



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. WATHELET
van 25 juli 2018¹

Gevoegde zaken C-297/17, C-318/17, C-319/17 en C-438/17

Bashar Ibrahim (C-297/17),
Mahmud Ibrahim (C-318/17),
Fadwa Ibrahim (C-318/17),
Bushra Ibrahim (C-318/17),
Mohammad Ibrahim, wettig vertegenwoordigd door Fadwa en Mahmud Ibrahim (C-318/17),
Ahmad Ibrahim, wettig vertegenwoordigd door Fadwa en Mahmud Ibrahim (C-318/17),
Nisreen Sharqawi (C-319/17),
Yazan Fattayrji, wettig vertegenwoordigd door Nisreen Sharqawi (C-319/17),
Hosam Fattayrji, wettig vertegenwoordigd door Nisreen Sharqawi
(C-319/17)
tegen
Bondsrepubliek Duitsland
en
Bondsrepubliek Duitsland
tegen
Taus Magamadov (C-438/17)

[verzoeken om een prejudiciële beslissing van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland)]

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2013/32/EU – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming – Artikel 52 – Werkingssfeer *ratione temporis* van deze richtlijn – Artikel 33, lid 2, onder a) – Afwijzing van een asielverzoek wegens niet-ontvankelijkheid op grond dat in een andere lidstaat reeds subsidiaire bescherming is toegekend – Artikelen 4 en 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Structurele tekortkomingen in de asielprocedure in die andere lidstaat – Richtlijn 2011/95/EU – Artikelen 20 en volgende – Levensomstandigheden van personen die subsidiaire bescherming in laatstgenoemde staat genieten – Reëel en bewezen risico op een onmenselijke of vernederende behandeling”

1. De verzoeken om een prejudiciële beslissing in de zaken C-297/17, C-318/17 en C-319/17 hebben betrekking op de uitlegging van enerzijds artikel 33, lid 2, onder a), en artikel 52, lid 1, 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 bescherming² en artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), en anderzijds de artikelen 20 e.v. van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² PB 2013, L 180, blz. 60.

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 bescherming³.

2. Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van drie gedingen tussen Bashar Ibrahim (zaak C-297/17), Mahmud Ibrahim, Fadwa Ibrahim, Bushra Ibrahim, de minderjarige kinderen Mohammad en Ahmad Ibrahim (zaak C-318/17), en Nisreen Sharqawi en haar minderjarige kinderen Yazan en Hosam Fattayrji (zaak C-319/17), staatloze Palestijnse asielzoekers uit Syrië, en de Bondsrepubliek Duitsland naar aanleiding van de besluiten van het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Federaal Bureau voor migratie en vluchtelingen, Duitsland; hierna: „Bundesamt”) waarbij aan deze personen asiel is geweigerd op grond dat zij Duitsland waren binnengekomen vanuit een veilig derde land.

3. Het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-438/17 heeft betrekking op de uitlegging van artikel 33, lid 2, onder a), en artikel 52, lid 1, van richtlijn 2013/32.

4. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Bondsrepubliek Duitsland en Taus Magamadov, een asielzoeker met de Russische nationaliteit die stelt Tsjetsjeens te zijn en in Polen woonachtig was, naar aanleiding van een besluit van het Bundesamt waarbij hem asiel is geweigerd op grond dat hij Duitsland was binnengekomen vanuit een veilig derde land.

I. Toepasselijk recht

A. *Internationaal recht*

1. *Verdrag van Genève*

5. Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, zoals ondertekend te Genève op 28 juli 1951⁴, is in werking getreden op 22 april 1954. Het is aangevuld door het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, zoals ondertekend te New York op 31 januari 1967 en in werking getreden op 4 oktober 1967 (hierna: „Verdrag van Genève”). Artikel 21 ervan draagt als opschrift „Huisvesting” en bepaalt:

„Wat de huisvesting betreft, zullen de Verdragsluitende Staten, voor zover deze aangelegenheid geregeld is bij de wet of door voorschriften dan wel onderworpen is aan overheidstoezicht, de regelmatig op hun grondgebied verblijvende vluchtelingen zo gunstig mogelijk behandelen en in elk geval niet minder gunstig dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden.”

2. *Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden*

6. Onder het opschrift „Verbod van foltering” bepaalt artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, zoals ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM”):

„Niemand mag worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.”

³ PB 2011, L 337, blz. 9.

⁴ *Recueil des traités des Nations unies*, deel 189, blz. 50, nr. 2545 (1954).

B. Unierecht

1. Handvest

7. Artikel 1 van het Handvest, met als opschrift „De menselijke waardigheid”, luidt als volgt:

„De menselijke waardigheid is onschendbaar. Zij moet worden geëerbiedigd en beschermd.”

8. Artikel 4 van het Handvest, met als opschrift „Het verbod van foltering en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen”, bepaalt:

„Niemand mag worden onderworpen aan foltering en aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.”

Artikel 18 van het Handvest, met als opschrift „Het recht op asiel”, bepaalt:

„Het recht op asiel is gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen, en overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie [...].”

9. Artikel 51 van het Handvest, getiteld „Toepassingsgebied”, bepaalt in lid 1 ervan:

„De bepalingen van dit Handvest zijn gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel, alsmede, uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, tot de lidstaten. Derhalve eerbiedigen zij de rechten, leven zij de beginselen na en bevorderen zij de toepassing ervan overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden en met inachtneming van de grenzen van de bevoegdheden zoals deze in de Verdragen aan de Unie zijn toegedeeld.”

10. Artikel 52 van het Handvest, getiteld „Reikwijdte en uitlegging van de gewaarborgde rechten en beginselen”, bepaalt in lid 3 ervan:

„Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het [EVRM], zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.”

2. Richtlijn 2013/32

11. Artikel 33 van richtlijn 2013/32, met als opschrift „Niet-ontvankelijke verzoeken”, bepaalt:

„1. Naast de gevallen waarin een verzoek niet in behandeling wordt genomen overeenkomstig verordening (EU) nr. 604/2013, zijn de lidstaten niet verplicht 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.

2. De lidstaten kunnen een verzoek om internationale bescherming alleen als niet-ontvankelijk beschouwen wanneer:

a) een andere lidstaat internationale bescherming heeft toegekend;

[...]”

12. Artikel 40 van deze richtlijn, getiteld „Volgende verzoeken”, bepaalt:

„[...]

2. [...] een volgend verzoek om internationale bescherming [wordt] eerst aan een voorafgaand onderzoek onderworpen om uit te maken of er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn of door de verzoeker zijn voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt krachtens richtlijn 2011/95/EU.

3. Indien uit het in lid 2 bedoelde voorafgaande onderzoek wordt geconcludeerd dat er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd die de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt krachtens richtlijn 2011/95/EU, wordt het verzoek verder behandeld overeenkomstig hoofdstuk II. De lidstaten kunnen ook in andere redenen voorzien om een volgende verzoek verder te behandelen.

4. De lidstaten kunnen bepalen dat het verzoek enkel verder wordt behandeld indien de betrokken verzoeker buiten zijn toedoen de in de leden 2 en 3 van dit artikel beschreven situaties in het kader van de vorige procedure niet kon doen gelden, in het bijzonder door zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel krachtens artikel 46 uit te oefenen.

[...]”

13. Artikel 51, lid 1, van voornoemde richtlijn bepaalt:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 20 juli 2015 aan de artikelen 1 tot en met 30, artikel 31, leden 1, 2 en 6 tot en met 9, de artikelen 32 tot en met 46, de artikelen 49 en 50 en bijlage I, te voldoen. Zij stellen de Commissie van de tekst van die bepalingen onverwijld in kennis.”

14. Luidens artikel 52, eerste alinea, van richtlijn 2013/32:

„De lidstaten passen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen bedoeld in artikel 51, lid 1, toe op verzoeken om internationale bescherming die zijn ingediend en op de procedures tot intrekking van de internationale bescherming die zijn ingeleid na 20 juli 2015 of een eerdere datum. Verzoeken die zijn ingediend vóór 20 juli 2015 en procedures tot intrekking van de vluchtelingenstatus die zijn ingeleid vóór die datum zijn onderworpen aan de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen krachtens 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 vluchtelingenstatus⁵].”

C. Duits recht

15. § 29 van het Asylgesetz (Asielwet; hierna: „AsylG”) is met ingang van 6 augustus 2016 gewijzigd bij het Integrationsgesetz (Integratiewet) van 31 juli 2016 (BGBl. I, S., blz. 1939) en bepaalt:

„(1) Een asielverzoek is niet-ontvankelijk wanneer

1. een andere lidstaat

⁵ PB 2005, L 326, blz. 13.

a) krachtens [de Dublin III-⁶]verordening of

b) op grond van andere Unierechtelijke bepalingen dan wel bepalingen van een volkenrechtelijk verdrag

voor de toepassing van de asielprocedure verantwoordelijk is [...].

2. een andere lidstaat van de Europese Unie reeds de in § 1, lid 1, punt 2 [...] bedoelde internationale bescherming heeft toegekend aan de vreemdeling.”

16. § 77, lid 1, AsylG luidt:

„In geschillen in het kader van deze wet baseert de rechter zich op de feiten en het recht zoals deze ten tijde van de laatste terechtzitting van toepassing waren; indien de beslissing niet door een terechtzitting wordt voorafgegaan, is het tijdstip waarop de beslissing wordt gegeven, bepalend [...].”

II. Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

A. Zaken C-297/17, C- 318/17 en C- 319/17

17. De verzoekende partij in zaak C-297/17⁷, Bashar Ibrahim, is de zoon van Mahmud Ibrahim en Fadwa Ibrahim en de broer van de drie overige verzoekers⁸ die, evenals hun ouders, de verzoekende partijen zijn in zaak C-318/17.

18. Verzoekers in de hoofdgedingen hebben Syrië in 2012 verlaten en zijn in Bulgarije aangekomen, waar hun bij besluiten van 26 februari en 7 mei 2013 subsidiaire bescherming is toegekend. In november 2013 zijn zij verder gereisd via Roemenië, Hongarije en Oostenrijk om uiteindelijk aan te komen in Duitsland, waar zij op 29 november 2013 een nieuw asielverzoek hebben ingediend.

19. Op 22 januari 2014 heeft het Bundesamt de Bulgaarse nationale overheid verzocht om de betrokkenen terug te nemen. Bij brieven van 28 januari en 10 februari 2014 heeft voornoemde overheid de betrokken verzoeken afgewezen op grond dat de terugnameregeling van de Dublin III-verordening in casu niet van toepassing was, omdat in Bulgarije reeds subsidiaire bescherming was toegekend aan verzoekers in het hoofdgeding in de zaken C-297/17 en C-318/17. Bovendien zou de plaatselijke grenspolitie de bevoegde Bulgaarse autoriteit zijn.

20. Bij besluiten van 27 februari en 19 maart 2014 heeft het Bundesamt geweigerd om aan verzoekers in het hoofdgeding in de zaken C-297/17 en C-318/17 asiel te verlenen – zonder hun verzoeken inhoudelijk te beoordelen – op grond dat zij Duitsland waren binnengekomen vanuit een veilig derde land, en heeft het gelast dat zij werden verwijderd naar de Bulgaarse grens.

