



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
V. TRSTENJAK
van 12 januari 2012¹

Zaak C-620/10

**Migrationsverket
tegen
Nurije Kastrati,
Valdrina Kastrati,
Valdrin Kastrati**

[verzoek van Kammarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (Zweden) om een prejudiciële beslissing]

„Asielrecht — Verordening (EG) nr. 343/2003 — Vaststelling van voor behandeling van asielverzoek verantwoordelijke lidstaat — Binnenkomst met Schengenvisum — Indiening van asielverzoek in lidstaat die Schengenvisum niet heeft afgegeven — Verzoek om afgifte van verblijfsvergunning in lidstaat van verblijf — Intrekking van asielverzoek — Overname van asielzoeker door voor behandeling van asielverzoek verantwoordelijke lidstaat”

I – Inleiding

1. Het prejudiciële verzoek van Kamarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (administratieve appelrechter te Stockholm op het gebied van immigratie), betreft de uitlegging van 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 asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend.² De verwijzende rechter wil in wezen weten in hoeverre de intrekking van een asielverzoek door een asielzoeker die slechts in één lidstaat asiel heeft aangevraagd, gevolgen heeft voor de toepasselijkheid van verordening nr. 343/2003.

II – Rechtskader

A – *Verordening nr. 343/2003*

2. Artikel 1 van verordening nr. 343/2003 bepaalt:

„In deze verordening worden de criteria en instrumenten vastgesteld om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten is ingediend.”

¹ — Oorspronkelijke taal: Sloveens.

² — PB L 50, blz. 1.

3. Artikel 2, sub f, van verordening nr. 343/2003 definieert „intrekking van het asielverzoek” als de handelingen waarmee een asielzoeker, overeenkomstig het nationaal recht, expliciet of stilzwijgend een einde maakt aan de procedures die in werking zijn getreden na de indiening van zijn asielverzoek.

4. Artikel 3, lid 1, van verordening nr. 343/2003 bepaalt:

„De lidstaten behandelen elk asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van hen wordt ingediend, hetzij aan de grens hetzij op hun grondgebied. Een asielverzoek wordt door een enkele lidstaat behandeld, namelijk de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III genoemde criteria verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek.”

5. Artikel 4 van verordening nr. 343/2003 luidt:

„1. De procedure waarbij wordt vastgesteld welke lidstaat overeenkomstig deze verordening verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, vangt aan zodra het asielverzoek voor de eerste maal bij een lidstaat wordt ingediend.

[...]

5. De lidstaat waarbij het asielverzoek is ingediend, is verplicht om, op de in artikel 20 bepaalde voorwaarden en met het oog op afronding van de procedure tot vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, over te gaan tot terugname van de asielzoeker die zich in een andere lidstaat ophoudt en daar opnieuw een asielverzoek heeft ingediend na zijn verzoek te hebben ingetrokken tijdens de procedure tot vaststelling van de staat die verantwoordelijk is.

Deze verplichting geldt niet meer indien de asielzoeker het grondgebied van de lidstaten inmiddels ten minste drie maanden heeft verlaten of door een lidstaat in het bezit is gesteld van een verblijfstitel.”

6. Artikel 5 van verordening nr. 343/2003 bepaalt:

„1. De in dit hoofdstuk vastgestelde criteria aan de hand waarvan wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, zijn van toepassing in de volgorde waarin zij voorkomen in de tekst.

2. Welke lidstaat met toepassing van deze criteria verantwoordelijk is, wordt vastgesteld op grond van de situatie op het tijdstip waarop de asielzoeker zijn verzoek voor de eerste maal bij een lidstaat indient.”

7. Artikel 9 van verordening nr. 343/2003 bepaalt:

„1. Wanneer de asielzoeker houder is van een geldige verblijfstitel, is de lidstaat die deze titel heeft afgegeven, verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek.

2. Wanneer de asielzoeker houder is van een geldig visum, is de lidstaat die dit visum heeft afgegeven, verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek [...]

[...]”

8. Artikel 16 van verordening nr. 343/2003 luidt:

„1. De lidstaat die krachtens deze verordening verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, is verplicht:

- a) een asielzoeker die zijn verzoek in een andere lidstaat heeft ingediend, volgens de in de artikelen 17 tot en met 19 bepaalde voorwaarden over te nemen;

- b) het asielverzoek volledig te behandelen;
- c) een asielzoeker wiens verzoek in behandeling is en die zich ophoudt in een andere lidstaat zonder daarvoor toestemming te hebben gekregen, volgens de in artikel 20 bepaalde voorwaarden terug te nemen;
- d) een asielzoeker die zijn verzoek tijdens de behandeling heeft ingetrokken en die in een andere lidstaat een asielverzoek heeft ingediend, volgens de in artikel 20 bepaalde voorwaarden terug te nemen;
- e) 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.

2. Indien een lidstaat de asielzoeker een verblijfstitel verstrekt, gaan de in lid 1 genoemde verplichtingen over op deze lidstaat.

3. De in lid 1 genoemde verplichtingen komen te vervallen indien de betrokken onderdaan van een derde land het grondgebied van de lidstaten ten minste drie maanden heeft verlaten, tenzij hij houder is van een geldige verblijfstitel die door de verantwoordelijke lidstaat is afgegeven.

