



Datum van
inontvangstneming

:

18/10/2021

Geanonimiseerde versie

Vertaling

C-497/21 – 1

Zaak C-497/21

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

13 augustus 2021

Verwijzende rechter:

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg van Sleeswijk-Holstein, Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

6 augustus 2021

Verzoekende partijen:

SI

TL

ND

VH

YT

HN

Verwerende partij:

Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland)

SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES

VERWALTUNGSGERICHT

[omissis]

BESLISSING



In de bestuursrechtelijke zaak tussen

1. SI
2. TL
3. ND, vertegenwoordigd door de ouders SI en TL
4. VH, vertegenwoordigd door de ouders SI en TL
5. YT, vertegenwoordigd door de ouders SI en TL
6. HN, vertegenwoordigd door de ouders SI en TL

– verzoekende partijen –

[omissis]

en

Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland), [omissis]

– verwerende partij –

inzake: asielrecht – tweede verzoek (§ 71 a Asylgesetz), heeft de Negende kamer van het Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg van Sleeswijk- Holstein, Duitsland) op 6 augustus 2021 [omissis] de volgende beslissing gegeven:

De behandeling van de zaak wordt geschorst.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) wordt overeenkomstig artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Is een nationale regeling op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming als niet-ontvankelijk volgend verzoek kan worden afgewezen, verenigbaar met artikel 33, lid 2, onder d), en artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32/EU wanneer de niet-succesvolle eerste asielprocedure is gevoerd in een andere lidstaat van de Europese Unie?
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, is een nationale regeling op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming als niet-ontvankelijk volgend verzoek kan worden afgewezen, dan eveneens verenigbaar met artikel 33, lid 2, onder d), en artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32/EU wanneer de niet-succesvolle eerste asielprocedure is gevoerd in het Koninkrijk Denemarken?

- 3) Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, is een nationale regeling op grond waarvan een asielverzoek in geval van een volgend verzoek niet-ontvankelijk is zonder dat daarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus, dan verenigbaar met artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32/EU?”

Motivering

I.

- 1 Verzoekers, die Georgische staatsburgers zijn, verzoeken om toekenning van internationale bescherming door verweerster nadat zij eerder reeds tevergeefs in Denemarken asiel hadden aangevraagd.
- 2 Op 10 november 2020 hebben verzoekers een asielverzoek ingediend op het grondgebied van de Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland). Tijdens hun gehoor met het oog op de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat op diezelfde dag hebben verzoekers verklaard dat zij hun land van herkomst Georgië in 2017 hadden verlaten en via Duitsland naar Denemarken waren gereisd, waar zij vervolgens drie jaar hadden geleefd. Daar hadden zij tevergeefs asiel aangevraagd.
- 3 Voor eerstgenoemde verzoeker leverde de raadpleging van Eurodac een treffer voor Denemarken op [omissis]. Het Koninkrijk Denemarken heeft bij schrijven van 31 maart 2021 op verweersters verzoek om informatie geantwoord dat de verzoeken van alle verzoekers om internationale bescherming van 28 november 2017 zijn afgewezen op 30 januari 2019 en dat dit in de beslissing op het hiertegen ingestelde rechtsmiddel definitief is bevestigd op 27 april 2020.
- 4 Het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federale dienst voor migratie en vluchtelingen, Duitsland; hierna: „BAMF”) heeft de aanvraag behandeld als tweede verzoek.
- 5 Verzoekers hebben in het kader van hun gehoor op 10 mei 2021, als redenen die zich verzetten tegen een terugkeer naar het land van herkomst, onder meer vermeld dat eerstgenoemde verzoeker tijdens zijn werk als taxibestuurder door de politie in Georgië was aangehouden en dat zijn passagiers – die in hun rugzak wapens bij zich hadden – waren gearresteerd. Verzoekers stellen dat de politie weliswaar wist dat hij onschuldig was, maar dat de familie van de passagiers hem verantwoordelijk hield voor de aanhoudingen en naar hem op zoek was. Naar eigen zeggen hadden zij dit ook reeds vermeld in het kader van de asielprocedure in Denemarken. Pas nadat de gerechtelijke procedure daar was afgesloten, was tegen eerstgenoemde verzoeker en zijn gezin de bloedwraak uitgeroepen.
- 6 Het BAMF heeft het asielverzoek bij besluit van 3 juni 2021 afgewezen wegens niet-ontvankelijkheid. Het stelde vast dat (nationale) verwijderingsverboden op grond van § 60, lid 5 en lid 7, eerste volzin, van het Aufenthaltsgesetz

(verblijfwet; hierna: „AufenthG”) niet van toepassing waren. Het BAMF heeft verzoekers gelast om binnen een week na kennisgeving van het besluit in kwestie het Duitse grondgebied te verlaten en heeft voor het geval van niet-naleving van dit bevel gedreigd met verwijdering naar Georgië of een andere staat die bereid zou zijn hen op te nemen. De duur van het in § 11, lid 1, AufenthG bedoelde inreis- en verblijfsverbod is vastgesteld op 36 maanden vanaf de dag van verwijdering.