21. Bij uitspraken van 20 mei respectievelijk 22 juli 2014 heeft het Verwaltungsgericht (bestuursrechter, Duitsland) de tegen deze besluiten ingestelde beroepen verworpen.

6 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 (PB 2013, L 180, blz. 31). Zie ook 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 (PB 2003, L 50, blz. 1; hierna: „Dublin II-verordening”).

7 De feitelijke omstandigheden in zaak C-319/17 zijn in wezen identiek aan die welke ten grondslag liggen aan het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-297/17. Ook de motivering en de prejudiciële vragen zijn identiek aan die van het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-297/17.

8 Te weten Bushra, Mohammad en Ahmad Ibrahim.

22. In zijn uitspraken van 18 februari 2016 heeft het Oberverwaltungsgericht (hogere bestuursrechter, Duitsland) de bevelen tot verwijdering naar de Bulgaarse grens nietig verklaard, maar de overige vorderingen afgewezen. Het Oberverwaltungsgericht was van oordeel dat terecht was geweigerd om aan verzoekers in het hoofdgeding in de zaken C-297/17 en C-318/17 asiel te verlenen in Duitsland, omdat zij dit land waren binnengekomen vanuit een veilig derde land. De bevelen tot verwijdering naar de Bulgaarse grens achtte het evenwel onrechtmatig, omdat niet vaststond of de Bulgaarse Republiek nog steeds bereid was om verzoekers in het hoofdgeding in de zaken C-297/17 en C-318/17 over te nemen.

23. Voornoemde verzoekers hebben bij het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) beroep in Revision tegen deze besluiten tot gedeeltelijke afwijzing van hun vorderingen ingesteld. Zij betogen onder meer dat de bij de Dublin III-verordening ingevoerde regeling van toepassing blijft nadat subsidiaire bescherming is verleend. Het Bundesamt stelt zich daarentegen op het standpunt dat de asielverzoeken thans niet-ontvankelijk zijn op grond van § 29, lid 1, punt 2, AsylG, waarvan de inhoud overeenkomt met die van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32.

24. In deze omstandigheden heeft de verwijzende rechter besloten de behandeling te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Verzet de overgangsbepaling in artikel 52, eerste alinea, van richtlijn 2013/32/EU zich tegen de toepassing van een nationale regeling ter omzetting van artikel 33, lid 2, onder a), van deze richtlijn – waarbij een ruimere bevoegdheid wordt verleend dan bij de vorige regeling – volgens welke een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk is wanneer aan de verzoeker in een andere lidstaat subsidiaire bescherming is verleend, voor zover deze nationale regeling bij ontstentenis van een nationale overgangsregeling ook van toepassing 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 ruimere bevoegdheid die wordt verleend door artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32/EU met terugwerkende kracht aan te wenden, waardoor ook asielverzoeken die vóór de omzetting van deze ruimere bevoegdheid in nationaal recht zijn ingediend maar waarop ten tijde van de omzetting nog geen definitief besluit is genomen, 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?

3) Voor het geval dat de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord: verzet het Unierecht zich ertegen dat een lidstaat krachtens de door artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32/EU verleende bevoegdheid een verzoek om 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 werd en nog steeds wordt gekenmerkt door structurele tekortkomingen, of,

b) de wijze waarop de internationale bescherming in de andere lidstaat – waar de verzoeker reeds subsidiaire bescherming heeft verkregen – is georganiseerd, waaronder met name 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 vervat dat de verantwoordelijkheid overgaat op de lidstaat die om terugname van een verzoeker verzoekt 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?"

B. Zaak C-438/17

25. In 2007 heeft Magamadov een asielverzoek in Polen ingediend, waar hem bij besluit van 13 oktober 2008 subsidiaire bescherming is toegekend. In juni 2012 is hij met vrouw en kind Duitsland binnengekomen, waar hij op 19 juni 2012 een asielverzoek heeft ingediend.

26. Op 13 februari 2013 heeft het Bundesamt een verzoek om terugname ingediend bij de Poolse autoriteiten, die op 18 februari 2013 te kennen hebben gegeven dat zij bereid waren Magamadov en zijn gezin terug te nemen.

27. Bij besluit van 13 maart 2013 heeft het Bundesamt, zonder tot een inhoudelijke beoordeling over te gaan, de asielverzoeken van Magamadov en zijn gezin niet-ontvankelijk verklaard op grond dat de Poolse Republiek de voor de behandeling van deze verzoeken verantwoordelijke lidstaat was, en heeft het hun overdracht aan Polen gelast. Omdat de overdracht wegens medische problemen van de echtgenote van Magamadov niet binnen de gestelde termijn kon plaatsvinden, heeft het Bundesamt bij besluit van 24 september 2013 zijn besluit van 13 maart 2013 ingetrokken, overwegende dat de Bondsrepubliek Duitsland als gevolg van het verstrijken van deze termijn de verantwoordelijke lidstaat was geworden.

28. Bij besluit van 23 juni 2014 heeft het Bundesamt aan verzoeker internationale bescherming en asiel geweigerd, omdat hij Duitsland was binnengekomen vanuit Polen, en heeft het zijn verwijdering naar laatstgenoemde lidstaat gelast.

29. Bij uitspraak van 19 mei 2015 heeft het Verwaltungsgericht het tegen dat besluit ingestelde beroep verworpen.

30. Bij uitspraak van 21 april 2016 heeft het Oberverwaltungsgericht het besluit van het Bundesamt van 23 juni 2014 nietig verklaard.

31. Het Oberverwaltungsgericht achtte de in artikel 16 bis, lid 2, eerste volzin, van het Grundgesetz neergelegde regel dat aan een vreemdeling geen asiel wordt verleend wanneer hij uit een veilig land komt, niet van toepassing in het hoofdgeding. Het verwees dienaangaande naar de uitzonderingsbepaling in § 26 bis, lid 1, derde volzin, punt 2, AsylG, op grond waarvan de regel van het veilige land buiten beschouwing blijft wanneer, zoals in casu, de Bondsrepubliek Duitsland op grond van het Unierecht de verantwoordelijke lidstaat is geworden. Aangezien het asielverzoek in het hoofdgeding was ingediend vóór 20 juli 2015, was volgens deze rechter richtlijn 2005/85 van toepassing. Ingevolge artikel 25, lid 2, van deze richtlijn mag een asielverzoek enkel zonder inhoudelijke beoordeling worden afgewezen wanneer de betrokken persoon in een andere lidstaat als vluchteling is erkend.

32. De Bondsrepubliek Duitsland heeft tegen deze uitspraak beroep in Revision ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht. Zij stelt onder meer dat het asielverzoek in het hoofdgeding niet-ontvankelijk is krachtens § 29, lid 1, punt 2, AsylG, waarvan de inhoud overeenkomt met die van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32, aangezien aan verzoeker internationale bescherming is toegekend in Polen.

33. Magamadov stelt zich op het standpunt dat zijn op 19 juni 2012 ingediende asielverzoek wel degelijk ontvankelijk is, omdat de Poolse Republiek hem niet de vluchtelingenstatus heeft toegekend maar slechts subsidiaire bescherming.

34. De verwijzende rechter merkt op dat het besluit van het Bundesamt van 23 juni 2014 is vastgesteld vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2013/32 en dat de Dublin II-verordening en niet de Dublin III-verordening van toepassing is op de feiten van het hoofdgeding.

35. In deze omstandigheden heeft het Bundesverwaltungsgericht besloten de behandeling te schorsen en het Hof te verzoeken om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Verzet de overgangsbepaling in artikel 52, eerste alinea, van richtlijn 2013/32/EU zich tegen de toepassing van een nationale regeling ter omzetting van artikel 33, lid 2, onder a), van deze richtlijn – waarbij een ruimere bevoegdheid wordt verleend dan bij de vorige regeling – volgens welke een verzoek om 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 van toepassing is op vóór 20 juli 2015 ingediende verzoeken?

Geldt dit in elk geval wanneer het asielverzoek ingevolge artikel 49 van de Dublin III-]verordening [...] nog ten volle onder [de Dublin II-]verordening [...] valt?

2) Staat de overgangsbepaling in artikel 52, eerste alinea, van richtlijn 2013/32 de lidstaten in het bijzonder toe om de ruimere bevoegdheid die wordt verleend door artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 met terugwerkende kracht aan te wenden, waardoor ook asielverzoeken die vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2013/32 en vóór de omzetting van deze ruimere bevoegdheid in nationaal recht zijn ingediend maar waarop ten tijde van de omzetting nog geen definitief besluit is genomen, niet-ontvankelijk zijn?”

III. Procedure bij het Hof

36. Bij beslissing van de president van het Hof van 9 juni 2017 zijn de zaken C-297/17, C-318/17 en C-319/17 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het eindarrest, omdat de prejudiciële vragen in deze drie zaken identiek zijn.

37. De verwijzende rechter heeft het Hof verzocht om deze zaken te behandelen volgens de versnelde procedure overeenkomstig artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Op 14 juli 2017 heeft de president van het Hof beslist om dit verzoek niet in te willigen.

38. De verwijzende rechter heeft het Hof eveneens verzocht om zaak C-438/17 te behandelen volgens de versnelde procedure overeenkomstig artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Op 19 september 2017 heeft de president van het Hof beslist om dit verzoek niet in te willigen.

39. Bij beslissing van het Hof van 30 januari 2018 zijn de zaken C-297/17, C-318/17, C-319/17 en C-438/17 gevoegd voor de mondelinge behandeling en voor het eindarrest.

40. In de zaken C-297/17, C-318/17 en C-319/17 zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door verzoekers in het hoofdgeding, de Duitse, de Franse en de Poolse regering alsook de Europese Commissie.

41. In zaak C-438/17 zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de Duitse, de Poolse en de Hongaarse regering alsook de Commissie.

42. Tijdens de gemeenschappelijke terechtzitting van 8 mei 2018 in zaak C-163/17 en de gevoegde zaken C-297/17, C-318/17, C-319/17 en C-438/17 hebben verzoekers in het hoofdgeding in die zaken, het Bundesamt, de Duitse, de Belgische, de Italiaanse en de Nederlandse regering alsook de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie mondelinge opmerkingen gemaakt.

IV. Analyse

A. Eerste prejudiciële vraag in de zaken C-297/17, C-318/17 en C-319/17 en de twee prejudiciële vragen in zaak C-438/17

43. De eerste prejudiciële vraag in de zaken C-297/17, C-318/17 en C-319/17, en de twee prejudiciële vragen in zaak C-438/17 hebben betrekking op de uitlegging van de overgangsbepaling van richtlijn 2013/32, te weten artikel 52, eerste alinea, ervan. Zij strekken er in wezen toe, vast te stellen welke van de twee richtlijnen, richtlijn 2013/32 dan wel richtlijn 2005/85, van toepassing is op het asielverzoek van 29 november 2013 van verzoekers in het hoofdgeding in de zaken C-297/17, C-318/17 en C-319/17, en op het asielverzoek van 19 juni 2012 van verzoeker in het hoofdgeding in

zaak C-438/17.⁹

44. Volgens de verwijzende rechter is een asielverzoek niet-ontvankelijk op grond van § 29, lid 1, punt 2, AsylG, houdende omzetting van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32, wanneer een andere lidstaat van de Unie reeds internationale bescherming aan de vreemdeling heeft toegekend. Hij voegt hieraan toe dat § 77, lid 1, AsylG „op zich voorschrijft dat § 29, lid 1, punt 2, AsylG wordt toegepast op verzoeken die vóór de inwerkingtreding ervan zijn ingediend, voor zover op deze verzoeken nog geen definitief besluit is genomen. [...] Het vertrouwen dat de betrokkenen erin mogen stellen dat de oude rechtsregeling blijft gelden, weegt volgens deze rechter minder zwaar dan het doel dat met de nieuwe regeling wordt nagestreefd, namelijk om overeenkomstig artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 te voorkomen dat secundaire migratie plaatsvindt nadat bescherming is toegekend” (zie punt 20 van het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-297/17).

