Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
L. MEDINA
fremsat den 12. december 2024[1]

Sag C-662/23 [Zimir][i]

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
mod
X

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – grænsekontrol, asyl og indvandring – asylpolitik – direktiv 2013/32/EU – artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b) – procedurer for tildeling af international beskyttelse – en national myndigheds anvendelse af sin beføjelse til at forlænge undersøgelsesperioden på seks måneder med en periode, som ikke må overstige yderligere ni måneder – et stort antal tredjelandsstatsborgere, der samtidigt søger om international beskyttelse – forhold, der i praksis gør det meget vanskeligt at afslutte proceduren inden for seksmånedersfristen – hensyntagen til andre omstændigheder«

1. Den foreliggende anmodning om en præjudiciel afgørelse vedrører de vanskeligheder, som medlemsstaterne støder på, når de står over for et stort antal tredjelandsstatsborgere eller statsløse, som søger om international beskyttelse samtidig. Domstolen anmodes navnlig om at tage stilling til fortolkningen af proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b)[2], hvorefter medlemsstaterne kan forlænge den frist på seks måneder, der er fastsat i direktivets artikel 31, stk. 3, første afsnit, for behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse. En sådan forlængelse er tilladt, hvis et stort antal tredjelandsstatsborgere samtidigt søger om international beskyttelse, og det derfor i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren inden for seksmånedersfristen.

2. Forelæggelsen er sket inden for rammerne af en sag mellem Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (statssekretæren for retlige anliggender og sikkerhed, Nederlandene, herefter »statssekretæren«) og X, en tredjelandsstatsborger, vedrørende denne myndigheds undladelse af rettidigt at træffe afgørelse om ansøgningen om en tidsbegrænset opholdstilladelse til asylansøgere inden for fristen på seks måneder.

[1] – Originalsprog: engelsk.

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

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60, herefter »proceduredirektivet«).

3. Den forelæggende ret ønsker oplyst, hvordan formuleringen »et stort antal tredjelandsstatsborgere eller statsløse samtidigt søger om international beskyttelse« som omhandlet i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), skal fortolkes, i hvilket forhold den står til formuleringen »og det derfor i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren inden for seksmånedersfristen« i samme bestemmelse, samt om der eventuelt kan tages hensyn til andre omstændigheder ved bedømmelsen af dette spørgsmål.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

4. Følgende fremgår af 18. betragtning til direktivet om asylprocedurer:

»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.«

5. Proceduredirektivets artikel 4 med overskriften »Ansvarlige myndigheder« bestemmer 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« bestemmer i stk. 1-5:

»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:

a) de faktiske og/eller retlige forhold er komplekse

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

c) forsinkelsen klart kan tilskrives det forhold, at ansøgeren ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 13.

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.

4. Medlemsstaterne kan med forbehold af artikel 13 og 18 i [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)] udsætte afslutningen af behandlingsproceduren, hvis den besluttende myndighed ikke med rimelighed kan forventes at træffe afgørelse inden for de tidsfrister, der er fastsat i stk. 3, på grund af en usikker situation i oprindelseslandet, som forventes at være midlertidig. […]

[…]

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

B. Nederlandsk ret

7. Artikel 42 i Vreemdelingenwet 2000 (udlændingeloven af 2000, herefter »udlændingeloven«) af 23. november 2000 [3] bestemmer:

»1. En afgørelse om ansøgningen om tildeling af midlertidig 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:

a. […]

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

c. […]«

[3] – Stb. 2000, nr. 495.

8. Den 21. september 2022 vedtog statssekretæren Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 (bekendtgørelse om ændring af udlændingecirkulæret af 2000, herefter »WBV 2022/22«). På grundlag af WBV 2022/22, der trådte i kraft den 27. september 2022, forlængede statssekretæren den lovbestemte afgørelsesfristen på seks måneder for tildeling af en midlertidig opholdstilladelse til asylansøgere med ni måneder. WBV 2022/22 finder anvendelse på alle anmodninger, for hvilke den lovbestemte afgørelsesfrist endnu ikke var udløbet den 27. september 2022, og blev vedtaget på grundlag af udlændingelovens artikel 42, stk. 4, litra b), og første led, hvorved proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), blev gennemført i nederlandsk ret.

II. Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

9. Den 10. april 2022 indgav X, som er tyrkisk statsborger, en ansøgning om asyl i Nederlandene.

10. I september 2022 forlængede statssekretæren den lovbestemte afgørelsesfrist på seks måneder for tildeling af en midlertidig asylopholdstilladelse med ni måneder.

11. Idet statssekretæren ikke traf afgørelse om asylansøgningen inden for seks måneder efter indgivelsen af ansøgningen på grundlag af WBV 2022/22, rykkede X den 13. oktober 2022 myndigheden, fordi den ikke havde truffet en afgørelse inden for den fastsatte frist. Statssekretæren undlod efterfølgende at træffe en afgørelse inden for to uger. X indbragte derfor den manglende rettidige vedtagelse af en afgørelse for rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene).

12. Ved dom af 6. januar 2023 fastslog rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag), at X' søgsmål var begrundet, og fastslog, at statssekretærens forlængelse af fristen for at træffe afgørelse om asylansøgninger på grundlag af WBV 2022/22 ikke var lovlig. Ved denne dom pålagde retten også statssekretæren 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. Retten pålagde ligeledes statssekretæren at træffe en ny afgørelse inden for seksten uger, idet der ellers ville blive pålagt en sanktion i form af en bøde for hver dags forsinkelse [4].

13. Statssekretæren iværksatte appel til prøvelse af den pågældende dom ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene), som er den forelæggende ret. Til støtte for appellen har statssekretæren gjort gældende, at der med henblik på anvendelse af udlændingelovens artikel 42, stk. 4, litra b), og første led, samt proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), ikke kræves en kraftig stigning (»spidsbelastning«) i antallet af asylansøgninger, som indgives samtidig. Den nationale myndighed kan også forlænge afgørelsesfristen i tilfælde af en gradvis stigning i antallet af asylansøgninger kombineret med andre omstændigheder med henblik på at sikre en korrekt og komplet behandling af asylansøgninger som krævet i proceduredirektivets artikel 31, stk. 2. Statssekretæren har endvidere gjort gældende, at den kan tage hensyn til eksisterende efterslæb i behandlingen af asylansøgninger i forbindelse med overvejelsen om, hvorvidt afgørelsesfristen kan forlænges, da dette efterslæb lægger beslag på afgørelseskapacitet og bidrager til, at det i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren på en omhyggelig måde inden for seks måneder efter indgivelsen af ansøgningen.

[4] – Statssekretæren blev pålagt at betale en bøde på 100 EUR for hver dag, fristen blev overskredet, dog højst 7 500 EUR.

14. Samtidig traf statssekretæren efter dommen fra rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag) den 14. april 2023 en afgørelse om asylansøgningen, hvorved den udstedte en midlertidig asylopholdstilladelse til udlændingen.

15. Ifølge den forelæggende ret har statssekretæren ikke desto mindre fortsat en interesse i sin appel, da den har til formål at anfægte afgørelsen af 6. januar 2023, hvorved det blev fastslået, at den ikke lovligt havde forlænget fristen for at træffe afgørelse om en asylansøgning på grundlag af WBV 2022/22.

