CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. WATHELET
van 22 maart 2018[1]

Gevoegde zaken C-47/17 en C-48/17

X (C-47/17),
X (C-48/17)
tegen
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

[verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (Nederland)]

„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 – Verordening (EG) nr. 1560/2003 – Artikel 5, lid 2 – Verzoek tot overname of terugname van een asielzoeker – Negatief antwoord van de aangezochte lidstaat – Verzoek tot heroverweging – Antwoordtermijn – Niet-inachtneming – Gevolgen”

I. Inleiding

1. De onderhavige prejudiciële vragen, die door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem, op 1 en 3 februari 2017 zijn neergelegd ter griffie van het Hof, betreffen de uitlegging van artikel 5, lid 2, van verordening (EG) nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad 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.[2]

2. Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van de gedingen van twee asielzoekers tegen de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (hierna: „Staatssecretaris”).

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 PB 2003, L 222, blz. 3. Verordening nr. 1560/2003 is gewijzigd met name bij uitvoeringsverordening (EU) nr. 118/2014 van de Commissie van 30 januari 2014 tot wijziging van verordening (EG) nr. 1560/2003 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad 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 2014, L 39, blz. 1). Artikel 5 van verordening nr. 1560/2003 is ongewijzigd gebleven.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Dublin III-verordening

3. Verordening (EU) nr. 604/2013 [3] stelt de criteria en instrumenten vast om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een derdelander of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend. [4] De volgende artikelen van deze verordening zijn relevant:

4. Artikel 3, lid 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 de overdracht uit hoofde van dit lid niet kan geschieden aan een op grond van de criteria van hoofdstuk III aangewezen lidstaat of aan de eerste lidstaat waar het verzoek werd ingediend, wordt de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast, de verantwoordelijke lidstaat."

5. Artikel 17, lid 1:

„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.

[…]"

6. Artikel 20, leden 1 en 5:

„1. De procedure waarbij wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, vangt aan zodra het verzoek voor de eerste maal bij een lidstaat wordt ingediend.

[…]

5. De lidstaat waarbij het verzoek om internationale bescherming is ingediend, is verplicht om, op de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden en met het oog op afronding van de procedure tot bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, over te gaan tot terugname van de verzoeker die zich zonder verblijfstitel in een andere lidstaat ophoudt of daar opnieuw een verzoek heeft ingediend na zijn eerste, in een andere lidstaat ingediende verzoek te hebben ingetrokken tijdens de procedure tot bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is.

3 Verordening 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").

4 Bij de Dublin III-verordening is 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; hierna: „Dublin II-verordening") ingetrokken en vervangen.

[…]”

7. Artikel 21:

„1. De lidstaat waarbij een verzoek om internationale bescherming is ingediend en die van mening is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van dit verzoek, kan die andere lidstaat zo spoedig mogelijk en in ieder geval binnen drie maanden na de indiening van het verzoek in de zin van artikel 20, lid 2, om overname verzoeken.

Niettegenstaande de eerste alinea wordt, in het geval van een Eurodac-treffer met gegevens die zijn opgeslagen overeenkomstig artikel 14 van 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 [de Dublin III-verordening] […] 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[5]] het verzoek uiterlijk twee maanden na ontvangst van de treffer toegezonden overeenkomstig artikel 15, lid 2, van die verordening.

Indien er binnen de in de eerste en tweede alinea vastgelegde termijnen geen verzoek tot overname van de verzoeker wordt ingediend, is de lidstaat waarbij het verzoek om internationale bescherming is ingediend, verantwoordelijk voor de behandeling ervan.

2. De verzoekende lidstaat kan om een spoedig antwoord vragen indien het verzoek om internationale bescherming enkel is ingediend als gevolg van een weigering tot toegang of verblijf, een aanhouding wegens illegaal verblijf of de betekening of de tenuitvoerlegging van een verwijderingsmaatregel.

In het overnameverzoek wordt gemotiveerd op welke gronden met spoed een antwoord nodig is en binnen welke termijn dit antwoord wordt verwacht. Die termijn dient minstens één week te bedragen.

3. In de in de leden 1 en 2 bedoelde gevallen wordt het verzoek om overname door een andere lidstaat met behulp van een standaardformulier gedaan en gestaafd met bewijsmiddelen of indirecte bewijzen zoals omschreven in de twee in artikel 22, lid 3, genoemde lijsten, en/of relevante elementen uit de verklaring van de verzoeker aan de hand waarvan de autoriteiten van de aangezochte lidstaat kunnen nagaan of deze lidstaat op grond van de criteria van deze verordening verantwoordelijk is.

De [Europese] Commissie stelt door middel van uitvoeringshandelingen eenvormige voorwaarden vast voor het voorbereiden en het indienen van overnameverzoeken. […]”

8. Artikel 22:

„1. De lidstaat die om overname wordt verzocht, verricht de nodige naspeuringen en reageert op het verzoek tot overname van een verzoeker binnen twee maanden nadat hij het heeft ontvangen.

5 PB 2013, L 180, blz. 1; hierna: „Eurodac-verordening”. Het Eurodac-systeem bestaat uit een centraal systeem dat met name een geautomatiseerde geïnformatiseerde centrale gegevensbank van vingerafdrukken beheert, welke vingerafdrukken een belangrijk element vormen bij de vaststelling van de juiste identiteit van personen die om internationale bescherming verzoeken en van personen die zijn aangehouden bij een illegale overschrijding van een buitengrens van de Europese Unie, alsmede uit de elektronische middelen voor doorzending tussen de lidstaten en het centrale systeem. Een van de hoofddoelen van het Eurodac-systeem is de doeltreffende toepassing van de Dublin III-verordening. De Eurodac-gegevensbank is gecreëerd teneinde „elke lidstaat de mogelijkheid te bieden na te gaan of een onderdaan van een derde land of een staatloze die illegaal op zijn grondgebied verblijft, in een andere lidstaat om internationale bescherming heeft verzocht” (zie overwegingen 4-6 van de Eurodac-verordening). Volgens artikel 9, lid 1, van de Eurodac-verordening neemt „[e]lke lidstaat […] onverwijld de vingerafdrukken van alle vingers van elke persoon van 14 jaar of ouder die om internationale bescherming verzoekt en zendt deze […] zo spoedig mogelijk en uiterlijk 72 uur na de indiening van zijn verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 20, lid 2, van [de Dublin III-verordening], toe aan het centraal systeem”.

[…]

3. De Commissie stelt door middel van uitvoeringshandelingen twee lijsten vast, waarin […] de bewijsmiddelen en indirecte bewijzen worden vermeld, en herziet deze lijsten periodiek. […].

[…]

6. Indien de verzoekende lidstaat […] met spoed om antwoord vraagt, stelt de aangezochte lidstaat alles in het werk om zich te houden aan de gevraagde termijn. In uitzonderlijke gevallen, waarin kan worden aangetoond dat de behandeling van een verzoek tot overname van een verzoeker buitengewoon complex is, kan de aangezochte lidstaat na de gevraagde termijn antwoorden, maar in ieder geval binnen een maand. […]

7. Het zonder reactie laten verstrijken van de in lid 1 bedoelde termijn van twee maanden en van de in lid 6 bedoelde termijn van een maand, staat gelijk met aanvaarding van het overnameverzoek en houdt de verplichting in om de persoon over te nemen en te zorgen voor passende regelingen voor de aankomst."

9. Artikel 23:

„1. Wanneer een lidstaat waar een persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder b), c) of d), een nieuw verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, van oordeel is dat een andere lidstaat verantwoordelijk is overeenkomstig artikel 20, lid 5, en artikel 18, lid 1, onder b), c) of d), kan hij die andere lidstaat verzoeken de betrokken persoon terug te nemen.

2. Een verzoek tot terugname wordt zo snel mogelijk ingediend en in ieder geval binnen twee maanden na ontvangst van de Eurodac-treffer op grond van artikel 9, lid 5, van [de Eurodac-verordening].

Indien het verzoek tot terugname is gebaseerd op ander bewijs dan de gegevens uit het Eurodac-systeem, wordt het terugnameverzoek aan de aangezochte lidstaat gezonden binnen drie maanden na de indiening van het verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 20, lid 2.

3. Indien het verzoek tot terugname niet binnen de in lid 2 vermelde termijnen wordt ingediend, berust de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming bij de lidstaat waar het nieuwe verzoek is ingediend.

4. Een verzoek tot terugname wordt ingediend met behulp van een standaardformulier en gestaafd met bewijsmiddelen of indirecte bewijzen, als omschreven in de in artikel 22, lid 3, vermelde lijsten, en/of relevante elementen uit de verklaringen van de betrokkene, op grond waarvan de autoriteiten van de aangezochte lidstaat kunnen nagaan of deze lidstaat op grond van de criteria van deze verordening verantwoordelijk is.

De Commissie stelt door middel van uitvoeringshandelingen eenvormige voorwaarden vast voor het voorbereiden en het indienen van verzoeken tot terugname.[…]"

10. Artikel 25:

„1. De aangezochte lidstaat verifieert de gegevens en neemt een besluit over het terugnameverzoek, en wel zo spoedig mogelijk en in ieder geval uiterlijk één maand na ontvangst van het verzoek. Wanneer het verzoek is gebaseerd op uit het Eurodac-systeem verkregen gegevens, wordt die termijn teruggebracht tot twee weken.

2. Het zonder reactie laten verstrijken van de in lid 1 genoemde termijn van één maand of twee weken, staat gelijk met aanvaarding van het verzoek en houdt de verplichting in om de betrokken persoon terug te nemen en te zorgen voor passende regelingen voor de aankomst."

11. Artikel 29:

„1. De verzoeker […] wordt overeenkomstig het nationale recht van de verzoekende lidstaat, na overleg tussen de betrokken lidstaten, overgedragen van de verzoekende lidstaat aan de verantwoordelijke lidstaat zodra dat praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen een termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het verzoek van een andere lidstaat om de betrokkene over of terug te nemen of vanaf de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar wanneer dit […] opschortende werking heeft.

[…]

2. Indien de overdracht niet plaatsvindt binnen de gestelde termijn van zes maanden, komt de verplichting voor de verantwoordelijke lidstaat om de betrokkene over te nemen of terug te nemen, te vervallen, en gaat de verantwoordelijkheid over op de verzoekende lidstaat. Indien de overdracht wegens gevangenzetting van de betrokkene niet kon worden uitgevoerd, kan deze termijn tot maximaal één jaar worden verlengd of tot maximaal 18 maanden indien de betrokkene onderduikt.

[…]"

12. Artikel 37:

„1. Wanneer de lidstaten het blijvend oneens zijn over elke aangelegenheid die betrekking heeft op de toepassing van deze verordening, kunnen zij gebruikmaken van de bemiddelingsprocedure van lid 2.

2. De bemiddelingsprocedure wordt ingeleid door een verzoek dat door een van de lidstaten die het niet eens zijn tot de voorzitter van het comité ingesteld bij artikel 44 wordt gericht. Door te aanvaarden dat gebruik wordt gemaakt van de bemiddelingsprocedure, verbinden de betrokken lidstaten zich ertoe zoveel mogelijk rekening te houden met de oplossing die zal worden voorgesteld.

De voorzitter van het comité wijst drie leden van het comité aan die drie lidstaten vertegenwoordigen die niet bij de zaak zijn betrokken. Deze ontvangen, schriftelijk of mondeling, de argumenten van de partijen en stellen binnen een termijn van één maand, in voorkomend geval na een stemming, één oplossing voor.

[…]

De voorgestelde oplossing is definitief, ongeacht of zij door de partijen wordt aanvaard of verworpen, en kan in geen geval worden herzien."

2. Verordening nr. 1560/2003

13. Artikel 5 van verordening nr. 1560/2003 bepaalt:

„1. Wanneer de aangezochte lidstaat na onderzoek van oordeel is dat op grond van de voorgelegde elementen niet kan worden besloten dat hij verantwoordelijk is, wordt het negatieve antwoord dat hij de verzoekende lidstaat toezendt uitvoerig gemotiveerd en worden de redenen voor de weigering in detail uiteengezet.

2. Wanneer de verzoekende lidstaat van oordeel is dat de weigering op een beoordelingsfout berust of wanneer hij over aanvullende elementen beschikt die hij kan doen gelden, kan hij vragen dat zijn verzoek opnieuw wordt onderzocht. Van deze mogelijkheid moet gebruik worden gemaakt binnen de drie weken na ontvangst van het negatieve antwoord. De aangezochte lidstaat beijvert zich om binnen twee weken te antwoorden. Deze aanvullende procedure leidt er in geen geval toe dat de in artikel 18, leden 1 en 6, en artikel 20, lid 1, onder b), van [de Dublin II-verordening] bedoelde termijnen opnieuw ingaan."

