Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. WATHELET
fremsat den 22. marts 2018[1]

Forenede sager C-47/17 og C-48/17

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarlem (ret i første instans i Haag ved tingstedet Haarlem, Nederlandene))

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EU) nr. 604/2013 – afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne – forordning (EF) nr. 1560/2003 – artikel 5, stk. 2 – anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse af en asylansøger – negativt svar fra den anmodede medlemsstat – anmodning om fornyet behandling – svarfrist – manglende overholdelse – konsekvenser«

I. Indledning

1. De foreliggende præjudicielle spørgsmål fra rechtbank Den Haag zittingsplaats Haarlem (retten i første instans i Haag ved tingstedet Haarlem, Nederlandene), som er indleveret til Domstolens Justitskontor den 1. og 3. februar 2017, vedrører fortolkningen af artikel 5, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1560/2003 af 2. september 2003 om gennemførelsesforanstaltninger til Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne[2].

2. Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med tvister mellem to asylansøgere og Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (statssekretær for sikkerheds- og justitsspørgsmål, Nederlandene, herefter »statssekretæren«).

1 – Originalsprog: fransk.

2 – EUT 2003, L 222, s. 3. Forordning nr. 1560/2003 er bl.a. blevet ændret ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 118/2014 af 30.1.2014 om ændring af forordning (EF) nr. 1560/2003 om gennemførelsesforanstaltninger til Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne (EUT 2014, L 39, s. 1). Artikel 5 i forordning nr. 1560/2003 er ikke blevet ændret.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Dublin III-forordningen

3. Forordning (EU) nr. 604/2013[3] fastsætter kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne[4]. De relevante artikler i forordningen er følgende:

4. Artikel 3, stk. 2:

»Kan det ikke på grundlag af kriterierne i denne forordning afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, er det den første medlemsstat, som ansøgningen om international beskyttelse indgives til, der er ansvarlig for behandlingen.

[…]

Kan en overførsel ikke gennemføres i medfør af dette stykke til nogen medlemsstat, der er udpeget på grundlag af kriterierne i kapitel III, eller til den første medlemsstat, hvor ansøgningen blev indgivet, bliver den medlemsstat, der træffer afgørelsen, den ansvarlige medlemsstat.«

5. Artikel 17, stk. 1:

»Uanset artikel 3, stk. 1, kan enhver medlemsstat beslutte at behandle en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs, selv om behandlingen af ansøgningen ikke påhviler den efter kriterierne i denne forordning.

[…]«

6. Artikel 20, stk. 1 og 5:

»1. Proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, indledes, så snart en ansøgning om international beskyttelse indgives for første gang i en medlemsstat.

[…]

5. Den medlemsstat, som den første ansøgning om international beskyttelse er indgivet til, skal på de i artikel 23, 24, 25 og 29 fastsatte betingelser og med henblik på at afslutte proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, tilbagetage en ansøger, der opholder sig i en anden medlemsstat uden opholdstilladelse, eller som dér har indgivet en ny ansøgning om international beskyttelse efter at have trukket sin første ansøgning, som er indgivet i en anden medlemsstat, tilbage under proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig.

[…]«

3 – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 26.6.2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31, herefter »Dublin III-forordningen«).

4 – Dublin III-forordningen ophævede og erstattede Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18.2.2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne (EUT 2003, L 50, s. 1, herefter »Dublin II-forordningen«).

7. Artikel 21:

»1. Hvis en medlemsstat, som en ansøgning om international beskyttelse indgives til, mener, at en anden medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen, kan den snarest muligt og under alle omstændigheder inden for en frist på tre måneder efter, at ansøgningen er indgivet, jf. artikel 20, stk. 2, anmode denne anden medlemsstat om at overtage ansøgeren.

I tilfælde af et hit med data registreret i Eurodac, jf. artikel 14 i [Europa-Parlamentets og Rådets] forordning (EU) nr. 603/2013 [af 26. juni 2013 om oprettelse af »Eurodac« til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af [Dublin III-forordningen] og om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodacoplysninger med henblik på retshåndhævelse og om ændring af forordning (EU) nr. 1077/2011 om oprettelse af et europæisk agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed [5]], skal anmodningen uanset nærværende stykkes første afsnit sendes senest to måneder efter modtagelsen af hittet, jf. artikel 15, stk. 2, i nævnte forordning.

Fremsættes der ikke anmodning om overtagelse af en ansøger inden for de frister, der er fastsat i første og andet afsnit, påhviler ansvaret for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse den medlemsstat, som ansøgningen er indgivet til.

2. Den anmodende medlemsstat kan anmode om et hurtigt svar i de tilfælde, hvor ansøgningen om international beskyttelse er indgivet som følge af afslag på indrejse eller ophold, anholdelse for ulovligt ophold, forkyndelse eller gennemførelse af en udsendelsesforanstaltning.

Anmodningen skal indeholde grundene til, at et hurtigt svar er nødvendigt, samt den ønskede frist for besvarelse. Fristen skal være på mindst en uge.

3. I de i stk. 1 og 2 omhandlede tilfælde skal anmodningen om en anden medlemsstats overtagelse ske ved hjælp af en standardformular, og der skal vedlægges de beviser eller indicier, der er beskrevet i de to lister, der er omtalt i artikel 22, stk. 3, og/eller andre relevante oplysninger fra ansøgerens erklæring, sådan at myndighederne i den anmodede medlemsstat kan kontrollere, om den er ansvarlig efter kriterierne i denne forordning.

[Europa-]Kommissionen vedtager ved gennemførelsesretsakter ensartede betingelser for udarbejdelse og indgivelse af anmodninger om overtagelse. […]«

8. Artikel 22:

»1. Den anmodede medlemsstat foretager den nødvendige kontrol og skal tage stilling til anmodningen om overtagelse af ansøgeren senest to måneder efter modtagelsen af anmodningen.

[…]

5 – EUT 2013, L 180, s. 1, herefter »Eurodacforordningen«. Eurodacsystemet består af et centralt system, som bl.a. administrerer en central elektronisk database, der består af fingeraftryk, som er et vigtigt element ved fastlæggelsen af den nøjagtige identitet af ansøgere om international beskyttelse og personer, der pågribes i forbindelse med ulovlig passage af en af Den Europæiske Unions ydre grænser, samt af elektroniske midler til videregivelse mellem medlemsstaterne og det centrale system. Et af hovedformålene med Eurodacsystemet er en effektiv anvendelse af Dublin III-forordningen. Eurodacdatabasen er oprettet, for at »hver medlemsstat kan kontrollere, om en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der opholder sig ulovligt på dens område, har søgt om international beskyttelse i en anden medlemsstat«. Jf. fjerde til sjette betragtning til Eurodacforordningen. Ifølge Eurodacforordningens artikel 9, stk. 1, »[…] optager [medlemsstaterne] omgående fingeraftryk af samtlige fingre af alle ansøgere om international beskyttelse, der er fyldt 14 år, og videregiver snarest muligt og senest 72 timer efter, at vedkommendes ansøgning om international beskyttelse som defineret i artikel 20, stk. 2, i [Dublin III-forordningens] er indgivet, disse […] til det centrale system«.

3. Kommissionen udarbejder og reviderer med jævne mellemrum ved gennemførelsesretsakter to lister med angivelse af, hvilke beviselementer og indicier der er relevante […].

[…]

6. Har den anmodende medlemsstat anmodet om et hurtigt svar, […] gør den anmodede stat alt, hvad den kan, for at overholde tidsfristen. Kan det undtagelsesvis påvises, at behandlingen af en anmodning om overtagelse af en ansøger er særlig kompliceret, kan den anmodede medlemsstat svare efter den ønskede frist, men under alle omstændigheder inden for en måned. […]

7. Er der ikke givet svar på anmodningen om overtagelse ved udløbet af den frist på to måneder, der er fastsat i stk. 1, og på én måned, der er fastsat i stk. 6, anses den for at være accepteret og medfører en pligt til at overtage den pågældende person, herunder en pligt til at træffe passende foranstaltninger med henblik på ankomsten.«

9. Artikel 23:

»1. Når en medlemsstat, hvor en person som omhandlet i artikel 18, stk. 1, litra b), c) eller d), har indgivet en ny ansøgning om international beskyttelse, mener, at en anden medlemsstat er ansvarlig i henhold til artikel 20, stk. 5, og artikel 18, stk. 1, litra b), c) eller d), kan den anmode den anden medlemsstat om at tilbagetage den pågældende.

2. En anmodning om tilbagetagelse fremsættes så hurtigt som muligt og under alle omstændigheder inden for to måneder efter modtagelsen af hittet i Eurodac i overensstemmelse med artikel 9, stk. 5, i [Eurodacforordningen].

Er anmodningen om tilbagetagelse baseret på andre beviser end oplysninger fra Eurodacsystemet, sendes den til den anmodede medlemsstat senest tre måneder fra datoen for indgivelsen af ansøgningen om international beskyttelse, jf. artikel 20, stk. 2.

3. Når anmodningen om tilbagetagelse ikke fremsættes inden for de frister, som er fastsat i stk. 2, påhviler ansvaret for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse den medlemsstat, som den nye ansøgning er indgivet til.

4. En anmodning om tilbagetagelse skal fremsættes ved brug af en standardformular og skal omfatte beviser eller indicier, jf. beskrivelsen i de to lister nævnt i artikel 22, stk. 3, og/eller relevante elementer fra den pågældendes erklæringer, der gør det muligt for myndighederne i den anmodede medlemsstat at kontrollere, om den er ansvarlig på grundlag af kriterierne i denne forordning.

Kommissionen vedtager ved gennemførelsesretsakter ensartede betingelser for udarbejdelse og indgivelse af anmodninger om tilbagetagelse. […]«

10. Artikel 25:

»1. Den anmodede medlemsstat foretager den nødvendige kontrol og tager stilling til anmodningen om tilbagetagelse af den pågældende så hurtigt som muligt og under alle omstændigheder senest en måned efter den dato, hvor den modtog anmodningen. Når anmodningen bygger på oplysninger fra Eurodacsystemet, sættes tidsfristen til to uger.

2. Hvis der ikke er givet svar på anmodningen om tilbagetagelse ved udløbet af den frist på en måned eller to uger, der er fastsat i stk. 1, anses den for at være accepteret, hvilket medfører en pligt til at tilbagetage den pågældende, herunder til at træffe passende foranstaltninger med henblik på ankomsten.«

11. Artikel 29:

»1. Overførslen af ansøgeren […] fra den anmodende medlemsstat til den ansvarlige medlemsstat sker i overensstemmelse med den anmodende medlemsstats nationale ret efter samråd mellem de berørte medlemsstater, så snart det er praktisk muligt og senest seks måneder efter, at anmodningen fra en anden medlemsstat om overtagelse eller tilbagetagelse af den pågældende er accepteret, eller efter, at der er truffet endelig afgørelse om en klage eller indbringelse, hvor dette tillægges opsættende virkning […].

[…]

2. Finder overførslen ikke sted inden for fristen på 6 måneder, fritages den ansvarlige medlemsstat for sine forpligtelser til at overtage eller tilbagetage den pågældende, og ansvaret overføres så til den anmodende medlemsstat. Denne tidsfrist kan forlænges til højst et år, hvis overførslen ikke kunne gennemføres på grund af fængsling af den pågældende, eller til højst 18 måneder, hvis den pågældende forsvinder.

[…]«

12. Artikel 37:

»1. Når medlemsstaterne ikke kan løse deres uoverensstemmelser om spørgsmål vedrørende anvendelsen af denne forordning, kan de benytte sig af forligsproceduren i stk. 2.

2. Forligsproceduren indledes efter anmodning fra en af de medlemsstater, som der er uoverensstemmelse mellem, stilet til formanden for det udvalg, der er nedsat ved artikel 44. Ved at acceptere at anvende forligsproceduren forpligter de pågældende medlemsstater sig til at tage størst muligt hensyn til den løsning, der foreslås.

Formanden for udvalget udpeger tre medlemmer af udvalget, der repræsenterer tre medlemsstater, som ikke er part i sagen. Eksperterne modtager skriftligt eller mundtligt parternes argumenter og foreslår efter rådslagning en løsning inden for en frist på en måned, om nødvendigt efter afstemning.