- 7 Volgens het BAMF was het asielverzoek niet-ontvankelijk op grond van § 29, lid 1, punt 5, van het Asylgesetz (asielwet; hierna: „AsylG”), omdat het een tweede verzoek betrof, waarvoor geen nieuwe procedure hoefde te worden gevoerd. Het nieuwe asielverzoek in de Bondsrepubliek Duitsland was een tweede verzoek in de zin van § 71a AsylG, aangezien verzoeker reeds in een veilig derde land als bedoeld in § 26a AsylG – te weten Denemarken – zonder succes asiel had aangevraagd. De bepaling is volgens het arrest van het Hof van 20 mei 2021 (C-8/20) van toepassing op lidstaten van de Europese Unie. Een nieuwe asielprocedure hoefde niet te worden gevoerd, aangezien niet voldaan was aan de voorwaarden van § 51, leden 1 tot en met 3, van het Verwaltungsverfahrensgesetz (wet bestuursprocesrecht; hierna: „VwVfG”). § 51, lid 1, VwVfG vereist een sluitend relaas van de feiten, dat niet van dien aard mag zijn dat het bij elke verdedigbare beschouwing a priori niet kan leiden tot de toekenning van de vluchtelingenstatus of internationale bescherming. Een sluitend relaas dat een gunstigere beslissing mogelijk maakt, is dan ook voldoende. Een wijziging van de feitelijke situatie in de zin van § 51, lid 1, punt 1, VwVfG vereist dat de aan het besluit ten grondslag gelegde relevante feiten achteraf daadwerkelijk zijn gewijzigd in het voordeel van de betrokkenen. Of het relaas van verzoekers aannemelijk was, viel weliswaar te betwijfelen, maar kon in het midden worden gelaten omdat er hoe dan ook geen sprake was van een gewijzigde feitelijke situatie. Het uitroepen van de bloedwraak was slechts een uitvloeisel van de in Denemarken reeds tevergeefs aangevoerde feiten.
- 8 Verzoekers hebben op 14 juni 2021 bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen voornoemd besluit en verzocht om nietigverklaring ervan.

II.

- 9 De behandeling van de zaak moet worden geschorst. Het Hof moet overeenkomstig artikel 267 VWEU worden verzocht om een prejudiciële beslissing over de in het dictum geformuleerde vragen. Deze hebben betrekking op de uitlegging van artikel 33, lid 2, onder d), en artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60; hierna: „richtlijn 2013/32” of „procedurerichtlijn”).

- 10 1. De juridische beoordeling naar nationaal recht is gebaseerd op het AsylG in de versie van 2 september 2008 (BGBl. I, blz. 1798), laatstelijk gewijzigd bij artikel 9 van de wet van 9 juli 2021 (BGBl. I, blz. 2467).
- 11 Het voor het geding relevante juridische kader wordt gevormd door de volgende nationaalrechtelijke bepalingen:
- 12 § 26a AsylG – Veilige derde landen
- (1) Een vreemdeling die vanuit een derde land als bedoeld in artikel 16a, lid 2, eerste volzin, van de grondwet (veilig derde land) is binnengekomen, kan zich niet beroepen op artikel 16a, lid 1, van de grondwet. [...]
 - (2) Veilige derde landen zijn naast de lidstaten van de Europese Unie de in bijlage I vermelde landen. [...]
- 13 § 29 AsylG – Niet-ontvankelijke verzoeken
- (1) Een asielverzoek is niet-ontvankelijk indien:
 - 1. [...]
 - 5. in het geval van een volgend verzoek in de zin van § 71 of een tweede verzoek in de zin van § 71a geen nieuwe asielprocedure hoeft te worden gevoerd. [...]
- 14 § 31 AsylG – Besluiten van het [BAMF] betreffende asielverzoeken
- (1) [...]
 - (2) In besluiten over ontvankelijke asielverzoeken en krachtens § 30, lid 5, dient uitdrukkelijk te worden vastgesteld of aan de vreemdeling de vluchtelingenstatus dan wel subsidiairebeschermingsstatus wordt toegekend en of hij wordt erkend als persoon die recht heeft op asiel. [...]
- 15 § 71 AsylG – Volgend verzoek
- (1) Wanneer de vreemdeling na de intrekking of de onherroepelijke afwijzing van een eerder asielverzoek opnieuw een asielverzoek (volgend verzoek) indient, moet een nieuwe asielprocedure enkel worden gevoerd wanneer aan de voorwaarden van § 51, leden 1 tot en met 3, van het Verwaltungsverfahrensgesetz is voldaan. Of dit het geval is, dient te worden onderzocht door het [BAMF]. [...]
- 16 § 71 a AsylG – Tweede verzoek