3. Richtlijn 2013/32

14. Artikel 31, lid 3, van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming [6], luidt als volgt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de behandelingsprocedure binnen zes maanden na de indiening van het verzoek wordt afgerond.

Wanneer een verzoek onder de procedure van verordening (EU) nr. 604/2013 valt, vangt de termijn van zes maanden aan op het tijdstip waarop overeenkomstig die verordening wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek, de verzoeker zich op het grondgebied van die lidstaat bevindt en de bevoegde autoriteit de verzoeker heeft overgenomen.

De lidstaten kunnen de in dit lid bepaalde termijn van zes maanden met ten hoogste negen maanden verlengen wanneer:

a) complexe feiten en/of juridische kwesties aan de orde zijn;

b) een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden;

[…]

Bij wijze van uitzondering kunnen de lidstaten, in naar behoren gerechtvaardigde gevallen, de in dit lid bepaalde termijnen met ten hoogste drie maanden overschrijden wanneer dit noodzakelijk is met het oog op een behoorlijke en volledige behandeling van het verzoek om internationale bescherming."

B. Nederlands recht

15. De relevante artikelen van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: „Awb") zijn de volgende:

16. Artikel 4:17, lid 1:

„Indien een beschikking op aanvraag niet tijdig wordt gegeven, verbeurt het bestuursorgaan aan de aanvrager een dwangsom voor elke dag dat het in gebreke is, doch voor ten hoogste 42 dagen. […]"

17. Artikel 6:2, aanhef en onder b):

„Voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep worden met een besluit gelijkgesteld: het niet tijdig nemen van een besluit."

6 PB 2013, L 180, blz. 60, met rectificatie in PB 2015, L 29, blz. 18.

18. Artikel 6:12, lid 2:

„Het beroepschrift kan worden ingediend zodra: a) het bestuursorgaan in gebreke is tijdig een besluit te nemen […], en b) twee weken zijn verstreken na de dag waarop belanghebbende het bestuursorgaan schriftelijk heeft medegedeeld dat het in gebreke is."

19. Artikel 8:55b, lid 1:

„Indien het beroep is gericht tegen het niet tijdig nemen van een besluit, doet de bestuursrechter binnen acht weken nadat het beroepschrift is ontvangen en aan de vereisten van artikel 6:5 is voldaan, uitspraak met toepassing van artikel 8:54, tenzij de bestuursrechter een onderzoek ter zitting nodig acht."

20. Artikel 8:55c:

„Indien het beroep gegrond is, stelt de bestuursrechter desgevraagd tevens de hoogte van de […] verbeurde dwangsom vast. […]"

21. Volgens artikel 8:55d, lid 1, Awb bepaalt de bestuursrechter, indien het beroep gegrond is en nog geen besluit is bekendgemaakt, dat het bestuursorgaan binnen twee weken na de dag waarop de uitspraak wordt verzonden alsnog een besluit bekendmaakt. Ingevolge lid 2, verbindt de bestuursrechter aan zijn uitspraak een nadere dwangsom voor iedere dag dat het bestuursorgaan in gebreke blijft de uitspraak na te leven.

III. Hoofdgeding en prejudiciële vragen

A. Zaak C-47/17

22. Op 24 januari 2016 heeft verzoeker in het hoofdgeding, die de Syrische nationaliteit bezit, bij de Staatssecretaris in Nederland een aanvraag ingediend tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd. Diezelfde dag heeft de Staatssecretaris een Eurodac-treffer (hit) betreffende deze verzoeker ontvangen waaruit bleek dat deze op 22 januari 2016 in de Bondsrepubliek Duitsland een verzoek om internationale bescherming had ingediend. [7]

23. Op 24 maart 2016 heeft de Staatssecretaris op grond van artikel 18, lid 1, onder b), van de Dublin III-verordening bij de Duitse autoriteiten een verzoek tot terugname van verzoeker in het hoofdgeding gedaan.

24. Op 7 april 2016 hebben de Duitse autoriteiten het terugnameverzoek afgewezen. [8]

7 In haar schriftelijke opmerkingen meent de Commissie dat verzoeker in het hoofdgeding geen verzoek om internationale bescherming heeft ingediend bij de Bondsrepubliek Duitsland. Zij merkt op dat „in een brief van de advocaat van de betrokkene aan de Nederlandse autoriteiten wordt verwezen naar een brief van 4 juli 2016 van het Duitse *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* waarin zou staan dat van alle vreemdelingen die Duitsland inreizen vingerafdrukken worden afgenomen en dat deze vingerafdrukken in Eurodac allemaal onder ‚categorie 1' – de categorie voor asielzoekers, te onderscheiden van de categorie voor de in verband met illegale buitengrensoverschrijding aangehouden personen – worden opgeslagen, ongeacht of er daadwerkelijk een asielverzoek is ingediend. Deze wijze van registratie zou er inmiddels toe geleid hebben dat de Duitse autoriteiten claimverzoeken van de Nederlandse dienst, zoals in onderhavig geval, hebben geweigerd, omdat er geen asiel is aangevraagd" (zie punt 8 van die opmerkingen).

8 Volgens de Commissie antwoordden de Duitse autoriteiten op 7 april 2016 „om de antwoordtermijn van artikel 25, eerste lid, van de Dublin III-verordening te respecteren voor het ogenblik negatief. Het antwoord vereist[e] verder onderzoek in Duitsland, waarover [de Nederlandse autoriteiten] zonder uitnodiging zouden worden geïnformeerd" (zie punt 5 van deze schriftelijke opmerkingen).

25. Op 14 april 2016 heeft de Staatssecretaris overeenkomstig artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 bij de Duitse autoriteiten een verzoek tot heroverweging ingediend, dat onbeantwoord is gebleven.

26. Bij brief van 29 augustus 2016 heeft verzoeker in het hoofdgeding de Staatssecretaris verzocht zijn aanvraag in behandeling te nemen en de afwijzing van de Duitse autoriteiten van 7 april 2016 als een definitieve afwijzing aan te merken. De Staatssecretaris heeft op dit verzoek niet inhoudelijk gereageerd.

27. Verzoeker in het hoofdgeding is vanaf 14 november 2016 in honger- en dorststaking gegaan.

28. Op 17 november 2016 heeft hij bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen het niet tijdig nemen van een besluit op zijn aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, en heeft hij verzocht dat de Staatssecretaris zou worden veroordeeld tot betaling van een dwangsom vanaf het moment dat hij in gebreke was om een besluit te nemen en dat hem zou worden opgedragen alsnog een besluit te nemen binnen een door de verwijzende rechter te bepalen termijn, op straffe van een nadere dwangsom van 100 EUR per dag. [9]

29. Omstreeks 23 november 2016 is verzoeker in het hoofdgeding weer gaan eten en drinken.

30. Op 22 december 2016 heeft de Staatssecretaris de verwijzende rechter bericht dat hij op 14 december 2016 het bij de Duitse autoriteiten ingediende verzoek tot terugname had ingetrokken en dat de asielaanvraag van verzoeker in het hoofdgeding thans was opgenomen in de Nederlandse Algemene Asielprocedure.

31. Bij besluit van 26 januari 2017 is aan verzoeker in het hoofdgeding de vluchtelingenstatus verleend.

32. Tussen partijen in het hoofdgeding is in geschil of de termijn voor de Staatssecretaris om te beslissen op de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd die verzoeker in het hoofdgeding op 24 januari 2016 had ingediend, inmiddels was verstreken.

33. In dit verband voert verzoeker in het hoofdgeding met name aan dat na het verstrijken van de in de artikelen 23 en 25 van de Dublin III-verordening voor de terugnameprocedure gestelde termijnen, moet zijn bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is. In geval van een tijdig negatief antwoord van de aangezochte lidstaat op het terugnameverzoek, rust de verantwoordelijkheid vanaf dat moment bij de verzoekende lidstaat. Bijgevolg ging de beslistermijn voor een asielverzoek op dat tijdstip in. Nu de Duitse autoriteiten het terugnameverzoek op 7 april 2016 hebben geweigerd, was het Koninkrijk der Nederlanden vanaf die datum verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek, zodat de beslistermijn voor dat verzoek op 7 oktober 2016 is verstreken.

34. De Staatssecretaris meent daarentegen dat de beslistermijn voor dat verzoek pas is ingegaan op 14 december 2016, de datum waarop het Koninkrijk der Nederlanden zich verantwoordelijk heeft verklaard voor de behandeling ervan.

35. Daarop heeft de verwijzende rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Dient de aangezochte lidstaat, gelet op het doel, de inhoud en de strekking van de [Dublin III-]verordening en [richtlijn 2013/32], binnen twee weken te reageren op het verzoek om heroverweging zoals opgenomen in artikel 5, tweede lid, [van verordening nr. 1560/2003]?

9 Ter terechtzitting van 16 januari 2018 heeft de advocaat van verzoeker in het hoofdgeding in zaak C-47/17 bevestigd dat de dwangsom in die zin moet worden begrepen dat het gaat om een voor elke dag vertraging te betalen bedrag, tevens voor het verleden, binnen de termijn die is gesteld voor de vaststelling van een besluit door het bestuursorgaan.

2) Indien het antwoord op de eerste vraag ontkennend luidt, geldt dan, gelet op de laatste zin van artikel 5, tweede lid, [van verordening nr. 1560/2003], de termijn van maximaal één maand zoals is aangegeven in artikel 20, eerste lid, onder b), van de [Dublin II-verordening] (thans artikel 25, eerste lid, van de [Dublin III-verordening])?

3) Indien het antwoord op de eerste en tweede vraag ontkennend luidt, heeft de aangezochte lidstaat, vanwege het woord ‚beijvert' in artikel 5, tweede lid, [van verordening nr. 1560/2003], een redelijke termijn om op het verzoek tot heroverweging te reageren?

4) Indien inderdaad sprake is van een redelijke termijn waarbinnen de aangezochte lidstaat op grond van artikel 5, tweede lid, [van verordening nr. 1560/2003] op het heroverwegingsverzoek dient te reageren, is dan, zoals in het onderhavige geval, na verloop van *ruim zes maanden* nog wel sprake van een redelijke termijn? Indien het antwoord op deze vraag ontkennend luidt, wat heeft dan wel als redelijke termijn te gelden?

5) Welke consequentie dient eraan te worden verbonden indien de aangezochte lidstaat niet binnen twee weken, een maand, dan wel een redelijke termijn, reageert op het verzoek om heroverweging? Is de verzoekende lidstaat dan verantwoordelijk voor de inhoudelijke beoordeling van het asielverzoek van de vreemdeling of de aangezochte lidstaat?

6) Indien ervan dient te worden uitgegaan dat de aangezochte lidstaat verantwoordelijk wordt voor de inhoudelijke behandeling van het asielverzoek vanwege het niet tijdig reageren op het verzoek om heroverweging zoals bedoeld in artikel 5, tweede lid, [van verordening nr. 1560/2003], binnen welke termijn dient de verzoekende lidstaat, in het onderhavige geval verweerder, dit dan aan de vreemdeling kenbaar te maken?"

B. Zaak C-48/17

36. Op 22 september 2015 heeft verzoeker in het hoofdgeding, die de Eritrese nationaliteit bezit, in Nederland een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd ingediend. Blijkens Eurodac had hij op 9 juni 2015 in Zwitserland reeds een verzoek om internationale bescherming ingediend.

37. Hoewel het verzoek om een prejudiciële beslissing daarover geen gegevens bevat, lijkt uit het nationale dossier te volgen dat verzoeker in het hoofdgeding via de Middellandse Zee eind mei 2015 in Italië is aangekomen, waar echter geen vingerafdrukken van hem werden genomen. Vervolgens heeft hij zich naar Zwitserland begeven, waar hij op 8 juni 2015 aankwam. Op 17 september 2015 heeft hij Zwitserland verlaten en is hij via Frankrijk naar Nederland gereisd.

38. Op 20 november 2015 heeft de Staatssecretaris krachtens artikel 18, lid 1, onder b), van de Dublin III-verordening bij de Zwitserse autoriteiten een verzoek tot terugname van verzoeker in het hoofdgeding ingediend.

39. Op 25 november 2015 hebben de Zwitserse autoriteiten dit verzoek afgewezen op grond dat de Zwitserse Bondsstaat voordien bij de Italiaanse Republiek een verzoek tot over- of terugname had ingediend, dat onbeantwoord was gebleven, zodat de Italiaanse Republiek vanaf 1 september 2015 verantwoordelijk zou zijn geworden voor de behandeling van het asielverzoek.

40. Op 27 november 2015 heeft de Staatssecretaris krachtens artikel 18, lid 1, onder b), van de Dublin III-verordening bij de Italiaanse autoriteiten een verzoek tot over- of terugname van verzoeker in het hoofdgeding ingediend.