[…]

Uanset om parterne godkender eller afviser løsningen, er den endelig og kan ikke revideres.«

2. Forordning nr. 1560/2003

13. Artikel 5 i forordning nr. 1560/2003 bestemmer:

»1. Når den anmodede medlemsstat efter kontrol ikke mener, at det på grundlag af de foreliggende oplysninger kan fastslås, at den er ansvarlig, skal det negative svar, som den sender til den anmodende medlemsstat, begrundes fuldt ud, og der skal gives detaljerede oplysninger om grundene til afslaget.

2. Når den anmodende medlemsstat mener, at det afslag, den har modtaget, hviler på en fejlagtig bedømmelse, eller når den har yderligere beviser at fremføre, kan den anmode om en fornyet behandling af anmodningen. Denne mulighed skal udnyttes inden for tre uger efter modtagelsen af det negative svar. Den anmodede medlemsstat bestræber sig på at svare inden for to uger. Under alle omstændigheder genåbner denne yderligere procedure ikke de frister, der er fastsat i artikel 18, stk. 1 og 6, og i artikel 20, stk. 1, litra b), i [Dublin II-forordningen].«

3. Direktiv 2013/32

14. Artikel 31, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse[6] bestemmer:

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

Hvor en ansøgning er omfattet af proceduren i [Dublin III-forordningen], starter tidsfristen på seks måneder fra det tidspunkt, hvor det afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen i overensstemmelse med nævnte forordning, og ansøgeren befinder sig på den pågældende medlemsstats område og er blevet modtaget af den kompetente myndighed.

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

a) de faktiske og/eller retlige forhold er komplekse

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

[…]

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

B. Nederlandsk ret

15. De relevante artikler i Algemene wet bestuursrecht (den almindelige forvaltningslov, herefter »Awb«) er følgende:

16. Artikel 4:17, stk. 1:

»Såfremt der ikke rettidigt træffes afgørelse vedrørende en ansøgning, skal forvaltningsmyndigheden betale en tvangsbøde til ansøgeren for hver dags forsinkelse, dog højst 42 dage.«

17. Artikel 6:2, litra b):

»I forhold til anvendelsen af retsbestemmelser om klage og søgsmål sidestilles en undladelse af at træffe afgørelse rettidigt med en afgørelse.«

18. Artikel 6:12, stk. 2:

»Der kan indgives stævning, når forvaltningsmyndigheden ikke rettidigt har truffet en afgørelse, og der er forløbet to uger efter den dato, på hvilken den pågældende har meddelt forvaltningsmyndigheden, at den med urette ikke har truffet afgørelse.«

6 – EUT 2013, L 180, s. 60.

19. Artikel 8:55b, stk. 1:

»Såfremt påstanden vedrører en ikke rettidigt truffet afgørelse, træffer den forvaltningsret, hvortil stævning er indgivet, afgørelse efter Awb's artikel 8:54 inden otte uger efter stævningens indgivelse, og når betingelserne i Awb's artikel 6:5 er opfyldt, medmindre retten finder det nødvendigt med en undersøgelse i retsmødet.«

20. Artikel 8:55c:

»Forvaltningsretten kan desuden, såfremt den giver sagsøgeren medhold, på begæring fastsætte størrelsen af tvangsbøden.«

21. I henhold til Awb's artikel 8:55d, stk. 1, kan forvaltningsretten, såfremt sagsøgeren gives medhold, og afgørelsen endnu ikke er blevet meddelt, bestemme, at forvaltningsmyndigheden inden to uger efter den dato, på hvilken retsafgørelsen er forkyndt, skal meddele en afgørelse. I henhold til stk. 2 fastsætter forvaltningsretten i sin afgørelse en ny tvangsbøde for hver dag, forvaltningsmyndigheden undlader at efterkomme afgørelsen.

III. Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

A. Sag C-47/17

22. Sagsøgeren, der er syrisk statsborger, indgav den 24. januar 2016 en ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl til statssekretæren i Nederlandene. Den samme dag fik statssekretæren et hit på sagsøgeren i Eurodac, hvoraf det fremgik, at den pågældende den 22. januar 2016 havde indgivet en ansøgning om international beskyttelse i Forbundsrepublikken Tyskland [7].

23. Den 24. marts 2016 sendte statssekretæren en anmodning om tilbagetagelse af sagsøgeren i hovedsagen til de tyske myndigheder på grundlag af Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra b).

24. De tyske myndigheder afslog den 7. april 2016 tilbagetagelsesanmodningen [8].

25. Den 14. april 2016 sendte statssekretæren i henhold til Dublin III-forordningens artikel 5, stk. 2, en anmodning om fornyet behandling til de tyske myndigheder, som ikke er blevet besvaret.

26. Ved skrivelse af 29. august 2016 anmodede sagsøgeren i hovedsagen statssekretæren om at behandle hans ansøgning og betragte de tyske myndigheders afslag af 7. april 2016 som definitivt. Statssekretæren tog ikke stilling til det materielle i denne anmodning.

27. Den 14. november 2016 indledte sagsøgeren i hovedsagen en sulte- og tørstestrejke.

7 – Kommissionen har i sit skriftlige indlæg givet udtryk for den opfattelse, at sagsøgeren i hovedsagen ikke har indgivet en ansøgning om international beskyttelse i Forbundsrepublikken Tyskland. Den har anført, at »[d]en pågældendes advokat […] i et brev til de nederlandske myndigheder [har] påberåbt sig et brev af 4.7.2016 fra Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (det tyske forbundskontor for migration og flygtninge […]), som anfører, at der tages fingeraftryk af alle udlændinge, der rejser ind i Tyskland, og at de alle registreres under »kategori 1« i Eurodacsystemet – kategorien for asylansøgere, der adskiller sig fra kategorien for personer, der pågribes i forbindelse med ulovlig passage af en ydre grænse – uanset om der rent faktisk er indgivet en asylansøgning. Denne fremgangsmåde ved registreringen har i mellemtiden haft den konsekvens, at de tyske myndigheder, som i den foreliggende sag, har afvist anmodninger fra den nederlandske myndighed med den begrundelse, at der ikke var indgivet en asylansøgning« (jf. punkt 8 i dette indlæg).

8 – Ifølge Kommissionen svarede de tyske myndigheder, den 7.4.2016, »for øjeblikket med et afslag for at overholde den i Dublin III-forordningens artikel 25, stk. 1, fastsatte svarfrist. Svaret kræve[de] en yderligere undersøgelse i Tyskland, som [de nederlandske myndigheder] ville blive informeret om uden først at skulle anmode herom« (jf. punkt 5 i det skriftlige indlæg).

28. Den 17. november 2016 anlagde han sag ved den forelæggende ret, idet han gjorde gældende, at der ikke rettidigt var truffet afgørelse om hans ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl, og nedlagde påstand om, at statssekretæren pålægges at betale en tvangsbøde fra det tidspunkt, hvor denne skulle have truffet en afgørelse vedrørende ansøgningen, samt pålægges at træffe en afgørelse inden for en af retten fastsat frist med fastsættelse af yderligere en tvangsbøde på 100 EUR pr. dag i tilfælde af manglende afgørelse [9].

29. Omkring den 23. november 2016 begyndte sagsøgeren i hovedsagen at spise og drikke igen.

30. Den 22. december 2016 meddelte statssekretæren den forelæggende ret, at denne, den 14. december 2016, havde trukket den anmodning om tilbagetagelse, som var blevet sendt til de tyske myndigheder, tilbage, og at sagsøgeren i hovedsagens asylansøgning nu ville blive behandlet efter Nederlandse Algemene Asielprocedure (den almindelige nederlandske asylprocedure).

31. Ved afgørelse af 26. januar 2017 opnåede sagsøgeren i hovedsagen flygtningestatus.

32. Parterne i hovedsagen er uenige om, hvorvidt fristen for statssekretærens stillingtagen til sagsøgeren i hovedsagens ansøgning af 24. januar 2016 om en tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl i mellemtiden var udløbet.

33. I denne forbindelse har sagsøgeren i hovedsagen bl.a. gjort gældende, at det efter udløbet af fristerne for tilbagetagelsesproceduren i Dublin III-forordningens artikel 23 og 25 skal afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig. I tilfælde af et rettidigt negativt svar fra den anmodede medlemsstat på anmodningen om tilbagetagelse er det den anmodende medlemsstat, der fra dette tidspunkt er ansvarlig. Fristen på seks måneder for at tage stilling til asylansøgningen starter på dette tidspunkt. Da de tyske myndigheder afslog tilbagetagelsesanmodningen den 7. april 2016, har Kongeriget Nederlandene fra denne dato været ansvarlig for behandlingen af sagsøgerens asylansøgning, hvorved fristen for at tage stilling til denne ansøgning udløb den 7. oktober 2016.

34. Ifølge statssekretæren startede fristen for at tage stilling til den nævnte ansøgning derimod først den 14. december 2016, hvor Kongeriget Nederlandene erklærede sig ansvarlig for dens behandling.

35. Under disse omstændigheder har den forelæggende ret besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal den anmodede medlemsstat, henset til formålet med samt indholdet og omfanget af [Dublin III-forordningen] og [direktiv 2013/32], reagere inden to uger efter modtagelse af anmodningen om fornyet behandling som omhandlet i […] artikel 5, stk. 2[, i forordning nr. 1560/2003]?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, er det da den frist på højst en måned, der er omhandlet i artikel 20, stk. 1, litra b), i [Dublin II-forordningen] (nu artikel 25, stk. 1, i [Dublin III-forordningen]), der gælder, når henses til […] artikel 5, stk. 2, sidste punktum[, i forordning nr. 1560/2003]?

3) Såfremt det første og det andet spørgsmål besvares benægtende, har den anmodede medlemsstat da på grundlag af ordet »bestræber« i […] artikel 5, stk. 2, [i forordning nr. 1560/2003] en rimelig frist til at reagere på anmodningen om fornyet behandling?

9 – I retsmødet den 16.1.2018 bekræftede den advokat, som repræsenterer sagsøgeren i hovedsagen i sag C-47/17, at tvangsbøden skal forstås således, at der skal betales et beløb for hver dag, afgørelsen er forsinket, også tilbage i tiden, i forhold til den frist, der er fastsat for de administrative myndigheders afgørelse.

4) Såfremt der faktisk er tale om en rimelig frist, inden for hvilken den anmodede medlemsstat i henhold til […] artikel 5, stk. 2, [i forordning nr. 1560/2003] skal reagere på anmodningen om fornyet behandling, er der da stadig tale om en rimelig frist, når der som i den foreliggende sag er forløbet lidt over seks måneder? Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, hvad forstås der da ved en rimelig frist?

5) Hvilke konsekvenser har det, såfremt den anmodede medlemsstat ikke inden for to uger, en måned eller en rimelig frist reagerer på anmodningen om fornyet behandling? Er den anmodende medlemsstat da ansvarlig for den materielle behandling af udlændingens asylansøgning, eller er det den anmodede medlemsstat, som er ansvarlig?

6) Såfremt der må gås ud fra, at den anmodede medlemsstat bliver ansvarlig for den materielle behandling af asylansøgningen, fordi den ikke har reageret rettidigt på anmodningen om fornyet behandling som omhandlet i […] artikel 5, stk. 2, [i forordning nr. 1560/2003], inden for hvilken frist skal den anmodende medlemsstat, i dette tilfælde sagsøgte, gøre udlændingen bekendt hermed?«

B. Sag C-48/17

36. Sagsøgeren i hovedsagen, der er eritreisk statsborger, indgav den 22. september 2015 i Nederlandene en ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl. Ifølge Eurodacdatabasen havde han allerede den 9. juni 2015 indgivet en ansøgning om international beskyttelse i Schweiz.

37. Selv om anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke indeholder oplysninger herom, synes det at fremgå af de nationale sagsakter, at sagsøgeren i hovedsagen i slutningen af maj 2015 via Middelhavet kom til Italien, hvor hans fingeraftryk imidlertid ikke blev taget. Han rejste efterfølgende til Schweiz, hvor han ankom den 8. juni 2015. Den 17. september 2015 forlod han Schweiz og rejste via Frankrig til Nederlandene.

38. Den 20. november 2015 sendte statssekretæren en anmodning til de schweiziske myndigheder om at tilbagetage sagsøgeren i hovedsagen i henhold til Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra b).