- (1) Wanneer de vreemdeling na de niet-succesvolle afsluiting van een asielprocedure in een veilig derde land (§ 26a) waarvoor bepalingen van het recht van de Europese Gemeenschap inzake de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken gelden of waarmee de Bondsrepubliek Duitsland ter zake een verdrag heeft gesloten, op het Duitse grondgebied een asielverzoek (tweede verzoek) indient, moet een nieuwe asielprocedure enkel worden gevoerd indien de Bondsrepubliek Duitsland verantwoordelijk is voor de toepassing van de asielprocedure en indien daarnaast voldaan is aan de voorwaarden van § 51, leden 1 tot en met 3, van het Verwaltungsverfahrensgesetz. Of dit het geval is, dient te worden onderzocht door het [BAMF]. [...]

[omissis]

17 § 77 AsylG – Beslissing van de rechter

- (1) In geschillen op grond van de onderhavige wet gaat de rechter uit van de feitelijke en juridische situatie op het tijdstip van de laatste terechtzitting. Gaat aan de beslissing geen terechtzitting vooraf, dan is het tijdstip bepalend waarop de beslissing wordt gewezen. [...]

18 2. De eerste prejudiciële vraag is relevant voor de beslechting van het geding en dient door het Hof te worden beantwoord. In zijn beslissing in zaak C-8/20 heeft het Hof deze vraag uitdrukkelijk niet beantwoord (arrest van 20 mei 2021, C-8/20, EU:C:2021:404, punten 28-30 en 40).

19 2.1 De prejudiciële vraag is van belang voor de beslissing op de vordering van verzoekers. Mocht het asielverzoek ten onrechte zijn afgewezen wegens niet-ontvankelijkheid, dan zou het betreffende besluit nietig moeten worden verklaard [zie Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland), arrest van 14 december 2016 – 1 C 4.16 – BVerwG 157, 18 (DE:BVerwG:2016:141216U1C4.16.0), punt 16.)]

20 2.2. Het nationale asielrecht regelt in § 71 AsylG het volgende verzoek en in § 71a AsylG het tweede verzoek alsook de procedurele behandeling daarvan, die afwijkt van de behandeling van een eerste verzoek. Het volgende verzoek in de zin van § 71 AsylG is een nieuw verzoek dat wordt ingediend nadat een eerder verzoek in Duitsland is afgewezen. Het tweede verzoek in de zin van § 71a AsylG is een nieuw verzoek dat wordt ingediend nadat een eerder verzoek in een veilig derde land in de zin van § 26a AsylG – dit zijn de lidstaten van de Europese Unie alsook Noorwegen en Zwitserland – is afgewezen. § 71a AsylG strekt ertoe het tweede verzoek gelijk te stellen met het volgende verzoek en dus de asielrechtelijke beslissing van het derde land gelijk te stellen met een asielrechtelijke beslissing van de Bondsrepubliek Duitsland [Bundesverwaltungsgericht, arrest van 14 december 2016 – 1 C 4.16 – BVerwG 157, 18, (DE:BVerwG:2016:141216U1C4.16.0) (omissis), punt 30].