45. Opmerking verdient dat de lidstaten volgens artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 een verzoek om internationale bescherming, dat wil zeggen een verzoek ter verkrijging van de vluchtelingenstatus of de subsidiaire-beschermingsstatus, als niet-ontvankelijk mogen beschouwen wanneer internationale bescherming is toegekend door een andere lidstaat.¹⁰

46. Daarentegen konden de lidstaten op grond van artikel 25, lid 2, onder a), van richtlijn 2005/85¹¹ een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk achten wanneer de *vluchtelingenstatus* was toegekend door een andere lidstaat. Volgens deze bepaling kon derhalve een verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus niet niet-ontvankelijk worden geacht, indien door een andere lidstaat de subsidiaire-beschermingsstatus was toegekend.¹²

47. Hieruit volgt dat er een duidelijk onderscheid bestaat tussen deze twee bepalingen, aangezien de lidstaten over een ruimere bevoegdheid beschikken om een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk te verklaren krachtens artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 dan krachtens artikel 25, lid 2, onder a), van richtlijn 2005/85.¹³ Wat de ontvankelijkheid van de verzoeken om internationale bescherming betreft, is het dus van belang te weten welke van deze richtlijnen van toepassing is op de zaken in het hoofdgeding.

⁹ De verwijzende rechter merkt op dat „de Uniewetgever [...] namelijk in artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 de in artikel 25, lid 2, onder a), van richtlijn 2005/85 bedoelde bevoegdheid om een asielverzoek niet-ontvankelijk te verklaren, [heeft] verruimd door de lidstaten in staat te stellen een asielverzoek voortaan ook niet-ontvankelijk te verklaren wanneer door een andere lidstaat subsidiaire bescherming is toegekend” (zie punt 15 van het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-297/17). Tijdens de gemeenschappelijke terechtzitting van 8 mei 2018 heeft de regering van het Verenigd Koninkrijk de uitlegging door de verwijzende rechter van artikel 25, lid 2, onder a), van richtlijn 2005/85 betwist. Onder verwijzing naar artikel 3, lid 3, van richtlijn 2005/85 stelde zij onder meer dat, wanneer een lidstaat een gemeenschappelijke procedure voor asielverzoeken en verzoeken om subsidiaire bescherming volgt, hij de richtlijn gedurende de gehele procedure dient toe te passen. Derhalve moet, aldus de regering van het Verenigd Koninkrijk, artikel 25, lid 2, onder a), van richtlijn 2005/85 in die zin worden uitgelegd dat een lidstaat een asielverzoek als niet-ontvankelijk mag beschouwen wanneer een andere lidstaat subsidiaire bescherming heeft toegekend. Ik kan mij niet in deze uitlegging vinden. Afgezien van het feit dat artikel 25, lid 2, onder a), van richtlijn 2005/85 uitdrukkelijk doelt op de vluchtelingenstatus, verwacht de regering van het Verenigd Koninkrijk de procedure tot toekenning van de vluchtelingenstatus of van de subsidiaire-beschermingsstatus in de lidstaten mijns inziens met de vluchtelingenstatus of de subsidiaire-beschermingsstatus.

¹⁰ Volgens punt 43 van het arrest van 17 maart 2016, *Mirza* (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188), „beoogt [artikel 33 van richtlijn 2013/32] de verplichting van de verantwoordelijke lidstaat om een verzoek om internationale bescherming te behandelen, te verlichten door te omschrijven in welke gevallen een dergelijk verzoek niet-ontvankelijk wordt geacht”. De in artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 bedoelde niet-ontvankelijkheidsgrond stelt de lidstaten in staat om verzoeken om internationale bescherming zonder inhoudelijke behandeling af te wijzen.

¹¹ Richtlijn 2005/85 is met ingang van 21 juli 2015 ingetrokken bij artikel 53 van richtlijn 2013/32.

¹² De verwijzende rechter merkt op dat § 29, lid 1, punt 2, AsylG weliswaar voldoet aan de vereisten van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32, maar dat deze bepaling op dit punt „onverenigbaar” is met artikel 25, lid 2, onder a), van richtlijn 2005/85. Volgens deze laatste bepaling „[kunnen] [de] lidstaten [...] een asielverzoek uit hoofde van dit artikel als niet-ontvankelijk beschouwen [...] wanneer een andere lidstaat de vluchtelingenstatus heeft toegekend”.

¹³ Volgens de Poolse regering volgt expliciet uit een vergelijking van de twee bepalingen, te weten artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 en artikel 25, lid 2, onder a), van richtlijn 2005/85, dat richtlijn 2013/32 de bevoegdheden van de lidstaten om een verzoek niet-ontvankelijk te achten, heeft verruimd. Voortaan kan een verzoek niet alleen niet-ontvankelijk worden verklaard wanneer aan de verzoeker de vluchtelingenstatus is toegekend in een andere lidstaat, maar ook wanneer hij daar subsidiaire bescherming geniet. Krachtens richtlijn 2005/85 daarentegen kon een verzoek slechts niet-ontvankelijk worden geacht, aldus deze regering, wanneer aan de verzoeker de vluchtelingenstatus was toegekend in een andere lidstaat.

48. Dienaangaande bepaalt artikel 52, eerste alinea, eerste volzin, van richtlijn 2013/32 dat de lidstaten de nationale bepalingen ter omzetting van onder meer artikel 33 van voornoemde richtlijn toepassen op verzoeken om internationale bescherming die zijn ingediend en op de procedures tot intrekking van de internationale bescherming die zijn ingeleid *na* 20 juli 2015¹⁴ „of een eerdere datum”.

49. Uit de voorbereidende werkzaamheden van richtlijn 2013/32 blijkt dat de zinsnede „of een eerdere datum”, die niet voorkwam in de tekst van het voorstel van de Commissie [COM(2009) 554], door de Raad in eerste lezing is toegevoegd aan het eind van artikel 52, eerste alinea, eerste volzin, van richtlijn 2013/32.¹⁵

50. Deze toevoeging ligt ten grondslag aan de onderhavige verzoeken om een prejudiciële beslissing. Geconstateerd moet worden dat deze bepaling een klassiek voorbeeld is van gebrekkig geformuleerde wetgeving of besluiteloosheid. Het heeft geleid tot tal van juridische procedures en daarmee tot een aanzienlijke verspilling van middelen op nationaal en Europees niveau, om nog maar te zwijgen van de beproevingen, al was het maar wat de termijnen betreft, die de betrokken justitiabelen moesten doorstaan boven op hun andere problemen.

51. Zonder deze zinsnede zou artikel 52, eerste alinea, eerste volzin, van richtlijn 2013/32 namelijk volkomen duidelijk zijn en zou 20 juli 2015 de enige relevante datum zijn aan de hand waarvan wordt bepaald welke richtlijn van toepassing is. Wat heeft het bovendien voor zin om de bewoordingen „na 20 juli 2015” te handhaven, indien tevens wordt gedoeld op verzoeken die vóór die datum zijn ingediend?

52. Teneinde uit te maken of de datum van 20 juli 2015 relevant blijft voor de vaststelling van de toepasselijkheid *ratione temporis* van richtlijn 2013/32, moet artikel 52, eerste alinea, van richtlijn 2013/32 naar mijn mening in zijn geheel worden gelezen, zoals de Poolse regering en de Commissie hebben opgemerkt.

53. Volgens artikel 52, eerste alinea, tweede volzin, van richtlijn 2013/32 zijn verzoeken die zijn ingediend vóór 20 juli 2015 en procedures tot intrekking van de vluchtelingenstatus die zijn ingeleid vóór die datum, onderworpen aan de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die krachtens richtlijn 2005/85 zijn vastgesteld.

54. Uit deze volkomen duidelijk geredigeerde en dwingende bepaling volgt dat de asielverzoeken van verzoekers in het hoofdeding, die vóór 20 juli 2015 zijn ingediend, zijn onderworpen aan de krachtens richtlijn 2005/85 vastgestelde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen.¹⁶ Indien de zinsnede „of een eerdere datum” aan het eind van artikel 52, eerste alinea, eerste volzin, van richtlijn 2013/32 aldus moest worden uitgelegd dat het de lidstaten de mogelijkheid laat om de nationale bepalingen ter omzetting van richtlijn 2013/32 toe te passen op verzoeken die zijn ingediend vóór 20 juli 2015, zou dit haaks staan op het bepaalde in artikel 52, eerste alinea, tweede volzin, van richtlijn 2013/32 en afbreuk doen aan de duidelijke betekenis ervan.

14 Opgemerkt zij dat overeenkomstig artikel 51, lid 1, van richtlijn 2013/32 artikel 33 ervan uiterlijk op 20 juli 2015 diende te worden omgezet. Voorts is richtlijn 2005/85 overeenkomstig artikel 53 van richtlijn 2013/32 met ingang van 21 juli 2015 ingetrokken. In de zaken in het hoofdeding is subsidiaire bescherming toegekend en zijn verzoeken om toekenning van de vluchtelingenstatus ingediend vóór 20 juli 2015.

15 Zie artikel 52 van standpunt (EU) nr. 7/2013 van de Raad in eerste lezing met het oog op de aanneming van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking), door de Raad vastgesteld op 6 juni 2013 (PB 2013, C 179 E, blz. 27).

16 Gelet op het dwingende karakter van artikel 52, eerste alinea, tweede volzin, van richtlijn 2013/32, kunnen nationale bepalingen zoals § 77, lid 1, AsylG niet de temporele werkingsfeer van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 en artikel 25, lid 2, onder a), van richtlijn 2005/85 bepalen.

55. Ik zie niet in waarom we de duidelijke betekenis van artikel 52, eerste alinea, tweede volzin, van richtlijn 2013/32 zouden moeten „opofferen” ten gunste van een zinvolle betekenis van de bewoordingen „of een eerdere datum”, die onduidelijkheid hebben geschapen en zelfs een tegenstrijdigheid in de eerste volzin van dezelfde alinea hebben geïntroduceerd. Aangezien richtlijn 2013/32 op het betwiste punt restrictiever is dan richtlijn 2005/85, kan het argument van de Commissie dat artikel 52, eerste alinea, eerste volzin, van richtlijn 2013/32 toestaat dat de bepalingen van deze richtlijn die gunstiger zijn voor asielzoekers met terugwerkende kracht worden toegepast¹⁷, zonder meer terzijde worden geschoven.

