



Datum van inontvangstneming : 30/06/2017

Zaak C-297/17

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

23 mei 2017

Verwijzende rechter:

Bundesverwaltungsgericht (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

23 maart 2017

Verzoeker tot Revision:

■■■■■■■■■■

Verweerster in Revision:

Bundesrepublik Deutschland

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Derdelander die, nadat hem in een lidstaat subsidiaire bescherming is verleend, in een andere lidstaat een nieuw asielerzoek indient

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

- 1) Verzet de overgangsbepaling in artikel 52, eerste alinea, 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] zich tegen de toepassing van een nationale regeling ter omzetting van de – ten opzichte van de vorige regeling – verruimde machtiging in artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn

2013/32/EU, volgens welke een verzoek tot internationale bescherming niet-ontvankelijk is wanneer aan de verzoeker in een andere lidstaat subsidiaire bescherming is verleend, voor zover de nationale regeling bij ontstentenis van een nationale overgangsregeling ook toepasselijk is op vóór 20 juli 2015 ingediende verzoeken?

Staat de overgangsbepaling in artikel 52, eerste alinea, van richtlijn 2013/32/EU de lidstaten in het bijzonder toe om de verruimde machtiging van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32/EU met terugwerkende kracht om te zetten, waardoor ook asielverzoeken die vóór de omzetting van deze verruimde machtiging in nationaal recht zijn ingediend maar waarover op het tijdstip van omzetting nog geen definitieve uitspraak is gedaan niet-ontvankelijk zijn?

- 2) Geeft artikel 33 van richtlijn 2013/32/EU de lidstaten het recht om te kiezen of zij een asielverzoek niet-ontvankelijk verklaren op grond dat een andere lidstaat internationaal verantwoordelijk is (Dublin-verordening) dan wel op grond van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32/EU?
- 3) Voor het geval dat de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord: verzet het Unierecht zich ertegen dat een lidstaat, in het kader van de uitvoering van de bij artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32/EU verleende machtiging, een verzoek tot internationale bescherming niet-ontvankelijk verklaart op grond dat in een andere lidstaat subsidiaire bescherming is verleend, wanneer
 - a) de verzoeker een ruimere bescherming verlangt dan de hem in een andere lidstaat verleende subsidiaire bescherming (namelijk die van de vluchtelingenstatus) en de asielprocedure in de andere lidstaat systeemfouten bevatte en nog steeds bevat, of
 - b) de wijze waarop de internationale bescherming in de andere lidstaat – waar de verzoeker reeds subsidiaire bescherming heeft verkregen – is georganiseerd, te weten de levensomstandigheden voor personen met een subsidiaire beschermingsstatus,
 - in strijd is met artikel 4 van het Handvest, respectievelijk artikel 3 EVRM, dan wel
 - niet voldoet aan de vereisten van de artikelen 20 e.v. van richtlijn 2011/95/EU [van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming], zonder evenwel in strijd te zijn met artikel 4 van het Handvest, respectievelijk artikel 3 EVRM?

-
- 4) Voor het geval dat de derde vraag, onder b), bevestigend moet worden beantwoord: geldt dit ook wanneer personen met een subsidiaire beschermingsstatus geen bestaansondersteunende voorzieningen genieten of slechts voorzieningen die duidelijk beperkter zijn dan die welke in andere lidstaten worden geboden, maar deze personen in dit opzicht niet anders worden behandeld dan de onderdanen van deze lidstaat?
 - 5) Voor het geval dat de tweede vraag ontkennend moet worden beantwoord:
 - a) is de Dublin III-verordening van toepassing in een procedure ter verkrijging van internationale bescherming wanneer het asielverzoek vóór 1 januari 2014, maar het terugnameverzoek pas na 1 januari 2014 is ingediend, en de verzoeker voordien (in februari 2013) reeds subsidiaire bescherming had verkregen in de aangezochte lidstaat?
 - b) ligt in de Dublin-regelingen de – ongeschreven – regel vevat dat de verantwoordelijkheid overgaat op de lidstaat die vraagt dat een verzoeker zou worden teruggenomen, wanneer de aangezochte verantwoordelijke lidstaat de tijdig voorgestelde terugname volgens de Dublin-voorschriften heeft geweigerd en in plaats daarvan heeft verwezen naar een internationale terugnameovereenkomst?