- 21 2.3. Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of van een volgend verzoek in de zin van de procedurerichtlijn ook sprake kan zijn wanneer het volgende verzoek in de Bondsrepubliek Duitsland is ingediend, maar de niet-succesvolle eerste procedure is afgesloten in een andere lidstaat.
- 22 2.3.1. Het begrip „tweede verzoek” komt in de procedurerichtlijn niet voor. In artikel 33, lid 2, onder d), artikel 2, onder q) en de artikelen 40 tot en met 42 van richtlijn 2013/32 wordt enkel het volgende verzoek geregeld.
- 23 Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat het aanvoeren van nieuwe elementen of bevindingen in de zin van artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 op grond van artikel 40, lid 1, van deze richtlijn slechts binnen bijzondere ontvankelijkheidsgrenzen kan worden onderzocht wanneer het nieuwe relaas en dus het daarop gebaseerde volgende verzoek zijn ingediend in dezelfde lidstaat als die waar reeds zonder succes de eerste procedure is gevoerd. Daarvoor zou kunnen pleiten dat de Commissie heeft voorgesteld dat elk later verzoek in welke lidstaat ook door de verantwoordelijke lidstaat als een volgend verzoek dient te worden beschouwd (artikel 42, lid 1, van het voorstel van 13 juli 2016 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van richtlijn 2013/32/EU – COM(2016) 467 final).
- 24 Het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) heeft in zijn arrest van 14 december 2016 de vraag „onbeantwoord gelaten of er principiële bezwaren bestaan tegen de toepassing, over de grenzen van de lidstaten heen, van het door het Unierecht mogelijk gemaakte concept van het volgende verzoek [zie respectievelijk de artikelen 32-34 van de procedurerichtlijn (oude versie) en de artikelen 40-42 van de procedurerichtlijn (nieuwe versie)]” (Bundesverwaltungsgericht, arrest van 14 december 2016 – 1 C 4.16 – BVerwGE 157, 18, punt 26). Sedertdien wordt in de Duitse bestuursrechtspraak niet betwijfeld dat er in beginsel sprake is van overeenstemming met het Unierecht [Sächsisches Obergerverwaltungsgericht (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Saksen, Duitsland), beslissing van 27 juli 2020 – 5 A 638/19.A (DE:OVGSN:2020:0727.5A638.19.A.00), punten 12 e.v., „acte clair”; Verwaltungsgericht Cottbus (bestuursrechter in eerste aanleg Cottbus, Duitsland), vonnis van 4 mei 2020 – 8 K 1895/18.A (DE:VGCOTTB:2020:0514.8K1895.18.A.00), punten 22 e.v.; Verwaltungsgericht Minden (bestuursrechter in eerste aanleg Minden, Duitsland), vonnis van 9 december 2019 – 10 K 995/18.A (DE:VGMI:2019:1209.10K995.18A.00), punten 33 e.v.; Verwaltungsgericht Schwerin (bestuursrechter in eerste aanleg Schwerin, Duitsland), vonnis van 13 september 2019 – 15 A 4496/17 As SN (DE:VGSCHWE:2019:0913.15A4496.17.00), punten 21 e.v.; Verwaltungsgericht Karlsruhe (bestuursrechter in eerste aanleg Karlsruhe, Duitsland), vonnis van 13 maart 2019 – A 1K 3235/16 (DE:VGKARLS:2019:0313.1K3235.16.00), punten 25 e.v.; Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (hoogste bestuursrechter van de deelstaten Berlijn en Brandenburg, Duitsland), beslissing van 22 oktober 2018 – OVG 12 N 70.17

(DE:OVGBEBB:2018:1022.OVG12N70.17.00), punt 7, „acte clair“; Verwaltungsgericht Osnabrück (bestuursrechter in eerste aanleg Osnabrück, Duitsland), vonnis van 27 februari 2018 – 5 A 79/17 (DE:VGOSNAB:2018:0227.5A79.17.0A), punt 39; Verwaltungsgericht Minden, beslissing van 31 juli 2017 – 10 L 109/17.A (DE:VGMI:2017:0731.10L109.17A.00), punten 17 e.v.; Verwaltungsgericht Trier (bestuursrechter in eerste aanleg Trier, Duitsland), vonnis van 10 februari 2016 – 5 K 3875/15.TR (DE:VGTRIER:2016:0210.5K3875.15.TR.0A), punten 41 e.v.].

- 25 2.3.2. De verwijzende rechter neigt naar de opvatting dat er van een volgend verzoek in de zin van de procedurerichtlijn ook sprake kan zijn wanneer de niet-succesvolle eerste procedure is afgesloten in een andere lidstaat.
- 26 Om te beginnen is de werkingssfeer van artikel 33, lid 2, onder d), en artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32 volgens de bewoordingen ervan – anders dan artikel 40, lid 1, en artikel 41, lid 1, eerste volzin, onder b), van die richtlijn – niet beperkt tot volgende verzoeken „in dezelfde lidstaat”.
- 27 Volgens de verwijzende rechter verschilt met name het begrip „volgend verzoek” in de zin van artikel 40, lid 1, van richtlijn 2013/32 – dat onderstelt dat „in dezelfde lidstaat” verdere verklaringen worden afgelegd of een volgend verzoek wordt ingediend – mogelijksterwijs van het begrip „volgend verzoek” in de zin van artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32. Het begrip „volgend verzoek” in de zin van laatstgenoemde bepaling vereist namelijk dat er een definitieve beslissing over een vorig verzoek is genomen in de zin van artikel 2, onder e), van richtlijn 2013/32. Het rechtsgevolg van artikel 40, lid 1, van deze richtlijn is daarmee niet verenigbaar. Gezien het definitieve karakter van die beslissing is het niet mogelijk om elementen van het volgende verzoek in aanmerking te nemen bij de behandeling van het vorige verzoek of bij de toetsing van de beslissing waartegen beroep of bezwaar is aangetekend.
- 28 Voorts is in artikel 40, lid 7, van richtlijn 2013/32 bepaald dat op een volgend verzoek dat na de vaststelling van een overdrachtsbesluit is ingediend, moet worden beslist door de verantwoordelijke staat in de zin van de Dublin III-verordening. Deze situatie doet zich alleen voor wanneer volgende verzoeken niet zijn ingediend in dezelfde staat als die waar de eerdere procedure is afgesloten.
- 29 In zoverre lijkt artikel 42 juncto artikel 4, lid 2, onder i), van het voorstel voor een verordening van de Commissie [voorstel van 13 juli 2016 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van richtlijn 2013/32/EU – COM(2016) 467 final] een en ander alleen maar te verduidelijken. Ook artikel 3, lid 2, van het voorstel van de Commissie voor een verordening – op grond waarvan de lidstaat waar het eerste verzoek is ingediend, als verantwoordelijke lidstaat wordt aangewezen wanneer andere regels voor de vaststelling van de verantwoordelijkheid niet van toepassing zijn – toont aan dat het eerste verzoek ook steeds in een andere lidstaat moet kunnen zijn