56. De enige logische uitlegging van artikel 52, eerste alinea, eerste volzin, van richtlijn 2013/32 is derhalve dat verzoeken die zijn ingediend *na* 20 juli 2015 en procedures tot intrekking van de vluchtelingenstatus die zijn ingeleid *na* die datum, onderworpen zijn aan de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die zijn vastgesteld ter omzetting van richtlijn 2013/32.

57. Met zijn eerste vraag in zaak C-438/17 wil de verwijzende rechter tevens vernemen of de omstandigheid dat het in juni 2012 ingediende asielerzoek van verzoeker in het hoofdgeding in deze zaak nog volledig onder de Dublin II-verordening valt¹⁸, relevant is voor de uitlegging van artikel 52, eerste alinea, eerste volzin, van richtlijn 2013/32. De verwijzende rechter is namelijk van oordeel dat de toepasselijkheid van de Dublin II-verordening in de onderhavige zaak zich ertegen kan verzetten dat de nationale bepaling¹⁹ die op basis van de ruimere bevoegdheid in artikel 33, lid 2, onder a), van voornoemde richtlijn is vastgesteld, met terugwerkende kracht wordt toegepast.²⁰

58. Aangezien uit mijn antwoord in punt 54 van deze conclusie voortvloeit dat artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 niet van toepassing is vóór 20 juli 2015, op welke datum de Dublin III-verordening reeds van kracht was, is de vraag of de Dublin II-verordening zich verzet tegen de toepassing met terugwerkende kracht van de nationale bepaling die is vastgesteld op basis van de ruimere bevoegdheid in artikel 33, lid 2, onder a), van voornoemde richtlijn, niet aan de orde.

59. Met zijn tweede vraag in zaak C-438/17 wil de verwijzende rechter weten of artikel 52, eerste alinea, van richtlijn 2013/32 toestaat dat de ruimere bevoegdheid die wordt verleend door artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32, met terugwerkende kracht wordt aangewend ten aanzien van asielerzoeken waarop ten tijde van de aanwending van deze bevoegdheid nog niet was beslist en die reeds vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2013/32 waren ingediend.²¹

17 De Commissie is van mening dat de bepalingen van richtlijn 2013/32 en de nationale maatregelen ter omzetting daarvan slechts kunnen worden toegepast op verzoeken die zijn ingediend vóór 20 juli 2015 wanneer zij gunstiger zijn voor asielzoekers dan die van richtlijn 2005/85 – waardoor zij stroken met het in artikel 5 van richtlijn 2005/85 neergelegde beginsel van de meest gunstige behandeling. Volgens de Commissie kan de formulering „of een eerdere datum” dus enkel in die gevallen een praktische betekenis hebben. Ter terechtzitting van 8 mei 2018 heeft de raadsman van Magamadov (C-438/17) betoogd dat de formulering „of een eerdere datum” doelde op een vroegtijdige omzetting van richtlijn 2013/32.

18 De Dublin III-verordening is in werking getreden op 1 januari 2014.

19 Namelijk § 29, lid 1, punt 2, AsylG.

20 Volgens de verwijzende rechter zou „dan immers de Bondsrepubliek Duitsland krachtens de Dublin-regels internationaal verantwoordelijk kunnen zijn (of worden) voor de inhoudelijke behandeling van en de beslissing op een (nieuw) asielerzoek strekkend tot verkrijging van de (ruimere) bescherming als vluchteling, een verzoek dat zij niet inhoudelijk zou hoeven te onderzoeken en waarop zij geen besluit zou hoeven te nemen volgens de bepaling waarbij artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 met terugwerkende kracht is omgezet. De bewoordingen van artikel 33, lid 1, van richtlijn 2013/32, die uitsluitend betrekking hebben op de Dublin III-verordening, zouden ervoor kunnen pleiten dat de bepaling in elk geval niet kan worden toegepast op gevallen die nog volledig onder de Dublin II-verordening vallen”. (Punt 16 van het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-438/17).

21 De verwijzende rechter heeft deze vraag gesteld omdat, in tegenstelling tot de asielerzoeken in de zaken C-297/17, C-318/17 en C-319/17, die zijn ingediend op 29 november 2013, het asielerzoek van Magamadov van 19 juni 2012 is ingediend vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2013/32. Overeenkomstig artikel 54 van richtlijn 2013/32 „[treedt] [d]eze richtlijn [...] in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*”. Richtlijn 2013/32 is op 29 juni 2013 bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

60. Aangezien uit mijn antwoord in punt 54 van deze conclusie voortvloeit dat artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 niet van toepassing is vóór 20 juli 2015, is de vraag of artikel 52, eerste alinea, eerste volzin, van richtlijn 2013/32 toestaat dat de ruimere bevoegdheid in artikel 33, lid 2, onder a), van voornoemde richtlijn met terugwerkende kracht wordt aangewend ten aanzien van asielverzoeken waarop ten tijde van de aanwending van deze bevoegdheid nog niet was beslist en die reeds vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2013/32 waren ingediend, evenmin aan de orde.

61. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat artikel 52, eerste alinea, van richtlijn 2013/32 zich verzet tegen de toepassing op verzoeken om internationale bescherming die vóór 20 juli 2015 zijn ingediend, van een nationale regeling ter omzetting van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 die in een niet-ontvankelijkheidsgrond voorziet wanneer aan de verzoeker subsidiaire bescherming is toegekend in een andere lidstaat. De omstandigheid dat het asielverzoek op grond van artikel 49 van de Dublin III-verordening nog volledig binnen de werkingssfeer van de Dublin II-verordening valt of dat het asielverzoek is ingediend vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2013/32 en vóór de omzetting ervan in nationaal recht, doet niet ter zake.

62. Geconstateerd moet worden dat het antwoord op de eerste prejudiciële vraag in de zaken C-297/17, C-318/17 en C-319/17, en op de twee vragen in zaak C-438/17 ertoe leidt dat de overige prejudiciële vragen van de verwijzende rechter in de zaken C-297/17, C-318/17 en C-319/17 zonder voorwerp zijn geraakt. Ik zal deze vragen derhalve slechts onderzoeken voor het geval dat het Hof het door mij voorgestelde antwoord op de eerste vraag niet zou overnemen.

B. Tweede vraag in de zaken C-297/17, C-318/17 en C-319/17

63. Met deze prejudiciële vraag, die specifiek betrekking heeft op de uitlegging van artikel 33 van richtlijn 2013/32, wil de verwijzende rechter weten of de lidstaten het recht hebben om te kiezen om een asielverzoek hetzij niet in behandeling te nemen krachtens de Dublin II- en de Dublin III-verordening op grond dat deze verordeningen een andere lidstaat aanwijzen die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming²², hetzij niet-ontvankelijk te verklaren op grond van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32.²³

64. Naar mijn mening volgt duidelijk uit de bewoordingen van artikel 33, lid 1, van richtlijn 2013/32 en met name uit de zinsnede „[n]aast de gevallen waarin een verzoek niet in behandeling wordt genomen overeenkomstig [de Dublin III-]verordening”, dat een lidstaat het recht heeft om te kiezen om hetzij een asielverzoek niet in behandeling te nemen op grond dat een andere lidstaat verantwoordelijk is, hetzij het verzoek niet-ontvankelijk te verklaren op grond van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32.

22 Opgemerkt zij dat het Hof in punt 42 van de beschikking van 5 april 2017, Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273) voor recht heeft verklaard „dat de bepalingen en de beginselen van [de Dublin III-]verordening [...] die direct of indirect de termijnen regelen voor de indiening van een verzoek tot terugname, niet van toepassing zijn in een situatie [...] waarin een derdelander in een lidstaat een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, nadat hem in een andere lidstaat subsidiaire bescherming was verleend”. Het Hof heeft zich in deze beschikking echter niet uitgesproken over de vraag of de lidstaten het recht hebben om te kiezen om een asielverzoek hetzij niet in behandeling te nemen krachtens de Dublin III-verordening, hetzij niet-ontvankelijk te verklaren op grond van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32.

23 Volgens de Commissie kan deze vraag „worden verklaard door het feit dat het Duitse recht in § 29, lid 1, punt 1a), AsylG voorziet in een niet-ontvankelijkheidsgrond *wanneer* een andere lidstaat krachtens de bepalingen van de [Dublin III-]verordening verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek” (punt 22 van de opmerkingen van de Commissie; cursivering van mij).

65. Ik schaar mij hier achter de Commissie, die in haar opmerkingen stelt²⁴ dat artikel 33, lid 1, van richtlijn 2013/32 geen voorrang of hiërarchie schept tussen de voorschriften ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat en de in artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 bedoelde niet-ontvankelijkheidsgronden. Derhalve is een lidstaat niet verplicht om eerst te onderzoeken of hij al dan niet verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, en mag hij dit verzoek afwijzen wegens een van de in artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 bedoelde niet-ontvankelijkheidsgronden. Bij ontstentenis van een voorrang of hiërarchie tussen de betrokken regels, dringt deze keuzevrijheid zich ook op om redenen van proceseconomie.

C. Derde en vierde vraag in de zaken C-297/17, C-318/17 en C-319/17

66. Met zijn derde vraag in de zaken C-297/17, C-318/17 en C-319/17 wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 zich ertegen verzet dat een lidstaat een bij hem ingediend asielverzoek van een verzoeker waaraan een andere lidstaat reeds subsidiaire bescherming heeft verleend, niet-ontvankelijk verklaart wanneer, enerzijds, de asielprocedure in die andere lidstaat werd en nog steeds wordt gekenmerkt door structurele tekortkomingen en, anderzijds, de levensomstandigheden voor personen met een subsidiaire beschermingsstatus in die lidstaat in strijd zijn met artikel 4 van het Handvest en artikel 3 EVRM of niet voldoen aan de vereisten van de artikelen 20 en volgende van richtlijn 2011/95, zonder evenwel in strijd te zijn met artikel 4 van het Handvest.

67. Met zijn vierde vraag in de zaken C-297/17, C-318/17 en C-319/17 wil de verwijzende rechter weten of het Unierecht zich ertegen verzet dat een lidstaat een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk verklaart uit hoofde van artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 wanneer de personen aan wie deze internationale bescherming is toegekend, 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 en zonder dat dit in strijd is met artikel 4 van het Handvest.

68. Opgemerkt zij dat het verzoek om een prejudiciële beslissing geen *enkele* informatie bevat over de procedure tot toekenning van internationale bescherming in Bulgarije of over de levensomstandigheden van personen die in die lidstaat internationale bescherming genieten.

69. Ik zal het tweede onderdeel van de derde vraag in de zaken C-297/17, C-318/17 en C-319/17 tezamen met de vierde vraag onderzoeken; vervolgens zal ik het eerste onderdeel van de derde vraag bespreken.

1. Tweede onderdeel van de derde vraag en vierde vraag

70. Deze prejudiciële vraag van de verwijzende rechter strekt ertoe te vernemen of „het Unierecht verlangt dat het volgende verzoek van een persoon aan wie in een andere lidstaat subsidiaire bescherming is verleend, in weerwil van een nationale bepaling ter omzetting van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 wordt onderzocht wanneer de levensomstandigheden voor personen met een subsidiaire beschermingsstatus in die lidstaat in strijd zijn met artikel 4 van het Handvest [en] [...] artikel 3 EVRM of niet aan de vereisten van de artikelen 20 en volgende van richtlijn 2011/95 voldoen omdat zij onder de daarin voorgeschreven drempel liggen”.