Aangevoerde bepalingen van internationaal recht

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, in het bijzonder artikel 3

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

VWEU, in het bijzonder artikel 78

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), in het bijzonder de artikelen 4 en 18

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, in het bijzonder de artikelen 33, 40, 51 en 52

Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (hierna: „Dublin III-verordening”)

Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of

staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, in het bijzonder de artikelen 2, 20 e.v., 27, 29, 30 en 32

Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, in het bijzonder de artikelen 5 en 25

Verordening (EG) nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 343/2003, in het bijzonder artikel 5

Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (hierna: „Dublin II-verordening”)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Asylgesetz (asielwet; hierna: „AsylG”), zoals gewijzigd, in het bijzonder §§ 26a en 29

Aufenthaltsgesetz (verblijfwet; hierna: „AufenthG”), in het bijzonder § 25

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Verzoeker, een staatloze Palestijn uit Syrië, is Bulgarije ingereisd. Bij beslissing van 26 februari 2013 is hem daar subsidiaire bescherming verleend. In november 2013 is hij voortgereisd naar de Bondsrepubliek Duitsland, alwaar hij op 29 november 2013 een nieuw asielerzoek heeft ingediend.
- 2 Op 22 januari 2014 heeft het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federaal bureau voor migratie en vluchtelingen; hierna: „Bundesamt”) Bulgarije verzocht om verzoekers terugname. Dit verzoek is afgewezen bij schrijven van 10 februari 2014.
- 3 Bij beslissing van 27 februari 2014 heeft het Bundesamt, zonder het asielerzoek inhoudelijk te onderzoeken, vastgesteld dat verzoeker geen recht op asiel heeft omdat hij Duitsland is binnengekomen vanuit Bulgarije, wat een veilig derde land is. Het tegen die beslissing ingesteld beroep is zowel in eerste aanleg als in hoger beroep afgewezen.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 4 In zijn verzoekschrift in Revision voert verzoeker aan dat de bevoegdheid, die eerst bij Bulgarije berustte, in de loop van de procedure overeenkomstig de Dublin II-verordening is overgegaan op Duitsland.
- 5 Verweerster stelt dat de asielaanvraag thans hoe dan ook niet-ontvankelijk is op grond van § 29, lid 1, nr. 2, AsylG.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 6 Het antwoord op de prejudiciële vragen is bepalend voor de beslechting van het geding, zodat het noodzakelijk is dat deze vragen door het Hof van Justitie van de Europese Unie worden beantwoord.
- 7 Voor de beslechting van het geding moet worden gekeken naar de huidige rechtstoestand. Volgens § 29, lid 1, nr. 2, AsylG is een asielverzoek niet-ontvankelijk wanneer een andere EU-lidstaat reeds internationale bescherming heeft verleend aan de buitenlander. Met dit voorschrift, dat op 6 augustus 2016 in werking is getreden, heeft de nationale wetgever gebruikgemaakt van de verruimde machtiging van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32/EU. Die slaat thans niet meer uitsluitend op de erkenning van de vluchtelingenstatus – exclusief de subsidiaire bescherming – maar meer algemeen op de toekenning van internationale bescherming.
- 8 De voorwaarden voor toepassing van § 29, lid 1, nr. 2, AsylG zijn in casu vervuld. Bulgarije is een lidstaat van de Unie. Aan verzoeker werd aldaar subsidiaire bescherming in de zin van richtlijn 2011/95/EU en derhalve internationale bescherming in de zin van het AsylG verleend. De verwijzende rechter vraagt zich evenwel af of de toepassing van deze bepaling op het onderhavige geval verenigbaar is met het Unierecht.