ingediend [voorstel van 4 mei 2016 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking) – COM(2016) 270 final]. Het zou in strijd zijn met de procedurerichtlijn dat de mogelijkheid om in het kader van een volgend verzoek gronden voor het verlenen van asiel aan te voeren zou afhangen van het antwoord op de vraag of de eerdere, reeds afgesloten asielprocedure in dezelfde dan wel in een andere lidstaat is gevoerd. Uit artikel 33, lid 1, van richtlijn 2013/32 (identiek aan de voorloper ervan, te weten artikel 25, lid 1, van richtlijn 2005/85/EG) kan slechts a contrario worden afgeleid dat de toekenning van de beoogde juridische status in een lidstaat niet rechtvaardigt dat een asielverzoek in een andere lidstaat niet-ontvankelijk wordt verklaard, maar uit die bepaling kan niet worden afgeleid dat een beperkte toetsing van een volgend verzoek in een andere lidstaat uitgesloten is [zie Verwaltungsgericht München (bestuursrechter in eerste aanleg München, Duitsland), vonnis van 7 februari 2013 – M 11 K 12.30661 (DE:VGMUENC:2013:0207.M11K12.30661.0A), punt 21]. In die zin kan evenmin een duidelijk antwoord worden afgeleid uit overweging 36 van richtlijn 2013/32, zodat ook deze overweging er niet aan in de weg staat dat artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32/EU wordt uitgelegd.

- 30 Het doel en de strekking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel bestaat erin dat een lidstaat, nadat een asielprocedure in een andere lidstaat zonder succes is afgesloten, niet verplicht behoort te zijn om nogmaals een volledige asielprocedure te voeren. Deze fundamentele gedachte kan met name ook worden afgeleid uit overweging 36 van richtlijn 2013/32 (zie arrest van het Hof van 6 juni 2013, C-648/11, EU:C:2013:367, punt 64, met betrekking tot artikel 25 van richtlijn 2005/85/EG). Daaraan wordt evenmin afgedaan door het feit dat in overweging 15 van richtlijn 2005/85/EG (nog) niet werd verwezen naar het „gezag van gewijsde”, dat in overweging 36 van richtlijn 2013/32 is ingevoegd, brengt geen verandering daarin, aangezien daarmee enkel concreet gestalte wordt gegeven aan de prerogatieven van de lidstaten, zonder evenwel uit te sluiten dat van een volgend verzoek in de zin van de procedurerichtlijn ook sprake kan zijn wanneer de niet-succesvolle eerste procedure is afgesloten in een andere lidstaat. Definitieve beslissingen behoren op grond van het beginsel van het gezag van gewijsde over de grenzen van de lidstaten heen bindend te zijn, zodat latere discussies worden voorkomen [zie Sächsisches Oberverwaltungsgericht, besluit van 27 juli 2020 – 5 A 638/19.A (DE:OVGSN:2020:0727.5A638.19.A.00), punt 17].
- 31 3. De tweede prejudiciële vraag is relevant voor de beslechting van het geding en dient door het Hof te worden beantwoord indien het antwoord van het Hof op de eerste prejudiciële vraag bevestigend luidt.
- 32 3.1 De prejudiciële vraag is van belang voor de beslissing op de vordering van verzoekers. Mocht het asielverzoek ten onrechte zijn afgewezen wegens niet-ontvankelijkheid, dan zou het betreffende besluit nietig moeten worden verklaard

[zie Bundesverwaltungsgericht, arrest van 14 december 2016 – 1 C 4.16 – BVerwGE 157, 18 (DE:BVerwG:2016:141216U1C4.16.0), punt 16].