²⁴ Verzoekers in het hoofdgeding in de zaken C-297/17, C-318/17 en C-319/17 stellen zich op het standpunt dat de Dublin III-verordening niet meer van toepassing kan zijn wanneer, zoals in casu, de lidstaat die krachtens de Dublin II-verordening is aangewezen als de verantwoordelijke lidstaat, heeft geweigerd om de betrokkene over te nemen. De Duitse regering meent dat de Dublin III-verordening niet meer van toepassing is wanneer aan de vluchtelingen reeds internationale bescherming is toegekend. Naar haar mening onderscheidt artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 twee gevallen waarin een inhoudelijke behandeling van een asielverzoek achterwege blijft: niet-ontvankelijkheid krachtens de bepalingen van de Dublin III-verordening en niet-ontvankelijkheid wegens een van de gronden van artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32. Volgens deze regering is er dus geen samenloop van beide regelingen noch bestaat er dienaangaande een keuzemogelijkheid.

a) *Inleidende opmerkingen over artikel 4 van het Handvest*

71. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moeten de regels van afgeleid Unierecht in overeenstemming met de door het Handvest gewaarborgde grondrechten worden uitgelegd en toegepast. Het in artikel 4 van het Handvest neergelegde verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen is in dat verband van wezenlijk belang, aangezien het absoluut is, omdat het nauw is verbonden met de eerbiediging van de in artikel 1 van het Handvest bedoelde menselijke waardigheid.²⁵

72. Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel is opgezet in een context waarin mag worden aangenomen dat alle staten die aan dit stelsel deelnemen, ongeacht of het om lidstaten of derde landen gaat, de grondrechten eerbiedigen, daaronder begrepen de rechten die het Verdrag van Genève, het Protocol van 1967 of het EVRM als grondslag hebben, en dat er in dit opzicht wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten kan bestaan. In die omstandigheden heeft het Hof geoordeeld dat moet worden aangenomen dat de behandeling van asielzoekers in elke lidstaat in overeenstemming is met de eisen van het Handvest, met het Verdrag van Genève en met het EVRM.²⁶

73. Ondanks dit vermoeden van overeenstemming heeft het Hof eveneens voor recht verklaard, dat niet kan worden uitgesloten dat de werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel in de praktijk in een bepaalde lidstaat grote moeilijkheden ondervindt, zodat een ernstig risico bestaat dat asielzoekers, wanneer zij aan deze lidstaat worden overgedragen, worden behandeld op een wijze die hun grondrechten schendt.²⁷

74. In punt 99 van het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), verduidelijkt het Hof dat „de toepassing van [de Dublin III-]verordening [...] op basis van een onweerlegbaar vermoeden dat de grondrechten van de asielzoeker in de lidstaat die normaal gesproken bevoegd is om zijn asielverzoek te behandelen worden geëerbiedigd, onverenigbaar is met de verplichting van de lidstaten om [de Dublin III-]verordening [...] conform de grondrechten uit te leggen en toe te passen”. Derhalve is er sprake van een weerlegbaar vermoeden van overeenstemming.

75. Het Hof heeft in de punten 86 tot en met 94 en 106 van zijn arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), eveneens opgemerkt dat de overdracht van asielzoekers in het kader van het Dublin-systeem in bepaalde omstandigheden onverenigbaar kan zijn met het verbod van artikel 4 van het Handvest. Zo heeft het geoordeeld dat een asielzoeker een reëel risico op onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van dat artikel zou lopen in het geval van overdracht aan een lidstaat ten aanzien waarvan ernstig moet worden gevreesd dat *het systeem van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers er tekortschieten*. Op grond van het in voornoemd artikel neergelegde verbod mogen de lidstaten dus in het kader van het Dublin-systeem geen overdracht aan een lidstaat verrichten wanneer zij niet onkundig kunnen zijn van het bestaan van dergelijke tekortkomingen in die lidstaat.²⁸

²⁵ Zie arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Volgens het Hof correspondeert het in artikel 4 van het Handvest neergelegde verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen met dat van artikel 3 van het EVRM en zijn in zoverre de inhoud en reikwijdte ervan volgens artikel 52, lid 3, van het Handvest dezelfde als die welke er door dat verdrag aan worden toegekend (arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 67). Voorts volgt uit artikel 15, lid 2, van het EVRM dat niet mag worden afgeweken van artikel 3, en heeft het Hof bevestigd dat de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna ook: „EHRM”) inzake artikel 3 van het EVRM in aanmerking moet worden genomen bij de uitlegging van artikel 4 van het Handvest (arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 68).

²⁶ Zie in die zin arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 78-80).

²⁷ Zie arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 81).

²⁸ Zie ook in die zin arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 60 en aangehaalde rechtspraak).

76. Het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), is gewezen in een situatie die vergelijkbaar was met die in het arrest van het EHRM van 21 januari 2011, M. S. S. tegen België en Griekenland²⁹ betreffende artikel 3 van het EVRM, te weten de overdracht door de Belgische autoriteiten van een asielzoeker aan Griekenland, de lidstaat die verantwoordelijk was voor de behandeling van diens verzoek.³⁰ In punt 88 van voornoemd arrest, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), heeft het Hof vastgesteld dat het EHRM onder meer had geoordeeld dat het Koninkrijk België artikel 3 van het EVRM had geschonden door enerzijds de verzoeker bloot te stellen aan de risico's die de tekortkomingen in de asielprocedure in Griekenland meebrachten, aangezien de Belgische autoriteiten wisten of moesten weten dat deze verzoeker geen enkele garantie had dat de Griekse autoriteiten zijn asielverzoek met de nodige zorgvuldigheid zouden behandelen, en door anderzijds de verzoeker bewust bloot te stellen aan detentie- en leefomstandigheden die vernederende behandelingen vormden.³¹

77. Ofschoon de rechtspraak die voortvloeit uit het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), betreffende het bestaan van structurele tekortkomingen in de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in de aangezochte lidstaat, in 2013 is gecodificeerd in artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening, heeft het Hof niettemin voor recht verklaard dat daaruit niet kon worden afgeleid dat elke schending van een grondrecht door de verantwoordelijke lidstaat gevolgen heeft voor de verplichtingen van de overige lidstaten om de bepalingen van de Dublin III-verordening na te leven.³² Het zou namelijk niet in overeenstemming zijn met de doelstellingen en het systeem van de Dublin III-verordening, indien de geringste schending van de voorschriften inzake het gemeenschappelijk asielstelsel zou volstaan om de overdracht van een asielzoeker aan de lidstaat die normaliter bevoegd is, te beletten.³³

78. Met betrekking tot de risico's die zijn verbonden aan *de overdracht op zich* van een persoon die om internationale bescherming verzoekt, heeft het Hof in punt 65 van het arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), geoordeeld dat een overdracht slechts kan plaatsvinden in omstandigheden waarin het uitgesloten is dat deze een reëel risico inhoudt dat de betrokkene wordt onderworpen aan onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het

29 CE:ECHR:2011:0121JUD003069609.

30 Opmerking verdient dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, in het kader van het onderzoek van de opvangvoorzieningen in Griekenland van personen die om internationale bescherming verzoeken, rekening heeft gehouden met de verplichtingen die op de Griekse autoriteiten rustten krachtens richtlijn 2003/9/EG van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (PB 2003, L 31, blz. 18) (arrest van 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 263).

31 In zijn arrest heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat een situatie van *extreme armoede* problematisch kon zijn in het licht van artikel 3 EVRM. Het stelde vervolgens vast dat de situatie waarin de betrokken verzoeker verkeerde, bijzonder schrijnend was. Voorts wees het erop dat „verzoeker [naar eigen zeggen] maandenlang in een staat van extreme armoede had geleefd, waarin hij in geen enkele van de basisbehoeften had kunnen voorzien: voedsel, hygiëne en onderdak. Daarnaast leefde hij in constante angst voor beroving en geweld en was de situatie volstrekt uitzichtloos” (arrest van 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, §§ 252-254). In § 263 van dit arrest oordeelt het EHRM dat de Griekse autoriteiten „hebben verzuimd naar behoren rekening te houden met de kwetsbaarheid van verzoeker als asielaanvrager; op grond van hun passieve houding moeten zij derhalve verantwoordelijk worden gehouden voor de omstandigheden waarin hij maandenlang heeft verkeerd, dakloos, berooid, zonder toegang tot sanitaire voorzieningen en zonder middelen om in zijn basisbehoeften te kunnen voorzien. Het Hof is van oordeel dat verzoeker aan een vernederende behandeling is onderworpen die getuigt van een gebrek aan respect voor zijn waardigheid, en dat het geen twijfel lijdt dat deze situatie bij hem zodanige gevoelens van vrees, angst of minderwaardigheid heeft opgewekt dat dit tot wanhoop leidde. Dergelijke levensomstandigheden, gecombineerd met de geruime tijd dat hij in onzekerheid verkeerde en het totale gebrek aan uitzicht op een verbetering van zijn situatie, leveren een voldoende mate van ernst op om van een schending van artikel 3 [van het EVRM] te kunnen spreken.”

32 Zie arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 82).

33 Arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 84).

Handvest. Het Hof heeft in dit verband rekening gehouden met de bijzonder slechte gezondheidstoestand van de betrokkene³⁴, die ertoe kon leiden dat hij niet aan een andere lidstaat mocht worden overgedragen, zelfs indien geen sprake was van structurele tekortkomingen in de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in de verantwoordelijke lidstaat.

