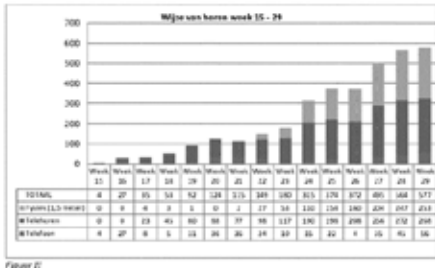
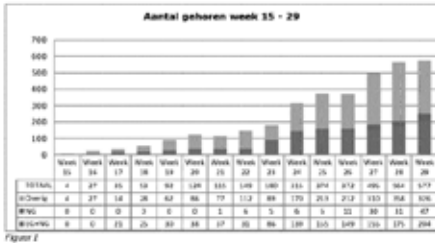


Bijlage



NOOT

Onder «JV» 2021/35.

mr. dr. K.E. Geertsema
 Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen

35

Verlengen besteltermijn met zes maanden in overeenstemming met art. 31 lid 3 Procedure-richtlijn 2013/32/EG.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
 16 december 2020, 202005098/1JV1,
 ECLI:NL:RVS:2020:3020
 (mr. Verheij, mr. Borman, mr. Verburg)
 Noot mr. dr. K.E. Geertsema, deze noot heeft betrekking op «JV» 2021/34 en «JV» 2021/35.

Aanvraag, asiel. Besluit, verlenging. Coronamaatregelen. Richtlijn, Procedure-.

[Richtlijn 2013/32/EU art. 31 lid 3; Vw 2000 art. 42 lid 4 sub b; WBV 2020/12]

Deze uitspraak gaat over de vraag of de SvJ&V de termijn om een besluit te nemen rechtmatig met zes maanden heeft verlengd voor alle asielaanvragen waarbij die termijn op 20 mei 2020 nog niet was verstreken (hierna: de verlenging, zie WBV 2020/12). De SvJ&V heeft de verlenging mogen baseren op art. 42 lid 4 sub b Vw 2000. In die bepaling staat dat de termijn voor het nemen van een besluit met ten hoogste negen maanden kan worden verlengd als een groot aantal vreemdelingen tegelijk een aanvraag indient, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen zes maanden af te ronden. Deze bepaling is een letterlijke implementatie van art. 31 lid 3 sub b Procedure-richtlijn. De Afdeling komt tot de conclusie dat het Unierecht zich niet verzet tegen de verlenging. De verlenging doet geen afbreuk aan het doel en het nuttig effect van de richtlijn. Hoewel de reden waarom de SvJ&V nu heeft verlengd strikt genomen niet onder de beschreven situatie valt, kan die reden wel daarmee worden gelijkgesteld. In de periode van overmacht heeft de SvJ&V immers geen besluiten kunnen nemen, zodat aanvragen zich hebben opgestapeld. De negatieve impact van de pandemie kwam bovenop een achterstand van ruim 15.000 zaken. Op het moment dat de overmacht is opgehouden, zijn de termijnen van alle aanvragen weer gaan lopen. Deze situatie is op een lijn te stellen met de situa-

tie waarvoor art. 31 lid 3 sub b van de richtlijn is opgesteld.

De vreemdeling,

gemachtigde: mr. S. Thelosen,

appellant,

tegen

de uitspraak van de rechtbank Den Haag zp Amsterdam, van 14 september 2020 in zaak nr. NL20.13201 in het geding tussen

de vreemdeling

en

de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Procesverloop

De vreemdeling heeft tegen het uitblijven van een besluit op haar aanvraag om haar een verblijfsvergunning asiel te verlenen beroep ingesteld bij de rechtbank.

Bij mondelinge uitspraak van 14 september 2020 heeft de rechtbank dat beroep niet-ontvankelijk verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft de vreemdeling, vertegenwoordigd door mr. S. Thelosen, advocaat te Amsterdam, hoger beroep ingesteld. Ook heeft zij een nader stuk ingediend.