Eerste prejudiciële vraag

- 9 De vraag die allereerst verduidelijking door het Hof behoeft is of het vermelde ontvankelijkheidsvoorschrift – temporeel gezien – kan worden toegepast op het hier in november 2013 ingediende asielverzoek. Naar nationaal recht moet § 29, lid 1, nr. 2, AsylG als zodanig ook worden toegepast op verzoeken die vóór de inwerkingtreding ervan zijn ingediend, voor zover daarover nog niet definitief uitspraak is gedaan. Bij ontstentenis van een overgangsbepaling zou tevens, op het niveau van het Unierecht, artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32/EU, respectievelijk de nationale bepaling houdende omzetting van die regeling, toepasselijk zijn op oude aanvragen. Volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie is een richtlijn namelijk eveneens onmiddellijk van toepassing op de toekomstige gevolgen van een onder de oude rechtsregeling ontstane situatie (arrest van 19 september 2013, [REDACTED] e.a., C-297/12, EU:C:2013:569, punt 40).

- 10 Richtlijn 2013/32/EU bevat in de eerste alinea van artikel 52 echter een overgangsbepaling, waarvan de uitlegging in casu verduidelijking behoeft. Volgens deze bepaling zijn de vóór 20 juli 2015 ingediende verzoeken onderworpen aan de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen krachtens richtlijn 2005/85/EG. Het verzoek om internationale bescherming is in casu ingediend vóór 20 juli 2015 en tevens vóór de omzetting van de verruimde afwijzingsmogelijkheid van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32/EU in nationaal recht. § 29, lid 1, nr. 2, AsylG beantwoordt in gevallen waarin aan de betrokkene in een andere lidstaat slechts subsidiaire bescherming is verleend weliswaar aan de vereisten van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32/EU, maar niet aan de vereisten van artikel 25, lid 2, onder a), van richtlijn 2005/85/EG. Deze nationale bepaling is in zoverre dus onverenigbaar met richtlijn 2005/85/EG.
- 11 De Senat heeft in een eerdere procedure besloten dat artikel 52, eerste alinea, tweede volzin, van richtlijn 2013/32/EU zich verzet tegen de toepassing van een nationale regeling volgens welke de vóór 20 juli 2015 ingediende verzoeken om bescherming als vluchteling niet-ontvankelijk zijn wanneer aan de verzoeker voordien reeds subsidiaire bescherming is verleend in een andere lidstaat (Bundesverwaltungsgericht, uitspraak van 23 oktober 2015). Volgens deze uitlegging zijn de nationale regels ter omzetting van richtlijn 2013/32/EU slechts van toepassing op vóór 20 juli 2015 ingediende verzoeken voor zover zij met richtlijn 2005/85/EG in overeenstemming zijn. Deze uitlegging berust op de opvatting dat de in artikel 52, eerste alinea, eerste volzin, van richtlijn 2013/32/EU geboden mogelijkheid om de nationale rechtsvoorschriften die ter omzetting van de nieuwe richtlijn zijn uitgevaardigd ook op reeds vóór deze datum ingediende verzoeken toe te passen („of een eerdere datum”), slechts betekenis heeft voor zover het gaat om gunstigere normen in de zin van artikel 5 van richtlijn 2005/85/EG. De overgangsregeling biedt volgens die opvatting bescherming aan het vertrouwen dat asiolverzoekers die hun verzoek hebben ingediend vóór het verstrijken van de op 20 juli 2015 verstreken omzettingstermijn (zie artikel 51, eerste alinea, van richtlijn 2013/32/EU), koesterden in het feit dat zij geen juridische nadelen zouden ondervinden door de omzetting van de nieuwe richtlijn.
- 12 Een gedeelte van de Duitse bestuursrechtbanken kan zich niet vinden in deze door de Senat voorgestane uitlegging van de overgangsbepaling. Zij gaan ervan uit dat het de lidstaten vrijstaat om de rechtsvoorschriften ter omzetting van de nieuwe richtlijn ook toepasselijk te verklaren op reeds vóór 20 juli 2015 ingediende verzoeken. Dit blijkt volgens hen uit de toevoeging „of een eerdere datum” in artikel 52, eerste alinea, eerste volzin, van richtlijn 2013/32/EU.
- 13 Zonder duidelijkheid over de uitlegging van de overgangsbepaling – waarom de Senat het Hof van Justitie verzoekt met het eerste onderdeel van de eerste prejudiciële vraag– kan de Senat niet aan zijn bestaande rechtspraak blijven vasthouden. Voor het geval dat de laatstgenoemde opvatting correct zou worden geacht, rijst verder de vraag of de nationale voorschriften ter omzetting van richtlijn 2013/32/EU kunnen worden toegepast op alle vóór 20 juli 2015