39. Den 25. november 2015 gav de schweiziske myndigheder afslag på denne anmodning med den begrundelse, at Det Schweiziske Forbund tidligere havde sendt en anmodning om tilbagetagelse til Den Italienske Republik, som ikke var blevet besvaret, hvorved Den Italienske Republik fra den 1. september 2015 var blevet ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen.

40. Den 27. november 2015 sendte statssekretæren en anmodning til de italienske myndigheder om overtagelse eller tilbagetagelse af sagsøgeren i hovedsagen i henhold til Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra b).

41. Den 30. november 2015 gav de italienske myndigheder afslag på denne anmodning.

42. Den 1. december 2015 sendte statssekretæren en anmodning til de italienske myndigheder om fornyet behandling i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003, og den 18. januar 2016 sendte statssekretæren en rykkerskrivelse til disse myndigheder.

43. Den 26. januar 2016 accepterede de italienske myndigheder anmodningen om tilbagetagelse af sagsøgeren i hovedsagen [10].

44. Ved afgørelse af 19. april 2016 afslog statssekretæren at behandle sagsøgeren i hovedsagens ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl med den begrundelse, at Den Italienske Republik var ansvarlig for behandlingen af ansøgningen.

45. Sagsøgeren i hovedsagen anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret. I øvrigt anmodede han retten om, ved en foreløbig forholdsregel, at nedlægge forbud mod, at statssekretæren udviser ham inden udløbet af en frist på fire uger fra den dato, hvor den forelæggende ret har truffet afgørelse i sagen. Retten tog ved kendelse af 30. juni 2016 begæringen om foreløbige forholdsregler til følge.

46. Parterne er bl.a. uenige om, hvorvidt statssekretæren blev ansvarlig for behandlingen af sagsøgeren i hovedsagens ansøgning om tidsbegrænset opholdstilladelse på grundlag af asyl den 22. september 2015 som følge af, at de italienske myndigheder, efter at de først havde afslået statssekretærens anmodning om overtagelse, ikke besvarede anmodningen om fornyet behandling inden for den fastsatte frist.

47. Under disse omstændigheder har den forelæggende ret besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal den anmodede medlemsstat, henset til formålet med samt indholdet og omfanget af [Dublin III-forordningen] og [direktiv 2013/32], reagere inden to uger efter modtagelse af anmodningen om fornyet behandling som omhandlet i […] artikel 5, stk. 2[, i forordning nr. 1560/2003]?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, er det da den frist på højst en måned, der er omhandlet i [Dublin II-forordningens] artikel 20, stk. 1, litra b), […] (nu [Dublin III-forordningens artikel 25, stk. 1 […]), der gælder, når henses til […] artikel 5, stk. 2, sidste punktum, [i forordning nr. 1560/2003]?

3) Såfremt det første og det andet spørgsmål besvares benægtende, har den anmodede medlemsstat da på grundlag af ordet »bestræber« i […] artikel 5, stk. 2, [i forordning nr. 1560/2003] en rimelig frist til at reagere på anmodningen om fornyet behandling?

4) Såfremt der faktisk er tale om en rimelig frist, inden for hvilken den anmodede medlemsstat i henhold til […] artikel 5, stk. 2, [i forordning nr. 1560/2003] skal reagere på anmodningen om fornyet behandling, er der da stadig tale om en rimelig frist, når der som i den foreliggende sag er forløbet syv og en halv måned? Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, hvad forstås der da ved en rimelig frist?

5) Hvilke konsekvenser har det, såfremt den anmodede medlemsstat ikke inden for to uger eller en rimelig frist reagerer på anmodningen om fornyet behandling? Er den anmodende medlemsstat da ansvarlig for den materielle behandling af udlændingens asylansøgning, eller er det den anmodede medlemsstat, som er ansvarlig?

10 – Selv om det synes at fremgå af sagsakterne, at sagsøgeren i hovedsagen ikke har indgivet en asylansøgning i Italien, hvorved der i dette tilfælde er tale om en overtagelse (og ikke en tilbagetagelse), henviser de italienske myndigheder i deres meddelelse af accept af overførslen til Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 1, litra b). Jeg bemærker desuden, at Kommissionen har anført, at »den pågældendes advokat […] den 8.4.2016 [gjorde] opmærksom på, at Italien ikke [var] blevet ansvarlig pr. 26.1.2016, men pr. 1.9.2015. Fristen på seks måneder for overførslen i henhold til Dublin III-forordningens artikel 29 var således allerede udløbet« (jf. punkt 23 i Kommissionens skriftlige indlæg).

6) Såfremt der må gås ud fra, at den anmodede medlemsstat bliver ansvarlig for den materielle behandling af asylansøgningen, fordi den ikke har reageret rettidigt på anmodningen om fornyet behandling som omhandlet i […] artikel 5, stk. 2, [i forordning nr. 1560/2003], inden for hvilken frist skal den anmodende medlemsstat, i dette tilfælde sagsøgte, gøre udlændingen bekendt hermed?«

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen

48. Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 13. februar 2016 er sag C-47/17 blevet forenet med sag C-48/17 med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt domsafsigelsen, idet de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af den samme ret i de to sager, er stort set identiske [11].

49. Der er i sag C-47/17 indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen, af den nederlandske og den ungarske regering, Det Forenede Kongeriges regering, Det Schweiziske Forbunds regering samt af Kommissionen.

50. Ved skrivelse af 16. oktober 2017 har Domstolen opfordret de berørte, der er omfattet af artikel 23 i statutten for Domstolen, til at udtale sig skriftligt om en række spørgsmål.

51. Der er i de forenede sager C-47/17 og C-48/17 indgivet skriftlige svar af sagsøgerne i hovedsagerne, af den nederlandske og den tyske regering samt af Kommissionen.

52. Sagsøgerne i hovedsagerne i de forenede sager C-47/17 og C-48/17, den nederlandske og tyske regering, Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 16. januar 2018.

V. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

53. Princippet om gensidig tillid, som ligger til grund for det fælles europæiske asylsystem, har foranlediget EU-lovgiver til at vedtage bl.a. Dublin III-forordningen med henblik på først og fremmest at rationalisere behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse og undgå blokering af systemet på grund af en forpligtelse for staterne til at behandle flere ansøgninger indgivet af den samme ansøger samt at øge retssikkerheden med hensyn til afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, og dermed undgå »*forum shopping*«, *idet det overordnede formål hermed er at fremskynde behandlingen af ansøgningerne i såvel asylansøgernes som de deltagende staters interesse* [12].

54. Dublin III-forordningen har således i henhold til dens artikel 1 til formål at fastsætte kriterierne og procedurerne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne [13].

11 – Ordene »*over seks måneder*« i det fjerde spørgsmål i sag C-47/17 er i sag C-48/17 erstattet med ordene »*syv og en halv måned*«, og ordene »*ikke inden for en måned*« i det femte spørgsmål i sag C-47/17 indgår ikke i første punktum af det femte spørgsmål i sag C-48/17.

12 – Jf. i denne retning dom af 10.12.2013, Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, præmis 53 og 54 og den deri nævnte retspraksis). Min fremhævelse.

13 – Det fremgår af fjerde betragtning til Dublin III-forordningen, at det fælles europæiske asylsystem bør indebære en klar og brugbar metode til fastsættelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning. Ifølge femte betragtning til denne forordning »[bør e]n sådan metode […] baseres på kriterier, der er objektive og retfærdige for både medlemsstaterne og de pågældende personer. Den bør især gøre det muligt hurtigt at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, for at sikre en effektiv adgang til procedurerne om meddelelse af international beskyttelse og for ikke at bringe målet om en hurtig behandling af ansøgninger om international beskyttelse i fare«.

1. Procedurerne for overtagelse og tilbagetagelse

55. »I overensstemmelse med Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 1, behandles en asylansøgning, som en tredjelandsstatsborger eller statsløs indgiver på en hvilken som helst af medlemsstaternes område, i princippet kun af den medlemsstat, som er ansvarlig efter kriterierne i forordningens kapitel III«[14]. Dublin III-forordningens artikel 7, stk. 1, præciserer, at kriterierne for afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, finder anvendelse i den rækkefølge, der er fastsat i denne forordnings kapitel III. Foruden kriterierne i Dublin III-forordningens kapitel III for fastlæggelsen af en enkelt medlemsstat som ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse indfører nævnte forordnings kapitel VI procedurer for en anden medlemsstats overtagelse og tilbagetagelse, som *sammen med de kriterier, der er fastsat i forordningens kapital III*, bidrager til afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig[15].

56. De bestemmelser om procedurerne for overtagelse og tilbagetagelse, som er indført ved Dublin III-forordningen, fastsætter en række bindende frister samt de konsekvenser, det har, hvis disse frister udløber. Efter min opfattelse er det formålet om at fremskynde behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse i såvel asylansøgernes som de deltagende medlemsstaters interesse, der ligger til grund for de bindende frister, der er fastsat i Dublin III-forordningens kapitel VI.

57. Dublin III-forordningens artikel 21, stk. 1, bestemmer således, at en medlemsstats anmodning om en anden medlemsstats overtagelse skal ske snarest muligt og under alle omstændigheder inden for en frist på tre måneder efter, at ansøgningen om international beskyttelse er indgivet[16]. EU-lovgiver har defineret virkningerne af udløbet af disse frister ved i Dublin III-forordningens artikel 21, stk. 1, tredje afsnit, at præcisere, at hvis denne anmodning ikke er fremsat inden for disse frister, påhviler ansvaret for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse den medlemsstat, som ansøgningen er indgivet til[17].

58. I præmis 62 i dom af 26. juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), fastslog Domstolen, at en ansøger om international beskyttelse i henhold til Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 1, – inden for rammerne af prøvelsen af en afgørelse om overførelse af den pågældende – kan påberåbe sig, at fristen i denne forordnings artikel 21, stk. 1, er udløbet.

14 – Dom af 16.2.2017, C.K. m.fl. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, præmis 56). Dublin III-forordningens kapitel IV fastlægger de situationer, hvor en medlemsstat, under fravigelse af disse kriterier, kan anses for ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning.

15 – Jf. i denne retning dom af 25.10.2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, præmis 39). I præmis 53 i dom af 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), fastslog Domstolen, at »selv om bestemmelserne i denne forordnings artikel 21, stk. 1, tilsigter at regulere proceduren med overtagelse, bidrager de ligeledes til afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig som omhandlet i samme forordning, sammen med de kriterier, der er fastsat i forordningens kapitel III. En afgørelse om overførsel til en anden medlemsstat end den, hvortil ansøgningen om international beskyttelse er indgivet, kan således ikke gyldigt vedtages efter udløbet af de i disse bestemmelser fastsatte frister«.

16 – Jf. dom af 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, præmis 51). I tilfælde af et hit med data registreret i Eurodac, jf. Eurodacforordningens artikel 14, skal anmodningen uanset denne første frist fremsættes senest to måneder efter modtagelsen af dette hit. I præmis 67 i dom af 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), fastslog Domstolen, at det fremgår af selve ordlyden af Dublin III-forordningens artikel 21, stk. 1, at anmodningen om overtagelse skal fremsættes inden for de frister, der er fastsat i denne bestemmelse.

17 – Jf. dom af 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, præmis 52). I denne doms præmis 61 fastslog Domstolen, at »forordningens artikel 21, stk. 1, [tredje afsnit,] [bestemmer] […], at såfremt de frister, der er fastsat i første og andet afsnit, udløber, overføres det fulde ansvar til den medlemsstat, som ansøgningen om international beskyttelse er indgivet til, uden at denne overførsel er underlagt nogen reaktion fra den anmodede medlemsstats side«. I samme doms præmis 54 fastslog Domstolen, at »[b]estemmelserne [i Dublin III-forordningens artikel 21, stk. 1,] bidrager således afgørende til gennemførelsen af målet om en hurtig behandling af ansøgninger om international beskyttelse, som er nævnt i femte betragtning til Dublin III-forordningen, ved at sikre, at i tilfælde af forsinkelse i gennemførelsen af overtagelsesproceduren sker behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse i den medlemsstat, hvortil ansøgningen er indgivet, med henblik på ikke at udsætte denne behandling yderligere med vedtagelsen og gennemførelsen af en afgørelse om overførsel«.

