



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

9. september 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – grænsekontrol, asyl og indvandring – asylopolitik – fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse – direktiv 2013/32/EU – artikel 40 – fornyet ansøgning – nye elementer eller oplysninger – begreb – omstændigheder, der allerede forelå inden den endelige afslutning af en procedure vedrørende en tidligere ansøgning om international beskyttelse – princippet om retskraft – ansøgerens skyld«

I sag C-18/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) ved afgørelse af 18. december 2019, indgået til Domstolen den 16. januar 2020, i sagen

XY

procesdeltager:

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, og dommerne N. Wahl, F. Biltgen, L.S. Rossi (refererende dommer) og J. Passer,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den østrigske regering ved A. Posch, J. Schmoll og C. Drexel, som befuldmægtigede,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vlácil og A. Pagáčová, som befuldmægtigede,
- den tyske regering ved J. Möller og R. Kanitz, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

- den franske regering ved E. de Moustier og D. Dubois, som befuldmægtigede,
- den ungarske regering ved M.Z. Fehér og M.M. Tátrai, som befuldmægtigede,
- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande, H. Leupold og J. Tomkin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. april 2021,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 40 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem XY og Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (forbundskontoret for immigration og asyl, Østrig) (herefter »Bundesamt«) vedrørende sidstnævntes afslag på en ansøgning om international beskyttelse indgivet af XY.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2005/85/EF

- 3 Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandards for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (EUT 2005, L 326, s. 13) blev med virkning fra den 21. juli 2015 ophævet ved direktiv 2013/32. Artikel 34, stk. 2, i direktiv 2005/85 fastsatte:

»Medlemsstaterne kan i deres nationale lovgivning fastsætte regler for den indledende undersøgelse, jf. artikel 32. Disse regler kan bl.a.:

[...]

- b) kræve, at ansøgeren fremlægger de nye oplysninger inden for en bestemt tidsfrist, efter at den pågældende er kommet i besiddelse af oplysningerne

[...]«

Direktiv 2013/32

4 3., 18. og 36. betragtning til direktiv 2013/32 har følgende ordlyd:

»(3) Det Europæiske Råd nåede på sit særlige møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 til enighed om at arbejde for oprettelsen af et fælles europæisk asylsystem, som bygger på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen om flygtninges retsstilling af 28. juli 1951, som ændret ved New York-protokollen af 31. januar 1967 [...], og bekræfter dermed non-refoulement-princippet og sikrer, at ingen sendes tilbage til forfølgelse.

[...]

(18) Både medlemsstaterne og ansøgerne om international beskyttelse har interesse i, at der træffes hurtig afgørelse om ansøgninger om international beskyttelse, dog således at det ikke sker på bekostning af udførelsen af en korrekt og fuldstændig sagsbehandling.

[...]

(36) Indgiver en ansøger en fornyet ansøgning uden at fremlægge nyt bevismateriale eller nye argumenter, vil det være ude af proportioner at pålægge medlemsstaterne at gennemføre en ny fuldstændig behandlingsprocedure. I sådanne tilfælde bør medlemsstaterne kunne afvise en ansøgning ud fra princippet om res judicata.«

5 Direktivets artikel 5 bestemmer:

»Medlemsstaterne kan indføre eller bibeholde gunstigere standarder for procedurerne for tildeling og fragtagelse af international beskyttelse, for så vidt sådanne standarder er forenelige med dette direktiv.«

6 Det nævnte direktivs artikel 28, stk. 1 og 2, fastsætter:

»1. Hvis der er rimelig grund til at antage, at en ansøger implicit har trukket sin ansøgning tilbage eller har opgivet den, sikrer medlemsstaterne, at den besluttende myndighed træffer afgørelse om enten at afbryde sagsbehandlingen eller, under forudsætning af at den besluttende myndighed på grundlag af en passende undersøgelse af ansøgningens substans i overensstemmelse med artikel 4 i [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13. december 2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9)] betragter ansøgningen som grundløs, afslå ansøgningen.

Medlemsstaterne kan antage, at ansøgeren implicit har trukket sin ansøgning om international beskyttelse tilbage eller opgivet den, navnlig hvis det konstateres:

a) at ansøgeren ikke har besvaret anmodninger om at give oplysninger, der er afgørende for vedkommendes ansøgning, jf. artikel 4 i direktiv [2011/95], eller er udeblevet fra en personlig samtale, jf. nærværende direktivs artikel 14-17, medmindre ansøgeren inden for et rimeligt tidsrum kan påvise, at udeblivelsen skyldtes omstændigheder, som vedkommende ikke selv var herre over

- b) at ansøgeren er rømmet eller uden tilladelse har forladt det sted, hvor vedkommende var indkvarteret eller var anbragt i varetægt, uden at ansøgeren har kontaktet den kompetente myndighed inden for et rimeligt tidsrum, eller ikke inden for et rimeligt tidsrum har opfyldt sin meldepligt eller andre forpligtelser til at kommunikere, medmindre ansøgeren kan påvise, at dette skyldtes omstændigheder, som vedkommende ikke selv var herre over.

Medlemsstaterne kan fastsætte tidsfrister eller retningslinjer for gennemførelsen af disse bestemmelser.

2. Medlemsstaterne sikrer, at en ansøger, der igen melder sig til den kompetente myndighed, efter at der er truffet afgørelse om at afbryde sagsbehandlingen, jf. stk. 1 i denne artikel, har ret til at anmode om at få sin sag genoptaget eller til at indgive en ny ansøgning, som ikke er omfattet af proceduren i artikel 40 og 41.