■■■■■

ingediende verzoeken of slechts op de verzoeken die na de inwerkingtreding van het nationale rechtsvoorschrift ter omzetting van de nieuwe richtlijn zijn ingediend (tweede onderdeel van de eerste prejudiciële vraag).

Tweede prejudiciële vraag

- 14 Zo artikel 52, eerste alinea, van richtlijn 2013/32/EU zich niet tegen de toepassing van § 29, lid 1, nr. 2, AsylG verzet, moet nog worden verduidelijkt of de lidstaten een regeling ter omzetting van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32/EU mogen toepassen zonder eerst te achterhalen of het onderzoek van het verzoek moet worden afgewezen op grond dat een andere lidstaat internationaal verantwoordelijk is in de zin van de Dublin-voorschriften. Daarover gaat de tweede prejudiciële vraag. Zij rijst pas indien de Dublin-regelingen na de toekenning van internationale bescherming in de vorm van subsidiaire bescherming überhaupt noch toepassing vinden, hetgeen zou kunnen worden betwijfeld, wanneer in casu temporeel gezien reeds de Dublin III-verordening van toepassing is (zie in dit verband hieronder de toelichting inzake vijfde prejudiciële vraag).
- 15 Artikel 33, lid 1, van richtlijn 2013/32/EU bepaalt dat de lidstaten, naast de gevallen waarin een verzoek niet in behandeling wordt genomen overeenkomstig verordening (EU) nr. 604/2013, niet verplicht zijn te onderzoeken of de verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95/EU, indien een verzoek krachtens dit artikel niet-ontvankelijk wordt geacht. Dat pleit voor de opvatting dat de lidstaten mogen kiezen of zij een asielerzoek niet-ontvankelijk verklaren op grond dat een andere lidstaat internationaal verantwoordelijk is of op grond van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32/EU, dan wel dat deze twee keuzeopties sowieso niet met elkaar in concurrentie komen, aangezien de Dublin III-verordening na de toekenning van internationale bescherming niet meer toepasselijk is.

Derde en vierde prejudiciële vraag

- 16 Wanneer uit de antwoorden op de eerste twee prejudiciële vragen zou blijken dat het bedoelde verzoek overeenkomstig § 29, lid 1, nr. 2, AsylG – waarbij artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32/EU is uitgevoerd – niet-ontvankelijk kan worden verklaard als gevolg van de toekenning van subsidiaire bescherming in Bulgarije, rijst verder de vraag of deze mogelijkheid door andere Unierechtelijke regelingen (de artikelen 4 en 18 van het Handvest, artikel 20 e.v. van richtlijn 2011/95/EU) wordt ingeperkt (derde en vierde prejudiciële vraag).
- 17 Het Hof van Justitie wordt verzocht te verduidelijken of, en in voorkomend geval hoe, zijn rechtspraak inzake structurele tekortkomingen van de asielerprocedure (arrest van 21 december 2011, N. S. e.a., C-411/10, EU:C:2011:865, punten 78-94) moet worden toegepast op gevallen van secundaire migratiestromen waarin de verzoekers in een andere lidstaat reeds een beschermingsstatus hebben verkregen en thans een nieuw verzoek tot internationale bescherming indienen.