41. Op 30 november 2015 hebben de Italiaanse autoriteiten dit verzoek afgewezen.

42. Op 1 december 2015 heeft de Staatssecretaris bij de Italiaanse autoriteiten verzocht om heroverweging uit hoofde van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003, en op 18 januari 2016 heeft hij een rappelbrief aan die autoriteiten gezonden.

43. Op 26 januari 2016 hebben de Italiaanse autoriteiten het verzoek tot terugname van verzoeker in het hoofdgeding aanvaard.[10]

44. Bij besluit van 19 april 2016 heeft de Staatssecretaris geweigerd de door verzoeker in het hoofdgeding ingediende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in behandeling te nemen, omdat de Italiaanse Republiek verantwoordelijk zou zijn voor de behandeling van die aanvraag.

45. Verzoeker in het hoofdgeding heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Tevens heeft hij de voorzieningenrechter verzocht om bij wijze van een voorlopige voorziening te bepalen dat het de Staatssecretaris wordt verboden hem uit te zetten tot vier weken nadat de verwijzende rechter op het beroep heeft beslist. Bij beschikking van 30 juni 2016 heeft de voorzieningenrechter de verzochte voorlopige voorziening toegewezen.

46. Partijen zijn het met name oneens over de vraag of de Staatssecretaris verantwoordelijk is geworden voor de behandeling van de door verzoeker in het hoofdgeding op 22 september 2015 ingediende aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, wegens het feit dat de Italiaanse autoriteiten, na eerst het door de Staatssecretaris ingediende verzoek tot over- of terugname te hebben afgewezen, niet binnen de gestelde termijn hebben geantwoord op het verzoek tot heroverweging.

47. Daarop heeft de verwijzende rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Dient de aangezochte lidstaat, gelet op het doel, de inhoud en de strekking van de [Dublin III-]verordening en [richtlijn 2013/32], binnen twee weken te reageren op het verzoek om heroverweging zoals opgenomen in artikel 5, tweede lid, [van verordening nr. 1560/2003]?

2) Indien het antwoord op de eerste vraag ontkennend luidt, geldt dan, gelet op de laatste zin van artikel 5, tweede lid, [van verordening nr. 1560/2003] de termijn van maximaal één maand zoals is aangegeven in artikel 20, eerste lid, onder b), van de [Dublin II-]verordening (thans artikel 25, eerste lid, van de [Dublin III-]verordening)?

3) Indien het antwoord op de eerste en tweede vraag ontkennend luidt, heeft de aangezochte lidstaat, vanwege het woord ‚beijvert' in artikel 5, tweede lid, [van verordening nr. 1560/2003], een redelijke termijn om op het verzoek tot heroverweging te reageren?

4) Indien inderdaad sprake is van een redelijke termijn waarbinnen de aangezochte lidstaat op grond van artikel 5, tweede lid, [van verordening nr. 1560/2003] op het heroverwegingsverzoek dient te reageren, is dan, zoals in het onderhavige geval, na verloop van *zeven en een halve week* nog wel sprake van een redelijke termijn? Indien het antwoord op deze vraag ontkennend luidt, wat heeft dan wel als redelijke termijn te gelden?

10 Hoewel uit het dossier lijkt te volgen dat verzoeker in het hoofdgeding in Italië geen asielverzoek had ingediend, zodat het in casu gaat om een overname (en niet om een terugname), verwijst het aanvaardingbericht van de Italiaanse autoriteiten naar artikel 18, lid 1, onder b), van de Dublin III-verordening. Tevens merk ik op dat volgens de Commissie „op 8 april 2016 de advocaat van betrokkene erop [heeft gewezen] dat Italië niet pas op 26 januari 2016 verantwoordelijk [was geworden], maar op 1 september 2015. De termijn van zes maanden voor de overdracht vermeld in [artikel] 29 van de Dublin III-verordening [was] dus al verstreken" (zie punt 23 van de schriftelijke opmerkingen van de Commissie).

5) Welke consequentie dient eraan te worden verbonden indien de aangezochte lidstaat niet binnen twee weken, dan wel een redelijke termijn, reageert op het verzoek om heroverweging? Is de verzoekende lidstaat dan verantwoordelijk voor de inhoudelijke beoordeling van het asielverzoek van de vreemdeling of de aangezochte lidstaat?

6) Indien ervan dient te worden uitgegaan dat de aangezochte lidstaat verantwoordelijk wordt voor de inhoudelijke behandeling van het asielverzoek vanwege het niet tijdig reageren op het verzoek om heroverweging zoals bedoeld in artikel 5, tweede lid, [van verordening nr. 1560/2003], binnen welke termijn dient de verzoekende lidstaat, in het onderhavige geval verweerder, dit dan aan de vreemdeling kenbaar te maken?"

IV. Procedure bij het Hof

48. Bij beslissing van de president van het Hof van 13 februari 2016 zijn de zaken C-47/17 en C-48/17 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest, daar de prejudiciële vragen, die in deze twee zaken door dezelfde rechterlijke instantie zijn voorgelegd, in wezen gelijk zijn. [11]

49. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door verzoeker in het hoofdgeding in zaak C-47/17, door de Nederlandse en de Hongaarse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en van de Zwitserse Bondsstaat, alsmede door de Commissie.

50. Bij brief van 16 oktober 2017 is de in artikel 23 van het Statuut van het Hof bedoelde belanghebbende partijen verzocht kort te antwoorden op schriftelijke vragen.

51. Schriftelijke antwoorden zijn neergelegd door verzoekers in de hoofdgedingen in de gevoegde zaken C-47/17 en C-48/17, door de Nederlandse en de Duitse regering en door de Commissie.

52. Verzoekers in de hoofdgedingen in de gevoegde zaken C-47/17 en C-48/17, de Nederlandse en de Duitse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk alsmede de Commissie hebben ter terechtzitting van 16 januari 2018 mondelinge opmerkingen gemaakt.

V. Beoordeling

A. Opmerkingen vooraf

53. Het beginsel van wederzijds vertrouwen, dat ten grondslag ligt aan het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, heeft de Uniewetgever ertoe gebracht, onder meer, de Dublin III-verordening vast te stellen, allereerst om de behandeling van verzoeken om internationale bescherming te stroomlijnen en te voorkomen dat het stelsel verstopt raakt doordat de autoriteiten van de staten verschillende asielverzoeken van één verzoeker dienen te behandelen, en vervolgens om meer rechtszekerheid te bieden bij de bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek en om aldus „forum shopping" te voorkomen. *Het geheel heeft hoofdzakelijk tot doel om in het belang van zowel de asielzoekers als de deelnemende staten de behandeling van asielverzoeken sneller te laten verlopen.* [12]

11 De woorden *„ruim zes maanden"* in de vierde vraag in zaak C-47/17 zijn in zaak C-48/17 vervangen door de woorden *„zeven en halve week"*, en de woorden *„een maand"* in de vijfde vraag in zaak C-47/17 ontbreken in de eerste zin van de vijfde vraag in zaak C-48/17.

12 Zie in die zin arrest van 10 december 2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, punten 53 en 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Cursivering van mij.

54. De Dublin III-verordening heeft volgens artikel 1 ervan dus tot doel criteria en instrumenten vast te stellen om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een derdelander of een staatloze bij een van de lidstaten is ingediend. [13]

1. Over- en terugnameprocedures

55. „[E]en asielaanvraag die door een onderdaan van een derde land of een staatloze op het grondgebied van een van de lidstaten wordt ingediend, [wordt] volgens artikel 3, lid 1, van de Dublin III-verordening in beginsel behandeld door een enkele lidstaat, namelijk de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III van die verordening genoemde criteria verantwoordelijk is". [14] Artikel 7, lid 1, van de Dublin III-verordening preciseert dat de criteria aan de hand waarvan de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald, van toepassing zijn in de volgorde waarin zij voorkomen in hoofdstuk III van die verordening. Naast de criteria in hoofdstuk III van de Dublin III-verordening voor de aanwijzing van één lidstaat als verantwoordelijk voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, stelt hoofdstuk VI echter procedures in voor over- en terugname door een andere lidstaat, die, *op dezelfde voet als de criteria in hoofdstuk III van die verordening*, bijdragen tot de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat. [15]

56. De bepalingen die de bij de Dublin III-verordening ingestelde over- en terugnameprocedures regelen, bevatten een reeks dwingende termijnen en schrijven voor wat de gevolgen zijn wanneer deze termijnen zijn verstreken. Mijns inziens ligt aan de dwingende termijnen in hoofdstuk VI van de Dublin III-verordening het doel ten grondslag om de behandeling van verzoeken om internationale bescherming sneller te laten verlopen in het belang van zowel de asielzoekers als de deelnemende staten.

13 Blijkens overweging 4 van de Dublin III-verordening moet het Gemeenschappelijk Europees asielstelsel een duidelijke en hanteerbare methode bevatten om vast te stellen welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Volgens overweging 5 van deze verordening moet „deze methode […] zijn gebaseerd op objectieve en zowel voor de lidstaten als voor de betrokken asielzoekers eerlijke criteria. Met de methode moet met name snel kunnen worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is teneinde de daadwerkelijke toegang tot de procedures voor het verlenen van internationale bescherming te waarborgen en de doelstelling om verzoeken om internationale bescherming snel te behandelen, niet te ondermijnen."

14 Arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 56). Hoofdstuk IV van de Dublin III-verordening noemt de situaties waarin een lidstaat in afwijking van die criteria kan worden beschouwd verantwoordelijk te zijn voor de behandeling van een asielverzoek.

15 Zie in die zin arrest van 25 oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, punt 39). In punt 53 van het arrest van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), heeft het Hof geoordeeld dat „de bepalingen in artikel 21, lid 1, van de verordening niet alleen zijn bedoeld om een regeling voor de overnameprocedure te treffen, maar dat zij tegelijk ook, tezamen met de criteria in hoofdstuk III van die verordening, bijdragen tot de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat in de zin van diezelfde verordening. Bijgevolg kan een besluit tot overdracht aan een andere lidstaat dan die waarin het verzoek om internationale bescherming is ingediend, niet geldig worden genomen wanneer de termijnen in die bepalingen eenmaal zijn verstreken."

57. Zo bepaalt artikel 21, lid 1, van de Dublin III-verordening dat het verzoek van een lidstaat tot overname door een andere lidstaat zo spoedig mogelijk en in ieder geval binnen drie maanden na de indiening van het verzoek om internationale bescherming moet worden ingediend.[16] De Uniewetgever heeft bepaald welke gevolgen het verstrijken van deze termijnen heeft, door in artikel 21, lid 1, derde alinea, van de Dublin III-verordening te preciseren dat, indien genoemd verzoek niet binnen die termijnen wordt gedaan, de lidstaat waarbij het verzoek om internationale bescherming is ingediend, verantwoordelijk is voor de behandeling ervan.[17]

58. In punt 62 van het arrest van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), heeft het Hof geoordeeld dat ingevolge artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening een verzoeker om internationale bescherming zich er in het kader van een rechtsmiddel tegen een jegens hem genomen overdrachtsbesluit op kan beroepen dat de termijn in artikel 21, lid 1, van genoemde verordening is verstreken.

59. Voorts heeft de lidstaat die om overname wordt verzocht, overeenkomstig artikel 22, lid 1, van de Dublin III-verordening een termijn van twee maanden om een overnameverzoek expliciet te aanvaarden.[18] Indien de aangezochte lidstaat de in lid 1 genoemde termijn van twee maanden[19] zonder reactie op dit verzoek laat verstrijken, staat dit krachtens artikel 22, lid 7, van de Dublin III-verordening gelijk met impliciete aanvaarding van het verzoek en houdt dit de verplichting in om de persoon over te nemen.

60. Ingevolge artikel 23, lid 2, eerste alinea, van de Dublin III-verordening wordt een verzoek tot terugname zo snel mogelijk ingediend en in ieder geval binnen twee maanden na ontvangst van de Eurodac-treffer. Indien het verzoek tot terugname is gebaseerd op ander bewijs dan de gegevens uit het Eurodac-systeem, moet het terugnameverzoek volgens artikel 23, lid 2, tweede alinea, van deze verordening aan de aangezochte lidstaat worden gezonden binnen drie maanden na de indiening van het verzoek om internationale bescherming. Artikel 23, lid 3, van de Dublin III-verordening bepaalt dat indien het verzoek tot terugname niet binnen de in lid 2 vermelde termijnen wordt ingediend, de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming berust bij de lidstaat waar het nieuwe verzoek is ingediend.

61. Artikel 25, lid 2, van de Dublin III-verordening bepaalt dat indien de aangezochte lidstaat de termijn van één maand, of van twee weken wanneer het verzoek is gebaseerd op uit het Eurodac-systeem verkregen gegevens, zonder reactie op een terugnameverzoek laat verstrijken, dit gelijkstaat met impliciete aanvaarding van het verzoek en de verplichting inhoudt om de betrokken persoon terug te nemen.

