worden gebruikt en de door de regeling waarvan zij deel uitmaken beoogde doelstellingen (zie in die zin arrest van 30 januari 2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

74 Gelet op de gebruikelijke betekenis van het begrip „illegale overschrijding" van een grens, moet de overschrijding van een grens zonder eerbiediging van de in de betrokken lidstaat door de toepasselijke regelgeving gestelde voorwaarden, noodzakelijkerwijs worden beschouwd als „illegaal" in de zin van artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening.

75 Hieruit volgt dat, wanneer de overschreden grens er een is van een lidstaat die door de Schengengrenscode is gebonden, bij de beoordeling of die overschrijding illegaal is, met name rekening moet worden gehouden met de door die code vastgestelde regels.

76 Dat is het geval in het hoofdgeding, aangezien – met uitzondering van artikel 1, eerste zin, artikel 5, lid 4, onder a), van titel III van de Schengengrenscode en de bepalingen van titel II van die code en de bijlagen erbij waarin wordt verwezen naar het Schengeninformatiesysteem – de bepalingen van die code toepasselijk zijn op de Republiek Kroatië krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van de Akte betreffende de voorwaarden voor de toetreding van de Republiek Kroatië en de aanpassing van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB 2012, L 112, blz. 21), gelezen in samenhang met bijlage II, punt 8, erbij.

77 Daarbij zij aangetekend dat de in punt 74 van dit arrest gedane vaststelling niet kan volstaan om het begrip „illegale overschrijding” in de zin van artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening volledig te definiëren.

78 Zo dient er rekening mee te worden gehouden dat de regelgevingen betreffende de overschrijding van buitengrenzen aan de bevoegde nationale autoriteiten de mogelijkheid kunnen verlenen om op grond van humanitaire redenen af te wijken van de voorwaarden voor binnenkomst die in beginsel aan de derdelanders worden opgelegd om te verzekeren dat hun toekomstig verblijf in de lidstaten regelmatig is.

79 Een dergelijke mogelijkheid is met name opgenomen in artikel 5, lid 4, onder c), van de Schengengrenscode, dat de lidstaten die deelnemen aan deze code de mogelijkheid geeft om, bij afwijking, aan de derdelanders die niet voldoen aan een of meerdere van de voorwaarden voor toegang die in beginsel aan die onderdanen worden opgelegd, toch toestemming te verlenen om hun grondgebied binnen te komen op grond van humanitaire overwegingen, om redenen van nationaal belang of wegens internationale verplichtingen.

80 Dit gezegd zijnde dient om te beginnen te worden opgemerkt dat artikel 5, lid 4, onder c), van de Schengengrenscode, in tegenstelling tot artikel 5, lid 4, onder b), van die code, preciseert dat een dergelijke toestemming slechts geldig is voor het grondgebied van de betrokken lidstaat, en niet voor het grondgebied van alle „lidstaten”. Bijgevolg kan deze eerste bepaling niet resulteren in de regularisatie van de grensoverschrijding door een onderdaan van een derde land welke door de autoriteiten van een lidstaat uitsluitend werd toegestaan om de doorreis van deze onderdaan naar een andere lidstaat mogelijk te maken zodat hij daar een verzoek om internationale bescherming kan indienen.

81 Gelet op het antwoord op de eerste vraag, de tweede vraag, onder a), en de derde vraag, onder d), is het voorts in ieder geval zo dat het gebruik van een mogelijkheid als die bepaald in artikel 5, lid 4, onder c), van de Schengengrenscode, niet kan worden gelijkgesteld met de afgifte van een visum in de zin van artikel 12 van de Dublin III-verordening.

82 Daar dit gebruik geen gevolgen heeft voor het eventuele bestaan van een verplichting voor de betrokken derdelander om in het bezit te zijn van een visum, kan een in dit kader toegestane binnenkomst evenmin worden beschouwd als een binnenkomst op het grondgebied van een lidstaat waarin de betrokken persoon is vrijgesteld van de visumverplichting in de zin van artikel 14 van die verordening.

83 Aanvaarden dat de binnenkomst van een onderdaan van een derde land die door een lidstaat wordt toegestaan op grond van humanitaire redenen in afwijking van de voorwaarden voor binnenkomst die in beginsel worden opgelegd aan derdelanders, geen illegale overschrijding van de grens van deze lidstaat uitmaakt in de zin van artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening, zou derhalve

impliceren dat die lidstaat – wanneer hij gebruikmaakt van een dergelijke mogelijkheid – niet verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming dat door die onderdaan in een andere lidstaat werd ingediend.

84 Een dergelijke conclusie zou echter onverenigbaar zijn met de algemene opzet en de doelstellingen van die verordening.

85 Zo verwijst overweging 25 van de Dublin III-verordening met name naar de rechtstreekse band tussen de verantwoordelijkheidscriteria die uit het oogpunt van solidariteit zijn vastgesteld en de gezamenlijke inspanningen voor het beheer van de buitengrenzen welke – zoals overweging 6 van de Schengengrenscode in herinnering brengt – in het belang zijn niet alleen van de lidstaat aan de buitengrenzen waarvan het grenstoezicht wordt uitgeoefend, maar ook van alle lidstaten die het grenstoezicht aan hun binnengrenzen hebben afgeschaft.