- 33 3.2. Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of er van een volgend verzoek in de zin van de procedurerichtlijn ook sprake kan zijn wanneer de niet-succesvolle eerste procedure weliswaar is afgesloten in een lidstaat, maar deze lidstaat – in casu Denemarken – noch aan de procedurerichtlijn noch aan richtlijn 2011/95/EU (PB 2011, L 337, blz. 9; hierna „kwalificatierichtlijn”) gebonden is.
- 34 3.2.1. De verwijzende rechter stelt allereerst vast dat er volgens de rechtspraak van het Hof (arrest van 20 mei 2021, C-8/20, EU:C:2021:404, punt 37) geen sprake is van een volgend verzoek in de zin van artikel 33, lid 2, onder d), juncto artikel 2, onder q) van richtlijn 2013/32, wanneer de voorafgaande niet-succesvolle asielprocedure in een derde land is gevoerd.
- 35 Voorwaarde voor de toepasselijkheid van artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 is om te beginnen dat er sprake is van een volgend verzoek. Artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32, definieert een „volgend verzoek” als „een later verzoek om internationale bescherming dat wordt gedaan nadat een definitieve beslissing over een vorig verzoek is genomen, met inbegrip van de gevallen waarin de verzoeker zijn verzoek expliciet heeft ingetrokken en de gevallen waarin de beslissingsautoriteit een verzoek heeft afgewezen na de impliciete intrekking ervan overeenkomstig artikel 28, lid 1”.
- 36 Het vorige verzoek kan enkel een verzoek in de zin van artikel 2, onder b), van richtlijn 2013/32 en dus noodzakelijkerwijs een verzoek van een derdelander of een staatloze om bescherming „van een lidstaat” zijn. Daarnaast is de „definitieve beslissing” [artikel 2, onder e), van richtlijn 2013/32] een beslissing of aan een derdelander of staatloze de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wordt verleend overeenkomstig richtlijn 2011/95/EU. Dit impliceert dat het betrokken land aan die richtlijn gebonden is, hetgeen uiteraard slechts bij lidstaten het geval kan zijn. Bovendien bevat artikel 2, onder e), van richtlijn 2013/32 een uitdrukkelijke verwijzing naar het verblijf in de betrokken lidstaat.
- 37 Denemarken is weliswaar een lidstaat van de Europese Unie, maar blijkens overweging 51 van richtlijn 2011/95/EU respectievelijk overweging 59 van richtlijn 2013/32 nam Denemarken niet deel aan de aanneming van deze richtlijnen en zijn zij niet bindend voor, noch van toepassing in Denemarken.
- 38 Voor zover bekend zijn de bepalingen van bovengenoemde richtlijnen ook niet op grond van een andere rechtshandeling van toepassing in Denemarken. De procedurerichtlijn noch de kwalificatierichtlijn is opgenomen in de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en het Koninkrijk Denemarken betreffende de criteria en instrumenten om te bepalen welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asiolverzoek dat wordt ingediend in Denemarken of een

andere lidstaat van de Europese Unie en „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin (PB 2006, L 66, blz. 38).

- 39 Met name artikel 1, lid 1, van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en het Koninkrijk Denemarken betreffende de criteria en instrumenten om te bepalen welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat wordt ingediend in Denemarken of een andere lidstaat van de Europese Unie en „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin leidt slechts tot een beperkte gelijkstelling met de overige lidstaten voor de toepassing van de Dublin- en de Eurodac-verordening.
- 40 3.2.2. De verwijzende rechter neigt naar de opvatting dat het feit dat een staat die niet gebonden is aan de voornaamste asielrechtelijke regelingen van de Europese Unie – te weten de procedurerichtlijn en de kwalificatierichtlijn – lid is van de Europese Unie, op zichzelf onvoldoende is om een nieuw asielverzoek in een andere lidstaat als niet-ontvankelijk volgend verzoek af te wijzen.
- 41 Denemarken neemt juist niet – op grond van het feit dat het een lidstaat van de Europese Unie is – deel aan het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, maar enkel – op grond van de bovengenoemde overeenkomst – aan het verantwoordelijkheidsstelsel van de Dublinverordening [thans in het kader van de Dublin III-verordening (verordening nr. 604/2013), zie § 29a, lid 2, van de Udlændingelov (Deense vreemdelingenwet), LBK nr. 1513 van 22 oktober 2020], alsmede aan de Eurodac-procedure. Hoewel Denemarken niet gebonden is aan de opvangrichtlijn (richtlijn 2013/33/EU), de procedurerichtlijn en de kwalificatierichtlijn, berust de permanente integratie van Denemarken in het verantwoordelijkheidsstelsel van Dublin op de aanname dat het Deense asielstelsel qua materiële bescherming en procedurele regelingen gelijkwaardig is aan de normen van de Unie, hetgeen wordt geacht te volstaan.
- 42 In zijn arrest over de vraag of een later asielverzoek als niet-ontvankelijk volgend verzoek mag worden afgewezen wanneer het eerste verzoek in Noorwegen is ingediend, heeft het Hof primair in aanmerking genomen dat Noorwegen – anders dan in casu Denemarken – geen lidstaat van de Europese Unie is (arrest van 20 mei 2021, C-8/20, EU:C:2021:404, punt 39). Voorts heeft het Hof uiteengezet dat uit de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de criteria en de mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat, in IJsland of in Noorwegen wordt ingediend, niets anders volgt, aangezien deze overeenkomst geen bepalingen van de procedurerichtlijn of de kwalificatierichtlijn omzet (ibidem, punten 42 en 45).
- 43 Tegen deze achtergrond neigt de verwijzende rechter naar de opvatting dat het begrip „lidstaat” in de zin van de procedurerichtlijn in beperkende zin aldus dient