16 Zie arrest van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punt 51). Niettegenstaande deze eerste termijn moet dit verzoek in geval van een Eurodac-treffer met gegevens die zijn opgeslagen overeenkomstig artikel 14 van de Eurodac-verordening, uiterlijk twee maanden na ontvangst van deze treffer worden gedaan. In punt 67 van het arrest van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), heeft het Hof geoordeeld dat reeds uit de bewoordingen van artikel 21, lid 1, van de Dublin III-verordening volgt dat het overnameverzoek dwingend met inachtneming van de in deze bepaling genoemde termijnen moet worden ingediend.

17 Zie arrest van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punt 52). In punt 61 van dat arrest heeft het Hof vastgesteld dat in „artikel 21, lid 1, [derde alinea,] is bepaald dat de verantwoordelijkheid van rechtswege overgaat op de lidstaat waarin het verzoek om internationale bescherming is ingediend wanneer de termijnen in de twee daaraan voorafgaande alinea's zijn verstreken, zonder dat die overgang afhankelijk is gesteld van enige reactie van de aangezochte lidstaat." In punt 54 van dat arrest heeft het Hof geoordeeld dat „[de] bepalingen [van artikel 21, lid 1, van de Dublin III-verordening] dus op doorslaggevende wijze bij[dragen] tot de verwezenlijking van het in overweging 5 van de Dublin III-verordening vermelde doel van een snelle behandeling van verzoeken om internationale bescherming, door te voorzien in de waarborg dat wanneer de overnameprocedure met vertraging wordt gevoerd, het verzoek om internationale bescherming wordt behandeld in de lidstaat waarin dit verzoek is ingediend, om deze behandeling niet nog langer uit te stellen door de vaststelling en uitvoering van een overdrachtsbesluit".

18 Artikel 22, lid 6, van de Dublin III-verordening voorziet in bepaalde omstandigheden in een termijn van één maand om op het overnameverzoek te antwoorden.

19 Of de in lid 6 genoemde termijn van één maand.

62. Evenwel moet worden beklemtoond dat wanneer de aangezochte lidstaat binnen de in artikel 22, leden 1 en 6, en artikel 25, lid 1, van de Dublin III-verordening gestelde termijnen negatief antwoordt op een over- of terugnameverzoek, deze verordening *niet voorschrijft wat de gevolgen van dat antwoord zijn*.[20]

63. In dit verband bepaalt de Dublin III-verordening niet dat dergelijke afwijzende antwoorden er noodzakelijkerwijs toe leiden dat de verzoekende lidstaat verantwoordelijk wordt voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.[21] Voorts preciseert de Dublin III-verordening in deze omstandigheden niet binnen welke termijn moet worden bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.[22]

64. Niettegenstaande dit gebrek aan precisie, meen ik dat wanneer een lidstaat uitvoering geeft aan de Dublin III-verordening, het recht op behoorlijk bestuur – met name het recht van eenieder dat zijn zaken *binnen een redelijke termijn* worden behandeld –, dat een algemeen beginsel van het Unierecht vormt, toepassing vindt in procedures die worden gevoerd door de bevoegde nationale autoriteiten.[23] Bijgevolg dient, ondanks het ontbreken van een dwingende termijn in bepaalde gevallen, binnen een redelijke termijn te worden bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is.

2. Overdrachten

65. In zijn verzoeken om een prejudiciële beslissing verwijst de verwijzende rechter verschillende keren naar het overdrachtsstelsel als bedoeld in artikel 29 van de Dublin III-verordening en naar het in artikel 27 van die verordening genoemde recht om een rechtsmiddel in te stellen.

66. Overeenkomstig artikel 29, lid 1, eerste alinea, van de Dublin III-verordening vindt de overdracht van de betrokken persoon plaats zodra dat praktisch mogelijk is en uiterlijk binnen een termijn van zes maanden *vanaf de aanvaarding van het verzoek door een andere lidstaat* om die persoon over of terug te nemen of vanaf de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar wanneer dit opschortende werking heeft.

67. Artikel 29, lid 2, van die verordening preciseert dat indien de overdracht niet plaatsvindt binnen de gestelde termijn van zes maanden[24], de verplichting voor de verantwoordelijke lidstaat om de betrokkene over te nemen of terug te nemen komt te vervallen en de verantwoordelijkheid overgaat op de verzoekende lidstaat. Volgens het Hof geschiedt deze overgang van de verantwoordelijkheid op de verzoekende lidstaat van rechtswege, zonder dat vereist is dat de verantwoordelijke lidstaat weigert de betrokkene over te nemen of terug te nemen.[25]

20 Volgens de Commissie bevat „[d]e Dublin III-verordening […] geen algemeen toepasselijke regeling voor de termijn waarbinnen de vaststelling van de verantwoordelijkheid van een lidstaat moet zijn afgelopen wanneer de aangezochte lidstaat binnen de termijn van artikel 22, leden 1 en 6, en artikel 25, lid 1, afwijzend heeft gereageerd" (zie blz. 2-3 van de antwoorden op de schriftelijke vragen).

21 Het blijft immers nog de vraag of de in hoofdstuk III van de Dublin III-verordening vastgestelde criteria nog steeds van toepassing zijn dan wel of de verantwoordelijkheid automatisch overgaat op de verzoekende lidstaat.

22 Mijns inziens is de Dublin III-verordening in dit opzicht nogal lacuneus.

23 Arrest van 8 mei 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punten 49 en 50).

24 Ingevolge artikel 29, lid 2, tweede volzin, van de Dublin III-verordening kan deze termijn, „[i]ndien de overdracht wegens gevangenzetting van de betrokkene niet kon worden uitgevoerd, […] tot maximaal *één jaar* worden verlengd of tot maximaal *18 maanden* indien de betrokkene onderduikt". Cursivering van mij.

25 Arrest van 25 oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, punten 27, 29 en 34). In punt 39 van dat arrest oordeelt het Hof dat „[d]e bij de Dublin III-verordening ingestelde procedures voor overname en terugname in het bijzonder met inachtneming van een reeks bindende termijnen [moeten] worden gevoerd, waaronder de in artikel 29, leden 1 en 2, van deze verordening genoemde termijn van zes maanden. Hoewel deze bepalingen bedoeld zijn om een regeling voor deze procedures te treffen, dragen zij tegelijkertijd ook, op dezelfde voet als de criteria in hoofdstuk III van die verordening, bij tot de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat". Voorts heeft het Hof in punt 41 van dat arrest geoordeeld dat „de in artikel 29 van de Dublin III-verordening genoemde termijnen tot doel hebben niet alleen om de vaststelling van het overdrachtsbesluit te regelen, maar tevens de uitvoering ervan".

68. Volgens artikel 27, lid 1, van de Dublin III-verordening heeft de persoon die om internationale bescherming verzoekt, het recht bij een rechterlijke instantie een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen het overdrachtsbesluit in te stellen ten aanzien van de feiten en het recht. Bovendien moet volgens artikel 27, lid 3, onder c), van de Dublin III-verordening de aangezochte rechterlijke instantie, wanneer het nationale recht bepaalt dat de betrokkene een rechterlijke instantie kan verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar, binnen een redelijke termijn een beslissing over dit verzoek nemen en haar beslissing motiveren indien zij dat verzoek afwijst.

69. Wat de termijn van zes maanden betreft die is gesteld in artikel 29, leden 1 en 2, van de Dublin III-verordening, volgt uit punt 44 van het arrest van 25 oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), dat de persoon die om internationale bescherming verzoekt, over een doeltreffend en snel rechtsmiddel dient te beschikken waarmee hij kan aanvoeren dat die termijn is verstreken.

70. Daar in zaak C-47/17 de Duitse autoriteiten het verzoek van de Staatssecretaris tot over- of terugname van de betrokkene hebben afgewezen [26], en zelfs niet hebben geantwoord op het verzoek tot heroverweging van de Staatssecretaris [27], is de kwestie van een overdracht krachtens artikel 29 van de Dublin III-verordening mijns inziens voorbarig of zelfs irrelevant, omdat niet is bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is.

71. Tevens merk ik op dat de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen in zaak C-48/17 erop heeft gewezen dat „[o]p 31 maart 2016 de Nederlandse autoriteiten de advocaat van betrokkene mee[deelden] dat zij het voornemen hadden zijn asielaanvraag niet te behandelen, maar hem naar de Italiaanse Republiek over te dragen. […] Op 8 april 2016 wijst de advocaat van betrokkene erop dat Italië niet pas op 26 januari 2016 verantwoordelijk werd, maar op 1 september 2015. De termijn van zes maanden voor de overdracht vermeld in [artikel] 29 van de Dublin III-verordening is dus al verstreken. In een nadere aanvulling van de gronden van beroep van 27 september 2016 suggereert de advocaat van betrokkene dat een prejudiciële vraag nuttig zou zijn voor de uitlegging van artikel 5 van verordening [nr.] 1560/2003 alsmede voor die van artikel 29 van de Dublin III-verordening – er rijst immers de vraag in hoeverre de Italiaanse Republiek verantwoordelijk is voor de asielaanvraag van betrokkene nu niet is komen vast te staan dat de Zwitserse Bondsstaat de termijn van zes maanden van [artikel] 29 heeft verlengd, door de Italiaanse Republiek op de hoogte te stellen dat betrokkene niet [kon] worden overgedragen door de Zwitserse Bondsstaat omdat hij deze staat met onbekende bestemming verlaten [had].”

72. Beklemtoond zij dat de verwijzende rechter geen vraag heeft gesteld over artikel 29 van de Dublin III-verordening. Zijn vragen betreffen immers uitsluitend artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003. Daaruit volgt dat de vraag of de overdrachtstermijnen van artikel 29 van de Dublin III-verordening in de gevoegde zaken C-47/17 en C-48/17 in acht zijn genomen, niet aan het Hof is voorgelegd.

3. Artikel 31, lid 3, van richtlijn 2013/32

73. Artikel 31, lid 1, van richtlijn 2013/32 bepaalt dat „[d]e lidstaten […] verzoeken om internationale bescherming [behandelen] in een behandelingsprocedure […]”. Voorts, overeenkomstig artikel 31, lid 3, van die richtlijn „[zorgen] [d]e lidstaten […] ervoor dat de behandelingsprocedure binnen zes maanden na de indiening van het verzoek wordt afgerond”. Volgens deze bepaling vangt de termijn van zes maanden aan op het tijdstip waarop overeenkomstig de Dublin III-verordening wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek, de verzoeker zich op het grondgebied van die lidstaat bevindt en de bevoegde autoriteit de verzoeker heeft overgenomen.

26 Zie punt 24 van deze conclusie.

27 Zie punt 25 van deze conclusie.

74. Daaruit volgt dat de behandeling van verzoeken om internationale bescherming *duidelijk* plaatsvindt *nadat* is vastgesteld welke lidstaat overeenkomstig de Dublin III-verordening verantwoordelijk is en in voorkomend geval *na* de overdracht van de betrokkene. [28] Ondanks het feit dat in de Dublin III-verordening bepaalde dwingende termijnen zijn vastgelegd, kunnen die vaststelling en de overdracht relatief lang duren, niettegenstaande het gebod van spoed indien met de over- of terugnameprocedures is aangevangen en indien de betrokkene gebruik maakt van de hem geboden mogelijkheid van beroep of bezwaar met schorsende werking. [29] Het is dus, ondanks de pogingen daartoe door de verwijzende rechter, onmogelijk om in abstracto een maximumtermijn, of zelfs een redelijke termijn, te bepalen voor die vaststelling. [30] Elk geval moet afzonderlijk worden beoordeeld.

75. Tevens moet worden opgemerkt dat het Hof in het arrest van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punt 102) heeft beklemtoond dat de bepalingen van de Dublin III-verordening en van richtlijn 2013/32 twee verschillende procedures instellen, die elk hun eigen eisen hebben en – met name wat de termijnen betreft – aan verschillende regelingen zijn onderworpen.

76. De door de verwijzende rechter gestelde vragen over de heroverwegingsprocedure als bedoeld in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003, dienen in deze context te worden onderzocht.

B. Eerste prejudiciële vraag

77. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de aangezochte lidstaat, gelet op het doel, de inhoud en de strekking van de Dublin III-verordening en van richtlijn 2013/32, binnen twee weken dient te reageren op het verzoek om heroverweging als bedoeld in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003. Hiermee wordt met name gevraagd dat wordt vastgesteld of de termijn voor een reactie op het verzoek om een nieuw onderzoek (heroverweging) als bedoeld in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 voor de aangezochte lidstaat een dwingende termijn is waarvan niet-inachtneming tot verantwoordelijkheid van die lidstaat voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming leidt.