Medlemsstaterne kan fastsætte en tidsfrist på mindst ni måneder, efter hvilken ansøgerens sag ikke længere kan genoptages, eller efter hvilken den nye ansøgning kan behandles som en fornyet ansøgning, der er omfattet af proceduren i artikel 40 og 41. Medlemsstaterne kan fastsætte, at ansøgerens sag kun kan genoptages én gang.

Medlemsstaterne sikrer, at vedkommende ikke udsendes i modstrid med non-refoulement-princippet.

Medlemsstaterne kan tillade, at den besluttende myndighed genoptager sagen på det trin af sagsbehandlingen, hvor den blev afbrudt.«

- 7 Direktivets artikel 33, stk. 2, er sålydende:

»Medlemsstaterne kan udelukkende afvise en ansøgning om international beskyttelse, hvis:

[...]

- d) ansøgningen er en fornyet ansøgning, hvori der ikke er fremkommet, eller fra ansøgerens side er blevet fremlagt, nye elementer eller oplysninger af betydning for, om ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], eller

[...]«

- 8 Artikel 40 i direktiv 2013/32 med overskriften »Fornyede ansøgninger« fastsætter følgende i stk. 1-5:

»1. Hvis en person, som har søgt om international beskyttelse i en medlemsstat, afgiver yderligere forklaringer eller indgiver en fornyet ansøgning i samme medlemsstat, behandler medlemsstaten disse yderligere forklaringer eller elementerne i den fornyede ansøgning inden for rammerne af behandlingen af den tidligere ansøgning eller inden for rammerne af behandlingen af en afgørelse, som bliver påklaget eller prøvet, for så vidt de ansvarlige myndigheder kan tage hensyn til og behandle alle de elementer, der ligger til grund for de yderligere forklaringer eller den fornyede ansøgning inden for disse rammer.

2. Med henblik på at træffe en afgørelse om antagelse af en ansøgning om international beskyttelse til behandling i henhold til artikel 33, stk. 2, litra d), underkastes en fornyet ansøgning om international beskyttelse først en indledende undersøgelse af, om der er fremkommet nye

elementer eller oplysninger af betydning, eller ansøgeren har fremlagt sådanne, med henblik på at fastslå, om ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95].

3. Konkluderes det i den i stk. 2 omhandlede indledende undersøgelse, at der er fremkommet nye elementer eller oplysninger, eller har ansøgeren fremlagt sådanne, som i væsentligt omfang gør det sandsynligt, at ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95], realitetsbehandles ansøgningen i overensstemmelse med kapitel II. Medlemsstaterne kan også fastsætte, at en fornyet ansøgning af andre grunde skal underkastes yderligere behandling.

4. Medlemsstaterne kan fastsætte, at ansøgningen kun bliver realitetsbehandlet, hvis ansøgeren uden egen skyld var ude af stand til at gøre rede for de forhold, der er omhandlet i denne artikels stk. 2 og 3[,] under den tidligere procedure, navnlig ved at udøve vedkommendes ret til et effektivt retsmiddel i henhold til artikel 46.

5. Hvis en fornyet [ansøgning] ikke behandles yderligere i henhold til denne artikel, skal den afvises i overensstemmelse med artikel 33, stk. 2, litra d).«

9 Artikel 42, stk. 2, i direktiv 2013/32 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne kan i deres nationale lovgivning fastsætte regler for den indledende undersøgelse, jf. artikel 40. Disse regler kan bl.a.:

- a) pålægge den berørte ansøger at oplyse om konkrete omstændigheder og fremlægge bevismidler, som berettiger en ny procedure
- b) tillade, at den indledende undersøgelse udelukkende foretages på et skriftligt grundlag uden en personlig samtale, undtagen i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 40, stk. 6.

Disse regler må ikke gøre det umuligt for en ansøger at få adgang til en ny procedure, og de må ikke medføre, at denne adgang i praksis bortfalder eller begrænses væsentligt.«

Østrigsk ret

10 § 68, stk. 1, i Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (den almindelige lov om forvaltningsproceduren, BGBl. 51/1991) (herefter »AVG«) fastsætter:

»Ansøgninger fra berørte personer, der undtagen i de i §§ 69 og 71 omhandlede tilfælde vedrører ændring af en afgørelse, som ikke eller ikke længere kan appelleres, skal afvises med henvisning til princippet om res judicata, når forvaltningen ikke ser nogen grund til at træffe afgørelse i henhold til denne paragrafs stk. 2-4.«

11 AVG's § 69 bestemmer:

»(1) En ansøgning fra en berørt part om genoptagelse af en procedure, der er afsluttet med en afgørelse, tages til følge, når denne afgørelse ikke eller ikke længere kan appelleres, og:

[...]

2. når der fremkommer nye oplysninger eller beviser, som ikke er blevet gjort gældende under den tidligere procedure, uden at den berørte person bærer ansvaret herfor, og som isoleret set eller sammenholdt med de øvrige resultater af proceduren sandsynligvis kunne have resulteret i en afgørelse med en anden konklusion, eller

[...]

(2) Ansøgningen om genoptagelse skal inden for en frist på to uger indgives til den forvaltning, der har truffet afgørelsen. Fristen løber fra det tidspunkt, hvor ansøgeren er blevet bekendt med grundlaget for genoptagelsen; når dette tidspunkt indtræder efter den mundtlige afsigelse af afgørelsen, men før forkyndelsen af den skriftlige afgørelse, løber fristen imidlertid først fra denne forkyndelse. Efter en periode på tre år fra vedtagelsen af afgørelsen kan der ikke længere indgives ansøgning om genoptagelse. Det tilkommer ansøgeren at dokumentere, at denne lovbestemte frist er overholdt.