4. De in lid 1, sub d en e, genoemde verplichtingen komen eveneens te vervallen zodra de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, na de intrekking of de afwijzing van het verzoek de nodige maatregelen heeft genomen en daadwerkelijk ten uitvoer heeft gelegd om ervoor te zorgen dat de onderdaan van een derde land zich begeeft naar zijn land van herkomst of naar een ander land waar hij legaal mag binnenkomen.”

B – Richtlijn 2005/85

9. Artikel 19 van richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus³, bepaalt onder het opschrift „Procedure in geval van intrekking van het asielverzoek”:

- „1. Lidstaten die in hun nationale recht in de mogelijkheid van uitdrukkelijke intrekking van een asielverzoek voorzien, zorgen ervoor dat, wanneer een asielzoeker zijn asielverzoek uitdrukkelijk intrekt, de beslissingsautoriteit een beslissing neemt om de behandeling van het asielverzoek te beëindigen of het verzoek af te wijzen.
- 2. De lidstaten kunnen ook bepalen dat de beslissingsautoriteit kan beslissen de behandeling te beëindigen zonder een beslissing te nemen. In dat geval zorgen de lidstaten ervoor dat de beslissingsautoriteit een aantekening maakt in het dossier van de asielzoeker.”

10. Artikel 20 van richtlijn 2005/85 bepaalt onder het opschrift „Procedure ingeval het asielverzoek impliciet wordt ingetrokken of ingeval impliciet van het asielverzoek wordt afgezien”:

„1. Wanneer er een gegronde reden is om aan te nemen dat een asielzoeker zijn asielverzoek impliciet heeft ingetrokken of dat hij impliciet van dit verzoek heeft afgezien, zorgen de lidstaten ervoor dat de beslissingsautoriteit beslist om de behandeling van het verzoek te beëindigen of het verzoek af te wijzen op basis van het feit dat de asielzoeker geen recht op de status van vluchteling heeft doen gelden in overeenstemming met richtlijn 2004/83/EG.

[...]

3 — PB L 326, blz. 13.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de asielzoeker die zich opnieuw bij de bevoegde autoriteit meldt nadat een beslissing om de behandeling van zijn asielverzoek te beëindigen is genomen zoals bedoeld in lid 1, het recht heeft te verzoeken dat zijn asielverzoek opnieuw in behandeling wordt genomen, tenzij het verzoek overeenkomstig de artikelen 32 en 34 wordt behandeld.

De lidstaten kunnen een tijdslimiet vaststellen waarna een asielverzoek niet langer opnieuw in behandeling kan worden genomen.

De lidstaten zorgen ervoor dat een dergelijke persoon niet wordt verwijderd in strijd met het beginsel van non-refoulement.

De lidstaten kunnen de beslissingsautoriteit toestaan de behandeling van het asielverzoek te hervatten in de fase waarin deze werd beëindigd.”

III – Feiten, procesverloop voor de nationale rechter en prejudiciële vragen

11. Verzoekers in het hoofdgeding, mevrouw Kastrati en haar twee minderjarige kinderen, zijn onderdanen van een derde land die op een door de Franse autoriteiten afgegeven Schengenvisum de Schengenruimte zijn binnengekomen. Nadat zij op 30 april 2009 in Zweden asiel hadden aangevraagd, wendde Migrationsverket (de Zweedse vreemdelingendienst) zich op 4 juni 2009 overeenkomstig verordening nr. 343/2003 tot de Franse autoriteiten met het verzoek, het gezin met het oog op de behandeling van de asielaanvraag over te nemen. Op 16 juni 2009 vroegen verzoekers in het hoofdgeding in Zweden een verblijfsvergunning aan wegens persoonlijke bindingen met een in Zweden woonachtig persoon, waarna zij op 22 juni 2009 hun asielverzoek introkken. Nadat de Franse autoriteiten zich op 23 juni 2009 bereid hadden verklaard het gezin over te nemen, wees Migrationsverket bij beschikking van 30 juli 2009 onder verwijzing naar de verantwoordelijkheid van Frankrijk zowel de asiel- als de verblijfsaanvraag af en gelastte het de overdracht van het gezin aan Frankrijk overeenkomstig artikel 19, leden 1 en 3, van verordening nr. 343/2003.

12. Verzoekers in het hoofdgeding stelden tegen die beschikking beroep in bij länsrätten i Skåne län, migrationsdomstolen (administratieve rechter voor de regio Skåne op het gebied van immigratie), dat de beschikking vernietigde en de zaak verwees naar Migrationsverket voor onderzoek of aan de voorwaarden voor afgifte van een verblijfsvergunning was voldaan. Als reden voor zijn beslissing voerde migrationsdomstolen aan dat verordening nr. 343/2003 na de intrekking van het asielverzoek niet meer van toepassing was. Migrationsverket, dat van mening is dat deze verordening ook na de intrekking van het asielverzoek van toepassing is gebleven, heeft tegen die beslissing beroep ingesteld bij de verwijzende rechter.