86 In die context blijkt uit de samenhang van de artikelen 12 en 14 van de Dublin III-verordening dat die artikelen in beginsel alle hypothesen van legale toegang tot het grondgebied van de lidstaten bestrijken, aangezien de legale toegang van een derdelander tot dat grondgebied normalerwijze gebaseerd is ofwel op een visum of een verblijfstitel, ofwel op een vrijstelling van de visumplicht.

87 De toepassing van de verschillende criteria die zijn opgenomen in die artikelen en in artikel 13 van die verordening, moet het in het algemeen mogelijk maken om aan de lidstaat die aan de oorsprong ligt van de binnenkomst of het verblijf van een onderdaan van een derde land op het grondgebied van de lidstaten de verantwoordelijkheid toe te wijzen om het door die onderdaan eventueel ingediende verzoek om internationale bescherming te behandelen.

88 In dat verband kan worden opgemerkt dat die gedachte uitdrukkelijk is opgenomen in de toelichting bij het voorstel van de Commissie van 3 december 2008 [COM(2008) 820 definitief], dat geleid heeft tot de vaststelling van de Dublin III-verordening, welke op dat punt overneemt wat reeds is uitgedrukt in de toelichting bij het voorstel van de Commissie [COM(2001) 447 definitief], dat geleid heeft tot de vaststelling van verordening (EG) nr. 343/2003 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). Deze laatste toelichting verduidelijkte eveneens dat de door die verordening vastgestelde criteria, waaronder de illegale overschrijding van de grens van een lidstaat, met name waren gebaseerd op het idee dat iedere lidstaat ten aanzien van de andere lidstaten verantwoordelijk is voor zijn handelen inzake toegang en verblijf van derdelanders, en er de gevolgen voor moet dragen in een geest van solidariteit en loyale samenwerking.

89 Gelet op deze elementen, kunnen de in de artikelen 12 tot en met 14 van de Dublin III-verordening neergelegde criteria, zonder af te doen aan de opzet van die verordening, niet aldus worden uitgelegd dat de lidstaat die om humanitaire redenen heeft beslist om de binnenkomst op zijn grondgebied toe te staan aan een derdelander die niet beschikt over een visum noch een vrijstelling van de visumplicht geniet, van zijn verantwoordelijkheid wordt vrijgesteld.

90 Bovendien kan het feit dat, zoals in casu, de betrokken derdelander het grondgebied van de lidstaten is binnengekomen onder het toezicht van de bevoegde autoriteiten zonder zich op enige wijze aan het grenstoezicht te onttrekken, niet bepalend zijn voor de toepassing van artikel 13, lid 1, van die verordening.

91 De in de artikelen 12 tot en met 14 van de Dublin III-verordening neergelegde verantwoordelijkheidscriteria hebben immers niet tot doel een onrechtmatige gedraging van de betrokken onderdaan van het derde land te bestraffen, maar wel te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, rekening houdend met de rol die deze lidstaat heeft gespeeld bij de aanwezigheid van die onderdaan op het grondgebied van lidstaten.

92 Hieruit volgt dat een onderdaan van een derde land die tot het grondgebied van een eerste lidstaat is toegelaten zonder te voldoen aan de door die lidstaat in beginsel gestelde voorwaarden voor binnenkomst teneinde naar een andere lidstaat door te reizen om daar een verzoek om internationale bescherming in te dienen, moet worden beschouwd als een onderdaan die de grens van die eerste lidstaat in de zin van artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening „op illegale wijze heeft overschreden", ongeacht of deze overschrijding is geduld of toegestaan in strijd met de toepasselijke regels, dan wel dat zij is toegestaan om humanitaire redenen en in afwijking van de voorwaarden voor binnenkomst die in beginsel aan de onderdanen van derde landen worden opgelegd.

93 De omstandigheid dat de grensoverschrijding plaatsvindt in een situatie die wordt gekenmerkt door de aankomst van een buitengewoon groot aantal derdelanders die internationale bescherming wensen, kan de uitlegging of de toepassing van artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening niet beïnvloeden.

94 In de eerste plaats dient immers te worden opgemerkt dat de Uniewetgever rekening heeft gehouden met het risico dat een dergelijke situatie zich kon voordoen, en bijgevolg de lidstaten instrumenten ter beschikking heeft gesteld om daar op een adequate manier op te kunnen reageren, zonder evenwel te voorzien in de toepassing, in dat geval, van een specifieke regeling voor de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat.

95 Zo voert artikel 33 van de Dublin III-verordening een mechanisme in voor vroegtijdige waarschuwing, paraatheid en crisisbeheersing, waarbij met name wordt beoogd om te vermijden dat de toepassing van die verordening in gevaar kan komen door een kennelijk risico van bijzondere druk op het asielstelsel van een lidstaat.