Concreet gaat het hier om een geval waarin de verzoeker, na subsidiaire bescherming te hebben verkregen, een verdergaande bescherming wil verkrijgen door in een andere lidstaat om toekenning van de vluchtelingenstatus te verzoeken.

- 18 In dit verband rijst allereerst de vraag of het feit dat de asielpcedure in de lidstaat waar subsidiaire bescherming is verleend structurele tekortkomingen vertoont, zich ertegen verzet dat het asiilverzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard [derde prejudiciële vraag, onder a)]. In dit verband zijn hier slechts tekortkomingen in de asielpcedure als zodanig relevant. Die kunnen erin bestaan dat de staat die de subsidiaire bescherming heeft verleend de – verdergaande – verlening van de vluchtelingenstatus op een als structurele tekortkoming aan te merken wijze (voorzienbaar) weigert of dat deze staat volgende verzoeken niet meer onderzoekt, hoewel sprake is van nieuwe elementen of bevindingen die het veel waarschijnlijker maken dat de verzoeker als vluchteling moet worden erkend (zie artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/32/EU).
- 19 Met de derde prejudiciële vraag, onder b), wordt het Hof verzocht om te verduidelijken of het Unierecht verlangt dat het volgend verzoek van een persoon aan wie in een andere lidstaat subsidiaire bescherming is verleend, wordt onderzocht in strijd met een nationale bepaling ter omzetting van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32/EU, wanneer de levensomstandigheden voor personen met een subsidiaire beschermingsstatus in die lidstaat in strijd zijn met artikel 4 van het Handvest, respectievelijk artikel 3 EVRM of niet aan de vereisten van de artikelen 20 e.v. van richtlijn 2011/95/EU voldoen beneden die drempel. In de rechtspraak van het Hof van Justitie is verduidelijkt dat iemand niet mag worden uitgezet naar een staat waar de levensomstandigheden voor personen met een subsidiaire beschermingsstatus neerkomen op een onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest, respectievelijk artikel 3 EVRM (zie laatstelijk arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a., C-578/16, EU:C:2017:127, punten 59 e.v.). Daarmee is echter nog niet gezegd dat de lidstaat waar de verzoeker zich bevindt onder die omstandigheden ook een volgend verzoek ten gronde moet onderzoeken.
- 20 In een dergelijke situatie kan van een verzoeker die nieuwe elementen of bevindingen in de zin van artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/32/EU aanvoert, niet worden verlangd dat hij (vrijwillig) terugkeert naar de lidstaat waar hem subsidiaire bescherming is verleend en waar hij een volgend verzoek om erkenning van de vluchtelingenstatus zou kunnen indienen. Verzoekers verblijf in Duitsland kan krachtens het AufenthG weliswaar als legaal worden erkend indien een verbod op uitzetting naar de staat van bestemming heerst, maar erkende vluchtelingen hebben in Duitsland een betere rechtspositie dan personen aan wie overeenkomstig § 25, lid 3, eerste volzin, AufenthG een verblijfvergunning is verleend. De houder van een dergelijke verblijfsvergunning bezit niet alle door de artikelen 20 e.v. van richtlijn 2011/95/EU verleende rechten. Derhalve betwijfelt de Senat – en wenst hij toegelicht te zien – of artikel 18 van het Handvest, juncto artikel 78 VWEU, de lidstaten in een dergelijke situatie verplicht om een volgend