13. Aangezien de verwijzende rechter twijfels heeft omtrent de uitlegging van verordening nr. 343/2003 in een geval als dat van het hoofdgeding, heeft hij de behandeling van de zaak geschorst en de volgende prejudiciële vragen voorgelegd aan het Hof:

- „1) Moet verordening nr. 343/2003, gelet op onder meer het bepaalde in artikel 5, lid 2, ervan en/of op het feit dat zij geen andere bepalingen inzake het vervallen van de verantwoordelijkheid van een lidstaat voor de behandeling van een asielverzoek bevat dan de artikelen 4, lid 5, tweede alinea, en 16, leden 3 en 4, aldus worden uitgelegd, dat intrekking van het asielverzoek de mogelijkheid van toepassing van deze verordening onverlet laat?
- 2) Is het voor de beantwoording van bovenstaande vraag van belang in welk stadium van de behandeling het asielverzoek wordt ingetrokken?”

IV – Procesverloop voor het Hof

14. De verwijzingsbeslissing van 16 december 2010 is op 27 december 2010 bij de griffie van het Hof binnengekomen. In de schriftelijke procedure zijn opmerkingen ingediend door verzoekers in het hoofdgeding, de Helleense Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden en de Europese Commissie. Aan de terechtzitting op 30 november 2011 is deelgenomen door verzoekers in het hoofdgeding, Migrationsverket, de Helleense Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden en de Commissie.

V – Argumenten van partijen

15. De Nederlandse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Duitse regering stellen zich op het standpunt dat verordening nr. 343/2003 ook van toepassing is in het daarin niet uitdrukkelijk geregelde geval dat het enige asielverzoek dat is ingediend, wordt ingetrokken. Voor zover deze verordening een regeling geeft voor de situatie waarin van meerdere asielverzoeken er één wordt ingetrokken, blijkt daaruit dat een eenmaal als verantwoordelijk aangewezen lidstaat ondanks die intrekking verantwoordelijk blijft. Het is volgens de genoemde regeringen bovendien een van de doelstellingen van de verordening, dat de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald zonder dat de asielzoeker daarop invloed kan uitoefenen door steeds opnieuw een asielverzoek in te dienen, en dat een eenmaal als verantwoordelijk aangewezen lidstaat verantwoordelijk blijft totdat de procedure definitief is afgehandeld. Zodra er dus een asielverzoek is ingediend, zorgt dit verzoek ervoor dat verordening nr. 343/2003 van toepassing blijft.

16. De Griekse en de Italiaanse regering en de Commissie menen daarentegen dat als er slechts één asielverzoek is ingediend en dit verzoek wordt ingetrokken, verordening nr. 343/2003 ophoudt van toepassing te zijn. Deze verordening geeft een limitatieve opsomming van de gevallen waarin zij ondanks de intrekking van een asielaanvraag van toepassing blijft. Door intrekking van het enige asielverzoek dat hij in de Unie heeft ingediend, maakt de betrokkene kenbaar dat hij niet langer aanspraak wenst te maken op internationale bescherming. Er is dan geen reden meer om verordening nr. 343/2003 toe te passen, die immers enerzijds tot doel heeft de asielzoeker een vlotte procedure te garanderen, en anderzijds misbruik in de vorm van het gelijktijdig of achtereenvolgens indienen van verschillende asielverzoeken wil tegengaan.

17. Verzoekers in het hoofdgeding wijzen erop dat het nooit hun bedoeling is geweest om asiel aan te vragen, maar dat zij uitsluitend een verblijfstitel wensten. Zij zijn alleen maar een asielprocedure gestart omdat dit hun door Migrationsverket werd aangeraden.

VI – Juridische beoordeling

A – Eerste prejudiciële vraag

18. Met zijn eerste prejudiciële vraag wil de verwijzende rechter in wezen weten of een asielzoeker die in een lidstaat een asielverzoek heeft ingediend, door intrekking van dit verzoek kan voorkomen dat verordening nr. 343/2003 wordt toegepast, indien hij niet nogmaals asiel heeft aangevraagd in een andere lidstaat.

19. Met betrekking tot het door verzoekers in het hoofdgeding aangevoerde argument dat zij nooit asiel hebben willen aanvragen, zodat hun verzoek in feite niet als een asielverzoek in de zin van verordening nr. 343/2003, maar veeleer als een verblijfsaanvraag moet worden beschouwd, wijs ik erop dat het volgens vaste rechtspraak van het Hof uitsluitend aan de verwijzende rechter is om het voorwerp te bepalen van de vragen die hij het Hof wil stellen. Het is immers uitsluitend een zaak van

de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid voor de te geven rechterlijke beslissing draagt om, gelet op de bijzonderheden van elk concreet geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt.⁴ Tegen deze achtergrond is het Hof evenmin bevoegd de feiten van het hoofdgeding vast te stellen.

20. Gelet op het door verzoekers in het hoofdgeding aangevoerde argument is het dan ook aan de verwijzende rechter om te beoordelen of de door hen ingediende aanvraag als een asielverzoek in de zin van verordening nr. 343/2003 moet worden beschouwd. Uitgaande van de definitie van „asielverzoek” in artikel 2, sub c, van verordening nr. 343/2003 moet de verwijzende rechter dus nagaan of het betrokken verzoek als een verzoek om verlening van internationale bescherming krachtens het Vluchtelingenverdrag van Genève moet worden gekwalificeerd. Mocht de verwijzende rechter twijfels hebben omtrent de toepassing van deze definitie in de concrete context van het hoofdgeding, dan zou hij het Hof via een nieuw en voldoende onderbouwd prejudicieel verzoek moeten vragen de toepassing van deze definitie in een geval als dat van het hoofdgeding te verduidelijken.