59. I øvrigt har den anmodede medlemsstat i henhold til Dublin III-forordningens artikel 22, stk. 1, en frist på to måneder til udtrykkeligt at acceptere en anmodning om overtagelse [18]. I Dublin III-forordningens artikel 22, stk. 7, bestemmes, at har den anmodede medlemsstat ikke givet svar på denne anmodning ved udløbet af den frist på to måneder, der er fastsat i stk. 1 [19], anses det for en implicit accept af anmodningen og medfører en pligt til at overtage den pågældende person.

60. I henhold til Dublin III-forordningens artikel 23, stk. 2, første afsnit, skal en anmodning om tilbagetagelse fremsættes så hurtigt som muligt og under alle omstændigheder inden for to måneder efter modtagelsen af hittet i Eurodac. Denne forordnings artikel 23, stk. 2, andet afsnit, bestemmer, at hvis anmodningen om tilbagetagelse er baseret på andre beviser end oplysninger fra Eurodacsystemet, skal den sendes til den anmodede medlemsstat senest tre måneder fra datoen for indgivelsen af ansøgningen om international beskyttelse. Dublin III-forordningens artikel 23, stk. 3, bestemmer, at når anmodningen om tilbagetagelse ikke fremsættes inden for de frister, som er fastsat i stk. 2, påhviler ansvaret for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse den medlemsstat, som den nye ansøgning er indgivet til.

61. Dublin III-forordningens artikel 25, stk. 2, bestemmer, at hvis den anmodede medlemsstat ikke har givet svar på en anmodning om tilbagetagelse ved udløbet af en frist på en måned eller en frist to uger, når anmodningen er baseret på oplysninger fra Eurodacsystemet, anses det for en implicit accept af anmodningen og medfører en pligt til at tilbagetage den pågældende.

62. Det bør dog fremhæves, at når den anmodede medlemsstat giver afslag på en anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse inden for de i Dublin III-forordningens artikel 22, stk. 1 og 6, og artikel 25, stk. 1, fastsatte frister, *definerer denne forordning ikke virkningerne af dette svar* [20].

63. I denne henseende fastsætter Dublin III-forordningen ikke, hvilke negative svar der nødvendigvis medfører, at den anmodende medlemsstat får ansvar for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse [21]. Under disse omstændigheder præciserer Dublin III-forordningen heller ikke, inden for hvilken frist det skal være fastlagt, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for ansøgningen om international beskyttelse [22].

64. Til trods for denne manglende præcision er det min opfattelse, at når en medlemsstat gennemfører Dublin III-forordningen, finder retten til en god forvaltning, navnlig enhver persons ret til at få sin sag behandlet *inden for en rimelig frist*, der er et almindeligt EU-retligt princip, anvendelse i forbindelse med de procedurer, som de kompetente nationale myndigheder gennemfører [23]. Følgelig bør afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, træffes inden for en rimelig frist, selv om der i visse tilfælde ikke er fastsat en bindende frist.

2. Overførsler

65. Den forelæggende ret har i sine anmodninger om præjudiciel afgørelse flere gange henvist til den i Dublin III-forordningens artikel 29 fastsatte overførselsordning og til retten til retsmidler i henhold til denne forordnings artikel 27.

18 – Dublin III-forordningens artikel 22, stk. 6, fastsætter en frist på en måned under visse omstændigheder for at besvare anmodningen om overtagelse.

19 – Eller den i stk. 6 fastsatte frist på en måned.

20 – Ifølge Kommissionen »[indeholder] Dublin III-forordningen […] ikke nogen bestemmelse, der finder generel anvendelse, om den frist, inden for hvilken en medlemsstats ansvar skal være fastlagt, når den anmodede medlemsstat har fremsendt sit negative svar inden for den i artikel 22, stk. 1 og 6, og artikel 25, stk. 1, fastsatte frist« (jf. punkt 3 i svarene på de skriftlige spørgsmål).

21 – Det er således uklart, om kriterierne i Dublin III-forordningens kapitel III stadig finder anvendelse, eller om ansvaret automatisk overføres til den anmodende medlemsstat.

22 – Efter min opfattelse er Dublin III-forordningen temmelig mangelfuld i denne henseende.

23 – Dom af 8.5.2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, præmis 49 og 50).

66. Det følger af Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 1, første afsnit, at overførslen af den pågældende person sker, så snart det er praktisk muligt og senest seks måneder *efter, at anmodningen fra en anden medlemsstat om overtagelse eller tilbagetagelse af den pågældende er accepteret*, eller efter, at der er truffet endelig afgørelse om en klage eller indbringelse, hvor dette tillægges opsættende virkning.

67. Forordningens artikel 29, stk. 2, præciserer, at hvis overførslen ikke finder sted inden for fristen på seks måneder [24], fritages den ansvarlige medlemsstat for sine forpligtelser til at overtage eller tilbagetage den pågældende, og ansvaret overføres så til den anmodende medlemsstat. Ifølge Domstolen overføres det fulde ansvar til den anmodende medlemsstat, uden at det er nødvendigt, at den ansvarlige medlemsstat har afvist at overtage eller tilbagetage den pågældende person [25].

68. Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 1, bestemmer, at en ansøger om international beskyttelse har ret til effektive retsmidler i form af klage eller indbringelse for en domstol eller et domstolslignende organ af de faktiske og retlige forhold mod en afgørelse om overførsel. Desuden fremgår det af Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 3, litra c), at når det i national ret bestemmes, at den pågældende har lejlighed til at anmode en domstol eller et domstolslignende organ om at udsætte gennemførelsen af afgørelsen om overførsel, indtil der foreligger et resultat af vedkommendes klage eller indbringelse, skal den ret, for hvilken sagen er indbragt, tage stilling til denne anmodning inden for en rimelig frist og begrunde sin afgørelse, hvis anmodningen forkastes.

69. For så vidt angår den frist på seks måneder, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 1 og 2, fremgår det af præmis 44 i dom af 25. oktober 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), at ansøgeren om international beskyttelse bør have adgang til effektive og hurtige retsmidler, som gør det muligt for ham at påberåbe sig den omstændighed, at denne frist er udløbet.

70. Eftersom de tyske myndigheder i sag C-47/17 afslog statssekretærens anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse af den pågældende [26], og de ikke engang har reageret på statssekretærens anmodning om fornyet behandling [27], er det efter min opfattelse for tidligt, for ikke at sige irrelevant, at tale om overførsel i henhold til Dublin III-forordningens artikel 29, når det ikke er afgjort, hvilken medlemsstat der er ansvarlig.

71. Jeg gør desuden opmærksom på, at Kommissionen i sit skriftlige indlæg i sag C-48/17 har bemærket, at »[d]e nederlandske myndigheder […] den 31. marts 2016 [meddelte] den pågældendes advokat, at de ikke påtænkte at behandle dennes asylansøgning, men at overføre ham til Den Italienske Republik. […] Den 8. april 2016 bemærkede den pågældendes advokat, at Italien ikke var blevet ansvarlig den 26. januar 2016, men den 1. september 2015. Seksmånedersfristen for overførsel i henhold til Dublin III-forordningens artikel 29 var således allerede udløbet. […] Den 27. september 2016 uddybede den pågældendes advokat søgsmålsgrundene og antydede, at et præjudicielt spørgsmål ville være nyttigt med henblik på fortolkningen af artikel 5 i forordning nr. 1560/2003 samt Dublin III-forordningens artikel 29 – det er således spørgsmålet, om Den Italienske Republik er ansvarlig for

24 – I henhold til Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 2, »[kan d]enne tidsfrist [på 6 måneder] forlænges til højst *et år*, hvis overførslen ikke kunne gennemføres på grund af fængsling af den pågældende, eller til højst *18 måneder*, hvis den pågældende forsvinder«. Min fremhævelse.

25 – Dom af 25.10.2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, præmis 27, 29 og 34). I denne doms præmis 39 fastslog Domstolen, at »[d]e procedurer til modtagelse og tilbagetagelse, der er fastsat ved Dublin III-forordningen, skal […] følges under overholdelse af en række bindende frister, herunder den frist på seks måneder, der er fastsat i forordningens artikel 29, stk. 1 og 2. Selv om bestemmelserne tilsigter at regulere disse procedurer, bidrager de ligeledes til afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, sammen med de kriterier, der er fastsat i forordningens kapitel III«. Desuden fastslog Domstolen i samme doms præmis 41, at »de frister, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 29, ikke alene [har] til formål at omfatte vedtagelsen, men ligeledes gennemførelsen af afgørelsen om overførsel«.

26 – Jf. punkt 24 i dette forslag til afgørelse.

27 – Jf. punkt 25 i dette forslag til afgørelse.

den pågældendes asylansøgning, eftersom det ikke er fastslået, at Det Schweiziske Forbund har forlænget den i artikel 29 omhandlede frist på seks måneder ved at underrette Den Italienske Republik om, at den pågældende ikke kunne overføres fra Det Schweiziske Forbund, fordi han havde forladt landet med ukendt bestemmelsessted«.

72. Det bør imidlertid fremhæves, at den forelæggende ret ikke har forelagt noget spørgsmål vedrørende fortolkningen af Dublin III-forordningens artikel 29. Dens spørgsmål vedrører således alene artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003. Domstolen er følgelig ikke blevet forelagt noget spørgsmål om, hvorvidt de i Dublin III-forordningens artikel 29 fastsatte frister for overførsel er overholdt i de forenede sager C-47/17 og C-48/17.

3. Artikel 31, stk. 3, i direktiv 2013/32

73. Artikel 31, stk. 1, i direktiv 2013/32 bestemmer, at »[…] medlemsstaterne anvender [en behandlingsprocedure] i forbindelse med behandling af ansøgninger om international beskyttelse […]«. Dette direktivs artikel 31, stk. 3, bestemmer endvidere, at »[m]edlemsstaterne sikrer, at undersøgelsesproceduren afsluttes senest seks måneder efter, at ansøgningen er indgivet«. Ifølge den samme bestemmelse starter tidsfristen på seks måneder fra det tidspunkt, hvor det afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen i overensstemmelse med Dublin III-forordningen, og ansøgeren befinder sig på den pågældende medlemsstats område og er blevet modtaget af den kompetente myndighed.

74. Det følger heraf, at behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse *tydeligt følger efter* afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, i henhold til Dublin III-forordningen og, i givet fald, efter den pågældendes overførsel [28]. Selv om der i Dublin III-forordningen er fastsat visse bindende frister, kan denne afgørelse og overførsel imidlertid tage forholdsvis lang tid til trods for kravet om hurtig behandling, hvis der er indledt overtagelses-, tilbagetagelses- og overførselsprocedurer, og hvis den pågældende gør brug af de retsmidler i form af klage eller indbringelse, som han råder over, der har opsættende virkning [29]. Det er således umuligt at fastsætte en teoretisk maksimumsfrist, eller endog en rimelig tidsfrist, for denne afgørelse [30], selv om den forelæggende ret har gjort forsøg herpå. Hver enkelt sag bør vurderes individuelt.

75. Det skal ligeledes bemærkes, at Domstolen i dom af 26. juli 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, præmis 102), fremhævede, at bestemmelserne i Dublin III-forordningen og i direktiv 2013/32 indfører forskellige procedurer, som har hver sine krav, og som er underlagt forskellige ordninger, bl.a. hvad angår frister.

76. I denne sammenhæng skal den forelæggende rets spørgsmål vedrørende proceduren for fornyet behandling som omhandlet i artikel 5, stk. 2, i forordning 1560/2003 undersøges.

28 – Ifølge Kommissionen »[…] fremgår [det] tydeligt af artikel 31, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 2013/32, at fristen på seks måneder (der kan fornyes) for behandlingen af asylansøgningen starter fra det tidspunkt, hvor det afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig i overensstemmelse med Dublin III-forordningen, og ansøgeren befinder sig på den pågældende medlemsstats område og er blevet modtaget af den kompetente myndighed« (jf. punkt 72 i dens indlæg).