78. Alvorens deze vraag te behandelen moet eerst worden onderzocht wat de aard is van de bij artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 ingestelde procedure en wat daarvan de eventuele rechtsgrondslag is. [31]

28 Volgens de Commissie blijkt „[u]it artikel 31, lid 3, tweede alinea, van richtlijn 2013/32 duidelijk […] dat de (verlengbare) termijn van zes maanden voor de behandeling van het asielverzoek aanvangt op het tijdstip waarop overeenkomstig de [Dublin III]-verordening wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is, de verzoeker zich op het grondgebied van die lidstaat bevindt en de bevoegde autoriteit de verzoeker heeft overgenomen" (zie punt 72 van haar opmerkingen).

29 In haar antwoorden op de schriftelijke vragen van het Hof meent de Duitse regering dat niettegenstaande het feit dat de Dublin III-verordening een snelle behandeling van verzoeken om internationale bescherming tot doel heeft, de procedure evenwel „niet in alle gevallen […] zo kort mogelijk [kan] worden gehouden, daar de verzoeker door het instellen van een rechtsmiddel tegen [het] besluit, respectievelijk door onderduiken of wegens strafrechtelijke detentie de procedure kan verlengen. In die gevallen voorziet de Dublin III-verordening zelf in een latere aanvang of een verlenging van de in artikel 29, lid 1, eerste alinea, gestelde termijn van zes maanden" (zie punt 5 van haar antwoorden op de vragen).

30 En bijgevolg de maximale termijn voor behandeling van een verzoek om internationale bescherming, die pas aanvangt wanneer is vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is, en dit uitsluitend indien is voldaan aan de andere voorwaarden van artikel 31, lid 3, van richtlijn 2013/32.

31 In zijn brief van 16 oktober 2017 aan de belanghebbende partijen in de zin van artikel 23 van zijn Statuut, heeft het Hof aan hen vragen gesteld over de rechtsgrondslag van de bij artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 ingestelde aanvullende procedure. Verzoeker in het hoofdgeding in zaak C-48/17 meent dat de Dublin III-verordening de Commissie geen enkele bevoegdheid verleent om een heroverwegingsprocedure in te leiden. Volgens de Duitse regering bevat de Dublin III-verordening weliswaar geen enkele uitdrukkelijke machtigingsgrondslag voor de instelling van de heroverwegingsprocedure, doch preciseert verordening nr. 1560/2003 „in overweging 1 [ervan] dat voor de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de Dublin III-verordening een aantal concrete regelingen worden moeten gepreciseerd. Doel is onder meer om de ‚behandeling' van verzoeken te vergemakkelijken. Daarop ziet ook artikel 5 van [verordening nr. 1560/2003], dat bepalingen bevat over de behandeling van verzoeken voor het geval deze worden afgewezen." Verzoeker in het hoofdgeding in zaak C-48/17 heeft ter terechtzitting van 16 januari 2018 te kennen gegeven dat zijns inziens artikel 29, lid 4, van de Dublin III-verordening niet de rechtsgrondslag voor de betrokken heroverwegingsprocedure kon zijn. De Commissie heeft ter terechtzitting betoogd dat artikel 17, lid 3, van de Dublin II-verordening (dat min of meer overeenkomt met artikel 21, lid 3, van de Dublin III-verordening) alsmede artikel 29, lid 4, van de Dublin III-verordening de rechtsgrondslag van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 vormen. De Nederlandse regering heeft zich in dit verband aangesloten bij de opmerkingen van de Commissie.

79. Blijkens overweging 1 van verordening nr. 1560/2003 beoogt deze verordening bepaalde concrete regelingen te preciseren voor de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de Dublin III-verordening „teneinde de samenwerking tussen de voor de toepassing bevoegde autoriteiten van de lidstaten te vergemakkelijken zowel wat de indiening en de behandeling van de overname- en terugnameverzoeken betreft als wat de verzoeken om informatie en de uitvoering van de overdrachten aangaat".

80. Zoals de Hongaarse regering stelt „heeft verordening nr. 1560/2003 niet tot doel om regels inzake de verantwoordelijkheid vast te stellen waarin [de Dublin III-]verordening nr. 604/2013 niet voorziet". [32]

81. De bij verordening nr. 1560/2003 ingestelde heroverwegingsprocedure is immers niet expliciet voorzien in de Dublin III-verordening, die, zoals de Duitse regering in haar antwoord op de schriftelijke vragen van het Hof beklemtoont, geen uitdrukkelijke machtigingsgrondslag bevat voor de instelling van een dergelijke procedure. [33] Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 preciseert zelf dat de daarbij ingestelde procedure een aanvullende procedure is teneinde, mijns inziens, een betere toepassing van de Dublin III-verordening mogelijk te maken. [34] Dat impliceert dat een verzoek tot heroverweging geen nieuw verzoek tot over- of terugname vormt. [35] Voorts zijn de regels om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming alleen in de Dublin III-verordening vastgelegd. [36]

82. Het is juist dat volgens artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1560/2003 de aangezochte lidstaat waarbij een verzoek tot over- of terugname is ingediend, zijn weigering moet motiveren, en dat volgens artikel 5, lid 2, de verzoekende lidstaat, wanneer hij van oordeel is dat de weigering op een beoordelingsfout berust of wanneer hij over aanvullende elementen beschikt die hij kan doen gelden,

32 Zie punt 17 van de opmerkingen van de Hongaarse regering.

33 De Dublin II-verordening net zo min overigens.

34 En van de Dublin II-verordening in het verleden. Zie in die zin overweging 1 van verordening nr. 1560/2003.

35 Ik ben van mening, overeenkomstig artikel 21, lid 1, en artikel 23, lid 1, van de Dublin III-verordening en het arrest van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punt 67), dat de verzoekende lidstaat na een afwijzend antwoord van de aangezochte lidstaat een nieuw verzoek tot over- of terugname kan indienen, *mits de dwingende termijnen van de artikelen 21 en 23 van de Dublin III-verordening in acht worden genomen*. Daaruit volgt dat de mogelijkheid van parallelle verzoeken tot over- of terugname, althans in theorie, bestaat. Indien de betrokken termijnen zijn verstreken, kan de verzoekende lidstaat een dergelijk verzoek niet meer indienen. In het antwoord van de Commissie op de schriftelijke vragen van het Hof wijst zij erop dat „[d]e procedure van het verzoek om heroverweging in een niet onaanzienlijk aantal gevallen [wordt] gebruikt (2 903 verzoeken in 2015, 8 442 in 2016), en in ruwweg een derde van de gevallen aanleiding [geeft] tot aanvaarding (1 019 van de verzoeken uit 2015, 2 489 van de verzoeken uit 2016)".

36 Zoals ik in punt 111 van deze conclusie zal aangeven is de krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 aangezochte lidstaat slechts verantwoordelijk voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming indien hij deze verantwoordelijkheid binnen een redelijke termijn *uitdrukkelijk* aanvaardt.

kan vragen dat zijn verzoek opnieuw wordt onderzocht. Om die heroverweging moet worden verzocht binnen een dwingende termijn [37] van drie weken na ontvangst van het negatieve antwoord. [38] Diezelfde bepaling schrijft voorts voor dat de aangezochte lidstaat *„zich beijvert"* [39] om daarop „binnen twee weken te antwoorden". [40]

83. Ik voeg daaraan nog twee overwegingen toe. In de eerste plaats, naast het feit dat volgens de bewoordingen van de tekst de termijn van twee weken niet dwingend is [41], verbindt artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 geen enkel rechtsgevolg aan de niet-inachtneming van deze termijn of aan het uitblijven van een antwoord op een verzoek tot heroverweging. [42] Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 bepaalt immers, anders dan artikel 22, lid 7, en artikel 25, lid 2, van de Dublin III-verordening, niet dat de aangezochte lidstaat verplicht zou zijn de betrokkene over of terug te nemen.

37 Hierbij laat de tekst geen twijfel over het gebruik van dwingende bewoordingen: „Van deze mogelijkheid *moet* gebruik worden gemaakt binnen de drie weken na ontvangst van het negatieve antwoord".

38 In punt 53 van haar opmerkingen stelt de Commissie: „Er zijn in de Dublin III-verordening en de ter uitvoering daarvan aangenomen verordening [nr.] 1560/2003 een aantal duidelijk bindende termijnen, maar niet alles is met bindende termijnen geregeld. Precies daarom kan niet tegen een duidelijke tekst worden uitgelegd. In het geval van artikel 5, lid 2, van [verordening nr. 1560/2003] kunnen er wel degelijk situaties zijn waarin de autoriteiten van de aangezochte lidstaat ingewikkelde situaties dienen te onderzoeken, bijvoorbeeld met betrekking tot onbegeleide minderjarigen en mogelijke familieleden; in zulke situaties een korte, bindende termijn opleggen zou indruisen tegen de doelstelling om een correcte aanwijzing van de verantwoordelijke lidstaat door te voeren. Er ligt dus wel degelijk een beleidsoverweging aan de grondslag van de duidelijke bewoordingen van [artikel] 5, lid 2, van verordening 1560/2003."

39 In de Spaanse taalversie: „se esforzará"; in de Deense: „bestraeber"; in de Engelse: „shall endeavour"; in de Italiaanse: „procura di"; in de Hongaarse: „törekszik", en in de Franse: „s'efforce".

40 Ik ben, met de Commissie, van mening dat het woord „zich beijvert" en „de en gelijkaardige uitdrukkingen in de overgrote meerderheid van de taalversies van de verordening, aan duidelijkheid niets te wensen over[laten]" en geen verplichting opleggen om binnen twee weken te antwoorden (zie punten 51 en 52 van haar opmerkingen).Verzoeker in het hoofdgeding in zaak C-47/17 meent dat „in de bewoording ‚zich beijveren', zoals gebruikt in de Nederlandse tekst van artikel 5, tweede lid, van [verordening nr. 1560/2003], slechts een op de aangezochte lidstaat rustende inspanningsverplichting [kan] worden gelezen. Een inspanningsverplichting kan niet meebrengen dat de aangezochte lidstaat *dient* te antwoorden" (zie punt 3.1 van zijn opmerkingen). Volgens de Nederlandse regering is de termijn van twee weken in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 geen dwingende termijn en is de aangezochte lidstaat niet verplicht om binnen twee weken te antwoorden (zie punten 36-38 van haar opmerkingen). Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk moet „de aangezochte lidstaat […] trachten binnen twee weken te antwoorden, maar [is hij] daartoe niet verplicht. […] Het woord ‚beijvert' zou zonder betekenis zijn indien op de aangezochte lidstaat een absolute verplichting zou rusten om binnen twee weken te antwoorden. Het woord duidt erop dat serieuze en werkelijke inspanningen moeten worden gedaan om binnen die termijn te antwoorden, maar het erkent ook dat dit niet altijd mogelijk zal zijn. Dat kan om een groot aantal redenen het geval zijn: bijvoorbeeld, de druk van het grote aantal zaken dat door een aangezochte lidstaat wordt behandeld, of moeilijkheden in het individuele geval dat wordt behandeld. De aangezochte lidstaat is niet absoluut gebonden aan de genoemde termijn van twee weken. […] [Ook kan de situatie worden onderscheiden van] een aantal in de Dublin III-verordening gestelde termijnen: bijvoorbeeld, ingevolge artikel 22 van die verordening, ‚reageert [de aangezochte lidstaat] op het verzoek tot overname van een verzoeker binnen twee maanden nadat hij het heeft ontvangen'. Krachtens artikel 25, lid 1, ‚neemt [de aangezochte lidstaat] een besluit […], en wel zo spoedig mogelijk en in ieder geval uiterlijk één maand na ontvangst van het verzoek'." *„Had de Uniewetgever een absolute verplichting willen opleggen, dan had hij dat in ondubbelzinnige bewoordingen gedaan*." „De aard van de verplichting in artikel 5, lid 2, van [verordening nr. 1560/2003] is anders" (zie punten 11, 12 en 14 van haar opmerkingen; cursivering van mij).

41 Volgens de Nederlandse regering is deze termijn „slechts een richtsnoer voor de aangezochte lidstaat". Volgens de Commissie bedoelt verordening nr. 1560/2003 „niet […] een strikt bindende termijn op te leggen, wel een richtsnoer dat zoveel mogelijk moet worden gevolgd". Het gaat dus om een zuiver indicatieve termijn. De Zwitserse Bondsstaat, die enkel opmerkingen over de eerste vraag heeft ingediend, is minder absoluut, daar hij van mening is dat „[v]oor het feit dat het bij artikel 5, lid 2, van uitvoeringsverordening nr. 1560/2003 louter om een termijn van orde gaat en niet om een fatale termijn, pleiten reeds de bewoordingen van deze bepaling: hiervoor wordt met name gesteund op een aantal taalversies van artikel 5, lid 2, […] die duidelijk maken dat de verplichting van de aangezochte [lidstaat] om binnen twee weken te antwoorden, niet in die zin bedoeld kan zijn dat het niet in acht nemen van deze termijn onmiddellijk juridische gevolgen moet hebben. De verplichting ‚zich te beijveren' impliceert veeleer een zekere flexibiliteit in de tijd voor de beantwoording van het verzoek om heroverweging. De aangezochte staat kan dienovereenkomstig ook na het verstrijken van de termijn van twee weken rechtsgeldig antwoorden op het verzoek. Dat het bij de termijn van artikel 5, lid 2, van uitvoeringsverordening nr. 1560/2003 *niettemin gaat om een plicht die in beginsel moet worden nagekomen en niet enkel om een irrelevante tijdsaanduiding*, daarvoor pleit het doel van de Dublin III-verordening." Cursivering van mij.