21. Indien de verwijzende rechter tot de conclusie komt dat het door verzoekers in het hoofdgeding ingediende verzoek als een asielverzoek in de zin van verordening nr. 343/2003 moet worden beschouwd, rijst de door hem aan het Hof voorgelegde vraag welke rechtsgevolgen de intrekking van dit verzoek door verzoekers in het hoofdgeding heeft.

22. Hoewel de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie — intrekking van het enige asielverzoek dat is ingediend — en de consequenties daarvan in verordening nr. 343/2003 niet expliciet zijn geregeld, moet naar mijn mening op basis van een systematische uitlegging van de tekst en het doel van deze verordening worden geconcludeerd dat een asielzoeker die slechts in één lidstaat asiel heeft aangevraagd, niet door de eenzijdige intrekking van zijn asielverzoek kan voorkomen dat de verordening op dit verzoek wordt toegepast.

23. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet voor de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen die de regeling waarvan zij deel uitmaakt, nastreeft.⁵

24. De belangrijkste doelstellingen van verordening nr. 343/2003 zijn door de Commissie uiteengezet in haar op 26 juli 2001 ingediende voorstel voor deze verordening⁶. Blijkens punt 2.1 („Doelstellingen”) van het voorstel moet enerzijds het recht op asiel worden gewaarborgd door middel van een vlotte, op objectieve criteria gebaseerde en voor de betrokkene eerlijke procedure, terwijl anderzijds door de snelle aanwijzing van slechts één verantwoordelijke lidstaat ook misbruik in de vorm van het indienen van meerdere asielverzoeken in verschillende lidstaten moet worden voorkomen. Uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek moet berusten bij de lidstaat die de grootste rol heeft gespeeld bij de binnenkomst of het verblijf van de asielzoeker op het grondgebied van de lidstaten⁷, door deze een visum of verblijfstitel te verlenen, door in gebreke te blijven bij de grenscontroles, of door toestemming te geven voor binnenkomst zonder visum.⁸

4 — Zie arresten van 5 mei 2011, MSD Sharp & Dohme (C-316/09, Jurispr. blz. I-3249, punt 21), en 30 november 2006, Brünsteiner en Autohaus Hilgert (C-376/05 en C-377/05, Jurispr. blz. I-11383, punt 26).

5 — Zie arresten van 18 mei 2000, KVS International (C-301/98, Jurispr. blz. I-3583, punt 21); 23 november 2006, ZVK (C-300/05, Jurispr. blz. I-11169, punt 15), en 29 januari 2009, Petrosian (C-19/08, Jurispr. blz. I-495, punt 34).

6 — Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend [COM(2001) 447 def.].

7 — Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte protocol heeft Denemarken aanvankelijk niet aan verordening nr. 343/2003 deelgenomen (zie punt 18 van de considerans). Bij 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 (PB 2006, L 66, blz. 38), is het toepassingsgebied van verordening nr. 343/2003 echter uitgebreid tot Denemarken. Ook een aantal derde landen is op basis van volkenrechtelijke verdragen toetreden tot het Unierechtelijke systeem tot vaststelling van het voor de behandeling van asielverzoeken verantwoordelijke land; hiertoe behoort bijvoorbeeld de Zwitserse Bondsstaat (PB 2008, L 53, blz. 5).

8 — Zie punt 3.1 van het in voetnoot 6 aangehaalde voorstel voor een verordening.

25. Deze door de Commissie geformuleerde hoofddoelstellingen hebben dan ook hun neerslag gevonden in verordening nr. 343/2003. Volgens de punten 3 en 4 van de considerans is het essentieel dat aan de hand van een duidelijke en hanteerbare methode snel kan worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is, teneinde de daadwerkelijke toegang tot de asielprocedure te waarborgen. Artikel 3 van de verordening behelst het basisbeginsel dat elk asielverzoek slechts door één enkele lidstaat wordt behandeld. Hierdoor wordt enerzijds voorkomen dat er „refugees in orbit” ontstaan, dat wil zeggen asielzoekers die van de ene lidstaat naar de andere worden gestuurd en wier recht op asiel dus feitelijk wordt uitgehold. Anderzijds wordt zo ook het fenomeen „asielshoppen” tegengegaan, in zoverre het de asielzoeker onmogelijk wordt gemaakt om ongecontroleerd in de EU te blijven rondzwerven en gelijktijdig of achtereenvolgens in verschillende lidstaten asiel aan te vragen.⁹

26. In dit verband werd reeds onder de vigeur van de op 15 juni 1990 te Dublin gesloten Overeenkomst betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend¹⁰, besloten tot vaststelling van verordening (EG) nr. 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin^{11, 12}. Deze verordening was aanvankelijk bedoeld om de toepassing te vergemakkelijken van de Overeenkomst van Dublin, waarvoor verordening nr. 343/2003 later in de plaats is gekomen. In zoverre hangen de twee verordeningen met elkaar samen¹³, waaruit blijkt dat bij de vaststelling welke lidstaat voor de behandeling van een asielverzoek verantwoordelijk is, ook wordt gebruikgemaakt van gegevensvergelijking.¹⁴

27. Ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat bevat hoofdstuk III van verordening nr. 343/2003 een lijst van hiërarchisch gerangschikte criteria.¹⁵ Hiermee wordt ervoor gezorgd dat de verantwoordelijke lidstaat inderdaad uitsluitend op basis van objectieve criteria wordt bepaald, en doordat slechts één lidstaat als verantwoordelijk wordt aangewezen, wordt tegelijkertijd misbruik in de vorm van het gelijktijdig of achtereenvolgens indienen van verschillende asielverzoeken voorkomen.