29 – I sine svar på Domstolens skriftlige spørgsmål har den tyske regering anført, at det, uanset at formålet med Dublin III-forordningen er en hurtig behandling af ansøgninger om international beskyttelse, »imidlertid ikke [er] muligt i alle tilfælde at afkorte proceduren til den kortest mulige varighed, eftersom proceduren kan blive forlænget, såfremt ansøgeren klager over eller indbringer afgørelsen, eller såfremt han forsvinder eller fængsles. I disse tilfælde fastsætter Dublin III-forordningen selv en senere start på eller en forlængelse af den i artikel 29, stk. 1, første afsnit, fastsatte frist på seks måneder« (jf. punkt 5 i dens svar på spørgsmålene).

30 – Dermed ligeledes den maksimale frist for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, som først starter efter afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, og kun hvis de øvrige betingelser i artikel 31, stk. 3, i direktiv 2013/32 er opfyldt.

B. Det første præjudicielle spørgsmål

77. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt den anmodede medlemsstat, henset til formålet med samt indholdet og omfanget af Dublin III-forordningen og direktiv 2013/32, skal reagere inden to uger efter modtagelse af anmodningen om fornyet behandling som omhandlet i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003. Formålet med dette spørgsmål er navnlig at fastlægge, om den frist for at svare på en anmodning om fornyet behandling, som er fastsat i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003, er bindende for den anmodede medlemsstat, således at en manglende overholdelse heraf indebærer, at denne medlemsstat får ansvaret for at behandle ansøgningen om international beskyttelse.

78. Inden dette spørgsmål besvares, er det nødvendigt at undersøge arten af den procedure, som er indført ved artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003, samt dens eventuelle retsgrundlag [31].

79. Det fremgår af første betragtning til forordning nr. 1560/2003, at denne forordning har til formål at fastsætte en række konkrete bestemmelser med henblik på en effektiv gennemførelse af Dublin III-forordningen »for at lette samarbejdet mellem de myndigheder i medlemsstaterne, der har ansvaret for anvendelsen af forordningen både med hensyn til fremsendelse og behandling af anmodninger om overtagelse og tilbagetagelse og med hensyn til anmodninger om oplysninger og gennemførelsen af overførsler«.

80. Som den ungarske regering har bemærket, »[har] forordning nr. 1560/2003 […] ikke til formål at fastsætte regler om ansvar, som ikke er fastsat ved [Dublin III-forordningen]« [32].

81. Den procedure for fornyet behandling, som er fastlagt ved forordning nr. 1560/2003, er således ikke udtrykkeligt foreskrevet i Dublin III-forordningen, der, som den tyske regering har fremhævet i sit svar på Domstolens skriftlige spørgsmål, ikke indeholder nogen udtrykkelig beføjelse til at indføre en sådan procedure [33]. Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003 præciserer selv, at dette er en yderligere procedure, der efter min opfattelse har til formål at give mulighed for en bedre anvendelse af Dublin III-forordningen [34]. Dette indebærer, at en anmodning om fornyet behandling ikke udgør en ny anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse [35]. I øvrigt er reglerne for afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, fastsat i selve Dublin III-forordningen [36].

31 – Domstolen har således i sin skrivelse af 16.10.2017 til de berørte, der er omfattet af artikel 23 i dens statut, stillet spørgsmål med hensyn til retsgrundlaget for den yderligere procedure for fornyet behandling, der er indført ved artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003. Ifølge sagsøgeren i hovedsagen i sag C-48/17 tillægger Dublin III-forordningen ikke Kommissionen nogen beføjelse til at indføre en procedure for fornyet behandling. Den tyske regering er af den opfattelse, at selv om Dublin III-forordningen ikke medfører nogen udtrykkelig beføjelse til at anvende proceduren for fornyet behandling, »præciserer [forordning nr. 1560/2003, i første betragtning], at der bør fastsættes en række konkrete bestemmelser, som kræves med henblik på en effektiv gennemførelse af Dublin III-forordningen. Formålet er bl.a. at lette »behandlingen« af ansøgningen. Artikel 5 i forordning [nr. 1560/2003], der omfatter bestemmelser om behandlingen af anmodninger, såfremt der gives afslag på disse, er også omfattet af dette formål«. Sagsøgeren i hovedsagen i sag C-48/17 har i retsmødet den 16.1.2018 anført, at retsgrundlaget for den pågældende procedure for fornyet behandling efter hans opfattelse ikke kunne være Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 4. Kommissionen har i retsmødet gjort gældende, at Dublin II-forordningens artikel 17, stk. 3, (som delvis svarer til Dublin III-forordningens artikel 21, stk. 3) og Dublin III-forordningens artikel 29, stk. 4, udgjorde retsgrundlaget for artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003. I denne henseende har den nederlandske regering tilsluttet sig Kommissionens bemærkninger.

32 – Jf. punkt 17 i den ungarske regerings indlæg.

33 – I øvrigt heller ikke Dublin II-forordningen.

34 – Tidligere Dublin II-forordningen. Jf. i denne retning første betragtning til forordning nr. 1560/2003.

35 – Efter min opfattelse, og i overensstemmelse med Dublin III-forordningens artikel 21, stk. 1, og artikel 23, stk. 1, samt dom af 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, præmis 67), kan den anmodende medlemsstat efter et negativt svar fra den anmodede medlemsstat fremsætte en ny anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse *på den betingelse, at de ved Dublin III-forordningens artikel 21 og 23 fastsatte bindende frister er overholdt*. Heraf følger, at muligheden for sideløbende anmodninger om overtagelse eller tilbagetagelse er til stede, i hvert fald i teorien. Hvis de pågældende frister er udløbet, kan den anmodende medlemsstat dog ikke længere fremsætte en sådan anmodning. Kommissionen har i sit svar på Domstolens skriftlige spørgsmål anført, at »[p]roceduren for anmodning om fornyet behandling er blevet anvendt i et ikke ubetydeligt antal sager (2 903 anmodninger i 2015, 8 442 i 2016) og resulterer i en accept i ca. en tredjedel af sagerne (i forbindelse med 1 019 anmodninger fremsat i 2015 og 2 489 anmodninger fremsat i 2016)«.

36 – Som nævnt i punkt 111 i dette forslag til afgørelse er den anmodede medlemsstat i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003 kun ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, hvis den *udtrykkeligt* accepterer dette ansvar inden for en rimelig frist.

82. Det er korrekt, at den anmodede medlemsstat, når den forelægges en anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse, efter ordlyden af artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1560/2003 skal begrunde sit afslag, idet samme artikels stk. 2 bestemmer, at den anmodende medlemsstat, når den mener, at det afslag, den har modtaget, hviler på en fejlagtig bedømmelse, eller når den har yderligere beviser at fremføre, kan anmode om en fornyet behandling af anmodningen inden for en bindende frist [37] på tre uger efter modtagelsen af det negative svar [38]. Den samme bestemmelse foreskriver i øvrigt, at den anmodede medlemsstat »*bestræber sig på* [39] at svare inden for to uger« [40].

83. Jeg vil tilføje to yderligere betragtninger. For det første knytter artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003 – ud over den omstændighed, at fristen på to uger, ifølge selve bestemmelsens ordlyd, ikke er bindende [41] – ikke nogen retlig konsekvens hverken til en manglende overholdelse af denne frist eller til et manglende svar på en anmodning om fornyet behandling [42]. I modsætning til Dublin III-forordningens artikel 22, stk. 7, og artikel 25, stk. 2, bestemmer artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003 således ikke, at den anmodede medlemsstat har pligt til at overtage eller tilbagetage den pågældende.

37 – I denne henseende lader bestemmelsens ordlyd ingen tvivl om den bindende karakter: »Denne mulighed *skal* udnyttes inden for tre uger efter modtagelsen af det negative svar.«

38 – Kommissionen har i punkt 53 i sit indlæg gjort opmærksom på, at »Dublin III-forordningen og forordning nr. 1560/2003, der er vedtaget til gennemførelse heraf, indeholder en række klart bindende tidsfrister, men det er ikke alt, der er underlagt bindende tidsfrister. Det er netop grunden til, at der ikke kan anlægges en fortolkning, som strider imod en utvetydig tekst. Hvad angår artikel 5, stk. 2, i forordning [nr. 1560/2003] kan der reelt være situationer, hvor den anmodede medlemsstats myndigheder skal undersøge komplekse sager, der f.eks. vedrører uledsagede mindreårige og eventuelle familiemedlemmer. I sådanne situationer ville en kort, bindende tidsfrist være i strid med formålet om, at udpegningen af den ansvarlige medlemsstat skal være korrekt. Der ligger således et politisk hensyn til grund for den utvetydige formulering af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003«.

39 – I den spanske sprogversion: »se esforzará«; i den danske: »bestræber«; i den engelske: »shall endeavour«; i den italienske: »procura di«; i den ungarske: »törekszik«; i den nederlandske: »zich beijveren«.

40 – Jeg er ligesom Kommissionen af den opfattelse, at udtrykket »bestræber sig på« og »de tilsvarende udtryk, som er anvendt i et overvældende flertal af sprogversionerne af forordningen, er helt klare« og pålægger ikke en forpligtelse til at svare inden for to uger (jf. punkt 51 og 52 i dens indlæg). Ifølge sagsøgeren i hovedsagen i sag C-47/17 kan udtrykket »zich beijveren« (»bestræber sig på«) i den nederlandske sprogversion af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003 kun fortolkes således, at den anmodede medlemsstat er forpligtet til at gøre sit bedste. Forpligtelsen til at gøre sit bedste kan ikke betyde, at medlemsstaten *skal* svare (jf. punkt 3.1 i hans indlæg). Ifølge den nederlandske regering er den frist på to uger, som er fastsat i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003, ikke bindende, og den anmodede medlemsstat har ikke pligt til at svare inden for to uger (jf. punkt 36-38 i dens indlæg). Ifølge Det Forenede Kongeriges regering »[bør] den anmodede medlemsstat […] forsøge at reagere inden for en frist på to uger, men er ikke forpligtet til det. […] Udtrykket »bestræber sig på« ville ikke give mening, hvis den anmodede medlemsstat var underlagt en absolut forpligtelse til at svare inden for to uger. Det angiver, at der skal gøres alvorlige og faktiske bestræbelser på at reagere inden for denne frist, idet det dog anerkendes, at dette ikke altid vil være muligt, hvilket der kan være mange grunde til, f.eks. et stort pres på grund af antallet af sager, der behandles af den anmodede medlemsstat, eller problemer i forbindelse med den konkrete sag. Den anmodede medlemsstat er ikke absolut bundet til at reagere inden for den anførte frist på to uger. […] Desuden kan denne situation adskilles fra visse situationer, hvor der er fastsat frister i Dublin III-forordningen. I henhold til denne forordnings artikel 22 skal den anmodede medlemsstat således »tage stilling til anmodningen om overtagelse af ansøgeren senest to måneder efter modtagelsen af anmodningen«. I henhold til artikel 25, stk. 1, »tager [den anmodede medlemsstat] stilling […] så hurtigt som muligt og under alle omstændigheder senest en måned efter den dato, hvor den modtog anmodningen««. »*Når EU-lovgiver har villet fastsætte en absolut forpligtelse, er dette udtrykt i meget klare vendinger*. Forpligtelsen i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003 er af en anden karakter.« Jf. punkt 11, 12 og 14 i dens indlæg; min fremhævelse).

41 – Ifølge den nederlandske regering er denne frist »kun en retningslinje for den anmodede medlemsstat«. Ifølge Kommissionen tager forordning nr. 1560/2003 ikke »sigte på at fastsætte en strengt bindende frist, men snarere på at angive retningslinjer, der så vidt muligt skal følges«. Der er således tale om en rent vejledende frist. Det Schweiziske Forbund, der kun har fremsat bemærkninger vedrørende det første præjudicielle spørgsmål, er mindre kategorisk og er af den opfattelse, at »[b]estemmelsens ordlyd taler for, at fristen i artikel 5, stk. 2, i forordning [nr. 1560/2003] blot er vejledende og ikke en præklusionsfrist. Det fremgår således tydeligt, navnlig på grundlag af visse sprogversioner af artikel 5, stk. 2, […] at den anmodede [medlemsstats] pligt til at reagere inden for en frist på to uger ikke kan forstås således, at en manglende overholdelse af denne frist umiddelbart skal have retlige konsekvenser. Forpligtelsen til at »bestræbe sig på« indebærer derimod en vis fleksibilitet i tidsfristen for at svare på anmodningen om fornyet behandling. Det er således muligt for den anmodede stat at reagere på anmodningen, selv efter at fristen på to uger er udløbet. Dublin III-forordningens formål taler imidlertid for, at fristen i artikel 5, stk. 2, i forordning […] nr. 1560/2003 er *en principiel forpligtelse, der skal overholdes, og ikke kun en irrelevant angivelse af et tidsrum*«. Min fremhævelse.