79. In punt 91 van het arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), heeft het Hof namelijk het argument van de Commissie dat uit artikel 3, lid 2, tweede alinea, van de Dublin III-verordening zou voortvloeien dat uitsluitend het bestaan van structurele tekortkomingen in de verantwoordelijke lidstaat van invloed is op de verplichting tot overdracht van een asielzoeker aan de verantwoordelijke lidstaat, uitdrukkelijk verworpen.³⁵

80. Het Hof heeft in dit verband de nadruk gelegd op het algemene karakter van artikel 4 van het Handvest, dat alle vormen van onmenselijke of vernederende behandeling verbiedt; het onderstreepte dat het kennelijk onverenigbaar met het absolute karakter van dat verbod zou zijn, indien lidstaten een reëel en bewezen risico op onmenselijke of vernederende behandelingen voor een asielzoeker niet in aanmerking hoefden te nemen met als argument dat dat risico niet voortvloeit uit een structurele tekortkoming in de verantwoordelijke lidstaat.³⁶

81. In punt 95 van het arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), wordt gepreciseerd dat de onmogelijkheid om in de omstandigheden van die zaak tot overdracht over te gaan „*volledig in overeenstemming is met het beginsel van wederzijds vertrouwen, aangezien deze onmogelijkheid geenszins afbreuk doet aan het vermoeden van eerbiediging van de grondrechten in elke lidstaat, maar juist waarborgt dat de lidstaten naar behoren rekening houden met de uitzonderlijke situaties die aan de orde zijn in [dat] arrest. Overigens zou de onmenselijke en vernederende behandeling die zich zou voordoen indien een lidstaat een asielzoeker in dergelijke omstandigheden zou overdragen, niet – direct of indirect – toerekenbaar zijn aan de autoriteiten van de verantwoordelijke lidstaat, maar enkel aan eerstgenoemde lidstaat.*”³⁷

34 In deze zaak heeft het Hof geoordeeld dat er geen ernstige gronden waren om te vrezen dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in de verantwoordelijke lidstaat structurele tekortkomingen bevatten. Niettemin heeft het Hof voor recht verklaard dat niet kon worden uitgesloten dat de overdracht van een asielzoeker met een bijzonder slechte gezondheidstoestand op zich voor de betrokkene een reëel risico op onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest kan inhouden, ongeacht de kwaliteit van de opvang en de zorg die aanwezig zijn in de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek. Het Hof oordeelde dat, in omstandigheden waarin de overdracht van een asielzoeker met een ernstige mentale of lichamelijke aandoening een reëel en bewezen risico op een aanzienlijke en onomkeerbare achteruitgang van de gezondheidstoestand van die asielzoeker zou inhouden, die overdracht een onmenselijke en vernederende behandeling in de zin van dat artikel zou vormen. Het voegde hieraan toe dat het aan de autoriteiten van de overdragende lidstaat en, in voorkomend geval, aan de rechterlijke instanties van die lidstaat staat om iedere ernstige twijfel over de weerslag van de overdracht op de gezondheidstoestand van de betrokkene weg te nemen door de nodige voorzorgsmaatregelen te treffen teneinde ervoor te zorgen dat de overdracht op zodanige wijze plaatsvindt dat de gezondheidstoestand van de betrokkene passend en voldoende kan worden beschermd. Indien die voorzorgsmaatregelen, gelet op de bijzondere ernst van de aandoening van de betrokken asielzoeker, niet zouden volstaan om te verzekeren dat zijn overdracht geen reëel risico zal inhouden op een aanzienlijke en onomkeerbare achteruitgang van zijn gezondheidstoestand, moeten de autoriteiten van de betrokken lidstaat de uitvoering van de overdracht van die persoon opschorten zolang hij door zijn toestand niet in staat is een dergelijke overdracht te ondergaan [arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punten 71, 73 en 96)].

35 Ik wijs erop dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in zijn arrest van 4 november 2014, Tarakhel tegen Zwitserland (CE:ECHR:2014:1104JUD002921712), heeft geoordeeld dat, teneinde na te gaan of de overdracht krachtens het Dublin-systeem van een persoon die om internationale bescherming verzoekt, een onmenselijke of vernederende behandeling vormde, moest worden onderzocht of er, gelet op de algehele situatie van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in de verantwoordelijke lidstaat en op de *bijzondere situatie van de verzoekers*, ernstige en bewezen gronden aanwezig zijn die doen vermoeden dat de verzoekers, indien zij naar Italië worden teruggestuurd, het risico lopen een met artikel 3 EVRM strijdige behandeling te ondergaan. Volgens dat Hof was de situatie in Italië ten tijde van de feiten geenszins vergelijkbaar met de situatie die ten tijde van de uitspraak van zijn arrest van 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), in Griekenland heerste en kan de benadering in deze zaak niet dezelfde zijn als die welke tot dat arrest heeft geleid. Niettemin heeft datzelfde Hof voor recht verklaard dat er sprake zou zijn van een schending van artikel 3 EVRM, indien de verzoekers (een echtpaar met zes minderjarige kinderen, waarvan de laatste bijzondere bescherming genieten wegens hun specifieke behoeften en hun extreme kwetsbaarheid) naar Italië werden teruggestuurd zonder dat de Zwitserse autoriteiten vooraf van de Italiaanse autoriteiten de individuele garantie hadden ontvangen dat de overname zou worden afgestemd op de leeftijd van de kinderen en dat het gezin bijeen zou blijven.

36 Zie arrest van 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, punt 93).

37 Cursivering van mij.

82. Deze voorzichtige benadering, waarin de nadruk wordt gelegd op de bescherming van de fundamentele beginselen en de mensenrechten, weerspiegelt ook de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. In § 126 van zijn arrest van 4 november 2014, Tarakhel tegen Zwitserland (CE:ECHR:2014:1104JUD002921712), herinnert dat Hof eraan dat „de grief van een persoon dat hij zou worden blootgesteld aan door artikel 3 [van het EVRM] verboden behandelingen indien hij werd teruggestuurd naar een derde land, zorgvuldig door een nationale rechter moet worden onderzocht”.

83. In tegenstelling tot de omstandigheden in de zaken die aanleiding hebben gegeven tot de arresten van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), en 16 februari 2017, C. K. e.a. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), waarbij het eerste geval betrekking had op structurele tekortkomingen in de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers, en het tweede geval op de overdracht als zodanig van een persoon die om internationale bescherming verzoekt, hebben de zaken C-297/17, C-318/17 en C-319/17 betrekking op de inaanmerkingneming van de situatie die zich zou kunnen voordoen *na* toekenning van internationale bescherming in de verantwoordelijke lidstaat.

84. Voorts hebben de onderhavige prejudiciële vragen geen betrekking op de Dublin III-verordening maar op de niet-ontvankelijkheidsgrond in artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32.

85. Deze nieuwe omstandigheden zijn nog niet eerder door het Hof onderzocht.

b) Toepassing van artikel 4 van het Handvest

86. Volgens artikel 51, lid 1, van het Handvest zijn de bepalingen van het Handvest uitsluitend gericht tot de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen.

87. Naar mijn mening dienen de lidstaten artikel 4 van het Handvest betreffende het verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen, dat een absoluut karakter heeft, te eerbiedigen wanneer zij zich beroepen op de niet-ontvankelijkheidsgrond van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32.³⁸

88. Op basis van het beginsel van wederzijds vertrouwen moet worden aangenomen dat de behandeling van personen die internationale bescherming genieten in elke lidstaat in overeenstemming is met de vereisten van het Handvest, het Verdrag van Genève en het EVRM.³⁹ Dit vermoeden van overeenstemming wordt versterkt wanneer de lidstaat niet alleen *de jure*⁴⁰ maar ook *de facto* de bepalingen van hoofdstuk VII van richtlijn 2011/95 („Kenmerken van de internationale bescherming”) omzet, waarin aan de betrokken persoon een niveau van sociale voorzieningen wordt geboden dat gelijkwaardig is aan of zelfs hoger is dan dat waarin het Verdrag van Genève voorziet.

89. Zoals ik echter reeds in punt 73 van deze conclusie heb vermeld, is dit vermoeden van overeenstemming, met onder meer artikel 4 van het Handvest, niet onweerlegbaar.

³⁸ Zie naar analogie arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 64-69).

³⁹ Arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 78-80).

⁴⁰ Volgens artikel 288 VWEU is de richtlijn voor de lidstaat namelijk verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat.

90. Naar mijn mening volgt naar analogie uit de §§ 253 en 254 van het arrest van het EHRM van 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), en punt 80 van het arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865), dat een lidstaat artikel 4 van het Handvest schendt wanneer personen die internationale bescherming genieten en die volledig afhankelijk zijn van overheidssteun, op een zodanige onverschilligheid van de autoriteiten stuiten dat zij in een situatie van ontberingen of behoeftigheid verkeren die dermate ernstig is dat het hun menselijke waardigheid aantast.

91. Met andere woorden, er zijn ernstige en aantoonbare gronden om aan te nemen dat personen die internationale bescherming genieten, als gevolg van hun levensomstandigheden in de lidstaat die krachtens de Dublin III-verordening de verantwoordelijke lidstaat is, een reëel risico lopen om aan onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest te worden onderworpen, wanneer zij zich in een *bijzonder ernstige situatie*⁴¹ bevinden die voortvloeit uit de structurele tekortkomingen die in deze lidstaat ten aanzien van hen bestaan.

92. In een dergelijke volkomen uitzonderlijke situatie kan een lidstaat de in artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 bedoelde niet-ontvankelijkheidsgrond niet op een verzoek om internationale bescherming toepassen en moet hij het bij hem ingediende verzoek om internationale bescherming in behandeling nemen.

93. Gelet op het voorgaande en met name het absolute karakter van het in artikel 4 van het Handvest neergelegde verbod op onmenselijke of vernederende behandelingen, ben ik van mening dat het Unierecht zich ertegen verzet dat een lidstaat de in artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 bedoelde niet-ontvankelijkheidsgrond toepast op een verzoek om internationale bescherming wanneer de levensomstandigheden van personen aan wie door een andere lidstaat subsidiaire bescherming is toegekend, in strijd zijn met artikel 4 van het Handvest.

c) Toepassing van de artikelen 20 en volgende van richtlijn 2011/95

94. Hoofdstuk VII van richtlijn 2011/95, dat betrekking heeft op de kenmerken van de internationale bescherming, bevat onder meer bepalingen inzake de toegang van personen die internationale bescherming genieten tot werk⁴², onderwijs⁴³, sociale voorzieningen⁴⁴ en gezondheidszorg⁴⁵, die voorschrijven dat zij op gelijke wijze worden behandeld als de eigen onderdanen van de lidstaat.

95. Voorts schrijft artikel 32 van richtlijn 2011/95 voor dat personen die internationale bescherming genieten, toegang tot huisvesting moeten hebben onder vergelijkbare voorwaarden als andere onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven.⁴⁶

96. Hieruit blijkt dat de bepalingen van hoofdstuk VII van richtlijn 2011/95 niet voorschrijven dat de sociale voorzieningen ten behoeve van personen die internationale bescherming genieten, van een bepaald niveau moeten zijn of een bepaalde drempel in acht moeten nemen; zij schrijven enkel een nationale behandeling voor of, in uitzonderingsgevallen, een behandeling die vergelijkbaar is met die van andere onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven.⁴⁷

41 Zie arrest van het EHRM van 21 januari 2011, M.S.S. tegen België en Griekenland (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), § 254.

42 Zie artikel 26 van richtlijn 2011/95. Zie ook de artikelen 17 tot en met 19 van het Verdrag van Genève.

43 Zie artikel 27 van richtlijn 2011/95 en artikel 22 van het Verdrag van Genève.

44 Zie artikel 29 van richtlijn 2011/95. Artikel 29, lid 2, van richtlijn 2011/95 bepaalt: „In afwijking van de algemene regel in lid 1, kunnen de lidstaten de sociale bijstand voor personen met de subsidiaire-beschermingsstatus beperken tot de meest fundamentele prestaties die wat niveau en toegangsvoorwaarden betreft moeten overeenkomen met die welke voor de eigen onderdanen gelden.” Zie ook artikelen 23 en 24 van het Verdrag van Genève.

45 Zie artikel 30 van richtlijn 2011/95. Zie ook artikel 24 van het Verdrag van Genève.

46 Zie ook artikel 21 van het Verdrag van Genève.

47 In het geval van de toegang tot huisvesting.

97. Bij gebreke van een echt beleid binnen de Unie op het gebied van internationale bescherming, met een eigen begroting, dat minimale en uniforme levensomstandigheden garandeert aan de personen aan wie deze bescherming is toegekend, weerspiegelen de bepalingen van hoofdstuk VII van richtlijn 2011/95 het in artikel 5, lid 3, VEU neergelegde subsidiariteitsbeginsel, doordat zij duidelijk rekening houden met de uiteenlopende niveaus van de sociale voorzieningen in de lidstaten.