28. Die aanwijzing van de verantwoordelijke lidstaat is ook het primaire doel van verordening nr. 343/2003. Met betrekking tot de toepasselijkheid van deze verordening bepaalt artikel 4, lid 1, dat de procedure waarbij wordt vastgesteld welke lidstaat voor de behandeling van het asielverzoek verantwoordelijk is, aanvangt zodra het asielverzoek voor de eerste maal bij een lidstaat wordt ingediend. De eigenlijke beoordeling van het asielverzoek vindt daarentegen plaats overeenkomstig het nationaal recht van de betrokken lidstaat, met inachtneming van richtlijn 2005/85 en richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming¹⁶.

29. De Commissie wijst er in haar schriftelijke opmerkingen terecht op dat de asielprocedure gelet op het geheel van de regelingen uit twee fasen bestaat, namelijk de aanwijzing, conform verordening nr. 343/2003, van de verantwoordelijke lidstaat nadat voor het eerst een asielverzoek is ingediend, en vervolgens de eigenlijke beoordeling van het verzoek door de als verantwoordelijk

9 — Zie in dit verband Hermann, M. in: Hailbronner, K. (uitg.), *EU Immigration and Asylum Law*, München 2010, Kommentierung zu VO 343/2003, artikel 1, punten 20 e.v.; Filzwieser, C., Sprung, A., *Dublin II-Verordnung. Das Europäische Asylzuständigkeitssystem*, 3e druk, 2010, artikel 3, punt K6, en Huber, B., Göbel-Zimmermann, R., *Ausländer- und Asylrecht*, 2e druk, München 2008, punt 1885.

10 — PB 1997, C 254, blz. 1.

11 — PB L 316, blz. 1.

12 — Zie voor een algemene analyse van de gegevensbeschermingsaspecten en de achtergronden van het opslaan van identiteitsgegevens in de Eurodac-databanken, Hofmann, H., Rowe, G., Türk, A., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, blz. 480 e.v.

13 — Zie het Verslag van de Commissie over de evaluatie van het Dublin-systeem [COM(2007) 299 def.], punt 2.1, en Hermann, M., op. cit. (voetnoot 9), artikel 1, punt 46.

14 — Huber, B., Göbel-Zimmermann, R., op. cit. (voetnoot 9), punt 1904; Hailbronner, K., *Asyl- und Ausländerrecht*, 2e druk, Stuttgart 2008, punt 46, en Filzwieser, C., Sprung, A., op. cit. (voetnoot 9), art. 9, punt K2.

15 — Zie in dit verband Alland, D., Chassin, C., *Répertoire de droit international*, v. Asile, punt 46.

16 — PB L 304, blz. 12.

aangewezen lidstaat, waarbij de minimumnormen van richtlijn 2005/85 moeten worden gerespecteerd. Het gaat hierbij dus om twee van elkaar te onderscheiden fasen van de asielprocedure. Deze gedachte lag reeds aan de basis van de eerste initiatieven voor de vaststelling van richtlijn 2005/85¹⁷ en heeft dan ook haar neerslag gevonden in punt 29 van de considerans van deze richtlijn, waarin met zoveel woorden wordt gezegd dat richtlijn 2005/85 geen betrekking heeft op procedures die vallen onder verordening nr. 343/2003. Het is daarom niet de bedoeling van verordening nr. 343/2003 om de asielzoeker procedurele waarborgen te bieden in die zin, dat de voorwaarden voor het al dan niet toewijzen van een asielverzoek worden vastgelegd.¹⁸ Deze verordening regelt integendeel primair de verdeling van de verplichtingen van de lidstaten onder elkaar. Tegen deze achtergrond worden de verplichtingen van de lidstaten jegens asielzoekers die onder de Dublinprocedure vallen, door de verordening slechts geregeld voor zover deze van invloed zijn op de procedures tussen de lidstaten onderling of indien dit nodig is voor de samenhang met andere asielinstrumenten.¹⁹

30. Vanuit het perspectief van de verantwoordelijkheid bevat verordening nr. 343/2003 ook bepalingen die betrekking hebben op de gevolgen van de intrekking van een asielverzoek voor de procedure tot vaststelling van de voor de behandeling van een asielverzoek verantwoordelijke lidstaat. Er zijn echter enkel uitdrukkelijke bepalingen voorzien voor het geval dat van meerdere asielverzoeken er één wordt ingetrokken, zoals bijvoorbeeld artikel 4, lid 5, of artikel 16, leden 1, sub d, en 4. Deze bepalingen zien met name op situaties waarin de asielzoeker zijn asielaanvraag tijdens de procedure tot vaststelling van de voor de behandeling van die aanvraag verantwoordelijke lidstaat (artikel 4, lid 5) dan wel tijdens de behandeling van die aanvraag (artikel 16, lid 1, sub d) heeft ingetrokken en in een andere lidstaat opnieuw een asielverzoek heeft ingediend.