[...]«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 12 Den 18. juli 2015 indgav XY, der er irakisk statsborger og shiamuslim, en ansøgning om international beskyttelse til Bundesamt, som sidstnævnte gav afslag på ved afgørelse af 29. januar 2018. Efter at XY ved kendelse afsagt af Verfassungsgerichtshof (forfatningsdomstol, Østrig) den 25. september 2018 ikke fik medhold i det sidste søgsmål til prøvelse af denne afgørelse, blev afgørelsen endelig.
- 13 XY støttede både sin ansøgning om international beskyttelse og de søgsmål, som han anlagde til prøvelse af afgørelsen af 29. januar 2018 om afslag på denne ansøgning, på den omstændighed, at han frygtede for sit liv i tilfælde af tilbagesendelse til Irak, fordi han havde nægtet at kæmpe for shiitiske militser, og at dette land fortsat var i krig.
- 14 Den 4. december 2018 indgav XY en fornyet ansøgning om international beskyttelse.
- 15 Til støtte for denne ansøgning gjorde han gældende, at han under proceduren vedrørende hans tidligere ansøgning ikke havde oplyst den reelle grund til, at han ansøgte om international beskyttelse, og at denne grund var hans homoseksualitet. Han hævdede, at han frygtede for sit liv i Irak på grund af sin seksuelle orientering, idet denne var forbudt i hans land og »i hans tro«. Han anførte, at det først var efter hans ankomst til Østrig og takket være en støtteforening, som han havde haft kontakt med siden juni 2018, at han blev bevidst om, at han ikke ville blive personligt udsat ved at afsløre sin homoseksualitet.
- 16 Ved afgørelse af 28. januar 2019 afviste Bundesamt XY's fornyede ansøgning med den begrundelse, at i henhold til AVG's § 68, stk. 1, var formålet med denne ansøgning at rejse tvivl om en tidligere afgørelse om afslag, der havde fået retskraft. Bundesamt bestemte endvidere, at den pågældende skulle sendes tilbage til Irak, ledsaget af et forbud mod indrejse på østrigsk område i en begrænset periode på to år.

- 17 XY indbragte denne afgørelse for Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Østrig). Ved dom af 18. marts 2019 gav den nævnte ret XY medhold i søgsmålet, for så vidt som det vedrørte forbuddet mod indrejse på østrigsk område, og frifandt i øvrigt Bundesamt.
- 18 Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) fandt, at eftersom XY havde undladt at redegøre for sin homoseksualitet i forbindelse med behandlingen af den første ansøgning om international beskyttelse, var den retskraft, der var knyttet til afgørelsen om afslag på denne første ansøgning, til hinder for en hensyntagen til denne faktiske omstændighed.
- 19 XY har iværksat revisionsanke ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig), hvorved han har bestridt afvisningen af hans fornyede ansøgning. Han er af den opfattelse, at han har fremlagt en ny oplysning, der burde have gjort det muligt at fastslå, at ansøgningen kunne antages til realitetsbehandling, og som ikke bestod i den omstændighed, at han er homoseksuel, men i den evne til at udtrykke denne homoseksualitet, som han nu har opnået, siden han har boet i Østrig.
- 20 Den forelæggende ret har anført, at eftersom østrigsk ret ikke indeholder særlige bestemmelser på området, er det i lyset af de almindelige bestemmelser for den administrative procedure, at det skal vurderes, om en fornyet ansøgning om international beskyttelse kan antages til realitetsbehandling, navnlig med henblik på at sikre overholdelsen af den retskraft, som en afgørelse vedrørende en tidligere ansøgning har opnået.
- 21 I henhold til AVG's § 68, stk. 1, skal ansøgninger om ændring af en afgørelse, der ikke eller ikke længere kan appelleres, principielt afvises under henvisning til princippet om res judicata.
- 22 Den forelæggende ret har i denne henseende præciseret, at hvad angår gentagne ansøgninger om international beskyttelse er det alene eventuelle omstændigheder, der først indtræder efter vedtagelsen af den endelige afgørelse, hvorved den tidligere procedure blev afsluttet, og som i væsentlig grad ændrer ansøgerens situation, som ifølge national retspraksis kan begrunde indledningen af en ny procedure.
- 23 Som det fremgår af AVG's § 69, stk. 1, nr. 2, kan enhver fornyet ansøgning, der er støttet på en situation, som er indtruffet før vedtagelsen af denne afgørelse, derimod kun medføre en genoptagelse af den tidligere procedure, og kun, hvis den omstændighed, at ansøgeren har undladt at gøre denne situation gældende under den tidligere procedure, ikke udgør en fejl, som den pågældende bærer ansvaret for.
- 24 Det er i denne sammenhæng, at den forelæggende ret for det første ønsker oplyst, om den i artikel 40, stk. 2 og 3, i direktiv 2013/32 indeholdte vending vedrørende nye elementer eller oplysninger, der er fremkommet, eller som ansøgeren har fremlagt, skal forstås således, at den kun omfatter elementer eller oplysninger, som er indtrådt for nylig, eller om vendingen ligeledes omfatter en ansøgers påberåbelse af elementer eller oplysninger, der allerede forelå inden den endelige afslutning af en tidligere procedure.
- 25 Den nævnte ret har anført, at den første af disse fortolkninger er lagt til grund i østrigsk forvaltningsret. I henhold til østrigsk ret kan en ansøger om international beskyttelse på grundlag af elementer eller oplysninger, der forelå inden afslutningen af proceduren vedrørende den

tidligere ansøgning, følgelig kun opnå genoptagelse af den tidligere procedure på betingelse af, at den omstændighed, at ansøgeren ikke har gjort disse elementer eller oplysninger gældende under den tidligere procedure, ikke udgør en fejl, som den pågældende bærer ansvaret for.