Overwegingen

1. De staatssecretaris neemt binnen zes maanden na ontvangst van een asielaanvraag een besluit (artikel 42, eerste lid, van de Vw 2000). Hij heeft die termijn met zes maanden verlengd, voor alle asielaanvragen waarbij die termijn op 20 mei 2020 nog niet is verstreken (WBV 2020/12, Stct. 2020, nr. 26964; hierna: de verlenging). De staatssecretaris stelt dat hij anders door maatregelen tegen besmetting door het coronavirus geen tijdig besluit kan nemen. Hij heeft de verlenging gebaseerd op artikel 42, vierde lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000, dat een letterlijke implementatie is van artikel 31, derde lid, aanhef en onder b, van de Procedurerichtlijn (PB 2013 L 180; hierna: de richtlijn). In deze uitspraak geeft de Afdeling antwoord op de vraag of de verlenging door de staatssecretaris rechtmatig is.

2. De vreemdeling klaagt in de enige grief dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de verlenging rechtmatig is. De vreemdeling betoogt dat in de richtlijn bewust niet is geregeld dat een lidstaat rekening mag houden met een noodtoestand, anders dan in het EVRM en het IVBPR. De vreemdeling voert, onder verwijzing naar het ar-

rest van het Hof van Justitie van 11 juni 2015, Z. Zh. en I.O., ECLI:EU:C:2015:377, punt 48, verder aan dat een beperking op haar fundamenteel recht op een spoedig besluit restrictief moet worden uitgelegd. Volgens haar doen richtsnoeren niet af aan het legaliteitsbeginsel. Daarnaast komt de huidige situatie niet overeen met de verlengingsgrond, omdat in de maanden april en mei juist sprake was van een historisch lage asielinstream, aldus de vreemdeling.

3. Ingevolge artikel 42, vierde lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 kan de staatssecretaris de termijn voor het nemen van een besluit met ten hoogste negen maanden verlengen als een groot aantal vreemdelingen tegelijk een aanvraag indient, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen zes maanden af te ronden. Strikt gelezen valt de reden waarom de staatssecretaris nu heeft verlengd hier niet onder. De vraag is of die reden hiermee gelijkgesteld kan worden, zodat hij die bepaling toch terecht als grondslag voor de verlenging heeft gebruikt. Omdat artikel 42, vierde lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 letterlijk overeenkomt met artikel 31, derde lid, aanhef en onder b, van de richtlijn, zal de Afdeling toetsen of het Unierecht zich tegen de verlenging verzet en daarbij de bedoelingen van de Uniewetgever betrekken.

3.1. Gelet op deze letterlijke implementatie, heeft de wetgever geen andere uitleg van het nationale recht op dit punt beoogd dan die van de Uniewetgever. Als de conclusie is dat de huidige stand van het Unierecht ruimte laat voor een lidstaat om een dergelijke maatregel te nemen ter uitvoering van zijn verplichtingen onder de richtlijn, zal de Afdeling met name toetsen of de verlenging afbreuk doet aan doel en nuttig effect van de richtlijn. De Afdeling verwijst ter vergelijking naar het arrest van het Hof van 9 juli 2015, K en A, ECLI:EU:C:2015:453, punt 50.

3.1.1. Voorop staat dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 31 van de richtlijn – anders dan de vreemdeling stelt – niet volgt dat de Uniewetgever bewust heeft willen uitsluiten dat rekening wordt gehouden met de gevolgen van een pandemie voor de besluitvorming. Eerder komt daaruit naar voren dat hij hieraan niet heeft gedacht. Ook de Europese Commissie wijst daarop in haar mededeling ‘COVID-19: Richtsnoeren betreffende de uitvoering van de relevante EU-bepalingen op het gebied van de asiel- en terugkeerprocedures en betreffende hervestiging’ van

17 april 2020 (PB 2020 C 126). Daarin staat op blz. 16:

“Krachtens artikel 31, lid 3, onder b), van de richtlijn asielprocedures kunnen de lidstaten de termijn van zes maanden voor het afronden van de behandeling van verzoeken met ten hoogste negen maanden verlengen wanneer een groot aantal onderdanen van derde landen of staatlozen tegelijk om internationale bescherming verzoekt, waardoor het in de praktijk zeer moeilijk is de procedure binnen de termijn van zes maanden af te ronden. Overwegende dat de bijzondere omstandigheden waartoe een pandemie aanleiding geeft niet zijn voorzien door de medewetgever, zouden de lidstaten die tijdelijke afwijkende bepaling moeten kunnen toepassen wanneer het in de praktijk zeer moeilijk is de termijn van zes maanden voor het afronden van de behandelingsprocedure na te leven als gevolg van de COVID-19-situatie. Deze laatste kan gezien de algehele strekking van de wetgeving en de belangen die in het geding zijn, immers dezelfde impact hebben als moeilijkheden die zich voordoen wanneer een groot aantal personen tegelijk een verzoek indient.”

3.1.2. Hoewel volgens vaste rechtspraak van zowel het Hof als de Afdeling richtsnoeren op zichzelf niet bindend zijn, bieden zij een handvat bij de interpretatie van bepalingen in de richtlijn. De Afdeling wijst ter vergelijking op het arrest van het Hof van 14 mei 2020, Spenner GmbH & Co. KG, ECLI:EU:C:2020:381, punten 48 en 49, en op de uitspraak van de Afdeling van 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:829, onder 16.2.3. Gelet hierop komt aan de richtsnoeren betekenis toe. Dit geldt nog meer omdat de richtsnoeren in dit geval zijn opgesteld naar aanleiding van de situatie als gevolg van het coronavirus. Volgens de richtsnoeren verzet het Unierecht zich niet tegen een verlenging als maatregel die een lidstaat neemt ter uitvoering van zijn verplichtingen onder de richtlijn.

3.1.3. Verder kan niet uit het oog worden verloren dat de richtlijn lidstaten verplicht tot het tijdig nemen van een besluit, maar ook tot een zorgvuldige beoordeling van een asielaanvraag. De Afdeling verwijst naar overweging 18 van de preambule en de uitspraak van de Afdeling van 8 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1560, onder 4. Daarbij is het horen van een vreemdeling over zijn asielmotieven een verplicht en essentieel onderdeel. Uit de rechtspraak van het Hof volgt immers dat in de asielprocedure buiten de in de richtlijn voorziene

gevallen niet mag worden afgezien van het horen van een verzoeker om internationale bescherming. Daarvoor verwijst de Afdeling naar het arrest van 16 juli 2020, Addis, ECLI:EU:C:2020:579, punten 46 tot en met 74. De verlenging doet daarom geen afbreuk aan het doel van de richtlijn, omdat de staatssecretaris deze maatregel genomen heeft om asielaanvragen grondig en volledig te beoordelen, nadat hij als gevolg van de pandemie beperkt is geraakt in zijn capaciteit om dat binnen zes maanden na ontvangst te doen. Daarnaast doet de verlenging geen afbreuk aan een ander doel van de richtlijn, te weten om door harmonisering te komen tot een uniform Europees asielstelsel, zodat verzoekers om internationale bescherming een gelijke behandeling en een gelijk resultaat verkrijgen ongeacht de lidstaat waar zij hun verzoek indienen (overweging 8 van de preambule). In dit kader is van belang dat na de verlenging een procedure niet de uiterste grens van 21 maanden overschrijft (artikel 31, vijfde lid, van de richtlijn). De verlenging veroorzaakt geen grote verschillen in de duur van de procedure tussen de lidstaten onderling, zodat deze de met de richtlijn beoogde procedurele harmonisatie niet ondermijnt. Daarnaast is verlenging van de termijn om een besluit te nemen geschikt om het doel van een zorgvuldige beoordeling van een asielaanvraag te helpen behalen en heeft zo'n maatregel dus een nuttig effect.

3.1.4. Tot slot is in asielzaken bij een verlenging van de termijn om een besluit te nemen van belang dat lidstaten verlengen met een redelijke termijn. Dit aspect van behoorlijk bestuur is een algemeen beginsel van het Unierecht waaraan de rechter toetst. De Afdeling verwijst naar het arrest van het Hof van 8 mei 2014, H.N., ECLI:EU:C:2014:302, punten 49, 50 en 56. De Afdeling acht de verlenging met zes maanden niet onredelijk in het licht van het voorgaande. Ook daarbij betreft zij dat na de verlenging de procedure van de vreemdeling niet de uiterste grens van 21 maanden overschrijft.