16. Statssekretæren har for den forelæggende ret gjort gældende, at proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, og samme bestemmelses litra b), skal fortolkes således, at den nationale myndighed ikke pålægges at skulle træffe en afgørelse inden for afgørelsesfristen, hvis der sker en sådan hurtig stigning eller »spidsbelastning« i antallet af asylansøgninger, som indgives samtidig, at den nationale myndighed ikke kan foretage en omhyggelig behandling heraf. Den forelæggende ret har derfor bemærket, at hvis udtrykket »samtidigt« i denne bestemmelses forstand fortolkes bredt, vil det betyde »inden for en kort periode«, idet asylansøgninger sjældent indgives samtidigt i bogstavelig forstand. Ifølge retten er det dog fortsat nødvendigt at fastslå en midlertidig begrænsning i de perioder, hvor en sådan stigning eller »spidsbelastning« finder sted. Henset til forsinkelserne i registreringen af sådanne stigninger eller »spidsbelastninger« har den forelæggende ret anført, at den praktiske virkning af den pågældende bestemmelse alene opstår, efter en vis tid er forløbet.

17. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt direktivet om asylprocedurer gør det muligt at forlænge fristen for at træffe afgørelse, når antallet af asylansøgninger kun stiger gradvist. Dette skyldes, at statssekretæren i et sådant tilfælde har rigelig tid og mulighed for at øge afgørelseskapaciteten. Denne fortolkning er i overensstemmelse med formålet med direktivet om asylprocedurer, som har til hensigt at få den besluttende myndighed til at træffe afgørelse om asylansøgninger så hurtigt som muligt, om end på en omhyggelig måde.

18. 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 [proceduredirektivets] artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), […] 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 [proceduredirektivets] artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), […]?

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 [proceduredirektivets] artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), […]? 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 proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), 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?«

19. X, den tjekkiske, den franske, den ungarske og den nederlandske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Med undtagelse af den tjekkiske og den ungarske regering har disse parter afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 23. oktober 2024.

III. Bedømmelse

20. I henhold til proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), skal tre kumulative betingelser være opfyldt, for at afgørelsesfristen kan forlænges med yderligere ni måneder: a) »[E]t stort antal« ansøgninger b) indgives »samtidigt«, c) og »det [er] derfor« i praksis […] meget vanskeligt at afslutte proceduren inden for seksmånedersfristen. Mens de to første betingelser er selvstændige, er den tredje betingelse en konsekvens af de to første[5].

21. Under hensyntagen til denne struktur kan den forelæggende rets spørgsmål samles i to dele:

– Med det første og det andet spørgsmål ønskes det oplyst, hvordan de to første betingelser i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), skal fortolkes, og om der findes frister, som finder anvendelse på disse betingelser.

– Det tredje spørgsmål vedrører den tredje betingelse og den eventuelle eksklusivitet af årsagssammenhængen til de to første betingelser, dvs. om der med henblik på at påberåbe sig denne bestemmelse kan tages hensyn til andre omstændigheder end en stigning i antallet af asylansøgninger.

22. Inden jeg behandler disse spørgsmål, vil jeg kort undersøge det formalitetsspørgsmål, der er rejst for Domstolen.

A. Formaliteten

23. Den franske regering har i sit skriftlige indlæg rejst spørgsmålet om, hvorvidt spørgsmålene kan antages til realitetsbehandling, idet den i det væsentlige har gjort gældende, at tvisten i hovedsagen er blevet irrelevant, eftersom X er blevet meddelt en midlertidig asylopholdstilladelse. I retsmødet frafaldt regeringen imidlertid sin indsigelse.

24. Det skal erindres, at spørgsmål om fortolkning af EU-retten, der forelægges af en national ret, i henhold til Domstolens faste praksis har en formodning om relevans. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten

[5] – Denne bestemmelse har ordlyden »waardoor« på nederlandsk, »du fait au[e]« på fransk og »so dass« på tysk.

savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er hypotetisk, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål [6].

25. 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 [7].

26. Retspraksis kræver navnlig en egentlig tvist om loven og dens anvendelse mellem parterne i en sag [8]. Det afgørende er, at den forelæggende ret udøver en judiciel funktion, og at den er af den opfattelse, at en fortolkning af EU-retten er nødvendig for, at den kan afsige dom.

27. I den foreliggende sag er det fastslået, at der foreligger en reel tvist i hovedsagen, idet denne sag vedrører lovligheden af en forlængelse af fristen for at træffe afgørelse om en asylansøgning, som var genstand for dommen afsagt af rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag). Statssekretæren blev desuden pålagt at betale en bøde for hver dag, fristen blev overskredet, hvilket betyder, at den nederlandske regering har en interesse i at få en dom vedrørende dette specifikke spørgsmål. I retsmødet anførte X, at han havde en økonomisk interesse i den forelæggende rets dom, da han muligvis skulle tilbagebetale det beløb på 1 800 EUR, som han havde modtaget som følge af dommen afsagt af rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag), der pålagde statssekretæren at træffe en afgørelse inden for en bestemt frist og at betale en bøde i tilfælde af forsinkelse. I retsmødet forklarede X, at han skal tilbagebetale dette beløb, hvis den forelæggende ret fastslår, at forlængelsen af fristen på grundlag af WBV 2022/22 var lovlig. Det følger heraf, at den forelæggende ret er forpligtet til at tage stilling til lovligheden af denne forlængelse, som er et spørgsmål om lov, der omfatter et reelt spørgsmål af stor praktisk betydning, og som har givet anledning til en reel tvist [9].

28. Jeg er derfor af den opfattelse, at en fortolkning af EU-retten i medfør af formodningen om relevans er nødvendig for, at den forelæggende ret kan afsige dom.

B. Det første og det andet spørgsmål

29. Med sit første og andet spørgsmål, som jeg foreslår behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om begreberne »samtidigt« og »et stort antal« ansøgninger om international beskyttelse som omhandlet i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), skal fortolkes således, at de er til hinder for en forlængelse af varigheden af proceduren for de nationale myndigheders behandling af ansøgninger om international beskyttelse med yderligere ni måneder i tilfælde af en gradvis stigning i antallet af disse ansøgninger, og om denne periode, i hvilken en stigning i antallet af ansøgninger skal finde sted med henblik på anvendelse af den anførte bestemmelse, er begrænset.

6 – Dom af 6.9.2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, præmis 20).

7 – 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 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også dom af 22.3.2022, Prokurator Generalny (Den øverste domstols disciplinærafdeling – udnævnelse) (C-508/19, EU:C:2022:201, præmis 60 og 61 og den deri nævnte retspraksis).

8 – Jf. eksempelvis dom af 13.4.2000, Lehtonen og Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, præmis 19). Jf. også dom af 25.6.2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

9 – Jf. analogt dom af 10.12.2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 29).

1. Begreberne »samtidigt« og »et stort antal« ansøgninger om international beskyttelse som omhandlet i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b)

30. Ifølge Domstolens faste praksis skal der ved fortolkningen af en bestemmelse i EU-retten ikke blot tages hensyn til dens ordlyd, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med de regler, som den er en del af[10].

a) Ordlydsfortolkning

31. Som den forelæggende ret har anført, er begrebet »samtidigt« synonymt med begreberne »på samme tid«, »ledsagende« eller »i samme øjeblik«. Den forelæggende ret har i forelæggelsesafgørelsen navnlig henvist til betydningen af det nederlandske begreb »tegelijk«, som ordret betyder »på samme tid«. Ifølge den forelæggende ret indeholder dette udtryk som sådan en streng tidsmæssig grænse, der understøttes af andre sprogversioner[11]. Efter min opfattelse er en sådan fortolkning imidlertid ikke i sig selv en indikation for en bestemt periode, i løbet af hvilken stigningen i antallet af ansøgninger bør forekomme.