- 26 Den forelæggende ret er af den opfattelse, at den anden af de fortolkninger af artikel 40 i direktiv 2013/32, der er nævnt i denne doms præmis 24, og som XY har støttet sig på i den foreliggende sag, kan lægges til grund, henset til bestemmelsens upræcise ordlyd. I dette tilfælde ønsker den forelæggende ret for det andet oplyst, om det forholder sig således, at når der ikke foreligger nationale bestemmelser, der gennemfører artikel 40 i direktiv 2013/32, og som specifikt regulerer behandlingen af fornyede ansøgninger, er en genoptagelse af den tidligere procedure tilstrækkelig til at gennemføre navnlig dette direktivs artikel 40, stk. 3, som fastsætter, at hvis det i den indledende undersøgelse, der er omhandlet i direktivets artikel 40, stk. 2, konkluderes, at der er fremkommet nye elementer eller oplysninger, eller har ansøgeren fremlagt sådanne, som i væsentligt omfang gør det sandsynligt, at denne kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95, realitetsbehandles den fornyede ansøgning i overensstemmelse med kapitel II i direktiv 2013/32.
- 27 For det tredje har den forelæggende ret – som forudsætter dels, at nye elementer eller oplysninger, der ikke er blevet gjort gældende under proceduren vedrørende en tidligere ansøgning, og som allerede forelå inden den afgørelse, hvorved denne procedure blev endeligt afsluttet, kan påberåbes til støtte for en fornyet ansøgning, dels at genoptagelsen af den nævnte procedure ikke sikrer en korrekt gennemførelse af artikel 40 i direktiv 2013/32 – anført, at denne bestemmelse, såfremt den fortolkes således, ville indebære, at AVG's § 68 skal undlades anvendt. Nævnte § 68 fastsætter nemlig, at overholdelsen af princippet om res judicata er til hinder for, at en ansøger om international beskyttelse i forbindelse med en ny ansøgning om international beskyttelse henviser til »nye« elementer eller oplysninger, som allerede forelå på tidspunktet for vedtagelsen af den endelige afgørelse om afslag på den pågældendes første ansøgning om beskyttelse.
- 28 En undladelse af at anvende AVG's § 68 på enhver ny ansøgning om international beskyttelse ville imidlertid give ansøgerne mulighed for uden nogen tidsmæssig begrænsning at påberåbe sig »nye« elementer eller oplysninger til støtte for deres ansøgninger. AVG's § 69, der begrænser denne mulighed til det tilfælde alene, hvor det ikke er ansøgerens skyld, at disse elementer eller oplysninger ikke er blevet gjort gældende under den tidligere procedure, finder nemlig kun anvendelse på genoptagelsen af denne procedure og ikke på en sådan ny ansøgning om international beskyttelse.
- 29 I denne sammenhæng ønsker den forelæggende ret oplyst, om denne bestemmelse, på trods af den omstændighed, at østrigsk ret ikke fastsætter nogen specifikke bestemmelser til gennemførelse af artikel 40, stk. 4, i direktiv 2013/32, kan begrænse ansøgerens mulighed for at påberåbe sig nye elementer eller oplysninger til støtte for en fornyet ansøgning til den situation alene, hvor undladelsen af at gøre sådanne elementer eller oplysninger gældende under proceduren vedrørende den tidligere ansøgning ikke kunne tilskrives en fejl fra ansøgerens side. I denne henseende er den forelæggende rets tvivl ligeledes knyttet til den omstændighed, at et bekræftende svar på dette spørgsmål indebærer, at en ikke-gennemført bestemmelse i et direktiv har direkte virkning til skade for borgerne, idet en sådan direkte virkning imidlertid er udelukket i henhold til national retspraksis og Domstolens praksis.

30 Henset til disse betragtninger har Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Omfatter vendingen »der er fremkommet nye elementer eller oplysninger, eller har ansøgeren fremlagt sådanne« i artikel 40, stk. 2 og 3, i [direktiv 2013/32] også omstændigheder, som forelå allerede forud for [den endelige] afslutning af den tidligere asylprocedure?

[...]

2) [Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:] Er det i tilfælde af, at der fremkommer nye faktiske omstændigheder eller beviser, som uden udlændingens skyld ikke kunne gøres gældende i den tidligere procedure, tilstrækkeligt, at en asylansøger får mulighed for at kunne forlange en [endelig] afsluttet tidligere sag genoptaget?

3) [Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:] Må myndigheden, hvis asylansøgeren bærer ansvaret for, at [vedkommende] ikke gjorde argumenterne for de nye grunde gældende allerede under den tidligere asylsag, afvise at [realitetsbehandle] en fornyet ansøgning som følge af en national bestemmelse, som fastlægger et generelt forvaltningsretligt princip, selv om medlemsstaten ikke har udstedt særregler og dermed ikke har gennemført artikel 40, stk. 2 og 3, i direktiv 2013/32 korrekt og som følge deraf heller ikke udtrykkeligt har gjort brug af muligheden i artikel 40, stk. 4, i direktiv 2013/32 for at indføre en undtagelse fra realitetsprøvelsen af den fornyede ansøgning?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

31 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 40, stk. 2 og 3, i direktiv 2013/32 skal forstås således, at vendingen »der er fremkommet nye elementer eller oplysninger, eller har ansøgeren fremlagt sådanne« i denne bestemmelses forstand udelukkende omfatter elementer eller oplysninger, som er indtrådt efter den endelige afslutning af proceduren vedrørende en tidligere ansøgning om international beskyttelse, eller om den nævnte vending ligeledes omfatter elementer eller oplysninger, der allerede forelå inden afslutningen af denne procedure, men som ansøgeren ikke gjorde gældende.