42 – Det Forenede Kongeriges regering har anført, at »[der] i modsætning til f.eks. Dublin III-forordningens artikel 22 og 25 […] ikke [er] foreskrevet en automatisk overførsel af ansvaret, når den anmodede medlemsstat ikke svarer […] inden for en frist på to uger […]« (jf. punkt 20 i dens indlæg). Ifølge den ungarske regering »[vil m]an […] konstatere, at hverken [Dublin III-forordningen] eller forordning nr. 1560/2003 udtrykkeligt knytter nogen retlige konsekvenser til et manglende svar på en anmodning om fornyet behandling eller til en overskridelse af den frist på to uger, der er fastsat herfor, og således heller ikke nogen konsekvens, som har betydning for ansvaret for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse« (jf. punkt 18 i dens indlæg). Den tyske regering har i sine svar på Domstolens skriftlige spørgsmål givet udtryk for den opfattelse, at »Dublin III-forordningen [ikke] fastsætter […] nogen retlig konsekvens af manglende svar på anmodningen om fornyet behandling af anmodningen om overtagelse eller tilbagetagelse. […] [D]et bemærkes, at et manglende svar ikke kan medføre overførsel af ansvaret uden et retsgrundlag i Dublin III-forordningen«.

84. For det andet fastsætter Dublin III-forordningen ikke virkningerne af et negativt svar på en anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse inden for de i Dublin III-forordningens artikel 22, stk. 1 og 6, og artikel 25, stk. 1, fastsatte frister. Efter min opfattelse indfører den i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003 fastsatte procedure for fornyet behandling kun et samråd eller en struktureret dialog mellem den anmodende og den anmodede medlemsstat efter et sådant negativt svar med henblik på, i overensstemmelse med Dublin III-forordningen, at lette afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, og derved gennemførelsen af Dublin III-forordningens formål. Hvis denne yderligere procedure fuldføres inden for en rimelig frist og derfor ikke bringer målet om en hurtig behandling af ansøgninger om international beskyttelse, i såvel asylansøgernes som de deltagende medlemsstaters interesse, i fare, er det et instrument, der fremmer en effektiv anvendelse af Dublin III-forordningen. Efter min opfattelse gør den omstændighed, at artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003 på ingen måde er bindende [43], og dens formål om at fremme anvendelsen af Dublin III-forordningen det muligt at udelukke enhver indsigelse med hensyn til gyldigheden.

85. Som følge heraf bør det første præjudicielle spørgsmål efter min opfattelse besvares benægtende. Selv om den anmodede medlemsstat skal bestræbe sig på at besvare en anmodning om fornyet behandling som omhandlet i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003 inden for en frist på to uger, har den ikke en retlig forpligtelse til at svare inden for denne frist. I øvrigt knytter artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003 ikke nogen retlig konsekvens til et manglende svar på en anmodning om fornyet behandling inden for denne frist.

C. Det andet præjudicielle spørgsmål

86. Med sit andet spørgsmål, der er stillet for det tilfælde, at det første spørgsmål besvares benægtende, ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt det er den frist på højst en måned, der er omhandlet i Dublin III-forordningens artikel 25, stk. 1, der gælder, når henses til artikel 5, stk. 2, sidste punktum, i forordning nr. 1560/2003.

87. Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003 fastsætter en bindende frist på tre uger for at fremsætte en anmodning om fornyet behandling og en ønskelig frist på to uger for at svare på denne. Det bør bemærkes, at denne bestemmelses sidste punktum bestemmer, at de i Dublin III-forordningens artikel 22, stk. 1 og 6, og artikel 25, stk. 1, fastsatte frister [44] under alle omstændigheder ikke genåbnes eller ændres som følge af den »yderligere« procedure, der er fastsat heri.

88. Der sondres således klart mellem proceduren for fornyet behandling og de i Dublin III-forordningen omhandlede procedurer for overtagelse og tilbagetagelse, og den førstnævnte har ikke nogen betydning for de frister, som er fastsat ved denne forordnings bestemmelser.

89. Henset til denne klare og tydelige sondring er det min opfattelse, at de i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003 fastsatte frister navnlig ikke ændres ved den i Dublin III-forordningens artikel 25 omhandlede procedure for tilbagetagelse [45]. De i Dublin III-forordningens artikel 25 fastsatte frister kan således ikke overføres til proceduren for fornyet behandling, der er fastlagt i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003.

43 – Som det fremgår af selve denne bestemmelses ordlyd, navnlig udtrykket »bestræber sig på«.

44 – Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003 bestemmer, at »[d]en anmodede medlemsstat bestræber sig på at svare inden for to uger. Under alle omstændigheder genåbner denne yderligere procedure ikke de frister, der er fastsat i *artikel 18, stk. 1 og 6, og i artikel 20, stk. 1, litra b), i [Dublin II-forordningen]*«. Min fremhævelse. Dublin II-forordningens artikel 18, stk. 1 og 6, og artikel 20, stk. 1, litra b), svarer til Dublin III-forordningens artikel 22, stk. 1 og 6, og artikel 25, stk. 1.

45 – Ifølge Kommissionens opfattelse kan disse frister således hverken forlænges eller »give anledning til overførsel af ansvar. *Dette betyder med andre ord, at den anmodede medlemsstat efter et negativt svar som omhandlet i artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1560/2003 kun kan blive ansvarlig, hvis den selv accepterer dette. Grunden hertil er, at en anmodning om fornyet behandling ikke er en ny anmodning om tilbagetagelse*. En anmodning om fornyet behandling forpligter den anmodede medlemsstat til at undersøge situationen på ny og bekræfte, om den fastholder sit negative svar, intet andet. En anden fortolkning ville i øvrigt også være i strid med retsreglernes trinfølge, da den ville indebære, at en gennemførelsesforordning skulle fravige en grundforordning«. Min fremhævelse.

90. Som følge heraf skal det andet præjudicielle spørgsmål efter min opfattelse besvares benægtende. Den i Dublin III-forordningens artikel 25, stk. 1, fastsatte frist på højst en måned finder ikke anvendelse i forbindelse med den procedure for fornyet behandling, der er fastlagt i artikel 5, stk. 2, i forordning 1560/2003.

D. Det tredje og det fjerde præjudicielle spørgsmål

91. Med sit tredje spørgsmål, der er stillet for det tilfælde, at det andet spørgsmål besvares benægtende, ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt den anmodede medlemsstat har en rimelig frist til at svare på anmodningen om fornyet behandling. Med sit fjerde spørgsmål, der er stillet for det tilfælde, at det tredje spørgsmål besvares bekræftende, ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt en frist på syv og en halv måned [46] eller seks måneder [47] udgør en rimelig frist. Såfremt det fjerde spørgsmål besvares benægtende, ønsker retten oplyst, hvad der udgør en rimelig frist.

92. Da disse to spørgsmål er konnekse, finder jeg det hensigtsmæssigt at behandle dem samlet.

93. Artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003 bestemmer, at den anmodede medlemsstat skal *bestræbe sig på* at besvare en anmodning om fornyet behandling inden for to uger. Med denne opfordring anmodes den anmodede medlemsstat om at udvise samarbejdsånd, således at det hurtigt kan afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig [48]. Det fremgår klart, at såfremt den anmodede medlemsstat ikke overholder denne vejledende frist, skal den stadig besvare en anmodning om fornyet behandling inden for en rimelig frist for ikke at bringe målet om en hurtig afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse, i fare og iagttage princippet om god forvaltningsskik samt effektivitetsprincippet.

94. Hvad der udgør en rimelig frist i forbindelse med anvendelsen af artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003, kan således ikke fastsættes på forhånd og bør bedømmes i de enkelte sager i overensstemmelse med de særlige omstændigheder [49] i sagen og under hensyntagen til kravet om en hurtig behandling, der er rettesnor for Dublin III-forordningen [50]. Da denne analyse kræver en bedømmelse af de faktiske omstændigheder i sagen, påhviler det efter min opfattelse den forelæggende ret i hvert enkelt tilfælde, under hensyntagen til alle de relevante omstændigheder, at bedømme [51], om den anmodede medlemsstat har besvaret anmodningen om fornyet behandling inden

46 – Sag C-48/17.

47 – Sag C-47/17. Den forelæggende ret har i de forenede sager C-47/17 og C-48/17 gjort opmærksom på, at artikel 31, stk. 3, i direktiv 2013/32 bestemmer, at »medlemsstaterne sikrer, at undersøgelsesproceduren afsluttes senest seks måneder efter, at ansøgningen er indgivet. Det er derfor ikke umiddelbart indlysende, at perioden for fornyet behandling på grundlag af artikel 5, stk. 2, i [forordning nr. 1560/2003] af afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, skal kunne være længere end den frist, der er sat for afgørelsen af selve asylansøgningen, der skal træffes efter, at der er taget stilling til spørgsmålet om, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen«. I overensstemmelse med mine bemærkninger i dette forslag til afgørelses punkt 75 er det min opfattelse, af de i direktiv 2013/32, navnlig artikel 31, stk. 3, fastsatte frister klart adskiller sig fra fristerne i Dublin III-forordningen og følgelig fra fristerne i forordning nr. 1560/2003.

48 – I overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde som fastsat i artikel 4, stk. 3, TEU skal medlemsstaterne således bl.a. bistå Unionen i gennemførelsen af dens opgaver.

49 – Ifølge Det Forenede Kongeriges regering »[er d]et […] ikke muligt at fastsætte, hvad der udgør en »rimelig frist«, da dette begreb pr. definition hænger nøje sammen med de faktiske omstændigheder. Det afhænger af sammenhængen, hvad der er rimeligt« (jf. punkt 22 i dens indlæg).

50 – I sag C-47/17 har de tyske myndigheder *ikke besvaret statssekretærens anmodning om fornyet behandling af 14.4.2016*. Det skal bemærkes, at de italienske myndigheder i sag C-48/17 den 26.1.2016 accepterede ansvaret for at behandle den pågældendes ansøgning om international beskyttelse som følge af en anmodning fra statssekretæren om fornyet behandling dateret den 1.12.2015 og en rykkerskrivelse dateret den 18.1.2016, dvs. inden for *mindre end to måneder* efter fremsættelsen af den pågældende anmodning.

51 – Kommissionen har vejledende anført, at de omstændigheder og forhold, som eventuelt kunne være relevante for denne vurdering, er »navnlig […] undersøgelsens omfang og de skridt, der skal tages for at behandle anmodningen, samt en eventuel ekstra arbejdsbyrde for de kompetente myndigheder«. Den nederlandske regering er af den opfattelse, at »følgende omstændigheder kan navnlig være relevante for besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt en frist er rimelig: 1) De pågældende myndigheder i den anmodende medlemsstat eller den anmodede medlemsstat har skullet foretage adskillige undersøgelser vedrørende den pågældende; 2) de pågældende myndigheder i den anmodende medlemsstat og den anmodede medlemsstat har skullet kommunikere adskillige gange, f.eks. for at afklare divergerende synspunkter; 3) de pågældende myndigheder i den anmodede medlemsstat har fået en vigtigere arbejdsbyrde, f.eks. en meget stor tilstrømning af asylansøgere«.

for en rimelig frist. Som det vil fremgå af mit svar på det femte og det sjette præjudicielle spørgsmål, indebærer et manglende svar inden for en rimelig frist på en anmodning om fornyet behandling derimod, at den anmodende medlemsstat skal påtage sig ansvaret for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse [52].

95. Det bør dog bemærkes, at artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003 ikke knytter nogen retlig konsekvens til den anmodede medlemsstats manglende overholdelse af fristen på to uger eller af en rimelig frist.

96. Det følger af det ovenstående, at det tredje og det fjerde spørgsmål skal besvares med, at den anmodede medlemsstat skal bestræbe sig på at besvare en anmodning om fornyet behandling inden for to uger og under alle omstændigheder inden for en rimelig frist. Det påhviler den forelæggende ret i hvert enkelt konkret tilfælde at afgøre efter at have vurderet alle relevante omstændigheder, om den frist, som den anmodede medlemsstat har anvendt, har været rimelig.