3.2. Het voorgaande betekent dat de verlenging niet in strijd is met het Unierecht. Met de verlenging frustreert de staatssecretaris het doel van de richtlijn niet. Bovendien is de verlenging met zes maanden niet onredelijk. De vreemdeling is er niet in geslaagd dit in twijfel te trekken. Daarom is er geen reden voor prejudiciële vragen aan het Hof (arrest van het Hof van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punt 16).

3.3. Anders dan de vreemdeling betoogt, heeft de staatssecretaris aannemelijk gemaakt dat hij als gevolg van de pandemie niet binnen zes maanden na ontvangst een behoorlijke beoordeling kan maken van de asielaanvraag. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van vandaag, ECLI:NL:RVS:2020:2949, onder 7 en 7.1, is de staatssecretaris van 16 maart 2020 tot 16 mei 2020 in overmacht geraakt, omdat hij in die periode door maatregelen tegen besmetting door het coronavirus eerst niet en later beperkt gehoren heeft kunnen afnemen, terwijl die gehoren een verplichte en essentiële stap in de besluitvorming zijn.

3.4. Als de staatssecretaris door overmacht geen besluiten kan nemen, stapelen aanvragen zich op. Daarbij komt dat maatregelen tegen besmetting door het coronavirus nog altijd capaciteitsbeperkingen met zich brengen. De negatieve gevolgen van de overmacht ijlen na. Bovendien moest de staatssecretaris voordat de pandemie uitbrak ruim 15.000 achterstallige asielaanvragen verwerken, waar de maandelijkse asielinstroom bovenop kwam. Al met al lagen er veel zaken te wachten, waarvan de termijn voor het nemen van een besluit vanaf 16 mei 2020 tegelijkertijd weer is gaan lopen. In dat licht was het teruglopen van de asielinstroom voor enkele maanden onvoldoende om te kunnen resulteren in het terugbrengen van die aantallen tot het punt waar de staatssecretaris procedures zorgvuldig binnen zes maanden kan afronden. Deze situatie is op een lijn te stellen met de situatie waarvoor artikel 31, derde lid, aanhef en onder b, van de richtlijn is opgesteld. Omdat de richtlijn de verlenging dus toestaat en artikel 42, vierde lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 een letterlijke implementatie van artikel 31, derde lid, aanhef en onder b, van de richtlijn inhoudt, zoals de Afdeling onder 3.1 heeft overwogen, heeft de staatssecretaris de verlenging terecht ook op artikel 42, vierde lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 gebaseerd. Daarom heeft de rechtbank terecht overwogen dat de verlenging door de staatssecretaris rechtmatig is.

3.5. De grief faalt.

4. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt bevestigd. De staatssecretaris hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

NOOT

Deze noot heeft betrekking op «JV» 2021/34 en «JV» 2021/35.

1. Op 16 december 2020 deed de Afdeling drie uitspraken over het verlengen van de beslistermijn in de asielprocedure naar aanleiding van de coronamaatregelen. ECLI:NL:RVS:2020:2949 («JV» 2021/34) gaat over de vraag of sprake was van overmacht tijdens de periode dat het onmogelijk was asielzoekers te horen vanwege de coronamaatregelen. ECLI:NL:RVS:2020:3020 («JV» 2021/35) betreft de vraag of verlenging van de beslistermijn vanwege de coronamaatregelen in strijd is met het Unierecht.

ECLI:NL:RVS:2020:3015 laat een toepassing zien van de uitspraak over een overmachtsituatie. Op het moment dat de coronamaatregelen van kracht werden, had de staatssecretaris de Tweede Kamer net verzekerd dat met de nodige maatregelen de achterstanden snel zouden worden weggewerkt (*Kamerstukken II 2019/20, 19637, nr. 2598*). Ook was de regering toen al bekend met de voorraad zaken bij rechtbanken over dwangsommen en beslistermijnen.