te worden uitgelegd dat enkel staten die deelnemen aan het gemeenschappelijk Europees asielstelsel eronder vallen.

- 44 3.2.3. De afwijzing van een asielverzoek wegens niet-ontvankelijkheid op grond van artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 – en dus op grond van § 71a, lid 1, AsylG – vereist naast een volgend verzoek met name ook een voorafgaande niet-succesvol afgesloten asielprocedure in de zin van een definitieve beslissing. Een definitieve beslissing is volgens artikel 2, onder e), van richtlijn 2013/32 een onherroepelijke beslissing of de derdelander of de staatloze de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wordt verleend overeenkomstig richtlijn 2011/95/EU. De vluchtelingenstatus wordt in artikel 2, onder j), van richtlijn 2013/32 gedefinieerd als de erkenning door een lidstaat van een derdelander of een staatloze als vluchteling. Een vluchteling is volgens artikel 2, onder g), van richtlijn 2013/32 een derdelander of een staatloze die voldoet aan de voorwaarden van artikel 2, onder d), van richtlijn 2011/95. De subsidiairebeschermingsstatus wordt in artikel 2, onder k), van richtlijn 2013/32 omschreven als de erkenning door een lidstaat van een derdelander of een staatloze als een persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt. Een persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt, is volgens artikel 2, onder h), van richtlijn 2013/32 een derdelander of een staatloze die voldoet aan de voorwaarden van artikel 2, onder f), van richtlijn 2011/95.
- 45 Bij § 7 van de Udlændingelov wordt een verblijfsrecht voor vluchtelingen in de zin van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951 (lid 1) toegekend aan personen die in eigen land worden bedreigd met doodstraf, foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing (lid 2), en (sinds een wetwijziging in februari 2015) aan personen die een risico als bedoeld in lid 2 lopen op grond van een bijzonder ernstige situatie in eigen land, die wordt gekenmerkt door willekeurige daden van geweld en agressie tegen burgers (lid 3). Deze bepalingen vertonen op zijn minst gelijkenis met de overeenkomstige Europese bepalingen die betrekking hebben op de vluchtelingenstatus [artikel 2, onder g), van richtlijn 2013/32 juncto artikel 2, onder d), van richtlijn 2011/95/EU en op subsidiaire bescherming (artikel 15 van richtlijn 2011/95/EU).
- 46 Gelet op de rechtspraak van het Hof met betrekking tot Noorwegen, volgens welke het niet aankomt op een gelijkwaardig niveau van bescherming, aangezien anders de rechtszekerheid zou worden ondermijnd (arrest van 20 mei 2021, C-8/20, EU:C:2021:404, punten 46 en 47), neigt de verwijzende rechter naar de opvatting dat het ontbreken van een directe binding aan de kwalificatierichtlijn en dus aan de definities van vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming in de weg staat aan de aanname dat er sprake is van een niet-succesvol afgesloten asielprocedure in de zin van een definitieve beslissing.
- 47 4. De derde prejudiciële vraag is relevant voor de beslechting van het geding en dient door het Hof te worden beantwoord indien de tweede prejudiciële vraag ontkennend wordt beantwoord.