32. Med hensyn til formuleringen »et stort antal« bør det nævnes, at »et stort antal« ikke er defineret i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3. I de forskellige sprogversioner anvendes tilsvarende eller lignende udtryk[12]. Det fremgår derfor ikke af den bogstavelige formulering af proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), om der er tale om et absolut eller relativt antal som fastslået af den forelæggende ret. Det skal dog påpeges, at lovgiver i den nyligt vedtagne forordning, der ophæver direktivet om asylprocedurer[13], henviser til »*et uforholdsmæssigt stort antal* tredjelandsstatsborgere eller statsløse[, som] fremsætter en ansøgning om international beskyttelse inden for samme tidsrum«[14].

33. Hvis formuleringen »et stort antal« forstås som »et uforholdsmæssigt stort antal«, betyder det, at antallet af asylansøgninger ikke står i et rimeligt forhold til det normale eller forventede antal. Selv om dette ræsonnement kan være relevant for fortolkningen af den nye forordning, henviser direktivet om asylprocedurer imidlertid ikke til begrebet »uforholdsmæssigt« eller den overordnede forestilling om proportionalitet.

[10] – Dom af 10.9.2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

[11] – I andre sprogversioner anvendes tilsvarende udtryk. Jf. bl.a. følgende sprogversioner: fransk (»simultanément«), spansk (»simultáneamente«), tysk (»gleichzeitig«), italiensk (»contemporaneamente«), lettisk (»vienlaikus«), litauisk (»vienu metu«), bulgarsk (»едновременно«), portugisisk (»simultaneamente«), rumænsk (»simultan«), finsk (»samanaikaisesti«), slovensk (»hkrati«), dansk (»samtidigt«), svensk (»samtidigt«) og estisk (»korraga«).

[12] – Jf. bl.a. følgende sprogversioner: nederlandsk (»een groot aantal«), fransk (»un grand nombre«), spansk (»un gran número«), tysk (»eine große Anzahl«), italiensk (»un gran numero«), lettisk (»liels skaits«), litauisk (»daug«), bulgarsk (»голям брой«), portugisisk (»um grande número«), rumænsk (»un număr mare«), finsk (»suuria määriä«), slovensk (»veliko državljanov«), dansk (»et stort antal«), svensk (»ett stort antal«) og estisk (»suur hulk«).

[13] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1348 af 14.5.2024 om en fælles procedure for international beskyttelse i Unionen og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU (EUT L, 2024/1348). Idet denne forordning trådte i kraft den 11.6.2024 (dens bestemmelser finder anvendelse fra den 12.6.2026), er den ikke relevant for den foreliggende sag. Jf. også forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 13.7.2016 om en fælles procedure for international beskyttelse i Unionen og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU (COM(2016) 467 final).

[14] – Min fremhævelse. Forordningens artikel 35, stk. 5, indeholder tre forskellige begrundelser for at forlænge fristen med yderligere seks måneder (i modsætning til de ni måneder, der er fastsat i proceduredirektivet): a) et uforholdsmæssigt stort antal tredjelandsstatsborgere eller statsløse fremsætter en ansøgning om international beskyttelse inden for samme tidsrum, og det derfor i praksis ikke er muligt at afslutte proceduren inden for fristen på seks måneder, b) sagen involverer komplekse faktiske eller retlige forhold, og c) forsinkelsen klart og udelukkende kan tilskrives det forhold, at ansøgeren ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til artikel 9.

34. Da en ordlydsfortolkning af bestemmelsen derfor ikke giver et endeligt svar på, hvordan begreberne »samtidigt« og »et stort antal« som omhandlet i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), skal fortolkes, vil jeg nu se nærmere på den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår.

b) Kontekstuel fortolkning

1) En undtagelse fra hovedreglen om seks måneder

35. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), udgør en undtagelse, som gør det muligt for medlemsstaten at fravige den i første afsnit fastsatte seksmånedersregel, der kan betragtes som hovedreglen, og om den skal fortolkes strengt som en sådan [15], eller om det tredje afsnit snarere beskriver situationer, hvor en ny regel finder anvendelse og derved gør den til lex specialis. I retsmødet for Domstolen har den franske og den nederlandske regering gjort gældende, at fristen på ni måneder er en selvstændig regel, der adskiller sig fra seksmånedersreglen, mens X har gjort gældende, at der er tale om en undtagelse, som skal fortolkes strengt. Kommissionen har gjort gældende, at der er to sideløbende frister, nemlig fristen på seks måneder i direktivets artikel 31, stk. 3, første afsnit, og den frist på femten måneder, der følger af direktivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit.

36. Det bør i denne henseende nævnes, at proceduredirektivets kapitel II med overskriften »Grundlæggende principper og garantier« og direktivets kapitel III med overskriften »Procedurer i første instans« definerer ansøgerens rettigheder og forpligtelser i forbindelse med proceduren for vedtagelse af en afgørelse i første instans. Artikel 31, stk. 1 og 2, fastsætter en ramme, som fastlægger proceduremæssige standarder med hensyn til kvaliteten og fristen for vurderingen af ansøgninger.

37. Proceduredirektivets artikel 31, stk. 2, bestemmer navnlig, at medlemsstaterne skal sikre, at undersøgelsesproceduren bliver så kort som muligt, dog således at det ikke sker på bekostning af en korrekt og komplet sagsbehandling. Denne bestemmelse fastsætter således en forpligtelse til at foretage denne undersøgelse rettidigt. Direktivets artikel 31, stk. 3, første afsnit, fastsætter eksplicit, at den nationale myndighed har en frist på seks måneder, fra ansøgningen er indgivet, til at foretage en sådan undersøgelse (hvilken jeg i det følgende vil omtale som »hovedreglen om seksmånedersfristen«).

38. Proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, beskriver tre situationer, hvor medlemsstaterne kan forlænge denne frist på seks måneder med en periode, som ikke må overstige ni måneder. Læst i sammenhæng står det klart, at litra a), b) og c) i dette afsnit udgør undtagelser fra anvendelsen af denne hovedregel og er målrettet individuelle situationer [litra a) og c) og generelle situationer [litra b)]], som har karakter af undtagelser. Tredje afsnit, litra b), indeholder en udtrykkelig henvisning til de omstændigheder, hvor 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.

[15] – Jf. mere generelt om reglen, som fastslår, at undtagelser skal fortolkes strengt, dom af 10.3.2005, easyCar (C-336/03, EU:C:2005:150, præmis 21), og af 22.6.2021, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl. (Forebyggende foranstaltninger med henblik på udsendelse) (C-718/19, EU:C:2021:505, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen har analogt fastslået, at proceduredirektivets artikel 33, stk. 2, i sin helhed udgør en undtagelse fra medlemsstaternes forpligtelse til at realitetsbehandle alle ansøgninger om international beskyttelse (dom af 1.8.2022, Bundesrepublik Deutschland (Barn af flygtninge født uden for værtsmedlemsstaten), C-720/20, EU:C:2022:603, præmis 49).

39. Det følger efter min opfattelse heraf, at proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), skal fortolkes således, at medlemsstaterne kun må fravige hovedreglen om fristen på seks måneder vedrørende den maksimale varighed af afgørelsesfristen, når de betingelser, der er fastsat i denne bestemmelse, er opfyldt. Under særlige omstændigheder, hvor et stort antal tredjelandsstatsborgere samtidig søger om international beskyttelse, og det derfor i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren inden for fristen på seks måneder, kan medlemsstaterne forlænge denne seksmånedersfrist. Enhver anden fortolkning ville være til skade for den effektive virkning af det princip, der er fastsat i dette direktivs artikel 31, stk. 2, hvorefter en undersøgelsesprocedure skal være så kort som muligt, og i direktivets artikel 31, stk. 3, første afsnit, der fastsætter hovedreglen om fristen på seks måneder.