2. Laat ik vooropstellen dat ik onderken wat de moeilijkheden geweest zijn en nog steeds zijn om asielgehoren zorgvuldig en veilig te kunnen afnemen in de anderhalvemetersamenleving. Ik begrijp dat de coronamaatregelen het niet makkelijk hebben gemaakt voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) om de al bestaande achterstanden en bijbehorende organisatorische problemen op te lossen. Op alle fronten past daarbij flexibiliteit, geduld en begrip, overigens niet alleen voor de IND, ook voor advocatuur, tolken en rechtspraak. Toch is het op alle fronten ook van belang juridisch zorgvuldig te blijven, niet in het minst vanwege de kwetsbare positie van asielzoekers in het asielproces. In de juridische procedures over dwangsommen en verlengingen trekt de staatssecretaris nu de coronakaart: de uitspraken van 16 december 2020 laten zien dat de coronamaatregelen een welkom juridisch argument bieden aan de staatssecretaris om de olopende financiële schade voor de staat te beperken. Mijn kritische kanttekeningen betreffen dan ook vooral de juridische redenering

waarmee de Afdeling de periode van overmacht als opschorting van de dwangsomtermijn vaststelt en de wijze waarop het bestuursorgaan de beslistermijn in algemene zin heeft verlengd accordeert.

2. Allereerst een opmerking bij uitspraak ECLI:NL:RVS:2020:2949 over de vraag of sprake is van overmacht in de zin van art. 4:15 lid 2 onder c Awb. Een bestuursorgaan mag op grond van deze bepaling de beslistermijn opschorten zolang het door overmacht niet in staat is een beschikking te geven. De wetsgeschiedenis leert dat een dergelijke situatie zich voordoet als sprake is van abnormale en onvoorziene omstandigheden buiten toedoen van het bestuursorgaan en die buiten zijn risicosfeer liggen en dat het bestuursorgaan aannemelijk moet maken wat redelijkerwijs mogelijk is, en wat het in algemene zin heeft gedaan om de overmacht zo snel mogelijk te beëindigen. Organisatorische problemen bij het bestuursorgaan kunnen een beroep op overmacht niet rechtvaardigen (zie CBB (vz.) 28 april 1995, «JB» 1995/136). Bij de totstandkoming van de Tijdelijke wet COVID-19 Justitie en Veiligheid bleek dat de regering het niet nodig vond om een algemene regeling te treffen die in algemene zin zou bepalen dat van rechtswege sprake is van een situatie van overmacht in de zin van art. 4:15 lid 2 onder c Awb (*Kamerstukken II* 2019/20, 35434, nr. 4). Bestuursorganen moeten volgens de minister van Rechtsbescherming per geval beoordelen of de beslistermijn als gevolg van overmacht moet worden opgeschort. Ook was er volgens de regering onvoldoende aanleiding om een regeling te treffen die de regels over dwangsommen bij niet-tijdig beslissen buiten werking zouden stellen tijdens de coronacrisis. Daar zou volgens de regering het verkeerde signaal van uit kunnen gaan dat de continuïteit van het openbaar bestuur niet langer zou zijn verzekerd. Kortom, de wetgever laat toepassing van art. 4:15 lid 2 onder c Awb over aan bestuursorganen. In veel deelreinen van het bestuursrecht is gebruikgemaakt van deze bepaling, zij het dat dan eveneens gebruik wordt gemaakt van art. 4:15 lid 3 Awb: de aanvrager wordt zo spoedig mogelijk op de hoogte gesteld van de opschorting wegens de overmachtsituatie. In belastingzaken werd zo een opschorting van slechts enkele dagen redelijk geacht (rb. Zeeland West-Brabant 25 juni 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:2689, *NTRF* 2020/2850,