98. Wat de situaties betreft waar een schending van de artikelen 20 en volgende van richtlijn 2011/95 wordt aangevoerd zonder dat zulks evenwel een schending van artikel 4 van het Handvest oplevert, deel ik de opvatting van de Franse regering dat het zou indruisen tegen het beginsel van wederzijds vertrouwen, dat ten grondslag ligt aan het gemeenschappelijk Europees asielsysteem, met inbegrip van het bepaalde in artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32, om van de bevoegde asielautoriteiten te verlangen dat zij een beoordeling maken van het niveau van de internationale bescherming en van de voorwaarden waaronder deze kan worden verkregen.⁴⁸

99. Bovendien verzet het Unierecht zich niet tegen de toepassing door een lidstaat van de in artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 bedoelde niet-ontvankelijkheidsgrond op een verzoek om internationale bescherming wanneer de personen aan wie internationale bescherming is toegekend, 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 de betrokken lidstaat en zonder dat dit een schending van artikel 4 van het Handvest oplevert. Luidens overweging 41 van richtlijn 2011/95 moet, „[o]m ervoor te zorgen dat personen die internationale bescherming genieten beter daadwerkelijk gebruik kunnen maken van de in deze richtlijn beschreven rechten en voordelen, [...] rekening worden gehouden met hun speciale behoeften en met de specifieke integratieproblemen waarmee zij worden geconfronteerd. *Het rekening houden met dergelijke zaken moet normalerwijze niet resulteren in een gunstigere behandeling dan voor de eigen onderdanen*, zonder afbreuk te doen aan de mogelijkheid voor de lidstaten om gunstiger normen vast te stellen of te handhaven.”⁴⁹

100. Anders zouden de lidstaten die hun verplichtingen uit hoofde van richtlijn 2011/95 met betrekking tot de kenmerken van de internationale bescherming wél nakomen of die naar verhouding genereuze sociale voorzieningen bieden, afgestraft worden.

101. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het Unierecht zich niet verzet tegen de toepassing door een lidstaat van de in artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 bedoelde niet-ontvankelijkheidsgrond op een verzoek om internationale bescherming wanneer de lidstaat die reeds subsidiaire bescherming aan de verzoeker heeft toegekend, niet voldoet aan de vereisten van de artikelen 20 en volgende van richtlijn 2011/95⁵⁰ zonder dat dit echter een schending van 4 van het Handvest oplevert, of wanneer de personen aan wie internationale bescherming is toegekend, 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 de betrokken lidstaat.

⁴⁸ Opgemerkt zij dat de verwijzende rechter *geen enkele informatie* verstrekt waaruit blijkt dat personen die internationale bescherming in Bulgarije genieten, worden gediscrimineerd ten opzichte van nationale onderdanen, met name op het gebied van socialebijstandsuitkeringen.

⁴⁹ Cursivering van mij.

⁵⁰ Onderstreept moet worden dat schendingen van de artikelen 20 e.v. van richtlijn 2011/95 aanleiding kunnen vormen tot het instellen van een beroep wegens niet-nakoming tegen de betrokken lidstaat krachtens artikel 258 VWEU. Bovendien kunnen de betrokkenen de rechten die zij aan de artikelen 20 e.v. van richtlijn 2011/95 ontleen, geldend maken voor de nationale rechter en de nationale autoriteiten.

2. Eerste onderdeel van de derde vraag

102. De verwijzende rechter vraagt zich af „of en onder welke voorwaarden artikel 18 van het Handvest, gelezen in samenhang met artikel 78 VWEU, kan vereisen dat een lidstaat het verzoek om internationale bescherming van een persoon aan wie in een andere lidstaat de subsidiaire-beschermingsstatus is toegekend maar die niet als vluchteling is erkend, in weerwil van een nationale bepaling ter omzetting van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 in behandeling neemt” wegens het bestaan van tekortkomingen in de asielprocedure in laatstgenoemde lidstaat.

103. In zijn verzoek om een prejudiciële beslissing zinspeelt de verwijzende rechter op tekortkomingen in de asielprocedure in Bulgarije, welk land „subsidiaire bescherming heeft toegekend, [...] op (voorzienbare) wijze weigert om de – gunstigere – status van vluchteling te verlenen [...] en verzuimt om volgende verzoeken nader te onderzoeken ondanks het bestaan van nieuwe feiten of omstandigheden die de waarschijnlijkheid aanzienlijk vergroten dat de verzoeker als vluchteling moet worden erkend (overeenkomstig artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/32)”. (Punt 32 van het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-297/17).

a) Opmerkingen van partijen

104. De Duitse regering meent dat, indien er „een verplichting zou bestaan om structurele tekortkomingen in de asielprocedure van een andere lidstaat te onderzoeken, deze verplichting toch op zijn minst zou zijn vermeld in richtlijn 2013/32”. Zij merkt op dat „dit echter niet het geval is en dat veeleer geldt dat een besluit van een lidstaat inzake de toekenning van internationale bescherming definitief wordt” (punt 62 van haar opmerkingen). Volgens deze regering kan alleen de Uniewetgever een dergelijke verplichting positiefrechtelijk opleggen en kan de niet-nakoming van deze door het Unierecht opgelegde verplichting slechts worden vastgesteld na afloop van een tegen deze lidstaat ingeleide niet-nakomingsprocedure.

105. De Franse regering is van mening dat slechts wanneer blijkt dat de reeds door een andere lidstaat toegekende internationale bescherming niet effectief is, dat wil zeggen indien de betrokkene in de lidstaat die hem bescherming heeft toegekend, een risico op vervolging of ernstige schade⁵¹ in de zin van richtlijn 2011/95 loopt, de lidstaat waarbij het nieuwe verzoek is ingediend moet onderzoeken of de verzoeker niet voldoet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de vluchtelingenstatus, alvorens te onderzoeken of hij recht heeft op subsidiaire bescherming.

106. Volgens de Poolse regering vereist artikel 33 van richtlijn 2013/32 dat de verzoeker die internationale bescherming in een andere lidstaat geniet, daar adequaat wordt beschermd, zodat de andere lidstaten zijn verzoek als niet-ontvankelijk mogen beschouwen en het zonder inhoudelijke behandeling mogen afwijzen. De omstandigheid dat een bevoegde nationale autoriteit constateert dat een verzoeker internationale bescherming in een andere lidstaat geniet, moet in beginsel volstaan om het verzoek niet inhoudelijk te hoeven behandelen. Alleen in zeer uitzonderlijke gevallen is de bevoegde nationale autoriteit verplicht een procedure strekkende tot inhoudelijke behandeling van het verzoek in te leiden. Het staat aan de bevoegde nationale autoriteit of rechter om uit te maken of in een individueel geval de structurele tekortkomingen in de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in een bepaalde lidstaat schending van artikel 4 van het Handvest opleveren, hetgeen een inhoudelijke behandeling van een verzoek om versterking van de internationale bescherming zou rechtvaardigen.

⁵¹ Zie artikel 15 van richtlijn 2011/95.

107. De Commissie meent dat tekortkomingen in de asielprocedures van de andere lidstaat bij de beoordeling door de eerste lidstaat (dat wil zeggen, in casu, Duitsland) buiten beschouwing mogen worden gelaten. Na de toekenning van subsidiaire bescherming in staat B en de niet-ontvankelijkverklaring van het verzoek om versterking van de internationale bescherming in staat A, is de asielprocedure afgerond. De betrokkene dient alsdan te worden behandeld overeenkomstig artikel 6, lid 2, 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.⁵² Volgens de Commissie verblijft de betrokkene illegaal op het grondgebied van lidstaat A, maar heeft hij in lidstaat B een verblijfsvergunning omdat hij aldaar subsidiaire bescherming geniet.

b) Analyse

108. De onderhavige prejudiciële vraag heeft betrekking op de ontvankelijkheid van een verzoek om „versterking” van de door een lidstaat toegekende subsidiaire bescherming door middel van de erkenning, in een andere lidstaat, van de vluchtelingenstatus. Er zij aan herinnerd dat de lidstaten op grond van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 een verzoek tot verkrijging van de vluchtelingenstatus niet-ontvankelijk kunnen verklaren⁵³ wanneer door een andere lidstaat de subsidiaire-beschermingsstatus is toegekend.

109. Afgezien van het feit dat de voorwaarden om als vluchteling te worden erkend (hoofdstuk III van richtlijn 2011/95) duidelijk verschillen van de voorwaarden die voor subsidiaire bescherming gelden (hoofdstuk V van richtlijn 2011/95), is de subsidiaire-beschermingsstatus in beginsel een lagere en minder veelomvattende status⁵⁴ dan de vluchtelingenstatus, onder meer wat het recht op verblijf⁵⁵ en het recht op sociale voorzieningen⁵⁶ aangaat. Dit onderscheid tussen de twee statussen van internationale bescherming komt nog sterker naar voren in de bewoordingen van artikel 78 VWEU.⁵⁷

110. Gelet op dit onderscheid tussen beide statussen bepaalt artikel 46, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2013/32 dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt, in de verantwoordelijke lidstaat over een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie van die lidstaat beschikt teneinde op te kunnen komen tegen een beslissing waarbij een verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus en/of de subsidiaire-beschermingsstatus ongegrond wordt verklaard.⁵⁸

52 PB 2008, L 348, blz. 98.

53 Het gaat hier om een mogelijkheid.

54 Artikel 3 van richtlijn 2011/95, dat als opschrift „Gunstiger normen” draagt, bepaalt: „De lidstaten kunnen ter bepaling van wie als vluchteling of als voor subsidiaire bescherming in aanmerking komend persoon wordt erkend en ter bepaling van de inhoud van de internationale bescherming, gunstiger normen vaststellen of handhaven indien die met deze richtlijn verenigbaar zijn.”

55 Zie artikel 24 van richtlijn 2011/95.

56 Zie artikel 29 van richtlijn 2011/95.

57 Artikel 78, lid 1, VWEU bepaalt dat „[d]e Unie [...] een gemeenschappelijk beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming [ontwikkelt], teneinde iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming behoeft, een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van non-refoulement te garanderen. Dit beleid moet in overeenstemming zijn met het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen alsmede met de andere toepasselijke verdragen.” Cursivering van mij. Voorts bepaalt artikel 78, lid 2, VWEU: „Voor de toepassing van lid 1 stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast voor een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat omvat: a) een *uniforme asielstatus* voor onderdanen van derde landen die in de hele Unie geldt; b) een *uniforme subsidiaire-beschermingsstatus voor onderdanen van derde landen die, als zij geen asiel krijgen in de Europese Unie, internationale bescherming behoeven.*” Cursivering van mij.