40. Denne fortolkning understøttes af andre bestemmelser i direktivet om asylprocedurer, som giver mulighed for forskellige forlængelser af fristerne under ovennævnte omstændigheder, dvs. når ansøgninger om international beskyttelse fra et stort antal tredjelandsstatsborgere eller statsløse personer gør det meget vanskeligt i praksis at overholde den frist, der er fastsat i direktivet [16]. Den understøttes ligeledes af Kommissionens oprindelige forslag fra 2009 [17] og dens ændringsforslag fra 2011 [18], hvorefter den havde til hensigt at indføre en »generel […] frist« eller en »standardasylprocedure« på seks måneder. Navnlig fastsættes det i begrundelsen til det ændrede forslag, at »[e]n standardasylprocedure på højst seks måneder er et vigtigt mål i forslaget« [19]. Det fremgår endvidere af forklaringen til artiklerne i det ændrede forslag, at selv om »stk. 3 [bibeholder] den generelle seksmånedersfrist for afslutning af procedurer i første instans«, »[er] der [dog] indført yderligere to undtagelser: hvis et stort antal ansøgere samtidigt indgiver ansøgninger, eller hvis det er umuligt for den besluttende myndighed at overholde fristen, fordi ansøgeren ikke har opfyldt sine forpligtelser« [20].

41. De øvrige argumenter, som Kommissionen har fremført i den foreliggende sag, kan efter min opfattelse ikke afkræfte konklusionen om, at proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), udgør en undtagelse fra anvendelsen af hovedreglen om seks måneder. I denne forbindelse har Kommissionen gjort gældende, at selv om der i den detaljerede forklaring til det ændrede forslag [21] henvises til »yderligere to undtagelser«, anvendes begrebet »undtagelse« ikke i

[16] – Proceduredirektivets artikel 6, stk. 5, bestemmer, at fristen for registrering af en asylansøgning kan forlænges, hvis ansøgninger om international beskyttelse indgivet af et stort antal tredjelandsstatsborgere eller statsløse samtidig i praksis gør det meget vanskeligt at overholde fristen på tre arbejdsdage efter indgivelsen af ansøgningen. Proceduredirektivets artikel 43, stk. 3, indeholder endvidere ikke begrebet »samtidigt«, men henviser til »et stort antal tredjelandsstatsborgere eller statsløse, som indgiver ansøgninger om international beskyttelse ved grænsen eller i et transitområde«. Derudover giver direktivets artikel 14, stk. 1, medlemsstaterne mulighed for at fastsætte, at en anden myndigheds personale midlertidigt inddrages i afholdelsen af personlige samtaler, når et stort antal tredjelandsstatsborgere eller statsløse samtidigt søger om international beskyttelse i praksis gør det umuligt for den besluttende myndighed at afholde samtaler om substansen i hver ansøgning i rette tid.

[17] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (KOM(2009) 554 endelig).

[18] – Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelsesstatus (KOM(2011) 319 endelig), punkt 3.1.3 i begrundelsen.

[19] – Jf. begrundelsen til det ændrede forslag, der er citeret i fodnote 18.

[20] – Jf. bilaget, Detaljeret forklaring til det ændrede forslag, der ledsagede dokumentet »Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelsesstatus«, s. 11, hvoraf det fremgår:
»Det foreslås også, at asylprocessen bliver strømlinet ved, at der indføres tidsfrister for procedurer i første instans. Den påtænkte almindelige seksmåneders frist imødekommer lovændringer og/eller praksis i de fleste medlemsstater […] Det er et middel til at gøre behandlingerne mere effektive, til at reducere modtagelsesomkostningerne, til lettere at få afviste asylansøgere ud og til at sikre hurtigere adgang til beskyttelse for flygtninge og personer, der har brug for subsidiær beskyttelse. Med ændringerne bliver der også mulighed for at forlænge tidsfristen med yderligere seks måneder i individuelle tilfælde. For at give medlemsstaterne tilstrækkelig tid til at tilpasse og omorganisere deres nationale procedurer i forhold til de foreslåede tidsfrister er det i forslaget fastsat, at gennemførelsen i national ret kan udskydes for disse ændringers vedkommende i tre år.«

[21] – Ibidem.

selve forslagets tekst. Kommissionen har understreget, at medlovgiver ikke anvender begrebet »undtagelse« i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, mens dette begreb udtrykkeligt anvendes i fjerde afsnit.

42. Efter min opfattelse kan en bestemmelse kvalificeres som en undtagelse uden at indeholde begrebet »undtagelse«. Det bør nævnes, at reglen i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, ved at henvise til »den i dette stykke omhandlede frist på seks måneder« og til begrebet »yderligere«[22] udtrykkeligt henviser til den i første afsnit fastsatte hovedregel om en frist på seks måneder. Det er derfor klart, at forlængelsen på ni måneder ikke er en selvstændig regel, men snarere en forlængelse og således en undtagelse fra hovedreglen om en frist på seks måneder[23]. Jeg er i denne henseende af den opfattelse, at undtagelser findes i forskellige former, såsom bestemmelser, der begrænser de grundlæggende friheder[24], eller bestemmelser, der omhandler force majeure eller særligt vanskelige situationer[25]. Denne fortolkning understøttes af Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet, som bl.a. indeholder *specifikke regler, der afviger fra* dem, der er fastsat i forordninger, såsom den nye forordning om asylprocedurer[26]. Endelig viser ordlyden af proceduredirektivets artikel 31, stk. 3-5, at undersøgelsesfristerne i sagens natur er kumulative og ikke må overstige enogtyve måneder.

43. Jeg mener derfor, at muligheden for at forlænge undersøgelsen af ansøgningen om international beskyttelse i henhold til proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), udgør en undtagelse fra anvendelsen af seksmånedersreglen og bør fortolkes restriktivt. Derudover skal undtagelser fortolkes på en sådan måde, at deres anvendelsesområde begrænses til, hvad der er strengt nødvendigt for at garantere de interesser, som disse undtagelser beskytter[27]. I denne henseende er det vigtigt at nævne, at proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, der fastsætter hovedreglen om en frist på seks måneder til at træffe afgørelse om ansøgninger om international beskyttelse i henhold til direktivet om asylprocedurer, giver en person ret til at få dennes ansøgning behandlet inden for en frist på seks måneder. I lyset af princippet om god forvaltningsskik som et generelt princip i EU-retten omfatter dette derfor enhver persons ret til at få sin sag behandlet inden for en rimelig frist[28]. Denne ret kan kun begrænses, når de omstændigheder, der er fastsat i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, er til stede.

[22] – Selv om den nederlandske sprogversion ikke henviser til begrebet »yderligere«, bør det påpeges, at dette begreb kan findes i mange andre sprogversioner. Jf. bl.a. den bulgarske (»допълнителен«), den spanske (»otros«), den engelske (»further«), den franske (»supplémentaires«), den tjekkiske (»dalších«), den tyske (»weitere«), den italienske (»ulteriori«), den litauiske (»vėl«), den portugisiske (»outros«), den finske (»enintään«), den danske (»yderligere«), den svenske (»ytterligare«), den slovakiske (»ďalších«) og den græske (»επιπλέον«) sprogversion.

[23] – Det bør nævnes, at Domstolen, i modsætning til hvad X har gjort gældende, i dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse) (C-808/18, EU:C:2020:1029), ikke tog stilling til karakteren af proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit. Henvisningen til denne bestemmelse i denne doms præmis 134 udgør blot en beskrivelse af den argumentation, som Kommissionen har fremført for Domstolen i den sag.

[24] – Jf. i denne retning dom af 22.6.2021, Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl. (Forebyggende foranstaltninger med henblik på udsendelse) (C-718/19, EU:C:2021:505, præmis 56), hvori Domstolen bemærkede, at undtagelserne og fravigelserne fra den frie bevægelighed for personer skal fortolkes strengt.