31. Verordening nr. 343/2003 bepaalt echter niet met zoveel woorden wat de rechtsgevolgen zijn indien de asielzoeker zijn in een lidstaat ingediende asielverzoek intrekt zonder dat hij in een andere lidstaat een nieuwe aanvraag heeft ingediend.

32. Het ontbreken van een uitdrukkelijke regeling op dit punt is naar mijn mening toe te schrijven aan het feit dat er in een dergelijk geval geen competentieconflict kan ontstaan. Hieruit kan echter niet worden afgeleid dat de intrekking van een asielverzoek door een asielzoeker die niet elders opnieuw asiel heeft aangevraagd, als zodanig de toepasselijkheid van verordening nr. 343/2003 uitsluit.

33. Ik geef toe dat het op het eerste gezicht plausibel lijkt om te veronderstellen dat de verordening enkel geldt voor het geval dat er een asielaanvraag loopt en dat de beschermingsbehoefte van de asielzoeker wegvalt indien deze met de intrekking van zijn aanvraag duidelijk maakt dat hij niet langer voor bescherming in aanmerking wenst te komen. Dit geldt temeer waar uit het feit dat een dergelijke situatie in de verordening niet wordt genoemd, zou kunnen worden afgeleid dat de verordening dan dus ook niet van toepassing is.

34. Uit de algemene context van de op de asielprocedure betrekking hebbende bepalingen blijkt echter dat in beginsel enkel de definitieve beëindiging van een asielprocedure ertoe leidt dat de vastgestelde verantwoordelijkheid van een lidstaat komt te vervallen. Bovendien is van een dergelijke definitieve beëindiging niet reeds sprake wanneer een onderdaan van een derde land zijn asielaanvraag intrekt, maar pas wanneer de bevoegde autoriteit van de lidstaat een beslissing heeft genomen waardoor de procedure is afgesloten.

17 — Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus [COM(2000) 578 def.], punt 2 van de toelichting.

18 — Zo ook Huber, B., Göbel-Zimmermann, R., op. cit. (voetnoot 9), punt 1885, en Bergmann, J. in: Renner, *Ausländerrecht*, 9e druk, 2011, punt 130.

19 — Zie in dit verband het voorstel 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 [COM(2008) 820 def.], met name punt 3 van de toelichting.

35. Dit volgt reeds uit de bewoordingen van verordening nr. 343/2003.

36. Zo blijkt uit de in artikel 2, sub f, van verordening nr. 343/2003 opgenomen definitie van „intrekking van het asielverzoek” als de handelingen waarmee een asielzoeker, „overeenkomstig het nationaal recht”, expliciet of stilzwijgend, een einde maakt aan de procedures die in werking zijn getreden na de indiening van zijn asielverzoek, dat de intrekking van een asielaanvraag slechts met inachtneming van de relevante nationale bepalingen de procedure kan beëindigen. Aangezien deze nationale bepalingen met de vereisten van richtlijn 2005/85 in overeenstemming moeten zijn, kan de vraag naar de gevolgen van de intrekking van een asielverzoek voor de toepasselijkheid en de toepassing van verordening nr. 343/2003 slechts worden beantwoord door deze verordening in samenhang met richtlijn 2005/85 te zien.

37. Conform richtlijn 2005/85 mag een onderdaan van een derde land die in een lidstaat asiel heeft aangevraagd, niet worden beschouwd als iemand die illegaal op het grondgebied van die lidstaat verblijft, totdat het afwijzende besluit inzake het verzoek respectievelijk het besluit waarbij het verblijfsrecht van de betrokkene wordt beëindigd, in werking is getreden.²⁰

38. Een dergelijk besluit kan enkel door de bevoegde nationale autoriteiten worden genomen. Ten aanzien van de uitdrukkelijke intrekking van een asielverzoek bepaalt artikel 19 van richtlijn 2005/85, dat lidstaten die in hun nationale recht in de mogelijkheid van een dergelijke intrekking voorzien, ervoor moeten zorgen dat, wanneer een asielzoeker zijn asielverzoek uitdrukkelijk intrekt, de beslissingsautoriteit een beslissing neemt om de behandeling van het asielverzoek te beëindigen of het verzoek af te wijzen. Volgens artikel 20 van richtlijn 2005/85 is een dergelijke beslissing van de asielautoriteit ook vereist indien het asielverzoek impliciet wordt ingetrokken.

39. Uit een en ander volgt dat wanneer de asielzoeker zijn asielverzoek intrekt, hiermee de asielprocedure nog niet is beëindigd. Daarvoor is integendeel nog een beslissing van de asielautoriteit van de voor de behandeling van het asielverzoek verantwoordelijke lidstaat vereist. Dit veronderstelt echter logischerwijs dat ondanks de intrekking van het asielverzoek de bevoegde asielautoriteit nog steeds overeenkomstig de bepalingen van verordening nr. 343/2003 kan worden aangewezen.