m.nt. Jansen). Dat de coronacrisis heeft geleid tot abnormale en onvoorziene omstandigheden buiten toedoen van bestuursorganen is te begrijpen. In de asielpraktijk gelden daarbij echter andere maatstaven: daar acht de Afdeling een overmachtsituatie van twee maanden redelijk, en hoeft de aanvrager niet conform art. 4:15 lid 3 Awb geïnformeerd te worden over de opschorting wegens overmacht. De Afdeling overweegt dat op 16 maart 2020 een situatie van overmacht is ontstaan, omdat het vanaf dat moment niet mogelijk was een asielzoeker persoonlijk te horen. Het in de asielprocedure vereiste persoonlijk onderhoud tussen beslissingsautoriteit en aanvrager vormt de kern van de bestuurlijke besluitvorming, waarmee de asieluitvoeringspraktijk zich onderscheidt van veel andere bestuursrechtelijke deelreinen. De Afdeling herhaalt dat uit de Hofjurisprudentie volgt dat het persoonlijk onderhoud essentieel is voor de bestuurlijke besluitvorming (HvJ EU 16 juli 2020, ECLI:EU:C:2020:579, «JV» 2020/166, m.nt. Wijnkoop (*Addis*) en het rechterlijk onderzoek (HvJ EU 26 juli 2017, C-348/16, «JV» 2017/228, m.nt. Geertsema (*Sacko*)). Het is begrijpelijk dat vanaf 16 maart 2020 gehoren tijdelijk gestaakt moesten worden en de planning van gehoren in het honderd liep. Toch had ik gehoopt dat de Afdeling meer motivering zou geven ten aanzien van de duur van de overmachtsituatie en de einddatum van 16 mei 2020. De Afdeling volgt voor dit oordeel een MK-uitspraak van de zittingsplaats Arnhem van 3 juli 2020 (ECLI:NL:RBDHA:2020:6088), waartegen geen hoger beroep is ingesteld. In die uitspraak overwoog de rechtbank dat van de staatssecretaris verwacht kon worden dat binnen twee maanden weer met het gehoorproces kon worden begonnen, ook al moesten hiervoor speciale telehooruimtes worden ingericht en was afstemming nodig met advocaten en tolken (r.o. 7.3). De vreemdeling voerde hiertegen aan dat juist van 16 maart tot 16 mei 2020 sprake was van een historisch lage instroom. Een rapport van EASO laat zien dat in veel lidstaten, waaronder Nederland, in die periode zelfs achterstanden werden weggewerkt en dat veel lidstaten de gehoren vanaf half april weer konden opstarten (EASO, 'COVID-19 emergency measures in asylum and reception systems', *Public-Issue*, nr. 2, 15 juli 2020, p. 9). Is de coronacrisis de daadwerkelijke oorzaak van overmacht in de zin van art. 4:15 lid 2 onder c Awb, of worden hiermee al be-

staande problemen verbloemd? Waarom de Afdeling zonder verdere toelichting de redenering van de rechtbank Arnhem volgt, blijkt niet uit de uitspraak. Van de hoogste rechter mogen we verwachten dat de duur van twee maanden van de overmachtsituatie wordt onderbouwd, zeker nu uit de wetsgeschiedenis bij art. 4:15 lid 2 onder c Awb en de jurisprudentie over deze bepaling blijkt dat hoge eisen worden gesteld aan het bestuursorgaan om de situatie van overmacht en de periode van overmacht aannemelijk te maken. Hetzelfde geldt voor de juridische redenering die de Afdeling loslaat op toepassing van de mededelingsplicht die het bestuursorgaan heeft op grond van art. 4:15 lid 3 Awb. De Afdeling overweegt dat de opschorting automatisch intreedt op het moment dat de overmacht ontstaat. Zittingsplaats 's-Hertogenbosch oordeelde eerder dat opschorting pas mogelijk is als de aanvrager daarvan zo spoedig mogelijk op de hoogte is gebracht op grond van art. 4:15 lid 3 Awb (zp 's-Hertogenbosch 11 augustus 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:7870, r.o. 6). Deze laatste uitleg is in lijn met de wens van de wetgever, en wordt ook in andere deelterreinen van het bestuursrecht op die manier toegepast (zie L.M. Koenraad, <https://www.njb.nl/blogs/corona-en-vertraagde-besluitvorming/>). De Afdeling meent echter dat de duidelijke bewoordingen uit de memorie van toelichting op dit punt niet gevolgd hoeven te worden en geeft een interpretatie van de formulering van art. 4:15 lid 2 onder c Awb waaruit zou volgen dat niet de mededeling van het bestuursorgaan maar de start van de overmachtsituatie het moment van opschorting is. De Afdeling maakt niet expliciet dat hiermee een interpretatie wordt gegeven die afwijkt van gangbare bestuurspraktijken (zie bijv. www.lokale-democratie.nl/digitale-beraadslaging-en-besluitvorming/).