42 De regering van het Verenigd Koninkrijk merkt op dat „anders dan bijvoorbeeld bij de artikelen 22 en 25 van de Dublin III-verordening, is er geen sprake van automatische overdracht van de verantwoordelijkheid indien een aangezochte lidstaat verzuimt om […] binnen twee weken […] te antwoorden" (zie punt 20 van haar opmerkingen). Volgens de Hongaarse regering moet worden „vastgesteld […] dat noch [de Dublin III-]verordening noch verordening nr. 1560/2003 uitdrukkelijk rechtsgevolgen verbindt aan het uitblijven van een antwoord op het verzoek om heroverweging of aan de overschrijding van de daartoe gestelde termijn van twee weken, en hier dus ook geen gevolgen aan verbindt voor de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming" (zie punt 18 van haar opmerkingen). In haar antwoorden op de schriftelijke vragen van het Hof stelt de Duitse regering dat „de Dublin III-verordening […] geen rechtsgevolgen [bevat] voor het geval niet wordt geantwoord op het verzoek tot heroverweging van het verzoek om over- of terugname. […] [H]ier [wordt erop] gewezen dat, bij het ontbreken van een rechtsgrondslag in de Dublin III-verordening, het feit dat niet wordt geantwoord niet kan leiden tot overgang van de verantwoordelijkheid".

84. In de tweede plaats omschrijft de Dublin III-verordening niet wat de gevolgen zijn van een afwijzend antwoord op een verzoek tot over- of terugname binnen de termijnen van artikel 22, leden 1 en 6, en van artikel 25, lid 1, van de Dublin III-verordening. Mijns inziens betekent de heroverwegingsprocedure als bedoeld in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 enkel dat er een raadpleging of een gestructureerde dialoog is ingesteld tussen de verzoekende lidstaat en de aangezochte lidstaat, teneinde na een dergelijk negatief antwoord overeenkomstig de Dublin III-verordening de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat, en daarmee de verwezenlijking van de doelen van de Dublin III-verordening, te vergemakkelijken. Indien deze aanvullende procedure binnen een redelijke termijn wordt voltooid en, daardoor, geen afbreuk doet aan het doel van een snelle behandeling van verzoeken om internationale bescherming in het belang van zowel de asielzoekers als de deelnemende lidstaten, vormt zij een instrument dat strookt met een doeltreffende toepassing van de Dublin III-verordening. Ik sta op het standpunt dat wegens het feit dat artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 geenszins dwingend van aard is[43] en gelet op het doel ervan om de toepassing van de Dublin III-verordening te vergemakkelijken, elk bezwaar van ongeldigheid kan worden vermeden.

85. Bijgevolg ben ik van mening dat de eerste prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord: hoewel de aangezochte lidstaat zich moet beijveren om binnen de termijn van twee weken te antwoorden op een verzoek tot heroverweging als bedoeld in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003, bestaat er geen juridische verplichting om binnen die termijn te antwoorden. Voorts verbindt artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 geen enkel rechtsgevolg aan het uitblijven van een antwoord op een verzoek tot heroverweging binnen die termijn.

C. Tweede prejudiciële vraag

86. Met zijn tweede vraag, die is gesteld voor het geval de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter te vernemen of, gelet op artikel 5, lid 2, laatste volzin, van verordening nr. 1560/2003, de termijn van maximaal één maand als bepaald in artikel 25, lid 1, van de Dublin III-verordening, moet worden toegepast.

87. Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 schrijft voor de indiening van een verzoek tot heroverweging een dwingende termijn van drie weken voor en een wenselijke termijn van twee weken om daarop te antwoorden. Opgemerkt zij dat volgens de laatste volzin van deze bepaling de termijnen van artikel 22, leden 1 en 6, en artikel 25, lid 1, van de Dublin III-verordening[44] in geen geval opnieuw ingaan of worden gewijzigd door de „aanvullende" procedure die daarin is voorzien.

88. De heroverwegingsprocedure staat immers duidelijk los van de in de Dublin III-verordening geregelde over- en terugnameprocedures en heeft geen enkele invloed op de in de bepalingen van die verordening vastgelegde termijnen.

43 Zoals blijkt uit de bewoordingen van deze bepaling, in het bijzonder de uitdrukking „zich beijvert".

44 Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 bepaalt dat „[d]e aangezochte lidstaat [zich] beijvert […] om binnen twee weken te antwoorden. Deze aanvullende procedure leidt er in geen geval toe dat de in *artikel 18, leden 1 en 6, en artikel 20, lid 1, onder b), van [de Dublin II-]verordening* bedoelde termijnen opnieuw ingaan." Cursivering van mij. Artikel 18, leden 1 en 6, en artikel 20, lid 1, onder b), van de Dublin II-verordening komen overeen met artikel 22, leden 1 en 6, en artikel 25, lid 1, van de Dublin III-verordening.

89. Gelet op dit duidelijke en scherpe onderscheid meen ik dat de bij artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 vastgelegde termijnen in het bijzonder niet worden gewijzigd door de terugnameprocedure van artikel 25 van de Dublin III-verordening. [45] De termijnen van artikel 25 van de Dublin III-verordening kunnen dus niet worden overdragen op de bij artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 ingestelde heroverwegingsprocedure.

90. Bijgevolg sta ik op het standpunt dat de tweede prejudiciële vraag ontkennend dient te worden beantwoord: de in artikel 25, lid 1, van de Dublin III-verordening vastgelegde termijn van maximaal één maand is niet van toepassing in het kader van de heroverwegingsprocedure als bedoeld in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003.

D. Derde en vierde prejudiciële vraag

91. Met zijn derde vraag, die is gesteld voor het geval de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter te vernemen of de aangezochte lidstaat over een redelijke termijn beschikt om op het verzoek tot heroverweging te antwoorden. Met zijn vierde vraag, die is gesteld voor het geval de derde vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter te vernemen of een verloop van zeven en een halve week [46] of van zes maanden [47] een redelijke termijn vormt. Voor het geval de vierde vraag ontkennend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter te vernemen wat een redelijke termijn is.

92. Wegens hun verwantschap acht ik het zinvol om deze twee vragen tezamen te behandelen.

93. Artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 bepaalt dat de aangezochte lidstaat *zich* moet *beijveren* om binnen twee weken te antwoorden op een verzoek tot heroverweging. Met deze aansporing wordt de aangezochte lidstaat verzocht te handelen in een geest van samenwerking om snel te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is. [48] Duidelijk is dat indien de aangezochte lidstaat deze indicatieve termijn niet in acht neemt, hij toch binnen een redelijke termijn alsnog moet antwoorden op het verzoek tot heroverweging, teneinde het doel om snel te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, niet te ondermijnen en het beginsel van behoorlijk bestuur en het doeltreffendheidsbeginsel te eerbiedigen.

45 De Commissie meent dat deze termijnen dus niet kunnen worden verlengd en „niet meer tot een verschuiving van verantwoordelijkheid kunnen leiden. *Anders uitgedrukt betekent dit dat een aangezochte lidstaat na een negatief antwoord in de zin van [artikel] 5, eerste lid, van verordening [nr.] 1560/2003 alleen nog maar verantwoordelijk kan worden als hij dit zelf aanvaardt.* De reden hiervoor is dat een verzoek om heroverweging geen nieuw terugnameverzoek is. Een verzoek om heroverweging verplicht de aangezochte lidstaat om de situatie opnieuw te onderzoeken en na te gaan of hij bij het negatieve antwoord blijft. Meer niet. Een andere interpretatie zou overigens strijdig zijn met de hiërarchie der normen, omdat ze erin zou bestaan een uitvoeringsverordening te laten afwijken van de basisverordening." Cursivering van mij.

46 Zaak C-48/17.

47 Zaak C-47/17. In de gevoegde zaken C-47/17 en C-48/17, merkt de verwijzende rechter op dat „in artikel 31, lid 3, van [richtlijn 2013/32] staat dat de lidstaten ervoor zorgen dat de behandelingsprocedure van de asielaanvraag binnen zes maanden na de indiening van het asielverzoek wordt afgerond. Het ligt daarom niet in de rede aan te nemen dat de periode voor de heroverweging op grond van artikel 5, tweede lid, van [verordening nr. 1560/2003] van de vraag welke lidstaat voor de behandeling van het asielverzoek verantwoordelijk is, langer zou mogen duren dan de termijn die gegeven wordt voor de beslissing op de asielaanvraag zelf, die nog moet volgen op de beslissing over de verantwoordelijkheid voor de behandeling van de aanvraag." Mijns inziens, in overeenstemming met hetgeen ik in punt 75 van deze conclusie heb opgemerkt, staan de termijnen die zijn vastgelegd in richtlijn 2013/32, en met name in artikel 31, lid 3, ervan, los van die welke zijn vastgelegd in de Dublin III-verordening, en bijgevolg van die welke zijn vastgelegd in verordening nr. 1560/2003.

48 Ingevolge het in artikel 4, lid 3, VEU geformuleerde beginsel van loyale samenwerking moeten de lidstaten het met name de Unie vergemakkelijken haar taken te vervullen.

94. Wat in het kader van de toepassing van artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 een redelijke termijn is, kan derhalve niet vooraf worden vastgesteld en moet per geval worden beoordeeld op basis van de bijzondere omstandigheden [49] van het individuele geval en met inachtneming van de noodzaak van een snelle behandeling, die als een rode draad door de Dublin III-verordening loopt. [50] Daar deze analyse een feitelijke beoordeling van de betrokken omstandigheden vereist, ben ik van mening dat het aan de verwijzende rechter staat om in een individueel geval, rekening houdende met alle relevante omstandigheden [51], te beoordelen of de aangezochte lidstaat zich voor de beantwoording van het verzoek tot heroverweging aan een redelijke termijn heeft gehouden. Zoals zal blijken uit mijn antwoord op de vijfde en de zesde prejudiciële vraag, impliceert het uitblijven van een antwoord binnen een redelijke termijn daarentegen dat de verzoekende lidstaat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming op zich moet nemen. [52]

95. Evenwel dient in herinnering te worden gebracht dat artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 geen rechtsgevolg verbindt aan het niet in acht nemen van de termijn van twee weken en trouwens evenmin aan het niet in acht nemen van een redelijke termijn voor de aangezochte lidstaat.

96. Uit het voorgaande vloeit voort dat op de derde en de vierde prejudiciële vraag moet worden geantwoord dat de aangezochte lidstaat zich moet beijveren om binnen een termijn van twee weken en hoe dan ook binnen een redelijke termijn te antwoorden. Het staat aan de verwijzende rechter om in elk individueel geval, na alle relevante omstandigheden te hebben beoordeeld, te bepalen of de door de aangezochte lidstaat benutte tijd redelijk was.

E. Vijfde en zesde prejudiciële vraag

1. Argumenten

97. Met zijn vijfde en zesde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen wat de gevolgen zijn van het uitblijven van een antwoord van de aangezochte lidstaat op het verzoek tot heroverweging, en meer in het bijzonder of in dat geval de verzoekende lidstaat dan wel de aangezochte lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

98. Verzoeker in het hoofdgeding in zaak C-47/17 betoogt dat indien de aangezochte lidstaat niet antwoordt binnen een termijn van twee weken [53] of helemaal niet antwoordt, de verzoekende lidstaat definitief verantwoordelijk wordt voor de behandeling van het asielverzoek. Volgens hem kan het „[g]elet op het feit dat artikel 25, tweede lid, [van de Dublin III-verordening] *expliciet* bepaalt wat de consequentie is van het niet tijdig nemen van een besluit op een initieel terugnameverzoek, […] niet zo zijn dat deze bepaling *impliciet* van toepassing moet worden geacht in de heroverwegingsprocedure. Daarbij dient […] te worden betrokken dat de overgang van de verantwoordelijkheid op de aangezochte lidstaat dermate ingrijpend is, dat die overgang enkel op

49 Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk is het „niet mogelijk om te definiëren wat een ‚redelijke termijn' vormt, omdat dit begrip per definitie sterk afhankelijk is van de feiten. Wat redelijk is, hangt af van de context" (zie punt 22 van haar opmerkingen).