■■■■■

verzoek om erkenning van de vluchtelingenstatus te onderzoeken voor zover de verzoeker nieuwe elementen of bevindingen in de zin van artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/32/EU aanvoert. Ook wanneer de verzoeker niet aanvoert dat de feiten achteraf zijn veranderd, rijst de vraag of het Unierecht, in gevallen waarin terugkeer naar de betrokken lidstaat ongepast is, verlangt dat in Duitsland ook nog eens subsidiaire bescherming wordt verleend. In die gevallen zou het nuttige effect van de bescherming ook kunnen verzekerd doordat de betrokkene in de lidstaat waar hij zich bevindt, moet worden behandeld als een persoon met een subsidiaire beschermingsstatus, in de mate voorgeschreven door de nationale verblijfs- en sociaalrechtelijke voorschriften, zoals conform het Unierecht uitgelegd. Dit heeft als voordeel dat de betrokkene zich niet in een betere maar evenmin in een slechtere positie bevindt dan die waarin hij zou verkeren indien de lidstaat die hem internationale bescherming heeft verleend zijn daaraan verbonden Unierechtelijke verplichtingen nakwam. Bovendien zouden hierdoor niet alleen meervoudige erkenningen worden vermeden, maar ook uiteenlopende beslissingen binnen de Unie – en alle negatieve Unierechtelijke gevolgen die daarmee gepaard gaan.

- 21 De situatie zou evenwel anders zijn wanneer de levensomstandigheden in de lidstaat die de subsidiaire bescherming heeft verleend, slechts op een paar specifieke punten niet voldoen aan de vereisten van de artikelen 20 e.v. van richtlijn 2011/95/EU, zonder dat zij evenwel in strijd zijn met artikel 4 van het Handvest of artikel 3 EVRM [derde prejudiciële vraag, onder b), tweede streepje]. Ook in het kader van de Dublin-procedure zijn volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie, die in de Dublin III-verordening is gecodificeerd, immers enkel de systeemfouten „die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie” relevant (zie artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening). Een verdere verlaging van deze drempel zou het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en het daaraan ten grondslag liggende vertrouwen ondermijnen. Om die reden heeft de Senat er ook problemen mee de vierde vraag (zonder meer) bevestigend te beantwoorden. De voorschriften van de erkenningsrichtlijn inzake het mechanisme van internationale bescherming zorgen ervoor dat personen met subsidiaire bescherming in ieder geval in dezelfde mate als eigen onderdanen van bestaansondersteunende voorzieningen kunnen genieten (zie artikel 27, artikel 29, leden 1 en 2, artikel 30 en artikel 32 van richtlijn 2011/95/EU). Hieruit volgt dat lidstaten – wanneer de levensomstandigheden in de lidstaat waar een verzoeker subsidiaire bescherming heeft verkregen in strijd zijn met artikel 4 van het Handvest, respectievelijk artikel 3 EVRM – volgens het Unierecht hoe dan ook gehouden kunnen zijn om diens volgend verzoek tot toekenning van de vluchtelingenstatus te onderzoeken, ook al schrijft hun nationale recht voor dat dergelijke verzoeken niet-ontvankelijk moeten worden verklaard.

Vijfde prejudiciële vraag

- 22 Ingeval de tweede vraag ontkennend moet worden beantwoord en de overgangsregeling van artikel 52, eerste alinea, van richtlijn 2013/32/EU zich niet

verzet tegen de toepassing van § 29, lid 1, nr. 2, AsylG, moet de Senat voorts nog nagaan of de voorrang van de Dublin-procedure (zie § 29, lid 1, nr. 1, AsylG) zich ertegen verzet dat het asielverzoek overeenkomstig § 29, lid 1, nr. 2, AsylG wordt afgewezen.