E. Det femte og det sjette præjudicielle spørgsmål

1. Argumenter

97. Med sit femte og sjette spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvilke konsekvenser det har, hvis den anmodede medlemsstat ikke svarer på en anmodning om fornyet behandling, og nærmere bestemt, hvorvidt det i så fald er den anmodende eller den anmodede medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse.

98. Sagsøgeren i hovedsagen i sag C-47/17 er af den opfattelse, at hvis den anmodede medlemsstat ikke svarer inden for en frist på to uger [53] eller slet ikke svarer, bliver den anmodende medlemsstat endeligt ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen. Han er af den opfattelse, at »[e]ftersom konsekvenserne af en for sen afgørelse vedrørende den første anmodning om tilbagetagelse *udtrykkeligt* er fastsat i artikel 25, stk. 2, i [Dublin III-forordningen], kan denne bestemmelse ikke *implicit* finde anvendelse på proceduren for fornyet behandling. Det bør følgelig […] konkluderes, at det kun er en udtrykkelig bestemmelse, der kan foreskrive en overførsel af ansvaret til medlemsstaten, da en sådan overførsel er en meget vidtgående foranstaltning. Da der ikke er en specifik bestemmelse, der udtrykkeligt fastsætter, at et manglende svar i forbindelse med en anmodning om fornyet behandling medfører, at den anmodede medlemsstat overtager ansvaret, er den anmodende medlemsstat fortsat ansvarlig. [Han] gør desuden opmærksom på, at der er en grundlæggende forskel mellem disse to procedurer. I forbindelse med en procedure for fornyet behandling er der således allerede givet et udtrykkeligt afslag på tilbagetagelse, hvilket medfører, at den anmodende medlemsstat har ansvaret. Det er alene et positivt svar på en anmodning om fornyet behandling (inden for en rimelig frist), der trods alt kan medføre, at den anmodede medlemsstat får ansvaret«.

99. I sine svar på Domstolens skriftlige spørgsmål har sagsøgeren i hovedsagen i sag C-48/17 [54] givet udtryk for den opfattelse, at det i tilfælde af den anmodede medlemsstats negative svar på en anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse er den anmodende medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse. Efter denne sagsøgers opfattelse kan den omstændighed, at den anmodede medlemsstat efterfølgende ændrer mening og derefter er rede til at overtage eller tilbagetage den pågældende person, ikke ændre ansvaret for undersøgelsen af anmodningen om international beskyttelse [55]. Ifølge sagsøgeren i hovedsagen i sag C-48/17 afgøres det

52 – Jf. punkt 113 i dette forslag til afgørelse.

53 – Eller inden for en rimelig frist.

54 – Jeg bemærker, at sagsøgeren i hovedsagen i sag C-48/17 i retsmødet den 16.1.2018 bekræftede, at han har nedlagt påstand om, at hans ansøgning behandles af de nederlandske, og ikke af de italienske myndigheder.

55 – Jf. analogt præmis 59 i dom af 26.7.2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587).

alt efter omstændighederne senest to og en halv, tre og en halv, fire eller fem måneder efter indgivelsen af en ansøgning om international beskyttelse, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om beskyttelse. Ifølge denne sagsøger skal undersøgelsesproceduren i medfør af artikel 31, stk. 3, i direktiv 2013/32 afsluttes inden for seks måneder. Desuden er denne sagsøger af den opfattelse, at undersøgelsesproceduren først kan finde anvendelse, når de frister, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 22, stk. 1 og 6, og i artikel 25, stk. 1, er udløbet.

100. Sagsøgeren i hovedsagen i sag C-48/17 har anført, at den yderligere procedure for fornyet behandling, der er indført ved artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003, ikke er blevet vedtaget på grundlag af Dublin III-forordningens artikel 21, stk. 3, artikel 23, stk. 3, artikel 23, stk. 4, eller artikel 24, stk. 5, der er nævnt som retsgrundlag i betragtningerne til forordning nr. 1560/2003. »Eftersom Dublin III-forordningen ikke giver Kommissionen beføjelse til at vedtage en yderligere procedure for fornyet behandling, er artikel 5, stk. 2, i forordning [nr. 1560/2003] ugyldig, da den er i strid med artikel 290 TEUF og 291 TEUF.« Han har ligeledes anført, at denne bestemmelse er ugyldig som følge af, at den er i strid med det formål, der fremgår af femte betragtning til Dublin III-forordningen [56], og behovet for en effektiv beskyttelse af retten til asyl og retten for enhver til at få sin sag behandlet uvildigt, retfærdigt og inden for en rimelig frist. Endelig er det denne sagsøgers opfattelse, at den forligsprocedure, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 37, ikke kan finde anvendelse med henblik på at løse uoverensstemmelser i en konkret sag vedrørende en ansøger om international beskyttelse.

101. Ifølge den nederlandske regering »[udpeges d]en anmodede medlemsstat […] ikke som den ansvarlige medlemsstat, når den ikke rettidigt har besvaret anmodningen om fornyet behandling«. »Den omstændighed, at en sådan tydelig konsekvens ikke er anført i artikel 5, stk. 2, i forordning [nr. 1560/2003], indebærer, at den anmodede medlemsstat ikke bliver ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, såfremt den ikke har svaret inden for fristen«. »Ligeledes bliver den anmodende medlemsstat ikke umiddelbart den ansvarlige medlemsstat, når den anmodede medlemsstat ikke svarer inden for den i […] artikel 5, stk. 2, i [forordning nr. 1560/2003] omhandlede frist. Hverken [forordning nr. 1560/2003] eller [Dublin III-forordningen] præciserer, at den anmodende medlemsstat er ansvarlig, såfremt fristen for at besvare en anmodning om fornyet behandling overskrides«.

102. Den samme regering er af den opfattelse, at den i Dublin III-forordningen fastsatte ordning indebærer, »at den anmodende medlemsstat ikke nødvendigvis bliver ansvarlig som følge af overskridelsen af den i artikel 5, stk. 2, i [forordning nr. 1560/2003] omhandlede frist. Den anmodende medlemsstat råder nemlig over andre muligheder, hvis anmodningen om fornyet behandling ikke accepteres af den anmodede medlemsstat. [D]en anmodende medlemsstat kan, f.eks. på grundlag af nye oplysninger, som den er kommet i besiddelse af, konkludere, at det er en anden medlemsstat, der er ansvarlig […]. Dette var tilfældet i sag C-48/17, hvor de nederlandske myndigheder forelagde Italien en anmodning om tilbagetagelse på grundlag af oplysninger, som de havde modtaget fra de schweiziske myndigheder som svar på en anmodning om tilbagetagelse. Nye oplysninger, der peger på en anden medlemsstat som den ansvarlige, kan også fremkomme i løbet af proceduren for fornyet behandling. […] Den anmodende medlemsstat bør først konstatere, at der ikke på grundlag af de i [Dublin III-forordningen] fastsatte kriterier kan udpeges en ansvarlig medlemsstat, eller at en overførsel til den første medlemsstat, hvortil der er indgivet en ansøgning, er umulig. Først da bliver den medlemsstat, som træffer afgørelsen, den ansvarlige medlemsstat ([Dublin III-forordningens] artikel 3, stk. 2, tredje afsnit])«.

56 – Ifølge femte betragtning til Dublin III-forordningen skal den metode, hvorefter det afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, »baseres på kriterier, der er objektive og retfærdige«.

103. Ifølge Det Forenede Kongeriges regering »[gives] svaret på en anmodning om fornyet behandling […] *efter*, at spørgsmålet om, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, allerede er afgjort. Den anmodede medlemsstat har pr. definition allerede givet afslag på anmodningen om overtagelse eller tilbagetagelse, hvorved den anmodende medlemsstat er ansvarlig. Det såkaldte »Dublin III-system« har således opnået det tilsigtede mål, nemlig at fastlægge, hvilken medlemsstat der er ansvarlig. Den i artikel 5, stk. 2, i [forordning nr. 1560/2003] fastsatte procedure for fornyet behandling giver den anmodende medlemsstat mulighed for at anfægte den anmodede medlemsstats afgørelse, men – og dette er det afgørende punkt – under omstændigheder, hvor ansvaret allerede er fastlagt«.

104. Ifølge den ungarske regering »[er det,] hvis en medlemsstat ikke svarer på en anmodning om fornyet behandling af en anmodning om tilbagetagelse, […] det svar, som udtrykkeligt eller implicit er givet på den oprindelige anmodning om tilbagetagelse, der gør det muligt at fastlægge, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse. Hvis den anmodede medlemsstat ikke svarer inden for en frist på en måned eller to uger efter anmodningen om tilbagetagelse, indebærer dette manglende svar i henhold til artikel 25 i [Dublin III-forordningen] en accept af den pågældende anmodning og indebærer i sig selv en forpligtelse til overtagelse for den anmodede medlemsstat. Derimod giver det sig selv, at et negativt svar ikke medfører, at den anmodede medlemsstat bliver ansvarlig«.

105. Kommissionen er, i overensstemmelse med sit svar på det andet præjudicielle spørgsmål, af den opfattelse, »at den omstændighed, at det har taget den anmodede medlemsstat urimeligt lang tid at svare på en anmodning om fornyet behandling, ikke kan medføre overførsel af ansvaret«. Ifølge Kommissionen »[har d]et […] under omstændigheder som i hovedsagen i sag C-47/17 ikke nogen retlige konsekvenser for den anmodede medlemsstat, at denne ikke svarer på anmodningen om fornyet behandling inden for en frist på to uger eller inden for en rimelig frist, da denne anmodede medlemsstat allerede havde givet afslag på anmodningen om tilbagetagelse inden for den i artikel 25, stk. 1, i [Dublin III-forordningen] fastsatte frist, og der ikke længere automatisk sker en overførsel af ansvaret til den anmodede medlemsstat på grund af den tid, der er gået«. Under omstændigheder som i tvisterne i hovedsagerne overføres ansvaret heller ikke til den anmodende medlemsstat på grundlag af [Dublin III-forordningen] eller forordning nr. 1560/2003. I sag C-48/17 var ansvaret allerede blevet fastlagt på grundlag af en stiltiende accept af en anmodning om overtagelse, mens den anmodende medlemsstat under omstændigheder som i sag C-47/17 havde ret til at anse et hit i Eurodacsystemet for et pålideligt bevis på, at den anmodede medlemsstat var ansvarlig som den medlemsstat, hvor den første asylansøgning var indgivet.

106. Ifølge Kommissionen »[var d]e nederlandske myndigheder […] i modsætning til, hvad den forelæggende ret synes at antage, ikke forpligtet til umiddelbart at erklære sig ansvarlige ved udløbet af den vejledende frist på to uger, som den anmodede medlemsstat har til at svare på en anmodning om fornyet behandling. Nederlandene har på ingen måde udvist en urimelig adfærd ved at vente flere måneder på, at de tyske myndigheder løste det problem […], som anmodningerne om fornyet behandling gav anledning til. Endelig erklærede Nederlandene sig kompetent den 14. december 2016, hvilket kan begrundes ved Dublin III-forordningens artikel 3, stk. 1, eller artikel 17«.

107. I sine svar på Domstolens skriftlige spørgsmål har den tyske regering givet udtryk for den opfattelse, at »den anmodede medlemsstats negative svar på en anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse inden for de frister, der er fastsat i henholdsvis artikel 22, stk. 1 og 6, og artikel 25, stk. 1, i Dublin III-forordningen, […] i princippet [medfører], at den anmodende medlemsstat bliver ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse. Dette ansvar indtræder på det tidspunkt, hvor den anmodende medlemsstat modtager afslaget på anmodningen«. Den har tilføjet, at »hvis den anmodede medlemsstat ikke svarer inden for den frist på to uger, som er fastsat i artikel 5, stk. 2, i [forordning nr. 1560/2003], er konsekvensen ikke […], at ansvaret overføres til den anmodede medlemsstat. Den anmodende medlemsstat er stadig ansvarlig. Selv om det ikke længere er muligt på ny at anmode den anmodede medlemsstat om overtagelse eller tilbagetagelse i tilfælde af nye

omstændigheder […], begrunder datoen for afslaget på fornyet behandling eller udløbet af den i […] artikel 5, stk. 2, i [forordning nr. 1560/2003] fastsatte svarfrist, uden at der er modtaget noget svar, afslutningen af proceduren for fornyet behandling og udløser den i artikel 31, stk. 3, i direktiv [2013/32] fastsatte frist for behandlingen.«

2. Bedømmelse

108. Eftersom Dublin III-forordningens artikel 22, stk. 1 og 6, og artikel 25, stk. 1, ikke definerer de retlige virkninger af den anmodede medlemsstats negative svar på en anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse, bliver den anmodende medlemsstat efter min opfattelse ikke automatisk, på det tidspunkt, ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse [57].