[25] – Jf. f.eks. dom af 23.11.2023, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (Genplantningsforanstaltninger) (C-213/22, EU:C:2023:904, præmis 39). Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse UFC – Que choisir og CLCV (C-407/21, EU:C:2022:690, punkt 39).

[26] – COM(2020) 613 final.

[27] – Dom af 14.10.2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, præmis 40). Jf. også dom af 9.9.2003, Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, præmis 89).

[28] – Jf. dom af 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 45), hvori Domstolen fastslog, at nødvendigheden af at sikre en effektiv adgang til international beskyttelsesstatus kræver, at ansøgningen behandles inden for en rimelig frist.

44. Betingelserne for undtagelsen i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), skal dog ikke fortolkes så restriktivt, at de fratager undtagelsen dens virkninger [29]. Følgelig skal den effektive virkning af den omtvistede undtagelse bevares netop med henblik på at gøre det muligt for medlemsstaten at søge lempelse for det store antal ansøgninger og foretage en omhyggelig vurdering af ansøgninger om international beskyttelse.

2) Den effektive virkning af undtagelsen i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b)

45. Eftersom asylansøgninger i praksis sjældent indgives præcist samtidigt, bør begrebet »samtidigt« forstås som »inden for en kort periode«. Dette kunne betyde, at proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), også kunne anvendes i tilfælde af en sammenlægning af asylansøgninger, der er indgivet over en vis, om end kort, periode. Det følger heraf, at selv om det ikke er nødvendigt at kræve, at alle anmodninger indgives på nøjagtigt samme tidspunkt, indebærer begrebet »samtidigt« tydeligt, at sådanne anmodninger skal indgives inden for en vis, kort, periode.

46. Med hensyn til formuleringen »et stort antal« vil jeg hævde, at der bør være et mønster af data, som viser en kraftig stigning over en kort periode eller kumulative mængder af nye ansøgninger, der stiger i et betydeligt tempo. Med henblik på at afgøre, om proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), finder anvendelse, skal forvaltningen derfor foretage en undersøgelse af antallet af ansøgninger på grundlag af en vækstmodel.

47. I denne henseende fremgår det af en ECRE-rapport, at »antallet af asylsager i de enkelte lande [kan] svinge betydeligt inden for en relativt kort periode, og antallet af verserende sager kan stige eller falde eksponentielt fra det ene år til det andet« [30]. Som X har anført, er de nationale myndigheder som følge af den omstændighed, at budgetforanstaltninger pr. definition afhænger af skøn og prognoser, forpligtet til at kontrollere og udarbejde prognoser for udsving i asylansøgningerne med henblik på at opfylde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til proceduredirektivets artikel 4, stk. 1. Som Kommissionen har gjort gældende i retsmødet for Domstolen, indebærer anvendelsen af proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), en sammenligning af en sædvanlig og forventet flygtningestrøm. Efter min opfattelse bør de nationale myndigheder sammenligne denne strøm med strømmen, der ifølge disse myndigheder udgør »et stort antal«. En sådan sammenligning indebærer en analyse af aktuelle og historiske statistiske data og mønstre.

48. Det følger efter min mening heraf, at udtrykket »et stort antal« ansøgninger »samtidigt« indebærer en betydelig stigning i antallet af ansøgninger i forhold til de normale tendenser i en given medlemsstat. I tilfælde af eksponentiel vækst er der f.eks. tale om en hurtig og accelererende stigning i antallet af ansøgninger. I et sådant tilfælde er det klart, at det falder ind under »et stort antal« som omhandlet i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b). En sådan fortolkning er i overensstemmelse med formålet med bestemmelsen, idet den

[29] – Dom af 5.9.2019, Regards Photographiques (C-145/18, EU:C:2019:668, præmis 32). Jf. også dom af 21.3.2013, PFC Clinic (C-91/12, EU:C:2013:198, præmis 23).

[30] – J. Ott, Asylum authorities: An overview of internal structures and available resources, Det Europæiske Råd for Flygtninge og Personer i Eksil, Bruxelles, Belgien, 2019, s. 34. Kort sagt forekommer eksponentiel vækst, når vækstraten for en værdi er proportional med selve værdien, hvilket fører til, at værdien stiger med en konstant faktor i hver tilsvarende periode. Når værdien f.eks. fordobles eller tredobles i hver periode, er det et eksempel på eksponentiel vækst.

nationale myndighed, hvis antallet af ansøgninger fortsætter med at vokse i et højt tempo, kan stå over for et problem med afgørelseskapaciteten i løbet af de seks måneder, som vurderingsperioden varer, og derfor har behov for at forlænge frister.

49. Omvendt omfatter denne bestemmelse ikke en jævn eller gradvis stigning i antallet af ansøgninger. Selv om begrebet »samtidigt« kan fortolkes lidt bredere end dets bogstavelige betydning, er det en kendsgerning, at denne periode ikke kan overstige et kort tidsrum, da den situation, som denne bestemmelse har til formål at regulere, i så fald ville blive overskredet. Begrebet »samtidigt« betyder, at der sker en stigning i antallet af asylansøgninger, som indgives inden for en kort periode. Formålet med undtagelsen synes således ikke at være at anvende en gradvis stigning i antallet af ansøgninger over en vis periode.

50. Enhver anden fortolkning af proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), ville fratage formuleringen »et stort antal« ansøgninger »samtidigt« i denne bestemmelses forstand enhver betydning eller virkning, eftersom en normal stigning vil indebære en vis forudsigelighed og ikke være i overensstemmelse med bestemmelsens formål, som er at skabe en undtagelse i tilfælde af særlige omstændigheder.

51. I denne henseende er det vigtigt at påpege, at undtagelsen i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), også er en undtagelse fra forpligtelsen i direktivets artikel 4, stk. 1, til at sikre tilstrækkeligt personale. Det kan derfor hævdes, at for at denne undtagelse kan finde anvendelse, skal de særlige omstændigheder defineres på en sådan måde, at antallet af ansøgninger er *uforudsigeligt* for den nationale myndighed. Eftersom proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), efter min opfattelse ikke udtrykkeligt opstiller en betingelse om, at stigningen i antallet af samtidige ansøgninger skal være uforudseelig, bør forudsigeligheden af stigningen ikke være en del af, hvad der forstås ved, at der indgives »et stort antal« ansøgninger »samtidigt«.

52. Når antallet af ansøgninger stiger støt over tid, f.eks. når der er tale om lineær vækst, bør denne bestemmelse derfor ikke finde anvendelse. Omvendt kan situationen, hvor kurven, der repræsenterer disse ansøgninger, stiger hurtigt eller når en spidsbelastning, være omfattet af proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b) [31].

53. Endelig, når vi taler om en stigning eller vækst i antallet af ansøgninger, opstår spørgsmålet om, hvilken periode der skal tages i betragtning for at afgøre, om der er et stort antal samtidige ansøgninger i henhold til proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b). I denne henseende kan Domstolen ikke fastsætte en specifik tidsramme, eftersom det tilkommer den nationale ret at afgøre, om der er sket en væsentlig vækst. Når det er sagt, har medlemsstaterne ganske vist en vis skønsmargen ved anvendelsen af proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), men formålet med direktivet om asylprocedurer er at sikre en vis grad af *ensartethed* i hele EU med hensyn til, hvordan asylansøgninger behandles. Ved at indføre bindende processtandarder for, hvor hurtigt asylansøgninger bør behandles, skaber dette direktiv en fælles processtandard for medlemsstaterne, som sikrer, at asylansøgere på tværs af EU ikke udsættes for vidt forskellige ventetider [32].