- 48 4.1 De prejudiciële vraag is van belang voor de beslissing op de vordering van verzoekers. Mocht het asielverzoek ten onrechte (gedeeltelijk) zijn afgewezen wegens niet-ontvankelijkheid, dan zou het betreffende besluit (gedeeltelijk) nietig moeten worden verklaard [zie Bundesverwaltungsgericht, arrest van 14 december 2016 – 1 C 4.16 – BVerwGE 157, 18 (DE:BVerwG:2016:141216U1C4.16.0), punt 16].
- 49 4.2. Met zijn prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de ontkennende beantwoording van de tweede prejudiciële vraag met zich meebrengt dat een niet-ontvankelijkheidsbesluit volledig uitgesloten is, dan wel of met betrekking tot de toekenning van de vluchtelingenstatus een dergelijk besluit kan worden genomen.
- 50 4.2.1. Artikel 33, leden 1 en 2, van richtlijn 2013/32 maakt geen onderscheid tussen de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus, maar ziet enkel op de overkoepelende term „internationale bescherming” in de zin van artikel 2, onder i), van die richtlijn. In § 29, lid 1, AsylG wordt verwezen naar het begrip „asielverzoeken”, dat zich volgens § 13, lid 2, eerste volzin, juncto § 1, lid 1, punt 2, AsylG uitstrekt tot de erkenning als persoon die recht heeft op asiel en tot internationale bescherming. Op grond van § 13, lid 2, tweede volzin, AsylG kan een dergelijk verzoek worden beperkt tot de toekenning van internationale bescherming. Daarnaast is in § 31, lid 2, eerste volzin, AsylG bepaald dat uitdrukkelijk moet worden vastgesteld of aan de vreemdeling de vluchtelingenstatus dan wel subsidiaire bescherming is toegekend.
- 51 4.2.2. Aangezien het onder omstandigheden denkbaar is dat er sprake is van een niet-succesvol in Denemarken gevoerde asielprocedure wat de vluchtelingenstatus betreft, maar niet wat subsidiaire bescherming betreft (indien het, in tegenstelling tot de hierboven weergegeven zienswijze, zou aankomen op de gelijkwaardigheid van het beschermingsniveau deze gelijkwaardigheid zou bestaan wat de vluchtelingenstatus betreft, maar niet wat subsidiaire bescherming betreft), zou de nietigverklaring van het bestreden besluit moeten worden beperkt tot de subsidiairebeschermingsstatus [zie, wat betreft de in Zwitserland gevoerde eerste procedure, Verwaltungsgericht Minden, vonnis van 9 december 2019 – 10 K 995/18.A (DE:VGMI:2019:1209. 10K995.18A.00); Verwaltungsgericht Halle (Saale) (bestuursrechter in eerste aanleg Halle an der Saale, Duitsland), beslissing van 18 januari 2019 – 4 B 5/19 (DE:VGHALLE:2019:0118.4B5.19.00); Verwaltungsgericht Lüneburg (bestuursrechter in eerste aanleg Lüneburg, Duitsland), beslissing van 14 maart 2018 – 3 B 5/18 (DE:VGLUENE:2018:0314.3B5.18.00), en – wat een in België gevoerde eerste procedure betreft – Verwaltungsgericht Trier, vonnis van 10 februari 2016 – 5 K 3875/15.TR (DE:VGTRIER:2016:0210.5K3875.15.TR.0A)].
- 52 4.2.3. De verwijzende rechter neigt evenwel naar de opvatting dat tussen de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus geen onderscheid kan worden gemaakt [zie in die zin Verwaltungsgericht Köln (bestuursrechter in eerste aanleg Keulen, Duitsland), vonnis van 21 februari 2019 – 8 K 9975/17.A

(DE:VGK:2019:0221.8K9975.17A.00)].

Dat zou weliswaar tot gevolg hebben dat een volledige tweede procedure zou moeten worden gevoerd ofschoon in Denemarken reeds deels een onherroepelijke beslissing is genomen, maar de in zoverre eenduidige bewoordingen van artikel 33, leden 1 en 2, van richtlijn 2013/32 (respectievelijk § 29, lid 1, AsylG) staan eraan in de weg dat een gedeelde beslissing wordt genomen.

- 53 Daarbij komt dat een slechts partiële niet-ontvankelijkheid verschillende rechtsgevolgen zou hebben. Het niet-ontvankelijkheidsbesluit met betrekking tot de vluchtelingenstatus zou op grond van § 71a, lid 4, AsylG met zich meebrengen dat de asielzoeker voor het verlaten van het grondgebied over de in § 36 AsylG bedoelde termijn van één week beschikt, en op grond van § 75, lid 1, AsylG dat het beroep niet schorsend werkt en binnen een week dient te worden ingesteld. De niet-toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus zou daarentegen op grond van § 38, lid 1, AsylG tot gevolg hebben dat de betrokkene binnen een termijn van dertig dagen het grondgebied dient te verlaten, en op grond van § 75, lid 1, AsylG dat het beroep schorsend werkt en binnen twee weken dient te worden ingesteld. Krachtens artikel 46, lid 4, van richtlijn 2013/32 dienen de lidstaten er evenwel voor te zorgen dat het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel kan worden uitgeoefend en dat termijnen de uitoefening van dit recht niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken. Met name de afwijkende beroepstermijnen zouden de uitoefening van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel echter kunnen bemoeilijken.

[omissis]