50 In zaak C-47/17 hebben de Duitse autoriteiten *niet geantwoord op het verzoek tot heroverweging van de Staatssecretaris van 14 april 2016*. In herinnering zij gebracht dat in zaak C-48/17 de Italiaanse autoriteiten op 26 januari 2016 de verantwoordelijkheid hebben aanvaard voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming van de betrokkene, na een verzoek tot heroverweging van de Staatssecretaris van 1 december 2015 en een rappel van 18 januari 2016, te weten *minder dan twee maanden* nadat dit verzoek was gedaan.

51 De Commissie heeft er op gewezen dat de feiten en factoren die eventueel relevant kunnen zijn voor deze beoordeling, bijvoorbeeld zijn: „in het bijzonder de omvang van het onderzoek en de handelingen die nodig zijn om het verzoek te overwegen, alsmede een mogelijke zware werkbelasting van de verantwoordelijke autoriteiten". De Nederlandse regering meent dat „bijvoorbeeld de volgende omstandigheden een rol [kunnen] spelen bij de vraag of sprake is van een redelijke termijn: [1] de betreffende autoriteiten van de verzoekende of de aangezochte lidstaat hebben veel onderzoek moeten doen naar de betrokken persoon; [2] de betreffende autoriteiten van de verzoekende en de aangezochte lidstaat hebben veel moeten overleggen, bijvoorbeeld om een verschil van inzicht op te lossen; [3] de betreffende autoriteiten van de aangezochte lidstaat zagen zich geconfronteerd met een hogere werklast, zoals een enorme instroom van asielzoekers."

52 Zie punt 113 van deze conclusie.

53 Of binnen een redelijke termijn.

grond van een expliciete bepaling kan ontstaan. Nu geen sprake is van een expliciete bepaling die in de situatie van een verzoek tot heroverweging de verantwoordelijkheid van de aangezochte lidstaat wegens het uitblijven van een reactie doet ontstaan, blijft de verantwoordelijkheid bij de verzoekende lidstaat. Bovendien wijst [hij] erop dat sprake is van een essentieel verschil tussen beide procedures. In het geval van een heroverwegingsprocedure is immers reeds sprake van een expliciete weigering van terugname, waarmee de verantwoordelijkheid van de verzoekende lidstaat vaststaat. Alleen bij een positieve reactie op een heroverwegingsverzoek (binnen een redelijke termijn) kan de aangezochte lidstaat alsnog verantwoordelijk worden."

99. In zijn antwoorden op de schriftelijke vragen van het Hof stelt verzoeker in het hoofdgeding in zaak C-48/17 [54] dat in geval van een afwijzend antwoord van de aangezochte lidstaat op een over- of terugnameverzoek de verzoekende lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming. Hij meent dat de omstandigheid dat de aangezochte lidstaat later van mening verandert en alsnog wel bereid is de betrokkene over te nemen of terug te nemen, niet meer de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming kan wijzigen. [55] Volgens verzoeker in het hoofdgeding in zaak C-48/17 wordt de voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming verantwoordelijke lidstaat bepaald na uiterlijk, afhankelijk van het geval, tweeënhalve maand, drieënhalve maand, vier of vijf maanden na de indiening van het verzoek om bescherming. Zijns inziens dient op grond van artikel 31, lid 3, van de richtlijn 2013/32 een behandelingsprocedure binnen zes maanden te zijn afgerond. Voorts meent hij dat de heroverwegingsprocedure geen toepassing kan vinden na afloop van de termijnen die zijn voorzien in artikel 22, leden 1 en 6, en artikel 25, lid 1, van de Dublin III-verordening.

100. Volgens verzoeker in het hoofdgeding in zaak C-48/17 is de bij artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 ingestelde aanvullende procedure voor heroverweging niet vastgesteld op basis van artikel 21, lid 3, artikel 23, lid 3, artikel 23, lid 4, of artikel 24, lid 5, van de Dublin III-verordening, die als rechtsgrondslag zijn genoemd in de considerans van verordening nr. 1560/2003. „Daar de [Dublin III-]verordening de Commissie in het geheel niet de bevoegdheid verleent bij uitvoeringsverordening een heroverwegingsprocedure in te stellen, is [artikel] 5, lid 2, van [verordening nr. 1560/2003] wegens strijd met de [Dublin III-]verordening en [de artikelen] 290 en 291 [VWEU] ongeldig". Tevens meent hij dat deze bepaling ook ongeldig is, omdat de heroverwegingsprocedure die daarin is voorzien in strijd is met de in overweging 5 van de Dublin III-verordening [56] genoemde doelstelling en de noodzaak van een effectieve bescherming van het recht op asiel en het recht van eenieder op een onpartijdige en billijke behandeling van zijn zaken binnen een redelijke termijn. Ten slotte is deze verzoeker van mening dat de bemiddelingsprocedure van artikel 37 van de Dublin III-verordening niet kan worden toegepast om onenigheid op te lossen in een concrete zaak van een individuele verzoeker om internationale bescherming.

101. Volgens de Nederlandse regering wordt „[d]e aangezochte lidstaat […], bij gebreke van een tijdig antwoord op het verzoek tot heroverweging, niet aangewezen als verantwoordelijke lidstaat". „Uit het ontbreken van een dergelijk, duidelijk gevolg in artikel 5, lid 2 van [verordening nr. 1560/2003], volgt dat de aangezochte lidstaat niet verantwoordelijk wordt voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming in geval van overschrijding van de reactietermijn." „Ook de verzoekende lidstaat wordt niet direct de verantwoordelijke lidstaat wanneer de aangezochte lidstaat niet reageert binnen de termijn van artikel 5, lid 2, van [verordening nr. 1560/2003]. Noch [verordening nr. 1560/2003] noch de [Dublin III-]verordening bepaalt dat de verzoekende lidstaat verantwoordelijk is in geval van overschrijding van de reactietermijn voor een verzoek tot heroverweging."

54 Ik wijs erop dat verzoeker in het hoofdgeding in zaak C-48/17 ter terechtzitting van 16 januari 2018 heeft bevestigd dat hij in zijn beroep in het hoofdgeding vordert dat zijn aanvraag door de Nederlandse autoriteiten en niet door de Italiaanse autoriteiten wordt behandeld.

55 Zie naar analogie arrest van 26 juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, punt 59).

56 Volgens overweging 5 van de Dublin III-verordening moet deze methode om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is „zijn gebaseerd op objectieve en […] eerlijke criteria".

102. Deze regering is van mening dat het systeem van de Dublin III-verordening impliceert dat „het geen automatisme is dat na het verstrijken van de termijn van artikel 5, lid 2, van [verordening nr. 1560/2003] de verzoekende lidstaat de verantwoordelijke lidstaat wordt. De verzoekende lidstaat heeft namelijk nog andere opties indien het verzoek tot heroverweging niet leidt tot een akkoord van de aangezochte lidstaat. […] [D]e verzoekende lidstaat [kan] bijvoorbeeld op basis van nieuw verkregen informatie tot de conclusie komen dat nog een andere lidstaat de verantwoordelijke is […]. Dit was aan de orde in de onderhavige zaak C-48/17, waarin de Nederlandse autoriteiten met informatie die zij kregen van de Zwitserse autoriteiten in reactie op een terugnameverzoek, kwamen tot een verzoek tot terugname aan Italië. Ook tijdens een heroverwegingsprocedure kan nog nieuwe informatie opkomen, die erop duidt dat een andere lidstaat verantwoordelijk is. […] De verzoekende lidstaat zal eerst moeten vaststellen dat op basis van de in de [Dublin III-]verordening vastgestelde criteria geen verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen, dan wel dat overdracht niet kan geschieden aan de eerste lidstaat waar het verzoek werd ingediend. Pas dan wordt de lidstaat die met het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat is belast, de verantwoordelijke lidstaat (artikel 3, lid 2, derde alinea, van de [Dublin III-]verordening).”

103. De regering van het Verenigd Koninkrijk staat op het standpunt dat „[e]en antwoord op een verzoek tot heroverweging daarentegen […] plaats[vindt] *nadat* de kwestie van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming reeds is beslist. Per definitie zal de aangezochte lidstaat het terugnameverzoek reeds hebben afgewezen, met het gevolg dat de verzoekende lidstaat verantwoordelijk is. Het Dublin III-stelsel heeft aldus zijn doel bereikt om te bepalen waar de verantwoordelijkheid ligt. De regeling inzake heroverweging in artikel 5, lid 2, van [verordening nr. 1560/2003] biedt de verzoekende lidstaat een mogelijkheid om de beslissing van de aangezochte lidstaat te betwisten, maar, en dit is belangrijk, tegen de achtergrond van het gegeven dat reeds is bepaald wie de verantwoordelijkheid draagt.”

104. De Hongaarse regering merkt op dat „[i]ndien een lidstaat niet reageert op een verzoek om heroverweging, […] op basis van het expliciete of impliciete antwoord op het oorspronkelijke verzoek om terugname [kan] worden bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming. Indien de aangezochte lidstaat niet binnen een termijn van één maand of binnen twee weken reageert op het verzoek om terugname, impliceert dit volgens artikel 25 van [de Dublin III-verordening] dat hij dit verzoek aanvaardt en een terugnameplicht heeft. Het spreekt daarentegen voor zich dat een negatief antwoord niet tot gevolg heeft dat de aangezochte lidstaat verantwoordelijk is.”

105. De Commissie stelt dat, in overeenstemming met haar antwoord op de tweede prejudiciële vraag, „een eventueel onredelijk lang dralen door de aangezochte lidstaat om te antwoorden op een verzoek om heroverweging, niet tot een verschuiving van verantwoordelijkheid kan leiden”. Haars inziens zijn er „[i]n omstandigheden als die van het bodemgeschil in zaak C-47/17 […] geen juridische consequenties verbonden voor de aangezochte lidstaat aan het niet beantwoorden van het verzoek om heroverweging binnen twee weken of binnen een redelijke termijn, omdat deze aangezochte lidstaat het terugnameverzoek al had geweigerd binnen de termijn van [artikel] 25, eerste lid, van de Dublin III-verordening en er daarna geen automatische verschuiving van verantwoordelijkheid naar de aangezochte lidstaat meer optreedt ten gevolge van tijdsverloop. In omstandigheden als die in de bodemgeschillen is er evenmin een verschuiving van verantwoordelijkheid naar de verzoekende lidstaat op grond van de Dublin III-verordening of verordening nr. 1560/2003: in zaak C-48/17 was de verantwoordelijkheid al vastgesteld op grond van een stilzwijgende aanvaarding van een overnameverzoek, terwijl in omstandigheden als die in zaak C-47/17 de verzoekende lidstaat het recht had op een Eurodac-treffer te vertrouwen als bewijsmiddel dat de [aangezochte] lidstaat verantwoordelijk was als lidstaat van eerste asielaanvraag.”

106. Volgens de Commissie was er „anders dan de verwijzende rechter schijnt te denken […] geen verplichting voor de Nederlandse autoriteiten om zich onmiddellijk zelf bevoegd te verklaren na het verstrijken van de indicatieve termijn van twee weken voor de aangezochte lidstaat om op het verzoek om heroverweging te antwoorden. Nederland gedroeg zich helemaal niet onredelijk door een aantal maanden te wachten tot de Duitse autoriteiten hun […] probleem met heroverwegingsverzoeken zouden oplossen. Uiteindelijk heeft Nederland zich op 14 december 2016 bevoegd verklaard, wat ofwel op grond van [artikel] 3, eerste lid, of op grond van [artikel] 17 van de Dublin III-verordening kan worden gesteund."

107. In haar antwoorden op de schriftelijke vragen van het Hof stelt de Duitse regering zich op het standpunt dat „[h]et afwijzende antwoord van de aangezochte lidstaat [op een verzoek tot over- of terugname] binnen de in artikel 22, leden 1 en 6, en in artikel 25, lid 1, van de Dublin III-verordening vastgestelde termijnen […] in beginsel tot gevolg [heeft] dat de verzoekende lidstaat verantwoordelijk wordt [voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming]. Deze verantwoordelijkheid ontstaat op het tijdstip van de ontvangst van de afwijzing door de verzoekende lidstaat." Zij voegt daaraan toe dat „indien de aangezochte lidstaat niet binnen de in artikel 5, lid 2, van [verordening nr. 1560/2003] gestelde termijn van twee weken antwoordt […], […] [dit niet leidt] tot overgang van de verantwoordelijkheid op de aangezochte lidstaat. De verzoekende lidstaat blijft verantwoordelijk. Wanneer het niet meer mogelijk is de aangezochte lidstaat opnieuw om over- of terugname te verzoeken indien er sprake is van nieuwe omstandigheden […], dan bepaalt de datum van de afwijzing van het verzoek tot heroverweging of van het zonder reactie verstrijken van de antwoordtermijn van artikel 5, lid 2, van [verordening nr. 1560/2003], het einde van de heroverwegingsprocedure en vangt daarmee de duur van de behandeling als bepaald in artikel 31, lid 3, van [richtlijn 2013/32] aan."