[31] – Eftersom ikke alle kurver i opadgående retning er eksponentielle, kan proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), tage hensyn til flere vækstmodeller end blot eksponentiel vækst.

[32] – Proceduredirektivet er en del af det fælles europæiske asylsystem, som har til formål at sikre, at asylprocedurer i hele EU gennemføres på en ensartet og konsekvent måde. Dette omfatter fastsættelse af principper og specifikke frister for behandling af ansøgninger. Jf. i denne retning navnlig 12., 18., 19. og 37. betragtning til proceduredirektivet. Med hensyn til specifikke frister i forbindelse med adgang til proceduren og behandlingen af ansøgningen, se navnlig proceduredirektivets artikel 6, stk. 1, og artikel 31.

54. I henhold til et direktiv, der fastsætter specifikke frister for at vurdere ansøgninger om international beskyttelse, navnlig proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, som fastsætter en regel om en frist på seks måneder for at træffe afgørelse om sådanne ansøgninger, synes en fortolkning med hensyn til kvartaler og halve år at give mere mening end en fortolkning af år. Som anført ovenfor angiver direktivet om asylprocedurer og navnlig begrebet »samtidigt« imidlertid ikke varigheden af den periode, der skal tjene som tidsmæssig ramme eller reference med henblik på at fastslå, hvorvidt der har været et stort antal ansøgninger samtidigt, og der kan heller ikke være tale om en maksimumsperiode, i hvilken stigningen i antallet af ansøgninger finder sted for at nå frem til en sådan konstatering. Det følger heraf, at de nationale myndigheder eller domstole bør prioritere en ansøgning i overensstemmelse med formålet med direktivet om asylprocedurer, som foreskriver en hurtig afslutning af undersøgelsesproceduren [33].

c) Teleologisk fortolkning

55. Ovennævnte kontekstuelle fortolkning af proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), som gør det muligt at tage hensyn til en vis periode og udelukker situationer med gradvis eller jævn stigning i antallet af ansøgninger, er i overensstemmelse med den teleologiske fortolkning af direktivet om asylprocedurer.

56. Formålet med dette direktiv er navnlig at sikre en fuldstændig og effektiv vurdering af ansøgninger om international beskyttelse [34]. I denne henseende fremgår det af Domstolens praksis, at direktivet om asylprocedurer har til formål at sikre en effektiv, nem og hurtig adgang til proceduren for tildeling af international beskyttelse, herunder allerede fra indgivelsen af ansøgningen om international beskyttelse [35]. Med henblik herpå bestemmer proceduredirektivets artikel 31, stk. 2, at undersøgelsesproceduren bliver »så kort som mulig, dog således at det ikke sker på bekostning af en korrekt og komplet sagsbehandling«, hvilket betyder, at proceduren skal være hurtig, fuldstændig og hensigtsmæssig [36]. Som anført ovenfor har proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), til formål at fastsætte en undtagelse fra den frist på seks måneder, der er fastsat i direktivets artikel 31, stk. 3, første afsnit, når der foreligger særlige omstændigheder, dvs. når et stort antal tredjelandsstatsborgere samtidigt søger om international beskyttelse, og det derfor i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren inden for seksmånedersfristen [37]. Som forklaret ovenfor var navnlig standardasylproceduren med en maksimal varighed på seks måneder rationalet for den lovgivning, der blev indført i 2009 [38].

[33] – Jf. bl.a. proceduredirektivets artikel 31, stk. 2, som har til formål at fremme en vis ensartethed i asylretten i EU's medlemsstater, navnlig for så vidt angår fristerne for behandling af asylansøgninger.

[34] – Jf. 11. betragtning til proceduredirektivet.

[35] – Jf. dom af 16.11.2021, Kommissionen mod Ungarn (Kriminalisering af hjælp til asylansøgere) (C-821/19, EU:C:2021:930, præmis 80 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen har fastslået, at en medlemsstat, idet den effektive virkning af proceduredirektivets artikel 6 ellers ville blive tilsidesat, ikke uden grund kan udsætte det tidspunkt, hvor den pågældende person har mulighed for at indgive sin ansøgning om international beskyttelse (dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse), C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 103 og 106).

[36] – Jf. ligeledes 18. betragtning til proceduredirektivet.

[37] – Jf. punkt 39-41 ovenfor.

[38] – Jf. punkt 40 ovenfor. Jf. også det oprindelige forslag til det reviderede direktiv om asylprocedurer, hvor Kommissionen forklarede, at indførelsen af frister for afslutningen af behandlingsproceduren var motiveret af behovet for, »at asylprocessen bliver strømlinet ved, at der indføres tidsfrister for procedurer i første instans«. Det blev anført, at »[d]en påtænkte almindelige seksmåneders frist imødekommer lovændringer og/eller praksis i de fleste medlemsstater, som er blevet hørt under forberedelsen af ændringerne […] Det er et middel til at gøre behandlingerne mere effektive, til at reducere modtagelsesomkostningerne, til lettere at få afviste asylansøgere ud og til at sikre hurtigere adgang til beskyttelse for flygtninge og personer, der har brug for subsidiær beskyttelse«.

57. Begreberne »et stort antal« og »samtidigt« skal derfor fortolkes under behørig hensyntagen til formålet med proceduredirektivets artikel 31, som er at gøre behandlingen af ansøgninger mere effektiv og sikre hurtigere adgang til beskyttelse for flygtninge og personer med behov for subsidiær beskyttelse. Målet i relation til at træffe en beslutning så hurtigt som muligt er klart uforeneligt med en bred fortolkning af disse begreber. Opnåelsen af de ovennævnte mål og effektiviteten af denne bestemmelse ville blive bragt i alvorlig fare, hvis en medlemsstat kunne anvende den omhandlede undtagelse i tilfælde af en gradvis stigning i antallet af asylansøgninger over en forholdsvis lang periode.

58. På denne baggrund skal proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), som fastsætter muligheden for at forlænge fristerne for undersøgelse under visse omstændigheder, afvejes i forhold til de forpligtelser, der er fastsat i dette direktivs artikel 4, stk. 1. Den frist, der er fastsat i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, første afsnit, hvorefter en person har ret til at få sin ansøgning behandlet inden for en frist på seks måneder, må imidlertid ikke overskrides for meget med henblik på at sikre overholdelse af de forpligtelser, der følger af dette direktivs artikel 4, stk. 1. I denne henseende er formålet med direktivet om asylprocedurer at sikre, at medlemsstaterne behandler asylansøgninger effektivt og uden unødig forsinkelse. Retten til en hurtig og effektiv beslutningsproces ligestilles med andre ord med de kvalitative krav, der følger af proceduredirektivets artikel 4, stk. 1.

59. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt begrebet »et stort antal« kan afhænge af medlemsstatens kapacitet og ressourcer, er det Kommissionens opfattelse, at formuleringen kan vurderes *numerisk* og henvise til en rent numerisk stigning i antallet af ansøgninger, der ikke varierer afhængigt af en medlemsstats administrative eller behandlingsmæssige kapacitet. Den nederlandske og den franske regering har i retsmødet omvendt gjort gældende, at dette antal kan fastsættes ved at gøre det muligt for hver medlemsstat at tage hensyn til sin egen kapacitet og sine ressourcer. Under hensyntagen til, at undtagelser bør fortolkes restriktivt, og at den kapacitetsbaserede tilgang kan give anledning til forskellige tilgange til, hvordan medlemsstaterne anvender proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), bør antallet af ansøgninger efter min mening vurderes under hensyntagen til det faktiske antal ansøgninger i en given periode og sammenlignes med historiske data. Som jeg allerede har foreslået, kan anvendelsen af data fra tidligere perioder give en mere sammenhængende og objektiv standard for, hvad der udgør »et stort antal« ansøgninger. Selv om kapacitet og ressourcer kan spille en rolle i vurderingen af en medlemsstats samlede kapacitet til at behandle asylansøgninger, er de muligvis ikke en faktor ved vurderingen af, om antallet af ansøgninger er »stort«.