32 Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål skal det bemærkes, at i henhold til Domstolens faste praksis følger det af såvel kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at en EU-retlig bestemmelse, som efter sin ordlyd ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Den Europæiske Union, som skal søges under hensyntagen til ikke alene bestemmelsens ordlyd, men ligeledes til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og det med den pågældende lovgivning forfulgte mål (dom af 10.6.2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nye elementer eller oplysninger), C-921/19, EU:C:2021:478, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).

- 33 Det skal således for det første bemærkes, at artikel 40, stk. 2, i direktiv 2013/32 fastsætter, at med henblik på at træffe en afgørelse om antagelse af en ansøgning om international beskyttelse til behandling i henhold til direktivets artikel 33, stk. 2, litra d), underkastes en fornyet ansøgning først en indledende undersøgelse af, om der er fremkommet nye elementer eller oplysninger af betydning, eller ansøgeren har fremlagt sådanne, med henblik på at fastslå, om ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95 (dom af 10.6.2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nye elementer eller oplysninger), C-921/19, EU:C:2021:478, præmis 36).
- 34 Det er kun, hvis der faktisk foreligger sådanne nye elementer eller oplysninger i forhold til den første ansøgning om international beskyttelse, at undersøgelsen af, om den fornyede ansøgning kan realitetsbehandles, dernæst fortsætter i henhold til dette direktivs artikel 40, stk. 3, med henblik på at efterprøve, om disse nye elementer og oplysninger i væsentligt omfang gør det sandsynligt, at ansøgeren kan anerkendes som en sådan person (dom af 10.6.2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nye elementer eller oplysninger), C-921/19, EU:C:2021:478, præmis 37).
- 35 Det forholder sig derfor således, at selv om ordlyden af artikel 40 i direktiv 2013/32 ikke præciserer begrebet »nye elementer eller oplysninger«, der kan underbygge en fornyet ansøgning (dom af 10.6.2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nye elementer eller oplysninger), C-921/19, EU:C:2021:478, præmis 29), fastsætter nævnte artikel 40 imidlertid i stk. 2 og 3, at disse nye elementer eller oplysninger, som en sådan ansøgning kan støttes på, skal være »fremkommet« eller være »fremlagt [af ansøgeren]«.
- 36 Disse bestemmelser præciserer derfor klart, at en fornyet ansøgning kan støttes såvel på elementer eller oplysninger, der er nye, fordi de er fremkommet efter vedtagelsen af en afgørelse vedrørende den tidligere ansøgning, som på elementer eller oplysninger, der er nye, fordi de er blevet fremlagt for første gang af ansøgeren.
- 37 Det fremgår således af en sådan ordlyd, at et element eller en oplysning skal anses for at være nye som omhandlet i artikel 40, stk. 2 og 3, i direktiv 2013/32, når afgørelsen vedrørende den tidligere ansøgning er blevet truffet, uden at den myndighed, der er ansvarlig for at fastlægge ansøgerens status, er blevet gjort opmærksom på dette element eller denne oplysning. I disse bestemmelser foretages der ikke nogen sondring, alt efter om de elementer eller oplysninger, der påberåbes til støtte for en fornyet ansøgning, er fremkommet før eller efter vedtagelsen af denne afgørelse.
- 38 Denne fortolkning af artikel 40, stk. 2 og 3, i direktiv 2013/32 bekræftes for det andet af den sammenhæng, hvori disse bestemmelser indgår.
- 39 Således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 44 i forslaget til afgørelse, gør artikel 40, stk. 4, i direktiv 2013/32 det nemlig muligt for medlemsstaterne at fastsætte, at ansøgningen kun bliver realitetsbehandlet, hvis ansøgeren uden egen skyld var ude af stand til at gøre rede for de elementer eller oplysninger, der er omhandlet i stk. 2 og 3 i nævnte artikel 40, under den tidligere procedure. Det følger heraf, at såfremt medlemsstaterne ikke gør brug af den mulighed, som de er indrømmet ved nævnte artikel 40, stk. 4, fortsætter behandlingen af ansøgningen, idet ansøgningen anses for at kunne antages til realitetsbehandling, selv om ansøgeren til støtte for den fornyede ansøgning kun har fremlagt elementer eller oplysninger, som den pågældende kunne have fremlagt i forbindelse med behandlingen af den tidligere ansøgning, og som nødvendigvis allerede forelå, inden den tidligere procedure blev endeligt afsluttet.