2. Beoordeling

108. Daar artikel 22, leden 1 en 6, en artikel 25, lid 1, van de Dublin III-verordening niet bepalen wat de rechtsgevolgen zijn van een negatief antwoord van de aangezochte lidstaat op een verzoek tot over- of terugname, wordt mijns inziens de verzoekende lidstaat op dat tijdstip niet automatisch verantwoordelijk voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. [57]

109. Op voorwaarde dat de dwingende termijnen van de artikelen 21 en 23 van de Dublin III-verordening in acht worden genomen, kan de verzoekende lidstaat immers nog een nieuw verzoek tot over- of terugname indienen bij een andere lidstaat dan de eerste aangezochte lidstaat, welk verzoek eventueel tot verantwoordelijkheid van die andere lidstaat voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming zou kunnen leiden.

110. Voorts kan de verzoekende lidstaat, wanneer hij meent dat het negatieve antwoord op een beoordelingsfout berust of wanneer hij over aanvullende gegevens beschikt die kunnen worden aangevoerd [58], krachtens artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 binnen drie weken na ontvangst van dat antwoord verzoeken om heroverweging van zijn verzoek tot over- of terugname.

57 Zie punten 62 en 63 van deze conclusie.

58 In herinnering dient te worden gebracht dat overeenkomstig artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1560/2003 een negatief antwoord uitvoerig moet worden gemotiveerd.

3. Expliciete aanvaarding, door de lidstaat, van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming

111. Ik meen tevens dat, *op voorwaarde dat de in de Dublin III-verordening, met name in hoofdstuk III ervan, gegeven criteria om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is, in acht zijn genomen*, de aangezochte lidstaat ingevolge artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, indien hij deze verantwoordelijkheid binnen een redelijke termijn [59] in het licht van de bijzondere omstandigheden van het geval *expliciet* aanvaardt. [60]

112. De vraag rijst dan wat een redelijke termijn is om op een verzoek tot heroverweging te antwoorden. Zoals ik reeds heb aangegeven in de punten 94 tot en met 96 van deze conclusie is het mijns inziens niet mogelijk vooraf en in abstracto te bepalen wat een redelijke termijn is. Het is echter zinvol, teneinde de rechtszekerheid zo goed mogelijk te waarborgen, om de nationale rechter hierover enkele aanwijzingen te geven. [61]

113. Daar de aangezochte lidstaat reeds afwijzend heeft geantwoord op een verzoek tot over- of terugname en het antwoord op het verzoek tot heroverweging binnen een indicatieve termijn van twee weken moet worden gegeven, meen ik dat ingeval een antwoord op een verzoek tot heroverweging dat betrekking heeft op dezelfde persoon, gedurende meer dan een maand uitblijft, welke termijn in uitzonderlijke omstandigheden tot twee maanden zou kunnen worden verlengd, de verzoekende lidstaat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming op zich moet nemen. Indien daarentegen de aangezochte lidstaat deze verantwoordelijkheid binnen een redelijke termijn expliciet aanvaardt, wordt hij verantwoordelijk voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming.

114. In dit verband breng ik in herinnering dat in zaak C-48/17, de Italiaanse autoriteiten op 26 januari 2016 de verantwoordelijkheid hebben aanvaard voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming van de betrokkene, na een verzoek tot heroverweging van de Staatssecretaris van 1 december 2015 en een rappel van 18 januari 2016, dat wil zeggen binnen twee maanden na de indiening van dat verzoek.

115. Ook al dient de verwijzende rechter na te gaan of de Staatssecretaris in de bijzondere omstandigheden van het concrete geval met de vereiste spoed heeft gehandeld, komt het mij in elk geval voor dat wanneer de aangezochte lidstaat expliciet de verantwoordelijkheid aanvaardt voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, zoals in die zaak het geval is, de verzoekende lidstaat de betrokkene daarvan zo spoedig mogelijk in kennis moet stellen.

116. De Nederlandse autoriteiten zouden op 31 maart 2016 de advocaat van verzoeker in het hoofdgeding in zaak C-48/17 in kennis hebben gesteld van hun voornemen om zijn verzoek om internationale bescherming niet in behandeling te nemen en hem over te dragen aan Italië, dat wil zeggen meer dan twee maanden na de aanvaarding door de Italiaanse autoriteiten, op 26 januari 2016, van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming.

117. Het lijkt mij, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, dat de Nederlandse autoriteiten in dit opzicht niet met de vereiste spoed hebben gehandeld. Het staat in voorkomend geval aan de verwijzende rechter om de in het nationale recht voorziene sancties toe te passen.

59 In herinnering dient te worden gebracht dat de termijn van twee weken slechts een indicatieve termijn is. Voorts staat een tijdig antwoord mijns inziens gelijk met een antwoord binnen een redelijke termijn.

60 Op dat moment wordt de aangezochte lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming. Voorts vangt volgens artikel 29 van de Dublin III-verordening vanaf deze expliciete aanvaarding door de aangezochte lidstaat de termijn van zes maanden voor de uitvoering van de overdracht van de betrokkene aan.

61 Die in geen geval als dwingende maximumgrenzen kunnen worden opgevat.

4. Geen antwoord van de aangezochte lidstaat op een verzoek tot heroverweging

118. Aangezien artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 geen enkel rechtsgevolg verbindt aan het uitblijven van een antwoord van de aangezochte lidstaat, binnen een redelijke termijn, op een verzoek tot heroverweging, staat dit uitblijven van een antwoord niet gelijk aan aanvaarding door deze lidstaat van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming.

119. Indien de aangezochte lidstaat binnen een redelijke termijn niet antwoordt [62] op een verzoek tot heroverweging of indien hij weigert de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming te aanvaarden [63], is mijns inziens de verzoekende lidstaat verantwoordelijk [64] voor die behandeling en moet hij de betrokkene zo spoedig mogelijk daarvan in kennis stellen, omdat deze anders in een soort rechtsvacuüm wordt gelaten [65] waarin noch de verzoekende lidstaat noch de aangezochte lidstaat verantwoordelijk zou zijn voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming. Een dergelijke situatie zou absoluut onaanvaardbaar zijn in het kader van het „Dublin III-stelsel", dat wordt gekenmerkt door de noodzaak rechtszekerheid te waarborgen bij het bepalen van de voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming verantwoordelijk lidstaat, en aldus een voorwaarde van snelle behandeling oplegt.

120. Opgemerkt moet worden dat in zaak C-47/17 er acht maanden zijn verstreken tussen het verzoek tot heroverweging van 14 april 2016 van de Staatssecretaris aan de Duitse autoriteiten, en 14 december 2016, de datum waarop het Koninkrijk der Nederlanden zich uiteindelijk verantwoordelijk heeft verklaard voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming [66] omdat de Duitse autoriteiten niet hadden geantwoord op het verzoek tot heroverweging [67].

121. Ik ben van mening, onder het voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, dat deze termijn onevenredig lang is en niet kan worden gerechtvaardigd, zelfs niet wanneer de lidstaten het hoofd moeten bieden aan een grote toestroom van personen die om internationale bescherming verzoeken, en dit op straffe van een financiële sanctie als voorzien in de nationale wettelijke regeling.

122. Uit het voorgaande vloeit voort dat de vijfde en de zesde vraag als volgt dienen te worden beantwoord:

– aangezien artikel 22, leden 1 en 6, en artikel 25, lid 1, van de Dublin III-verordening niet omschrijven wat de rechtsgevolgen zijn van een negatief antwoord van de aangezochte lidstaat op een verzoek tot over- of terugname, wordt de verzoekende lidstaat op dat tijdstip niet automatisch verantwoordelijk voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming;

– op voorwaarde dat de dwingende termijnen van de artikelen 21 en 23 van de Dublin III-verordening in acht worden genomen, kan de verzoekende lidstaat nog een nieuw verzoek tot over- of terugname indienen bij een andere lidstaat dan de eerste aangezochte lidstaat, welk verzoek eventueel tot verantwoordelijkheid van die andere lidstaat voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming zal kunnen leiden;

62 Mijns inziens kan in een antwoord weliswaar worden gewezen op algemene omstandigheden, zoals een grote toestroom van personen die om internationale bescherming verzoeken, doch moet het hoe dan ook specifiek de betrokkene betreffen.

63 Deze situatie doet zich niet voor in de hoofdgedingen.

64 Noodgedwongen.

65 Of althans in een „juridische limbus".

66 In herinnering moet worden gebracht dat verzoeker in het hoofdgeding in deze zaak in honger- en dorststaking was gegaan en bij de verwijzende rechter beroep had ingesteld wegens de te late vaststelling van de voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming verantwoordelijke lidstaat.

67 In het specifieke geval van verzoeker in zaak C-47/17, lijkt er geen sprake te zijn geweest van een rappel aan de Duitse autoriteiten. Voorts blijkt dat, niettegenstaande contacten tussen de Nederlandse en de Duitse autoriteiten over het nemen van vingerafdrukken voor Eurodac, de bemiddelingsprocedure van artikel 37 van de Dublin III-verordening niet was ingeleid. Volgens de Commissie is deze procedure immers opgezet voor gevallen van blijvende onenigheid tussen de lidstaten over een aangelegenheid die betrekking heeft op de toepassing van de Dublin III-verordening. Zij merkt op deze procedure *nog nooit is toegepast*.

– indien, na een afwijzend antwoord op een verzoek tot over- of terugname binnen de termijnen van artikel 22, leden 1 en 6, en artikel 25, lid 1, van de Dublin III-verordening, de aangezochte lidstaat die om heroverweging is verzocht overeenkomstig artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003, binnen een redelijke termijn expliciet de verantwoordelijkheid aanvaardt voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, wordt hij verantwoordelijk voor die behandeling en moet hij de betrokkene daarvan zo spoedig mogelijk in kennis stellen;

– indien daarentegen de aangezochte lidstaat binnen een redelijk termijn niet antwoordt op het verzoek tot heroverweging of indien hij weigert de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming te aanvaarden, wordt de verzoekende lidstaat verantwoordelijk voor die behandeling en zal hij de betrokkene daarvan zo spoedig mogelijk in kennis moeten stellen.

VI. Conclusie

123. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem, gestelde prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

„– hoewel de aangezochte lidstaat zich moet beijveren om binnen de termijn van twee weken te antwoorden op een verzoek tot heroverweging als bedoeld in artikel 5, lid 2, van verordening (EG) nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad 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, bestaat er geen juridische verplichting om binnen die termijn te antwoorden. Voorts verbindt artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 geen enkel rechtsgevolg aan het uitblijven van een antwoord op een verzoek tot heroverweging binnen die termijn;

– de in artikel 25, lid 1, van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, vastgelegde termijn van maximaal één maand is niet van toepassing in het kader van de heroverwegingsprocedure als bedoeld in artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003;

– de aangezochte lidstaat moet zich beijveren om binnen een termijn van twee weken en hoe dan ook binnen een redelijke termijn te antwoorden op een verzoek tot heroverweging overeenkomstig artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003. Het staat aan de verwijzende rechter om in elk individueel geval, na alle relevante omstandigheden te hebben beoordeeld, te bepalen of de door de aangezochte lidstaat benutte tijd redelijk was;

– Aangezien artikel 22, leden 1 en 6, en artikel 25, lid 1, van verordening nr. 604/2013 niet omschrijven wat de rechtsgevolgen zijn van een negatief antwoord van de aangezochte lidstaat op een verzoek tot over- of terugname, wordt de verzoekende lidstaat op dat tijdstip niet automatisch verantwoordelijk voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. Op voorwaarde dat de dwingende termijnen van de artikelen 21 en 23 van verordening nr. 604/2013 in acht worden genomen, kan de verzoekende lidstaat nog een nieuw verzoek tot over- of terugname indienen bij een andere lidstaat dan de eerste aangezochte lidstaat, welk verzoek eventueel tot verantwoordelijkheid van die andere lidstaat voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming zal kunnen leiden. Indien, na een afwijzend antwoord op een verzoek tot over- of terugname binnen de termijnen van artikel 22, leden 1 en 6, en artikel 25, lid 1, van verordening nr. 604/2013, de aangezochte lidstaat die om heroverweging is verzocht overeenkomstig artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003, binnen een redelijke termijn

expliciet de verantwoordelijkheid aanvaardt voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, wordt hij verantwoordelijk voor die behandeling en moet hij de betrokkene daarvan zo spoedig mogelijk in kennis stellen. Indien daarentegen de aangezochte lidstaat binnen een redelijk termijn niet antwoordt op het verzoek tot heroverweging of indien hij weigert de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming te aanvaarden, wordt de verzoekende lidstaat verantwoordelijk voor die behandeling en zal hij de betrokkene daarvan zo spoedig mogelijk in kennis moeten stellen."