- 23 Dat veronderstelt wel allereerst dat de Dublin-regels toepasselijk zijn wanneer aan een verzoeker in een andere lidstaat reeds subsidiaire bescherming is verleend en hij thans een volgend verzoek tot verkrijging van de vluchtelingenstatus indient. Hierbij moet om te beginnen worden opgehelderd of, in gevallen als het onderhavige, voor de beantwoording van de vraag – temporeel gezien – moet worden gekeken naar de Dublin III-verordening, dan wel naar de Dublin II-verordening. Met de vijfde prejudiciële vraag, onder a), verzoekt de verwijzende rechter het Hof die kwesties te verduidelijken.
- 24 Overeenkomstig de overgangsregeling in artikel 49, tweede alinea, van de Dublin III-verordening is die verordening van toepassing op verzoeken om internationale bescherming die vanaf 1 januari 2014 zijn ingediend. In casu is het asielverzoek in november 2013 – dus vóór de referentiedatum van 1 januari 2014 – ingediend. Daarentegen is Bulgarije wel pas op 22 januari 2014 verzocht om terugname van de betrokkene. Volgens de Senat moet het terugnameverzoek in ieder geval op grond van de regelingen van de Dublin III-verordening worden beoordeeld en hij is geneigd om aan te nemen dat dit ook een daarbij aansluitende overgang van de verantwoordelijkheid – bijvoorbeeld door het verstrijken van de verzoeks- of overdrachtstermijn – inhoudt. Enkel de aanwijzing van de aanvankelijk verantwoordelijke lidstaat vindt nog plaats volgens de voorschriften van de Dublin II-verordening.
- 25 In het licht hiervan moet de vraag of de Dublin-regelingen materieel gezien nog van toepassing zijn wanneer aan een verzoeker reeds in een andere lidstaat subsidiaire bescherming is verleend, hier mogelijkerwijs reeds aan de hand van de Dublin III-verordening worden beantwoord, aangezien het om de mogelijkheid van een overdracht gaat, die verband houdt met een terugnameprocedure.
- 26 Indien enkel op basis van de Dublin II-verordening moet worden bepaald welke lidstaat verantwoordelijke is, zou er geen twijfel over bestaan dat een Dublin-overdracht na de toekenning van subsidiaire bescherming nog steeds kan worden overwogen. Het verzoek om internationale bescherming overeenkomstig deze verordening had volgens artikel 2, onder c), ervan immers enkel betrekking op de toekenning van de vluchtelingenstatus en niet op subsidiaire bescherming. Artikel 16, lid 1, onder e), van de Dublin II-verordening bepaalt dat de verantwoordelijke lidstaat verplicht is een onderdaan van een derde land wiens verzoek is afgewezen en die zich ophoudt in een andere lidstaat zonder daarvoor toestemming te hebben gekregen, volgens de in artikel 20 bepaalde voorwaarden terug te nemen. Van een dergelijke afwijzing van het verzoek is sprake wanneer de verzoeker in de verantwoordelijke lidstaat slechts subsidiaire bescherming heeft verkregen.