- 40 For det tredje bekræftes denne fortolkning af artikel 40, stk. 2 og 3, i direktiv 2013/32 ligeledes af disse bestemmelsers formål.
- 41 Det skal nemlig bemærkes, at proceduren for undersøgelse af, om en fornyet ansøgning kan antages til behandling, har til formål, således som det fremgår af 36. betragtning til direktiv 2013/32, at gøre det muligt for medlemsstaterne at afvise enhver fornyet ansøgning, som indgives, uden at der foreligger nogen nye elementer eller oplysninger, således at det til en tidligere afgørelse knyttede princip om res judicata overholdes (dom af 10.6.2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nye elementer eller oplysninger), C-921/19, EU:C:2021:478, præmis 49).
- 42 Det følger heraf, at behandlingen af spørgsmålet om, hvorvidt en fornyet ansøgning er støttet på nye elementer eller oplysninger, som vedrører den undersøgelse, hvorved det tilsigtes at afgøre, om ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv 2011/95, skal begrænses til en kontrol af, om der til støtte for denne ansøgning foreligger elementer eller oplysninger, der ikke er blevet behandlet i forbindelse med afgørelsen om den tidligere ansøgning, og hvorpå denne afgørelse, der har fået retskraft, ikke har kunnet støttes (dom af 10.6.2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nye elementer eller oplysninger), C-921/19, EU:C:2021:478, præmis 50).
- 43 Enhver anden fortolkning af artikel 40, stk. 2 og 3, i direktiv 2013/32, som indebærer, at den myndighed, der er ansvarlig for at fastlægge ansøgerens status, skal afvise enhver fornyet ansøgning med den begrundelse alene, at den er støttet på elementer eller oplysninger, som ansøgeren kunne have fremlagt til støtte for sin tidligere ansøgning, går ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre overholdelsen af princippet om res judicata, og er til skade for en korrekt og fuldstændig behandling af ansøgerens situation.
- 44 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 40, stk. 2 og 3, i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at vendingen »der er fremkommet nye elementer eller oplysninger, eller har ansøgeren fremlagt sådanne« i denne bestemmelses forstand omfatter såvel de elementer eller oplysninger, som er indtrådt efter den endelige afslutning af proceduren vedrørende en tidligere ansøgning om international beskyttelse, som de elementer eller oplysninger, der allerede forelå inden afslutningen af denne procedure, men som ansøgeren ikke gjorde gældende.

Det andet spørgsmål

- 45 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 40, stk. 3, i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at behandlingen af en fornyet ansøgning om international beskyttelse kan foretages inden for rammerne af en genoptagelse af proceduren vedrørende den tidligere ansøgning, eller om en ny behandling skal indledes.
- 46 Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål skal det bemærkes, at artikel 40, stk. 2 og 3, i direktiv 2013/32 fastsætter en totrinsbehandling af fornyede ansøgninger. Med det første trin, som er af indledende karakter, tilsigtes det at kontrollere, om disse ansøgninger kan antages til behandling, mens det andet trin vedrører en materiel behandling af de nævnte ansøgninger (dom af 10.6.2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nye elementer eller oplysninger), C-921/19, EU:C:2021:478, præmis 34).

- 47 Selv om artikel 40, stk. 2-4, og artikel 42, stk. 2, i direktiv 2013/32 fastsætter visse processuelle regler vedrørende det første trin i behandlingen af fornyede ansøgninger vedrørende disses antagelse til realitetsbehandling, fastsætter dette direktiv ingen specifikke processuelle rammer med hensyn til realitetsbehandlingen af de nævnte ansøgninger. Det nævnte direktivs artikel 40, stk. 3, begrænser sig nemlig til at opstille et krav om, at fornyede ansøgninger skal realitetsbehandles i overensstemmelse med direktivets kapitel II, der fastsætter de grundlæggende principper og garantier, som medlemsstaterne skal overholde med hensyn til de af dem indførte proceduremæssige rammer.
- 48 Under disse omstændigheder står det medlemsstaterne frit for at fastsætte de processuelle bestemmelser, der regulerer behandlingen af fornyede ansøgninger, forudsat at de betingelser for antagelse til realitetsbehandling, som er fastsat i direktiv 2013/32 – navnlig dem, der er omhandlet i direktivets artikel 33, stk. 2, litra d), sammenholdt med direktivets artikel 40 – for det første er opfyldt, og at realitetsbehandlingen for det andet foretages i overensstemmelse med de nævnte grundlæggende principper og garantier.
- 49 Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om de bestemmelser i østrigsk ret, der finder anvendelse på genoptagelse af en procedure, som er blevet afsluttet ved en afgørelse på en tidligere ansøgning, sikrer overholdelsen af disse betingelser og er i overensstemmelse med de nævnte grundlæggende principper og garantier.
- 50 Domstolen kan imidlertid forsyne denne ret med vurderingselementer på grundlag af de oplysninger, som er indeholdt i de for Domstolen fremlagte sagsakter.
- 51 Hvad i denne henseende særligt angår betingelserne for antagelse til realitetsbehandling følger det af disse sagsakter, at genoptagelsen af en administrativ procedure i østrigsk ret reguleres af AVG's § 69, og at denne paragraf gør genoptagelsen af denne procedure betinget af opfyldelsen af tre betingelser. For det første skal de nye oplysninger eller bevismidler, der fremlægges til støtte for den fornyede ansøgning, isoleret set eller i relation til de øvrige resultater af proceduren således være af en sådan art, at de sandsynligvis kunne have resulteret i en anden domskonklusion, for det andet skal det forholde sig således, at sådanne oplysninger og bevismidler ikke har kunnet gøres gældende under proceduren vedrørende den tidligere ansøgning, uden at den berørte bærer skylden herfor, og for det tredje skal den fornyede ansøgning indgives inden for en frist på to uger, nærmere bestemt beregnet fra det tidspunkt, hvor ansøgeren blev bekendt med grunden til genoptagelsen, og under alle omstændigheder inden for en frist på tre år fra vedtagelsen af afgørelsen på den tidligere ansøgning.
- 52 Som generaladvokaten har anført i punkt 68 i forslaget til afgørelse, svarer den første af disse betingelser i det væsentlige til den anden betingelse i artikel 40, stk. 3, i direktiv 2013/32, hvorefter de nye elementer eller oplysninger »i væsentligt omfang gør det sandsynligt, at ansøgeren kan anerkendes som en person med international beskyttelse i henhold til direktiv [2011/95]«, mens den anden betingelse i AVG's § 69 svarer til den mulighed, som medlemsstaterne er blevet indrømmet ved artikel 40, stk. 4, i direktiv 2013/32, og som består i at »fastsætte, at ansøgningen kun bliver realitetsbehandlet, hvis ansøgeren uden egen skyld var ude af stand til at gøre rede for de forhold, der er omhandlet i [...] stk. 2 og 3 [i nævnte artikel 40,] under den tidligere procedure«.
- 53 De to første betingelser i AVG's § 69 synes således at opfylde de to i denne doms præmis 52 anførte betingelser for at antage fornyede ansøgninger til realitetsbehandling.