60. Endelig er formålet med forlængelsen af fristerne i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), at gøre det muligt for medlemsstaterne at undgå, at der opstår efterslæb. Når denne bestemmelse udløses, kan medlemsstaternes myndigheder søge midlertidig lempelse ved at forlænge fristerne, men når antallet af ansøgninger forbliver konstant højt – således som det har været tilfældet i Nederlandene siden 2021, og således som den nederlandske regering forklarede i retsmødet – skal de nationale myndigheder finde andre måder at håndtere denne problemstilling på. Som Kommissionen har gjort gældende i retsmødet, kan en medlemsstat kun påberåbe sig denne bestemmelse, hvis det er strengt nødvendigt med henblik på at øge dens ressourcer. Sammenfattende skal begrebet »et stort antal« ansøgninger, der indgives »samtidigt« som omhandlet i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), fortolkes således, at fristen på seks måneder for behandling af ansøgningen om international beskyttelse alene kan forlænges med ni måneder, hvis stigningen i antallet af ansøgninger i en given medlemsstat sker i

et højt tempo, og dette giver anledning til en »spidsbelastning« i antallet, hvilket i henhold til bestemmelsens karakter af en undtagelse udelukker en progressiv stigning over en længere periode.

2. Anvendelse i den foreliggende sag

61. Det tilkommer naturligvis den forelæggende ret at tage stilling til de faktiske omstændigheder i hovedsagen. Den forelæggende ret har i forelæggelsesafgørelsen vedlagt tabeller, der viser antallet af asylansøgninger i 2021 og 2022 [39]. Disse tal stammer fra statssekretærens websted og afspejler udsvingene i antallet af asylansøgninger samt udsvingene i afgørelseskapaciteten.

62. Det tilkommer den forelæggende ret på grundlag af de eksisterende tal vedrørende antallet af asylansøgninger mellem 2014 og 2022 og afgørelseskapaciteten at vurdere, om Nederlandene har stået over for en pludselig eller tværtimod stigende stigning i antallet af ansøgninger.

63. Det bør i den henseende påpeges, at WBV 2022/22 blev vedtaget den 21. september 2022 og trådte i kraft den 27. september 2022 [40]. Det er derfor hensigtsmæssigt at se på tendensen på det pågældende tidspunkt for at fastslå, om en hurtig vækst eller stigning som beskrevet ovenfor fandt sted i en begrænset periode, før den pågældende retsakt blev vedtaget, og at sammenligne vækstraten med den vækst, som myndighederne med rimelighed burde have forudset, da de planlagde deres ressourcer for 2022 med henblik på at opfylde kravene i proceduredirektivets artikel 4, stk. 1.

64. I nærværende sag har den forelæggende ret anført, at antallet af indgivne asylansøgninger pr. år var som følger:

Årstal	Antal asylansøgninger [41]
2017	31 330
2018	30 380
2019	29 440
2020	19 130
2021	36 620
2022	47 991

65. Disse tal viser efter min opfattelse, at vækstraten for perioden fra 2018 til 2020 var negativ. Vækstraten steg kraftigt i 2021 (mere end 90% i forhold til det foregående år, hvilket sandsynligvis skyldtes covid-19-pandemien) og fortsatte mere stabilt ind i 2022 (mere end 30%). Hvis vækstraten i 2021 var fortsat i 2022, ville det forventede antal ansøgninger for 2022 have været omkring 70 000, men i stedet faldt raten, hvilket betød, at antallet af ansøgninger var 47 991. WBV 2022/22 blev imidlertid vedtaget den 21. september 2022, dvs. et år efter en kraftig stigning i vækstraten, og forblev oprindeligt i kraft i seks måneder. Det fremgår således, at den kraftige stigning fandt sted tidligere og ikke i 2022, da denne foranstaltning blev vedtaget.

[39] – Jf. punkt 4-7, »Tal og prognoser vedrørende antallet af asylansøgninger i Nederlandene«.

[40] – Ifølge den forelæggende ret henviser statssekretæren til »det samlede antal asylansøgninger«, hvilket omfatter de første asylansøgninger, de efterfølgende asylansøgninger og ansøgningerne om familiesammenføring.

[41] – Disse tal omfatter førstegangsansøgninger, efterfølgende ansøgninger og ansøgninger om familiesammenføring.

66. Når det er sagt, tilkommer det den nationale ret at undersøge alle de relevante statistiske data vedrørende asylansøgninger for at afgøre, om denne vækst udgør en kraftig stigning, og om den fandt sted inden for en begrænset periode.

C. Det tredje spørgsmål

67. Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om der ved afgørelsen af, om det i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren inden for den seksmånedersfrist, der er omhandlet i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), også i lyset af direktivets artikel 4, stk. 1, må 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.

1. Formuleringen »meget vanskeligt i praksis at afslutte proceduren inden for seksmånedersfristen« i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b)

68. Set i lyset af forpligtelsen i proceduredirektivets artikel 4, stk. 1, til at foretage en passende og fuldstændig undersøgelse bør formuleringen »meget vanskeligt i praksis at afslutte proceduren inden for seksmånedersfristen« i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), omfatte en objektiv vurdering af de nationale myndigheders afgørelseskapacitet. Når en national myndighed påberåber sig denne bestemmelse, bør den navnlig være i stand til ved hjælp af en kvalitativ analyse at godtgøre, at det er *objektivt* umuligt at afslutte proceduren inden for fristen på seks måneder. Med andre ord er et subjektivt indtryk ikke tilstrækkeligt, og der bør være bevis for objektive vanskeligheder som følge af utilstrækkelig afgørelseskapacitet sammenlignet med, hvad der var forventeligt i henhold til prognoserne.

69. Denne vurdering indebærer, at den nationale domstol bør undersøge, om det er objektivt påvist, at fristen på seks måneder ikke kan overholdes, hvilket betyder, at den nationale myndigheds afgørelseskapacitet og prognoser for den pågældende periode skal vurderes. Det er først, når denne konstatering af de faktiske omstændigheder er sket, at den nationale dommer kan fastslå årsagerne til de pågældende omtvistede vanskeligheder, hvilket jeg vil behandle i næste afsnit.

70. I denne henseende fremgår det ikke af Domstolens akter, om der den 21. september 2022 på tidspunktet for vedtagelsen af WBV 2022/22 forelå et betydeligt efterslæb. I forelæggelsesafgørelsen har den forelæggende ret henvist til statssekretærens argument om, at der skal tages hensyn til omstændigheder som f.eks. den nationale myndigheds eksisterende efterslæb, der begrænser dens beslutningskapacitet og bidrager til at gøre det meget vanskeligt i praksis at afslutte proceduren på en omhyggelig måde inden for seks måneder, med henblik på at afgøre, om denne myndighed kan forlænge den pågældende frist. Da der imidlertid ikke er noget i sagens akter, som indikerer, at der foreligger sådanne omstændigheder, skal den forelæggende ret tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt der på tidspunktet for vedtagelsen af WBV 2022/22 forelå et egentligt efterslæb.