3. Eenzelfde punt van kritiek heb ik ten aanzien van uitspraak ECLI:NL:RVS:2020:3020, waarin de Afdeling overweegt dat de algemene verlenging van de beslistermijn wegens de coronamaatregelen niet in strijd is met het Unierecht. Bij besluit van 15 mei 2020 heeft de staatssecretaris de Vreemdelingencirculaire gewijzigd en in algemene zin de beslistermijn in asielzaken met zes maanden verlengd op grond van art. 42 lid 4 onder b Vw 2000 (Vc C1/2.13, WBV 2020/12). Uit de toelichting bij deze beleidswijziging volgt dat de verlenging voortkomt uit de coronamaatregelen,

en in overeenstemming is met richtsnoeren die de Europese Commissie op 16 april 2020 heeft gepubliceerd (COVID-19: Richtsnoeren betreffende de uitvoering van de relevante EU-bepalingen op het gebied van de asiel- en terugkeerprocedures en betreffende hervestiging, 2020/C 126/02). Het toetsingskader voor de verlenging is in deze uitspraak niet de Algemene wet bestuursrecht, maar de Unierechtelijke Procedurerichtlijn (Pri). Art. 31 Pri biedt de grondslag om de beslistermijn in asielzaken te verlengen met ten hoogste negen maanden (lid 3) maar vereist dat asielverzoeken in ieder geval binnen 21 maanden worden behandeld (lid 5). Deze Unierechtelijke bepaling is letterlijk geïmplementeerd in art. 42 Vw 2000. De grond waarop de staatssecretaris de beslistermijn met zes maanden heeft verlengd betreft de situatie dat sprake is van een groot aantal aanvragen (art. 42 lid 4 onder b Vw 2000 jo. art. 31 lid 3 onder b Pri). De Europese Commissie wijst er in de richtsnoeren op dat die bepaling weliswaar niet letterlijk van toepassing is op de coronapandemie, maar dat de impact die de coronacrisis veroorzaakt dezelfde moeilijkheden geeft als de situatie dat een groot aantal asielzoekers tegelijk een verzoek indient. Volgens de Europese Commissie zijn de huidige bijzondere omstandigheden niet voorzien door de Uniewetgever, waardoor de lidstaten de tijdelijke afwijkende bepaling moeten kunnen toepassen wanneer het in de praktijk zeer moeilijk is asielverzoeken binnen zes maanden te behandelen als gevolg van de coronasituatie. De Afdeling hecht betekenis aan deze richtsnoeren, en overweegt dat mede op basis van de interpretatie die de Europese Commissie geeft van art. 31 lid 3 onder b Pri, de Nederlandse verlenging van de beslistermijn niet strijdig is met het Unierecht. De bestuursrechter kan een dergelijk interpretatief document als richtsnoeren, *soft law*, betrekken in de toets, maar moet dan wel de vraag stellen of de interpretatie niet strijdig is met een EU-verdrag of secundair Unierecht (zie J. van den Brink & J. van Dam, 'Nederlandse bestuursrechtlers en Unierechtelijke "beleidsregels"', «JBplus» 2014, p. 3-27). Uiteindelijk heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) het laatste woord over de uitleg van Unierecht, en uit de Hofjurisprudentie blijkt dat als een richtlijn bepaling geen ruimte biedt om af te wijken, de Europese Commissie daar niet middels een richtsnoer wel van kan afwijken (zie bijv. HvJ EG 28 januari