40. Over het belang van de juridische en administratieve beëindiging van de asielprocedure bij vrijwillige intrekking van een asielverzoek heeft de Commissie al in haar eerste voorstel voor richtlijn 2005/85 opgemerkt, dat alleen op die manier kan worden gewaarborgd dat de lidstaat de nodige informatie kan terugvinden indien de asielzoeker in dezelfde of een andere lidstaat weer opduikt en de vraag rijst wie er verantwoordelijk is voor de behandeling van een nieuw asielverzoek.²¹

41. Ook na uitgebreide besprekingen en nadat alle lidstaten waren gehoord, bleef deze visie in het aanzienlijk gewijzigde richtlijnvoorstel van de Commissie van 18 juni 2002 maatgevend. In de toelichting bij de voorgestelde richtlijnbevestigingen werd zelfs beklemtoond dat het met het oog op een grotere doeltreffendheid absoluut noodzakelijk werd geacht duidelijke en nauwkeurige normen vast te leggen over wat moet worden gedaan wanneer procedures worden onderbroken of beëindigd — als gevolg van een uitdrukkelijke intrekking van een asielverzoek (artikel 19) of om andere redenen (artikel 20) — en dat deze normen daarom uitvoerig beschrijven welke procedurele keuzemogelijkheden de lidstaten hebben. Daarom zou de richtlijn de lidstaten de mogelijkheid bieden om in geval van intrekking van een asielverzoek ofwel de behandeling van het verzoek te beëindigen, ofwel het verzoek af te wijzen.²²

20 — Zie artikel 7 en punt 13 van de considerans van richtlijn 2005/85. Zie ook punt 9 van de considerans van richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348, blz. 98).

21 — In voetnoot 17 aangehaald richtlijnvoorstel (toelichting bij het toenmalige artikel 16 van het voorstel).

22 — Gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus [COM(2002) 326 def], toelichting bij artikel 19.

42. Deze mogelijkheid wordt dan ook geboden door de artikelen 19 en 20 van richtlijn 2005/85, die daarnaast in artikel 24, lid 1, sub a, junctis de artikelen 32 en volgende in de mogelijkheid van een specifieke procedure voorziet voor volgende verzoeken na de eerdere intrekking van een verzoek. Zo kunnen de lidstaten een asielzoeker die een volgend verzoek indient, verplichten feiten te vermelden en bewijzen te leveren die een nieuwe procedure rechtvaardigen, en kunnen zij in een dergelijk geval ook — in afwijking van het bepaalde in artikel 12 — een beslissing nemen zonder de asielzoeker persoonlijk te hebben gehoord.

43. Als de asielzoeker echter in de context van verordening nr. 343/2003 zijn asielaanvraag zonder gevolgen kon intrekken, zou dit onverenigbaar zijn met de in richtlijn 2005/85 opgenomen bepalingen inzake de indiening van opeenvolgende asielverzoeken en de juridische consequenties daarvan voor eventuele volgende aanvragen.

44. Deze uitlegging van verordening nr. 343/2003, volgens welke de asielzoeker met de intrekking van zijn asielverzoek de in deze verordening neergelegde regels om te bepalen welke lidstaat voor de behandeling van een asielverzoek verantwoordelijk is, niet eenzijdig kan beïnvloeden, strookt ook met de opzet en het doel van de verordening, namelijk het zo snel mogelijk en uitsluitend op basis van objectieve criteria vaststellen welke lidstaat verantwoordelijk is, en voorkomen dat de asielzoeker daarop enige invloed kan uitoefenen door het indienen van meerdere asielverzoeken.

45. Als een asielzoeker door steeds opnieuw asiel aan te vragen en zijn eerdere asielverzoeken in te trekken, invloed kon uitoefenen op de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat, terwijl verordening nr. 343/2003 dit nu juist wil voorkomen, zouden deze doelstellingen worden ondermijnd. Ik wijs in dit verband op artikel 13 van verordening nr. 343/2003, dat bepaalt dat wanneer op basis van de in deze verordening vastgestelde criteria geen lidstaat kan worden aangewezen die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, de lidstaat waar het verzoek het eerst werd ingediend, verantwoordelijk is voor de behandeling ervan. De wetgever heeft dus rekening gehouden met de mogelijkheid dat er ondanks alle toetsingscriteria geen verantwoordelijke lidstaat kan worden aangewezen, en voor dit geval een vangnetregeling getroffen. Als elke intrekking van een asielverzoek tot gevolg had dat verordening nr. 343/2003 niet meer van toepassing was, zou de asielzoeker al naargelang de omstandigheden van het geval de mogelijkheid hebben om door de keuze van zijn verblijfplaats te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is. Bovendien zou dan de doelstelling van een vlotte behandeling van asielverzoeken door snel te bepalen welke lidstaat voor die behandeling verantwoordelijk is, niet worden bereikt.

46. In dit verband moet ook worden gewezen op de problematiek inzake de verantwoordelijkheid voor de terugkeer van een voormalige asielzoeker. Uit verordening nr. 343/2003 volgt namelijk dat de voor de behandeling van een asielverzoek verantwoordelijke lidstaat na de — uitdrukkelijke of stilzwijgende — intrekking van het asielverzoek door de asielzoeker en nadat de asielprocedure door de bevoegde nationale autoriteit is beëindigd, in beginsel ook verantwoordelijk blijft voor de terugkeer van de voormalige asielzoeker.