71. Henset til den kumulative karakter af de betingelser, der er fastsat i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), og den årsagssammenhæng, der kræves mellem de to første betingelser og den tredje betingelse, er det tredje spørgsmål derfor kun relevant, hvis den forelæggende ret fastslår, at der den 21. september 2022 syntes at være indgivet »et stort antal«

ansøgninger »samtidigt«, og det derfor i praksis var det meget vanskeligt at afslutte proceduren omhyggeligt inden for seks måneder. Det spørgsmål, der opstår, er, om den forelæggende ret kan tage hensyn til andre omstændigheder end stigningen i antallet af disse ansøgninger, hvilket i det væsentlige betyder, om forbindelsen mellem de to første betingelser og den tredje er af eksklusiv karakter eller ej.

2. Årsagssammenhængens eksklusivitet

72. I dommen i A og S-sagen [42], som vedrørte retten til familiesammenføring for mindreårige flygtninge i henhold til artikel 10, stk. 3, litra a), i direktiv 2003/86/EF [43], anerkendte Domstolen, at behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse ikke kun afhænger af de omhandlede situationer, men også af de kompetente myndigheders arbejdsbyrde og af de politiske valg, som medlemsstaterne foretager for så vidt angår det personale, der stilles til rådighed for myndighederne, og prioriteringen af sagerne. Følgelig har Domstolen i det væsentlige allerede fastslået, at de praktiske vanskeligheder, som de nationale myndigheder støder på i forbindelse med overholdelsen af frister, såsom den omtvistede frist på seks måneder, ofte er flersidet. Domstolen har for nylig gentaget, at medlemsstaterne ikke kan påberåbe sig omstændigheder, der henhører under deres ansvarsområde, såsom lovændringer, til at begrunde en eventuel tilsidesættelse af kravet om at behandle en ansøgning om international beskyttelse inden for en rimelig frist [44].

73. Med henblik på anvendelsen af proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), skal den nationale myndighed imidlertid godtgøre, at den manglende mulighed for at overholde fristen på seks måneder klart og utvetydigt skyldes den samtidige stigning i antallet af *nye* ansøgninger. Denne bestemmelses ordlyd og sammenhæng udelukker en fortolkning, der tager hensyn til andre grunde, som har ført til, at der ikke er truffet en afgørelse inden for den fastsatte frist. Jeg bør i denne forbindelse påpege, at alle tre undtagelser, der er fastsat i proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, er udløst af begivenheder, som ikke vedrører den kompetente nationale forvaltnings interne ledelse. Disse begivenheder kan betegnes som »eksterne begivenheder«, hvorved det præciseres, at ingen af de problemer, der giver mulighed for en forlængelse af fristen på seks måneder, kan tilskrives ledelsesmæssige vanskeligheder [45]. En sådan fortolkning understøttes af kravet om en streng fortolkning af undtagelsen i denne bestemmelse og af den omstændighed, at medlemsstaterne kun kan påberåbe sig denne undtagelse, når betingelserne i den nævnte bestemmelse er opfyldt.

74. Endvidere skal den manglende mulighed for at overholde seksmånedersfristen, som skyldes den samtidige stigning i antallet af nye ansøgninger, indtræde i løbet af og kort tid før den seksmånedersperiode, der vil være genstand for forlængelsen. En medlemsstat kan ikke påberåbe sig en kraftig stigning, der fandt sted længe før denne seksmånedersperiode. Med andre ord kan et

[42] – Dom af 12.4.2018 (C-550/16, EU:C:2018:248). Jf. i denne retning dommens præmis 56.

[43] – Rådets direktiv 2003/86/EF af 22.9.2003 om ret til familiesammenføring (EUT 2003, L 251, s. 12).

[44] – Jf. dom af 29.6.2023, International Protection Appeals Tribunal m.fl. (Attentat i Pakistan) (C-756/21, EU:C:2023:523, præmis 80).

[45] – Domstolen har med hensyn til sondringen mellem »interne« og »eksterne« begivenheder i forbindelse med identificeringen af usædvanlige omstændigheder, for hvilke luftfartsselskabet er fritaget for at betale kompensation til passageren, analogt fastslået, at »eksterne« begivenheder følger af eksterne omstændigheder, som i praksis er mere eller mindre hyppige, men som luftfartsselskabet ikke har kontrol over, fordi deres oprindelse udspringer af en naturskabt faktisk omstændighed eller af handlinger foretaget af tredjemand (jf. i denne retning dom af 7.7.2022, KU m.fl. mod SATA International – Azores Airlines (Fejl i brændstofforsyningssystem), C-308/21, EU:C:2022:533, præmis 25 og 26). Jf. ligeledes dom af 11.5.2023, TAP Portugal (Andenpilotens død) (C-156/22 – C-158/22, EU:C:2023:393, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis), og mit forslag til afgørelse i den pågældende sag (EU:C:2023:91).

efterslæb som følge af en tidligere stigning i antallet af ansøgninger, der fandt sted længe før indgivelsen af ansøgningen, ikke give anledning til en forlængelse af fristen i henhold til proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b).

75. Hvis andre omstændigheder blev tilladt med henblik på proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit, litra b), ville det endvidere underminere medlemsstatens forpligtelse i henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 1. Den effektive virkning af proceduredirektivets artikel 4, stk. 1, forudsætter, at den nationale myndighed sikrer, at visse udsving i antallet af asylansøgninger kan afhjælpes, og at medlemsstatens afgørelseskapacitet står mål med opgaven. Kort sagt, når antallet af asylansøgninger svarer til en normal tendens, forventes det, at den nationale myndighed tilrettelægger sine ressourcer og sin afgørelseskapacitet på baggrund heraf. Når der imidlertid opstår ekstraordinære eksterne omstændigheder, såsom »et stort antal« ansøgninger, der indgives »samtidigt«, kan medlemsstaterne ikke forventes at opfylde disse forpligtelser, da de ressourcer, der normalt forventes, muligvis ikke er tilstrækkelige. Et allerede eksisterende efterslæb kan derfor ikke udgøre en omstændighed, som kan begrunde en forlængelse i henhold til proceduredirektivets artikel 31, stk. 3, tredje afsnit.

76. I lyset af proceduredirektivets artikel 4, stk. 1, kan omstændigheder, der ikke medfører en samtidig stigning i antallet af ansøgninger om international beskyttelse, ikke tages i betragtning med henblik på at afgøre, om det i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren inden for fristen på seks måneder. Den manglende mulighed for at overholde fristen på seks måneder, som skyldes den samtidige stigning i antallet af nye ansøgninger, skal finde sted i løbet af og kort tid før den seksmånedersperiode, der vil være genstand for forlængelsen.

IV. Forslag til afgørelse

77. På baggrund af det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål fra Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) som følger:

»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, sammenholdt med dette direktivs artikel 4, stk. 1,

skal fortolkes således, at den frist på seks måneder for behandling af en ansøgning om international beskyttelse, der er omhandlet i artikel 31, stk. 3, første afsnit, i direktiv 2013/32, alene kan forlænges med ni måneder, hvis stigningen i antallet af ansøgninger i en given medlemsstat sker i et højt tempo og derved medfører en hurtig stigning (»spidsbelastning«) i dette antal, hvilket, henset til den ekstraordinære karakter af de omstændigheder, der er beskrevet i denne bestemmelse, udelukker en gradvis stigning over en længere periode. Omstændigheder, der ikke svarer til en samtidig stigning i antallet af ansøgninger om international beskyttelse, kan ikke tages i betragtning med henblik på at afgøre, om det i praksis er meget vanskeligt at afslutte proceduren inden for fristen på seks måneder. Den manglende mulighed for at overholde fristen på seks måneder, som skyldes den samtidige stigning i antallet af nye ansøgninger, skal finde sted i løbet af og kort tid før den seksmånedersperiode, der vil være genstand for forlængelsen.«