58 In punt 51 van het arrest van 17 december 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824), heeft het Hof voor recht verklaard dat „[d]e kenmerken van het in artikel [46 van richtlijn 2013/32] bedoelde beroep moeten [...] worden bepaald in overeenstemming met artikel 47 van het Handvest, dat een herbevestiging vormt van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming en volgens hetwelk eenieder wiens door het Unierecht gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, recht heeft op een doeltreffende voorziening in rechte, met inachtneming van de in dit artikel gestelde voorwaarden”.

111. Artikel 46, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2013/32 bepaalt namelijk dat „een lidstaat, indien de door hem verleende subsidiaire-beschermingsstatus *dezelfde rechten en voordelen biedt* als de vluchtelingenstatus uit hoofde van het recht van de Unie en het nationale recht, een beroep tegen een beslissing om een verzoek als ongegrond te beschouwen met betrekking tot de vluchtelingenstatus als *niet-ontvankelijk* [kan] beschouwen omdat de verzoeker er onvoldoende belang bij heeft om de procedures voort te zetten”⁵⁹.

112. Hieruit volgt dat de vluchtelingenstatus slechts bij uitzondering onderling uitwisselbaar is met de subsidiaire-beschermingsstatus.

113. Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel is opgezet in een context waarin mag worden aangenomen dat alle staten die aan dit stelsel deelnemen, ongeacht of het om lidstaten of derde landen gaat, de grondrechten eerbiedigen, daaronder begrepen het recht op asiel zoals neergelegd in artikel 18 van het Handvest, en dat er in dit opzicht wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten kan bestaan.⁶⁰

114. Naar mijn mening heeft de Uniewetgever bepalingen als artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 op basis van dit beginsel van wederzijds vertrouwen vastgesteld. Deze bepaling strekt ertoe te voorkomen dat middelen worden verspild en dat „het stelsel verstopt raakt doordat de autoriteiten van de staten talrijke asielverzoeken van één verzoeker dienen te behandelen, [...] om aldus ‚forum shopping‘ te voorkomen. Het geheel heeft hoofdzakelijk tot doel om in het belang van zowel de asielzoekers als de deelnemende staten de behandeling van asielverzoeken sneller te laten verlopen.”⁶¹

115. In de bijzondere omstandigheden van de onderhavige zaken impliceert het wederzijds vertrouwen dat de lidstaten mogen uitgaan van het vermoeden dat de andere lidstaten verzoeken om internationale bescherming in overeenstemming met het Unierecht en met de regels van het Verdrag van Genève behandelen en hetzij de vluchtelingenstatus hetzij de subsidiaire-beschermingsstatus verlenen wanneer de specifieke voorwaarden voor het verlenen van deze statussen zulks vereisen in het licht van de gemeenschappelijke criteria van richtlijn 2011/95. Bijgevolg mogen de lidstaten uitgaan van het vermoeden dat de andere lidstaten de (hogere) status van vluchteling en niet de (lagere) status van subsidiaire bescherming zullen verlenen wanneer de omstandigheden zulks vereisen, en omgekeerd.

116. Ik heb echter reeds opgemerkt dat dit vermoeden weerlegbaar is. Onderstreept moet namelijk worden dat het recht op asiel een grondrecht is dat wordt *gegarandeerd* door artikel 18 van het Handvest „met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen, en overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie”. Hieruit volgt dat de betrokkene, ondanks de verplichting tot wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten, de mogelijkheid moet hebben om aan te tonen dat er sprake is van structurele tekortkomingen in de asielprocedure die onder meer bestaan in een wijdverbreide praktijk om ten onrechte de subsidiaire-beschermingsstatus toe te kennen in plaats van de vluchtelingenstatus. Het bestaan van structurele tekortkomingen in de asielprocedure kan immers niet herleid worden tot het feit dat de betrokkene een risico op vervolging of ernstige schade loopt, zoals de Franse regering beweert.⁶²

117. Het onderzoek naar het eventuele bestaan van structurele tekortkomingen in de asielprocedure in de verantwoordelijke lidstaat is uitsluitend gebaseerd op een concrete beoordeling van de feiten en omstandigheden. Dienaangaande moet de verwijzende rechter elk door de betrokkene overgelegd bewijs van *alle relevante feiten* met betrekking tot de gestelde structurele tekortkomingen in de asielprocedure in aanmerking nemen.

⁵⁹ Cursivering van mij.

⁶⁰ Zie naar analogie arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 78).

⁶¹ Zie arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 79).

⁶² Bovendien moet worden onderstreept dat het recht op asiel niet beperkt is tot de inachtneming van het beginsel van non-refoulement, zoals blijkt uit de rechten die zijn toegekend bij de artikelen 20 e.v. van richtlijn 2011/95.

118. Geïsoleerde schendingen zijn in elk geval niet voldoende om het gemeenschappelijk Europees asielsysteem en inzonderheid artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 ter discussie te stellen⁶³, en de lidstaten er aldus toe te verplichten een verzoek tot verkrijging van de vluchtelingenstatus ontvankelijk te achten, zelfs wanneer door een andere lidstaat de subsidiaire-beschermingsstatus is toegekend.

119. Aangezien de persoon die om internationale bescherming verzoekt, ingevolge artikel 46, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2013/32 in de verantwoordelijke lidstaat over een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie van die lidstaat beschikt teneinde op te kunnen komen tegen onder meer een beslissing om een verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus als ongegrond te beschouwen, moet hij bovendien aantonen dat dit recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel non-existent is of dat daaraan structurele tekortkomingen kleven.

120. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het Unierecht, en met name artikel 18 van het Handvest, zich ertegen verzet dat een lidstaat de in artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 bedoelde niet-ontvankelijkheidsgrond toepast op een verzoek om internationale bescherming wanneer de betrokkene door middel van een verzoek om erkenning van de vluchtelingenstatus in een lidstaat verzoekt om versterking van de subsidiaire bescherming die hem in een andere lidstaat is toegekend en de asielpcedure in deze laatste lidstaat werd en nog steeds wordt gekenmerkt door structurele tekortkomingen.

D. Vijfde vraag in de zaken C-297/17, C-318/17 en C-319/17

121. De vijfde vraag in de zaken C-297/17, C-318/17 en C-319/17 wordt slechts gesteld voor het geval dat de tweede vraag ontkennend zou worden beantwoord.⁶⁴ Met deze vraag, die is onderverdeeld in twee subvragen, wil de verwijzende rechter enerzijds vernemen of de omstandigheden van het hoofdgeding *ratione temporis* onder de Dublin II-verordening dan wel de Dublin III-verordening vallen en anderzijds of de Dublin II-verordening en/of de Dublin III-verordening van toepassing is wanneer in een andere lidstaat reeds subsidiaire bescherming is toegekend aan de verzoeker.

122. Aangezien uit mijn antwoord op de tweede vraag voortvloeit dat een lidstaat niet verplicht is om eerst te onderzoeken of hij al dan niet verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming en hij dit verzoek kan afwijzen wegens een van de in artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 bedoelde niet-ontvankelijkheidsgronden, is de vijfde vraag zonder voorwerp geraakt.

⁶³ Zie naar analogie arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punten 82 en 84).

⁶⁴ Verzoekers in het hoofdgeding in de zaken C-297/17, C-318/17 en C-319/17 zijn van mening dat „uit artikel 49, lid 2, van de Dublin III-verordening volgt dat deze verordening slechts van toepassing is op verzoeken om internationale bescherming die na 1 januari 2014 zijn ingediend. Het voorbehoud dat de Dublin III-verordening na 1 januari 2014 van toepassing is op elk terugnameverzoek, ongeacht het tijdstip waarop het is gedaan, wil niet zeggen [...] dat de Dublin III-verordening dan in zijn geheel van toepassing is, hetgeen in strijd zou zijn met de duidelijke bepaling van artikel 49, lid 2, noch dat, indien de Dublin II-verordening voor het overige nog van toepassing is, de termijnen voor indiening van een terugnameverzoek in acht moeten worden genomen. De Dublin II-verordening voorzag op dat punt in geen enkele termijn.” De Duitse regering is van mening dat, gelet op haar antwoorden op de overige prejudiciële vragen van de verwijzende rechter, de vijfde vraag niet hoeft te worden beantwoord. De Commissie meent dat, „aangezien de vijfde prejudiciële vraag, gelet op [haar antwoorden] op de eerste en de tweede vraag, tweemaal zonder voorwerp is geraakt, het zeer onwaarschijnlijk is dat het Hof deze vraag zal dienen te beantwoorden”. De Franse en de Poolse regering hebben geen opmerkingen ingediend naar aanleiding van deze prejudiciële vraag.

V. Conclusie

123. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging, de door het Bundesverwaltungsgericht gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

- „1) 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 verzet zich tegen de toepassing op verzoeken om internationale bescherming die vóór 20 juli 2015 zijn ingediend, van een nationale regeling ter omzetting van artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 die in een niet-ontvankelijkheidsgrond voorziet wanneer aan de verzoeker subsidiaire bescherming is toegekend in een andere lidstaat. De omstandigheid dat het asielvzoek op grond van artikel 49 van de Dublin III-verordening nog volledig binnen de werkingssfeer van de Dublin II-verordening valt of dat het asielvzoek is ingediend vóór de inwerkingtreding van richtlijn 2013/32 en vóór de omzetting ervan in nationaal recht, doet niet ter zake.
- 2) Artikel 33, lid 1, van richtlijn 2013/32 schept geen voorrang of hiërarchie tussen de voorschriften ter bepaling van de verantwoordelijke lidstaat en de in artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 bedoelde niet-ontvankelijkheidsgronden. Derhalve is een lidstaat niet verplicht om eerst te onderzoeken of hij al dan niet verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming, en mag hij dit verzoek afwijzen wegens een van de in artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 bedoelde niet-ontvankelijkheidsgronden. Bij ontstentenis van een voorrang of hiërarchie tussen de betrokken regels, dringt deze keuzevrijheid zich ook op om redenen van proceseconomie.
- 3) Het Unierecht verzet zich ertegen dat een lidstaat de in artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 bedoelde niet-ontvankelijkheidsgrond toepast op een verzoek om internationale bescherming wanneer de levensomstandigheden van personen aan wie door een andere lidstaat subsidiaire bescherming is toegekend, in strijd zijn met artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
- 4) Het Unierecht verzet zich niet tegen de toepassing door een lidstaat van de in artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 bedoelde niet-ontvankelijkheidsgrond op een verzoek om internationale bescherming wanneer de lidstaat die reeds subsidiaire bescherming aan de verzoeker heeft toegekend, niet voldoet aan de vereisten van de artikelen 20 en volgende 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 dat dit echter een schending van artikel 4 van het Handvest oplevert, of wanneer de personen aan wie internationale bescherming is toegekend, 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 de betrokken lidstaat.
- 5) Het Unierecht, en met name artikel 18 van het Handvest, verzet zich ertegen dat een lidstaat de in artikel 33, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 bedoelde niet-ontvankelijkheidsgrond toepast op een verzoek om internationale bescherming wanneer de betrokkene door middel van een verzoek om erkenning van de vluchtelingenstatus in een lidstaat verzoekt om versterking van de subsidiaire bescherming die hem in een andere lidstaat is toegekend en de asielpcedure in deze laatste lidstaat werd en nog steeds wordt gekenmerkt door structurele tekortkomingen.”