- 54 Hvad angår den tredje betingelse, der er fastsat i nævnte § 69, og som vedrører de frister, som indgivelsen af en fornyet ansøgning er underlagt i østrigsk ret, skal det fastslås, at artikel 40 i direktiv 2013/32 hverken fastsætter sådanne frister eller giver medlemsstaterne udtrykkelig tilladelse til at fastsætte nogle sådanne.
- 55 Det følger af den sammenhæng, hvori nævnte artikel 40 indgår, at den omstændighed, at bestemmelsen ikke tillader medlemsstaterne at fastsætte præklusionsfrister for indgivelsen af en fornyet ansøgning, indebærer, at den forbyder fastsættelse af sådanne frister.
- 56 I denne henseende bemærkes for det første, at direktiv 2013/32 ikke fastsætter nogen frist for så vidt angår ansøgerens udøvelse af de rettigheder, som direktivet tillægger den pågældende inden for rammerne af den administrative procedure vedrørende en ansøgning om international beskyttelse.
- 57 Når lovgiver har villet give medlemsstaterne mulighed for at fastsætte frister, inden for hvilke ansøgeren er forpligtet til at handle, har denne desuden gjort dette udtrykkeligt, hvilket bekræftes af direktivets artikel 28.
- 58 For det andet, og således som generaladvokaten har anført i punkt 75-78 i forslaget til afgørelse, følger det af en sammenligning af direktiv 2013/32 med direktiv 2005/85, som det afløste, navnlig af artikel 42 i direktiv 2013/32 og artikel 34 i direktiv 2005/85 om de processuelle regler, der finder anvendelse på fornyede ansøgninger om henholdsvis international beskyttelse og asyl, at EU-lovgiver ikke har ønsket at gøre antagelsen til realitetsbehandling af fornyede ansøgninger om international beskyttelse betinget af overholdelsen af en frist for fremlæggelse af nye elementer eller oplysninger. Ordlyden af artikel 42, stk. 2, i direktiv 2013/32 svarer nemlig ikke til ordlyden af artikel 34, stk. 2, litra b), i direktiv 2005/85, som gav medlemsstaterne beføjelse til at kræve, at ansøgeren fremlagde de nye oplysninger inden for en bestemt tidsfrist, efter at den pågældende var kommet i besiddelse af oplysningerne. Den omstændighed, at denne mulighed er blevet fjernet i direktiv 2013/32, indebærer, at medlemsstaterne ikke længere kan fastsætte en sådan frist.
- 59 Denne fortolkning bekræftes i øvrigt af artikel 5 i direktiv 2013/32, hvorefter medlemsstaterne kun må fravige direktivets normative indhold for så vidt angår procedurerne for tildeling og fratagelse af international beskyttelse, såfremt de indfører eller bibeholder gunstigere standarder for ansøgeren, idet de udelukker enhver mulighed for at anvende mindre gunstige regler. Dette gælder bl.a. fastsættelse af præklusionsfrister til skade for ansøgeren.
- 60 Artikel 42, stk. 2, i direktiv 2013/32, sammenholdt med direktivets artikel 33, stk. 2, litra d), og artikel 40, stk. 2 og 3, forbyder derfor medlemsstaterne at gøre indgivelsen af en fornyet ansøgning betinget af overholdelsen af præklusionsfrister.
- 61 Henset til det ovenstående skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 40, stk. 3, i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at realitetsbehandlingen af en fornyet ansøgning om international beskyttelse kan foretages inden for rammerne af en genoptagelse af proceduren vedrørende den første ansøgning, forudsat at disse regler, som finder anvendelse på denne genoptagelse, er i overensstemmelse med kapitel II i direktiv 2013/32, og at indgivelsen af den fornyede ansøgning ikke gøres betinget af overholdelsen af præklusionsfrister.