-
- 27 Is daarentegen de Dublin III-verordening in dit opzicht de relevante tekst, dan betwijfelt de Senat of een Dublin-overdracht nog mogelijk is na toekenning van internationale bescherming, die voortaan ook subsidiaire bescherming omvat [zie artikel 2, onder b) en f), van de Dublin III-verordening, juncto artikel 2, onder b) en h), van richtlijn 2011/95/EU]. Over deze kwestie bestaat in de rechtspraak en de rechtsleer onenigheid. Volgens de ene opvatting is op een volgend verzoek waarbij een persoon die subsidiaire bescherming geniet, om toekenning van de vluchtelingenstatus verzoekt, nog steeds de Dublin III-verordening toepasselijk. Het verzoek om internationale bescherming strekt zich dan niet alleen uit tot de subsidiaire bescherming, maar ook tot de erkenning als vluchteling, waaraan meer rechten zijn verbonden. De in artikel 18, lid 1, onder d), van de Dublin III-verordening bedoelde verplichting om een verzoeker wiens verzoek is afgewezen en die een verzoek heeft ingediend in een andere lidstaat, terug op te nemen, ziet ook op deze categorie van personen. De toekenning van (enkel) subsidiaire bescherming gaat immers automatisch gepaard met een afwijzing van het verzoek om als vluchteling te worden erkend.
- 28 De tegengestelde opvatting verwijst naar de wettelijke definities uit artikel 2, onder c) en onder f), van de Dublin III-verordening, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de „verzoeker” en de „persoon die internationale bescherming geniet”. Voor het geval waarin de asielprocedure een positieve afloop kent, voorziet de Dublin III-verordening niet in een terugnameverplichting als die waarin zij in artikel 18, lid 1, onder d), voorziet. Voor de opvatting dat de Dublin III-verordening niet meer toepasselijk is zodra enige vorm van internationale bescherming wordt verleend, spreekt vooral het feit dat volgens artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32/EU voortaan „[n]aast de gevallen waarin een verzoek niet in behandeling wordt genomen”, verzoeken om internationale bescherming – ook – niet-ontvankelijk worden geacht wanneer de verzoeker in een andere lidstaat – slechts – subsidiaire bescherming is verleend. De hiermee beoogde vereenvoudiging zou moeilijk kunnen worden bereikt als van die optie slechts kan worden gebruikgemaakt als de verantwoordelijkheid vooraf is vastgesteld overeenkomstig de Dublin III-verordening (zie daartoe ook de tweede prejudiciële vraag).
- 29 Voor het geval dat de Dublin-regelingen nog toepassing vinden, rijst verder de vraag of Bulgarije nog steeds verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek dan wel of de verantwoordelijkheid is overgegaan op Duitsland, nadat Bulgarije de binnen de gestelde termijn gevraagde terugname van verzoeker volgens de Dublin-voorschriften had afgewezen en Duitsland dit had geaccepteerd [vijfde prejudiciële vraag, onder b)]. De Senat is geneigd om hierop bevestigend te antwoorden.
- 30 Een overgang van verantwoordelijkheid vloeit in casu echter niet voort uit een te late indiening van het terugnameverzoek, noch uit het verstrijken van de termijn voor overdracht. Aangezien Bulgarije een Dublin-overdracht heeft geweigerd en in plaats daarvan naar een internationale terugnameovereenkomst heeft verwezen, kon een overdrachtstermijn onmogelijk aanvangen en dus evenmin verstrijken. De

overdrachtstermijn hangt immers zowel volgens de Dublin III-verordening als volgens de Dublin II-verordening samen met de aanvaarding van een overname- of terugnameverzoek door de aangezochte lidstaat.

- 31 Niettemin heeft het Bundesamt de afwijzingsbeslissing van Bulgarije aanvaard. Het heeft geen gebruik gemaakt van de facultatieve bemiddelingsprocedure uit artikel 37 van de Dublin III-verordening, noch van de door artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 geboden mogelijkheid om de aangezochte lidstaat te vragen het verzoek opnieuw te onderzoeken. In de rechtsleer wordt aangenomen dat de definitieve afwijzing van een terugnameverzoek door de aangezochte lidstaat tot gevolg heeft dat de verzoekende lidstaat verantwoordelijk wordt. In gevallen waarin geen aanknopingspunten voor de verantwoordelijkheid van een andere lidstaat bestaan, spreekt dit reeds vanuit praktische overwegingen voor zich, aangezien een Dublin-overdracht in een dergelijk geval voor afzienbare tijd onmogelijk is en de verzoeker slechts in de verzoekende lidstaat een snelle beslissing over zijn verzoek kan verkrijgen. Bovendien kan moeilijk worden aangenomen dat artikel 5, lid 2, van verordening nr. 1560/2003 aan de mogelijkheid om bezwaar te maken een bepaalde termijn verbindt, maar dat het verstrijken daarvan er niet toe zou leiden dat de verzoekende lidstaat dan verantwoordelijk wordt. Een dergelijke overgang van verantwoordelijkheid is echter niet uitdrukkelijk geregeld in de Dublin III-verordening (en evenmin in de Dublin II-verordening), zodat de Senat twijfel koestert over deze Unierechtelijke kwestie en zij uiteindelijk door het Hof van Justitie moet worden opgehelderd.