109. Forudsat at de i Dublin III-forordningens artikel 21 og 23 bindende frister er overholdt, kan den anmodende medlemsstat nemlig stadig fremsætte en ny anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse til en anden medlemsstat end den først anmodede medlemsstat, som eventuelt kan medføre, at den sidst anmodede medlemsstat bliver ansvarlig for at behandle ansøgningen om international beskyttelse.

110. Desuden kan den anmodende medlemsstat, når den er af den opfattelse, at det negative svar hviler på en fejlagtig bedømmelse, eller når den har yderligere beviser at fremføre [58], inden for tre uger efter modtagelsen af dette svar anmode om en fornyet behandling af anmodningen om overtagelse eller tilbagetagelse i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003.

3. Medlemsstatens udtrykkelige accept af ansvaret for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse

111. Det er ligeledes min opfattelse, at den anmodede medlemsstat, *såfremt de kriterier for afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, der er fastsat i Dublin III-forordningen, navnlig i kapitel III, er overholdt*, i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003 er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, hvis den *udtrykkeligt* accepterer dette ansvar inden for en rimelig frist [59], henset til de særlige omstændigheder i den foreliggende sag [60].

112. Dette rejser spørgsmålet, hvad der er en rimelig frist for at besvare en anmodning om fornyet behandling. Som anført ovenfor i punkt 94-96 i dette forslag til afgørelse er det efter min opfattelse umuligt på forhånd, teoretisk, at afgøre, hvad der er en rimelig frist. For på bedst mulig måde at sikre retssikkerheden er det imidlertid hensigtsmæssigt at give den nationale ret nogle anvisninger [61] i denne henseende.

113. Eftersom den anmodede medlemsstat allerede har givet et negativt svar på en anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse, og svaret på anmodningen om fornyet behandling skal gives inden for en vejledende frist på to uger, bør den anmodende medlemsstat efter min opfattelse, såfremt en anmodning om fornyet behandling vedrørende den samme person ikke besvares i løbet af over en

57 – Jf. punkt 62 og 63 i dette forslag til afgørelse.

58 – Det skal bemærkes, at et negativt svar i henhold til artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 1560/2003 skal begrundes fuldt ud.

59 – Det skal bemærkes, at fristen på to uger kun er vejledende. I øvrigt svarer et rettidigt svar efter min opfattelse til et svar inden for en rimelig frist.

60 – Det er på dette tidspunkt, at den anmodede medlemsstat bliver ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse. Det er i øvrigt fra den anmodede medlemsstats udtrykkelige accept, at fristen på seks måneder for gennemførelsen af overførslen af den pågældende i henhold til Dublin III-forordningens artikel 29 starter.

61 – Som under ingen omstændigheder kan fortolkes som bindende maksimumsgrænser.

måned, idet denne frist kan forlænges til to måneder under særlige omstændigheder, påtage sig ansvaret for at behandle ansøgningen om international beskyttelse. Hvis den anmodede medlemsstat derimod udtrykkeligt accepterer dette ansvar inden for en rimelig frist, bliver den ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse.

114. Jeg skal i denne henseende bemærke, at de italienske myndigheder i sag C-48/17 den 26. januar 2016 accepterede ansvaret for at behandle den pågældendes ansøgning om international beskyttelse efter en anmodning fra statssekretæren om fornyet behandling dateret den 1. december 2015 og en rykkerskrivelse dateret den 18. januar 2016, dvs. inden for mindre end to måneder efter fremsendelsen af den pågældende anmodning.

115. Selv om det påhviler den forelæggende ret at efterprøve, om statssekretæren, under de særlige omstændigheder i sagen, har handlet med den påkrævede hurtighed, er det min opfattelse, at når den anmodede medlemsstat udtrykkeligt accepterer ansvaret for at behandle ansøgningen om international beskyttelse, som det er tilfældet i denne sag, bør den anmodende medlemsstat snarest muligt informere den pågældende person herom.

116. Den 31. marts 2016 meddelte de nederlandske myndigheder den advokat, der repræsenterer sagsøgeren i hovedsagen i sag C-48/17, at de ikke påtænkte at behandle hans ansøgning om international beskyttelse, men ville overføre den til Italien, dvs. over to måneder efter, at de italienske myndigheder, den 26. januar 2016, havde accepteret ansvaret for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse.

117. Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse er det min opfattelse, at de nederlandske myndigheder ikke har handlet med den påkrævede hurtighed i denne forbindelse. Det påhviler i givet fald den forelæggende ret at anvende de i national ret fastsatte sanktioner.

4. Manglende svar fra den anmodede medlemsstat på en anmodning om fornyet behandling

118. Da artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003 ikke knytter nogen retlig konsekvens til den anmodede medlemsstats manglende svar på en anmodning om fornyet behandling inden for en rimelig frist, anses et sådant manglende svar ikke for denne medlemsstats accept af ansvaret for at behandle en ansøgning om international beskyttelse.

119. Hvis den anmodede medlemsstat ikke besvarer [62] en anmodning om fornyet behandling inden for en rimelig frist eller afviser at acceptere ansvaret for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse [63], er den anmodende medlemsstat efter min opfattelse ansvarlig [64] for denne behandling og bør snarest muligt informere den pågældende herom for ikke at efterlade denne i et slags retligt tomrum [65], hvor hverken den anmodende eller den anmodede medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse. En sådan situation er helt uacceptabel inden for »Dublin III-systemet«, der er kendetegnet af et krav om at sikre retssikkerheden i forbindelse med afgørelsen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, og herved pålægger en betingelse om en hurtig behandling.

62 – Selv om et svar kan påberåbe sig omstændigheder af generel karakter som en stor tilstrømning af ansøgere om international beskyttelse, bør det efter min opfattelse under alle omstændigheder specifikt vedrøre den pågældende person.

63 – Denne situation er ikke omhandlet i hovedsagen.

64 – I sagens natur.

65 – Eller i hvert fald i et »juridisk limbo«.

120. Det skal bemærkes, at der i sag C-47/17 er gået otte måneder fra statssekretærens anmodning om fornyet behandling til de tyske myndigheder den 14. april 2016 til den 14. december 2016, hvor Kongeriget Nederlandene endelig erklærede sig ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse [66], da de tyske myndigheder ikke havde svaret på anmodningen om fornyet behandling [67].

121. Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse er det min opfattelse, at denne forsinkelse er uforholdsmæssig stor og ikke engang kan begrundes i, at medlemsstaterne oplever en stor tilstrømning af ansøgere om international beskyttelse, hvilket bør medføre en økonomisk sanktion i henhold til den nationale lovgivning.

122. Det følger af det ovenstående, at det femte og det sjette spørgsmål bør besvares som følger:

– Eftersom Dublin III-forordningens artikel 22, stk. 1 og 6, og artikel 25, stk. 1, ikke definerer de retlige virkninger af den anmodede medlemsstats negative svar fra på en anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse, bliver den anmodende medlemsstat ikke automatisk, på det tidspunkt, ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse.

– Forudsat at de i Dublin III-forordningens artikel 21 og 23 bindende frister er overholdt, kan den anmodende medlemsstat stadig fremsætte en ny anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse til en anden medlemsstat end den først anmodede medlemsstat, som eventuelt kan medføre, at den sidst anmodede medlemsstat bliver ansvarlig for at behandle ansøgningen om international beskyttelse.

– Hvis den medlemsstat, der er anmodet om fornyet behandling i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003, efter et negativt svar på en anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse inden for de i Dublin III-forordningens artikel 22, stk. 1 og 6, og artikel 25, stk. 1, fastsatte frister udtrykkeligt inden for en rimelig frist accepterer ansvaret for at behandle ansøgningen om international beskyttelse, bliver den ansvarlig for denne behandling og bør snarest muligt underrette den pågældende herom.

– Hvis den anmodede medlemsstat derimod ikke besvarer anmodningen om fornyet behandling inden for en rimelig frist eller afviser at acceptere ansvaret for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, bliver den anmodende medlemsstat ansvarlig for denne behandling og bør snarest muligt informere den pågældende herom.

VI. Forslag til afgørelse

123. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare de af rechtbank Den Haag, zittingsplaats Haarleem (ret i første instans i Haag ved tingstedet Haarlem, Nederlandene) forelagte spørgsmål således:

»– Selv om den anmodede medlemsstat skal bestræbe sig på at besvare en anmodning om fornyet behandling som omhandlet i artikel 5, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 1560/2003 af 2. september 2003 om gennemførelsesforanstaltninger til Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for

66 – Det skal bemærkes, at sagsøgeren i hovedsagen i denne sag indledte en sulte- og tørstestrejke og anlagde sag ved den forelæggende ret på grund af den forsinkede afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af hans ansøgning om international beskyttelse.

67 – Hvad angår netop sagsøgeren i hovedsagen i sag C-47/17 har han åbenbart ikke rykket de tyske myndigheder. I øvrigt er den i Dublin III-forordningens artikel 37 omhandlede forligsprocedure tilsyneladende ikke blevet indledt, selv om der var kontakt mellem de nederlandske og de tyske myndigheder vedrørende fingeraftryk til Eurodacsystemet. Ifølge Kommissionen er hensigten med denne procedure nemlig, at den skal anvendes, såfremt medlemsstaterne ikke kan løse deres uoverensstemmelser om et spørgsmål i tilknytning til anvendelsen af Dublin III-forordningen. Den har gjort opmærksom på, at denne procedure *endnu ikke er blevet anvendt*.

behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne inden for en frist på to uger, har den ikke en retlig forpligtelse til at svare inden for denne frist. I øvrigt knytter artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003 ikke nogen retlig konsekvens til et manglende svar på en anmodning om fornyet behandling inden for denne frist.

– Den i artikel 25, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne, fastsatte frist på højst en måned finder ikke anvendelse i forbindelse med anvendelsen af den procedure for fornyet behandling, der er fastlagt i artikel 5, stk. 2, i forordning 1560/2003.

– Den anmodede medlemsstat skal bestræbe sig på at besvare en anmodning om fornyet behandling som omhandlet i artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003 inden for en frist på to uger og under alle omstændigheder inden for en rimelig frist. Det påhviler den forelæggende ret i hvert enkelt konkret tilfælde at afgøre efter at have vurderet alle relevante omstændigheder, om den frist, som den anmodede medlemsstat har anvendt, har været rimelig.

– Eftersom artikel 22, stk. 1 og 6, og artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 604/2013 ikke definerer de retlige virkninger af den anmodede medlemsstats negative svar på en anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse, bliver den anmodende medlemsstat ikke automatisk, på det tidspunkt, ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse. Forudsat at de i artikel 21 og 23 i forordning nr. 604/2013 bindende frister er overholdt, kan den anmodende medlemsstat stadig fremsætte en ny anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse til en anden medlemsstat end den først anmodede medlemsstat, som eventuelt kan medføre, at den sidst anmodede medlemsstat bliver ansvarlig for at behandle ansøgningen om international beskyttelse. Hvis den medlemsstat, der er anmodet om fornyet behandling i henhold til artikel 5, stk. 2, i forordning nr. 1560/2003, efter et negativt svar på en anmodning om overtagelse eller tilbagetagelse inden for de i artikel 22, stk. 1 og 6, og artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 604/2013 fastsatte frister udtrykkeligt inden for en rimelig frist accepterer ansvaret for at behandle ansøgningen om international beskyttelse, bliver den ansvarlig for denne behandling og bør snarest muligt underrette den pågældende herom. Hvis den anmodede medlemsstat derimod ikke besvarer anmodningen om fornyet behandling inden for en rimelig frist eller afviser at acceptere ansvaret for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, bliver den anmodende medlemsstat ansvarlig for denne behandling og bør snarest muligt informere den pågældende herom.«