Det tredje spørgsmål

- 62 Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 40, stk. 4, i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at bestemmelsen gør det muligt for en medlemsstat, der ikke har vedtaget specifikke retsakter til gennemførelse af denne bestemmelse, under henvisning til de almindelige nationale forvaltningsretlige procedureregler at afvise at realitetsbehandle en fornyet ansøgning, når de nye elementer eller oplysninger, som er blevet gjort gældende til støtte for denne ansøgning, forelå i forbindelse med proceduren vedrørende den tidligere ansøgning og ikke blev fremlagt inden for rammerne af denne procedure på grund af en fejl, som ansøgeren bærer ansvaret for.
- 63 Det skal bemærkes, at den forelæggende ret stiller dette spørgsmål for det tilfælde, at den efter den prøvelse, som den skal foretage i overensstemmelse med denne doms præmis 49, måtte fastslå, at de bestemmelser i østrigsk ret, der finder anvendelse på genoptagelsen af proceduren vedrørende den tidligere ansøgning, med henblik på behandlingen af en fornyet ansøgning ikke sikrer overholdelsen af betingelserne for at antage denne til realitetsbehandling eller ikke er i overensstemmelse med de grundlæggende principper og garantier, som er fastsat i kapitel II i direktiv 2013/32.
- 64 I et sådant tilfælde skal XY's fornyede ansøgning nemlig behandles inden for rammerne af en ny administrativ procedure, der i mangel af enhver foranstaltning til gennemførelse af artikel 40, stk. 4, i direktiv 2013/32 i østrigsk ret reguleres af AVG's § 68. I modsætning til AVG's § 69, der finder anvendelse på genoptagelsen af en tidligere administrativ procedure, underlægger nævnte § 68 imidlertid ikke muligheden for at indlede en ny procedure en betingelse om, at ansøgeren ikke begik nogen fejl ved under proceduren vedrørende den tidligere ansøgning at have undladt at påberåbe sig de elementer og oplysninger, som den pågældende har gjort gældende til støtte for den fornyede ansøgning, for så vidt som disse allerede forelå under sidstnævnte procedure.
- 65 Med henblik på besvarelsen af dette tredje spørgsmål skal det bemærkes, således som generaladvokaten i det væsentlige har fremhævet i punkt 93 i forslaget til afgørelse, at artikel 40, stk. 4, i direktiv 2013/32 er en fakultativ bestemmelse, for så vidt som den gør det muligt for medlemsstaterne at fastsætte, at ansøgningen kun bliver realitetsbehandlet, hvis ansøgeren uden egen skyld var ude af stand til at gøre rede for de forhold, der er omhandlet i stk. 2 og 3 i nævnte artikel 40, under den tidligere procedure. For så vidt som virkningerne af nævnte artikel 40, stk. 4, afhænger af medlemsstaternes vedtagelse af specifikke gennemførelsesbestemmelser, er denne bestemmelse følgerig ikke ubetinget, og den har dermed ingen direkte virkning.
- 66 Under alle omstændigheder følger det af fast retspraksis, at en bestemmelse i et direktiv ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for en borger og derfor ikke som sådan kan påberåbes over for denne ved en national retsinstans (dom af 26.2.1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, præmis 48, og af 24.6.2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, præmis 65).
- 67 Dette ville imidlertid være tilfældet, hvis artikel 40, stk. 4, i direktiv 2013/32 skulle fortolkes således, at antagelsen af en fornyet ansøgning til realitetsbehandling selv i mangel af nationale gennemførelsesforanstaltninger var betinget af, at ansøgeren i forbindelse med proceduren vedrørende den tidligere ansøgning havde undladt at gøre de nye forhold eller oplysninger, der er blevet fremlagt til støtte for den fornyede ansøgning, og som allerede forelå under den nævnte procedure, gældende, og at denne undladelse ikke udgør en fejl, som den pågældende bærer ansvaret for.

- 68 Henset til det ovenstående skal det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 40, stk. 4, i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke gør det muligt for en medlemsstat, der ikke har vedtaget specifikke retsakter til gennemførelse af denne bestemmelse, under henvisning til de almindelige nationale forvaltningsretlige procedureregler at afvise at realitetsbehandle en fornyet ansøgning, når de nye elementer eller oplysninger, som er blevet gjort gældende til støtte for denne ansøgning, forelå i forbindelse med proceduren vedrørende den tidligere ansøgning og ikke blev fremlagt inden for rammerne af denne procedure på grund af en fejl, som ansøgeren bærer ansvaret for.

Sagsomkostninger

- 69 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 40, stk. 2 og 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse skal fortolkes således, at vendingen »der er fremkommet nye elementer eller oplysninger, eller har ansøgeren fremlagt sådanne« i denne bestemmelses forstand omfatter såvel de elementer eller oplysninger, som er indtrådt efter den endelige afslutning af proceduren vedrørende en tidligere ansøgning om international beskyttelse, som de elementer eller oplysninger, der allerede forelå inden afslutningen af denne procedure, men som ansøgeren ikke gjorde gældende.
- 2) Artikel 40, stk. 3, i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at realitetsbehandlingen af en fornyet ansøgning om international beskyttelse kan foretages inden for rammerne af en genoptagelse af proceduren vedrørende den første ansøgning, forudsat at disse regler, som finder anvendelse på denne genoptagelse, er i overensstemmelse med kapitel II i direktiv 2013/32, og at indgivelsen af den fornyede ansøgning ikke gøres betinget af overholdelsen af præklusionsfrister.
- 3) Artikel 40, stk. 4, i direktiv 2013/32 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke gør det muligt for en medlemsstat, der ikke har vedtaget specifikke retsakter til gennemførelse af denne bestemmelse, under henvisning til de almindelige nationale forvaltningsretlige procedureregler at afvise at realitetsbehandle en fornyet ansøgning, når de nye elementer eller oplysninger, som er blevet gjort gældende til støtte for denne ansøgning, forelå i forbindelse med proceduren vedrørende den tidligere ansøgning og ikke blev fremlagt inden for rammerne af denne procedure på grund af en fejl, som ansøgeren bærer ansvaret for.

Underskrifter