47. Zo blijkt uit artikel 16, lid 1, sub e, van verordening nr. 343/2003 dat de voor de behandeling van het asielverzoek verantwoordelijke lidstaat, ook al is de asielprocedure afgehandeld doordat het verzoek onherroepelijk is afgewezen, verplicht is de voormalige asielzoeker terug te nemen voor zover deze zich ophoudt in een andere lidstaat zonder daarvoor toestemming te hebben gekregen. Deze verplichting komt volgens de verordening pas te vervallen wanneer de onderdaan van een derde land van een andere lidstaat een verblijfstitel heeft verkregen (artikel 16, lid 2), wanneer hij het grondgebied van de lidstaten zonder geldige verblijfstitel ten minste drie maanden heeft verlaten (artikel 16, lid 3), of wanneer de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek, na de afwijzing van het verzoek de nodige maatregelen heeft genomen en daadwerkelijk ten uitvoer heeft gelegd om ervoor te zorgen dat de onderdaan van een derde land zich begeeft naar zijn land van herkomst of naar een ander land waar hij legaal mag binnenkomen (artikel 16, lid 4).

48. In zoverre heeft verordening nr. 343/2003 in essentie de benadering van de Overeenkomst van Dublin van 15 juni 1990 overgenomen, erop neerkomend dat in een ruimte waarin het vrije verkeer van personen overeenkomstig de verdragsbepalingen is gewaarborgd, iedere lidstaat ten opzichte van de andere verantwoordelijk is voor zijn optreden op het gebied van binnenkomst en verblijf van onderdanen van derde landen, en de consequenties van dit optreden in een geest van solidariteit en loyale samenwerking op zich moet nemen. De belangrijkste verantwoordelijkheidscriteria en de presentatie daarvan in volgorde van belangrijkheid weerspiegelen deze algemene benadering, waarbij de verantwoordelijkheid berust bij de lidstaat die de grootste rol heeft gespeeld bij de binnenkomst of het verblijf van de asielzoeker op het grondgebied van de lidstaten, door deze een visum of verblijfstitel te verlenen, door in gebreke te blijven bij de grenscontroles, of door toestemming te geven voor binnenkomst zonder visum. Een tweede reeks criteria moet ervoor zorgen dat consequenties worden getrokken uit de tekortkomingen van de lidstaten op het gebied van de bestrijding van de illegale immigratie.²³

49. Hieruit blijkt dat in het licht van het „veroorzakersbeginsel” het belangrijkste aanknopingspunt voor de toepassing van verordening nr. 343/2003 is, dat er een lidstaat moet worden aangewezen die ten opzichte van de andere lidstaten de verantwoordelijkheid voor een asielzoeker draagt. Op die manier wordt rekening gehouden met het beginsel dat de lidstaten ten opzichte van elkaar verantwoordelijk zijn voor hun optreden op het gebied van binnenkomst en verblijf van onderdanen van derde landen.²⁴

50. Een aanvulling op die op het veroorzakersbeginsel gebaseerde verantwoordelijkheid vormt richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven²⁵, die bepalingen bevat inzake de terugkeer van illegaal in een lidstaat verblijvende onderdanen van derde landen, alsmede bepalingen voor het geval dat een dergelijke terugkeer om bijzondere redenen niet mogelijk is. Uit het feit dat deze richtlijn geen specifieke bepalingen inzake de verantwoordelijkheid meer bevat, blijkt eens te meer dat verordening nr. 343/2003 ook in dit stadium van de procedure nog van toepassing is.

51. Gelet op een en ander moet op de eerste prejudiciële vraag worden geantwoord, dat de intrekking van een asielverzoek door een asielzoeker die slechts in één lidstaat asiel heeft aangevraagd, als zodanig noch gevolgen heeft voor de toepasselijkheid van verordening nr. 343/2003, noch voor de aanwijzing van de voor de behandeling van dit asielverzoek verantwoordelijke lidstaat overeenkomstig de bepalingen van deze verordening.

B – Tweede vraag

52. Met zijn tweede vraag wil de verwijzende rechter weten, of in een geval als dat van het hoofdgeding het tijdstip waarop het asielverzoek door de asielzoeker wordt ingetrokken, van belang is voor de beoordeling van de rechtsgevolgen die deze intrekking in het licht van verordening nr. 343/2003 heeft.

53. Deze vraag moet zonder meer ontkennend worden beantwoord. Uit mijn voorgaande overwegingen volgt dat de intrekking van een asielverzoek door een asielzoeker die slechts in één lidstaat asiel heeft aangevraagd, als zodanig noch gevolgen heeft voor de toepasselijkheid van verordening nr. 343/2003, noch voor de aanwijzing van de voor de behandeling van dit asielverzoek verantwoordelijke lidstaat overeenkomstig de bepalingen van deze verordening. Dit geldt ongeacht in welk stadium van de procedure het asielverzoek wordt ingetrokken.

23 — Zie in dit verband het in voetnoot 6 aangehaalde voorstel voor een verordening (punt 3.1 van de toelichting).

24 — Ibidem, toelichting bij artikel 9. Zie verder het in voetnoot 19 aangehaalde voorstel voor een verordening (punt 3 van de toelichting).

25 — PB L 348, blz. 98.

VII – Conclusie

54. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging, de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„De intrekking van een asielverzoek door een asielzoeker die slechts in één lidstaat asiel heeft aangevraagd, heeft als zodanig noch gevolgen voor de toepasselijkheid van 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 asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend, noch voor de aanwijzing van de voor de behandeling van dit asielverzoek verantwoordelijke lidstaat overeenkomstig de bepalingen van deze verordening. Dit geldt ongeacht in welk stadium van de procedure het asielverzoek wordt ingetrokken.”