96 Tegelijkertijd voorziet artikel 3, lid 1, van die verordening in de toepassing van de door dezelfde verordening vastgestelde procedure op ieder verzoek om internationale bescherming dat wordt ingediend door een derdelander of door een staatloze op het grondgebied van eender welke lidstaat, zonder daarbij de verzoeken uit te sluiten die worden ingediend in een situatie gekenmerkt door de aankomst van een buitengewoon groot aantal derdelanders die internationale bescherming wensen.

97 In de tweede plaats wordt dit soort situaties specifiek geregeld door richtlijn 2001/55, waarvan artikel 18 bepaalt dat in geval van massale toestroom van ontheemden, de criteria en mechanismen tot vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat van toepassing zijn.

98 In de derde plaats voorziet artikel 78, lid 3, VWEU in de mogelijkheid voor de Raad van de Europese Unie om, op voorstel van de Europese Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, voorlopige maatregelen vast te stellen ten gunste van een of meerdere lidstaten die in een noodsituatie terechtkomen ten gevolge van een plotselinge toestroom van derdelanders.

99 Zo heeft de Raad op grond van artikel 78, lid 3, VWEU besluit (EU) 2015/1523 van 14 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland (PB 2015, L 239, blz. 146) en besluit (EU) 2015/1601 van 22 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland (PB 2015, L 248, blz. 80) vastgesteld.

100 In de vierde plaats kan, ongeacht de vaststelling van dergelijke maatregelen, de overname in een lidstaat van een buitengewoon groot aantal derdelanders die internationale bescherming wensen ook worden vergemakkelijkt door de gebruikmaking door andere lidstaten, unilateraal of in onderling overleg met de betrokken lidstaat in de geest van solidariteit welke overeenkomstig artikel 80 VWEU de Dublin III-verordening schraagt, van de in artikel 17, lid 1, van die verordening neergelegde mogelijkheid om de bij hen ingediende verzoeken om internationale bescherming te behandelen, zelfs wanneer zij op grond van de in die verordening bepaalde criteria niet verantwoordelijk zijn voor die behandeling.

101 In ieder geval dient in herinnering te worden gebracht dat ingevolge artikel 3, lid 2, tweede alinea, van dezelfde verordening en artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie de overdracht van een verzoeker om internationale bescherming naar de verantwoordelijke lidstaat niet moet worden uitgevoerd wanneer die overdracht een reëel risico inhoudt dat de betrokkene wordt onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van dat artikel 4 (zie in die zin arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 65). Een overdracht kan bijgevolg niet worden uitgevoerd wanneer, na de aankomst van een buitengewoon groot aantal derdelanders die internationale bescherming wensen, een dergelijk risico in de verantwoordelijke lidstaat aanwezig was.

102 Gelet op het voorgaande, dient op de eerste vraag, de tweede vraag, onder e), en de derde vraag, onder a) tot en met c) en h), te worden geantwoord dat artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening aldus moet worden uitgelegd dat een onderdaan van een derde land wiens binnenkomst wordt geduld door de autoriteiten van een eerste lidstaat die zich geconfronteerd zien met de aankomst van een buitengewoon groot aantal derdelanders die door deze lidstaat willen reizen om in een andere lidstaat een verzoek om internationale bescherming in te dienen, zonder te voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst die deze eerste lidstaat in beginsel oplegt, moet worden geacht de grens van die eerste lidstaat „op illegale wijze te hebben overschreden” in de zin van die bepaling.

Tweede vraag, onder b) tot en met d), en derde vraag, onder e) tot en met g)

103 Gelet op het antwoord op de andere vragen, hoeft de tweede vraag, onder b) tot en met d), noch de derde vraag, onder e) tot en met g), te worden beantwoord.

Kosten

104 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie 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 (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 12 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, gelezen in samenhang met artikel 2, onder m), van die verordening, moet aldus worden uitgelegd dat het feit dat de autoriteiten van een eerste lidstaat die zich geconfronteerd zien met de aankomst van een buitengewoon groot aantal onderdanen van derde landen die door deze lidstaat willen reizen om in een andere lidstaat een verzoek om internationale bescherming in te dienen, dulden dat dergelijke onderdanen het grondgebied binnenkomen hoewel zij niet voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst die deze eerste lidstaat in beginsel oplegt, niet moet worden beschouwd als „visum” in de zin van dat artikel 12.**

2) **Artikel 13, lid 1, van verordening nr. 604/2013 moet aldus worden uitgelegd dat een onderdaan van een derde land wiens binnenkomst wordt geduld door de autoriteiten van een eerste lidstaat die zich geconfronteerd zien met de aankomst van een buitengewoon groot aantal derdelanders die door deze lidstaat willen reizen om in een andere lidstaat een**

verzoek om internationale bescherming in te dienen, zonder te voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst die deze eerste lidstaat in beginsel oplegt, moet worden geacht de grens van die eerste lidstaat „op illegale wijze te hebben overschreden” in de zin van die bepaling.

ondertekeningen