1992, C-266/90, *Jur.* 1992, punt 10-11 (*Soba*). Qua formulering biedt art. 31 lid 3 onder b Pri geen ruimte voor een dergelijke afwijkende interpretatie. Het is dus maar de vraag of in deze situatie het Hof de door de Europese Commissie voorgestelde afwijkende interpretatie zal goedkeuren. Deze vraag werpt de Afdeling niet op, en speelt niet mee in de overweging dat het niet nodig is een prejudiciële vraag te stellen. Dat neemt niet weg dat de Afdeling toetst of de verlenging het doel en nuttig effect van de Procedurerichtlijn belemmert. De redelijke beslistermijn afgezet tegen de vereiste zorgvuldigheid maken dat de Afdeling de verlenging in overeenstemming met het Unierecht acht. De Afdeling benadrukt dat het van belang is dat de asielpcedures niet de uiterste grens van 21 maanden overschrijden. Dat laatste lijkt mij van belang in de gaten te houden.

4. Voor alle maatregelen als gevolg van de coronapandemie geldt dat deze proportioneel moeten zijn. Het kabinet ondertekende als een van de eerste lidstaten een *Joint Statement on the Rule of Law in the context of the COVID-19 crisis*, waarin de legitimiteit, proportionaliteit en tijdelijkheid van de te nemen maatregelen onderschreven wordt. De wetgever vond het in april 2020 niet nodig algemene regelingen te treffen ten aanzien van bestuurlijke beslistermijnen en dwangsommen. De uitspraken van 16 december 2020 wekken de indruk dat staatssecretaris en IND met kunst- en vliegwerk de bestaande regelgeving proberen in te zetten om de achterstandenproblematiek te verbloemen en dat de Afdeling daarin meegaat terwijl dat niet zonder meer uit bestuursrechtelijke en Unierechtelijke regelgeving volgt. Ondertussen wachten asielzoekers in opvangcentra op een gehoor. Om nog maar te zwijgen van het wachten dat hen nog in het verschiet ligt bij de rechtbanken als de afwijzende beschikkingen worden aangevochten.

mr. dr. K.E. Geertsema
Centrum voor Migratierecht, Radboud Universiteit Nijmegen

36

Dublin; ten onrechte geen actief onderzoek naar gevolgen voor welzijn en ontwikkeling minderjarige.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
21 december 2020, 201907305/1/V3,
ECLI:NL:RVS:2020:3044
(mr. Verheij, mr. Steendijk, mr. Drop)
Noot dr. M.A.K. Klaassen LL.M

Aanvraag, asiel. Alleenstaande minderjarige vreemdeling. Dublinverordening. Onderzoeksplicht. Bulgarije.

[Verordening (EU) nr. 604/2013 art. 6 lid 3, 8 lid 1 en 4, 17; Vw 2000 art. 30 lid 1]

De SvJ&V klaagt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom hij geen aanleiding heeft gezien de asielaanvraag van de minderjarige vreemdeling en de daarmee samenhangende asielaanvraag van zijn volwassen broer aan zich te trekken.

1. Voor zover de SvJ&V betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het vanwege het door de vreemdelingen overgelegde rapport van Nidos op zijn weg lag een medisch deskundige te raadplegen is zijn klacht terecht voorgedragen. De SvJ&V heeft er namelijk terecht op gewezen dat de vreemdelingen, anders dan het geval was in de door hen ingeroepen Afdelingsuitspraak van 20 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3182, niet onder medische behandeling staan. Daarnaast is met het rapport van Nidos niet een door een arts gestelde diagnose overgelegd. Dit leidt echter niet tot vernietiging van de uitspraak omdat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de SvJ&V niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom hij geen aanleiding heeft gezien de asielaanvragen aan zich te trekken. Dat de minderjarige vreemdeling een hechte band met zijn broer heeft en niet van hem gescheiden wil worden, is van zwaarwegend belang bij de toepassing van art. 6 lid 3 Dv. Dat belang op zichzelf maakt echter, anders dan de SvJ&V stelt, niet dat het in het belang