



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

P. PIKAMÄE

van 8 juni 2023¹

Zaak C-125/22

X,

Y,

hun zes minderjarige kinderen

tegen

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[verzoek van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk beleid inzake asiel en subsidiaire bescherming – Richtlijn 2011/95/EU – Voorwaarden voor de verlening van subsidiaire bescherming – Artikel 15 – In aanmerking nemen van elementen die specifiek zijn voor de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, alsmede voor de algemene situatie in het land van herkomst – Humanitaire omstandigheden”

I. Inleiding

1. Dit verzoek om een prejudiciële beslissing, dat krachtens artikel 267 VWEU is ingediend door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Nederland), betreft de uitlegging van artikel 15 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 bescherming².

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de echtgenoten X en Y en hun zes minderjarige kinderen, alle met de Libische nationaliteit (hierna gezamenlijk: „verzoekers”), en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland) (hierna: „Staatssecretaris”) over de besluiten van de Staatssecretaris om de verzoeken om internationale bescherming van verzoekers af te wijzen. Het geschil spitst zich toe op de vraag of verzoekers in aanmerking kunnen komen voor subsidiaire bescherming in de zin van richtlijn 2011/95.

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² PB 2011, L 337, blz. 9.

3. De verwijzende rechter verzoekt in wezen om nadere verduidelijking van de wijze waarop bij de behandeling van het verzoek in het licht van artikel 15 van richtlijn 2011/95 rekening moet worden gehouden met, ten eerste, de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van een verzoeker en, ten tweede, de algemene situatie in het land van herkomst. Tevens wenst hij te vernemen of onder bepaalde voorwaarden bij de beoordeling van een recht op subsidiaire bescherming ook humanitaire omstandigheden in aanmerking moeten worden genomen. Met zijn arrest, waarin uitlegging zal worden gegeven aan de gemeenschappelijke criteria waaraan verzoekers om internationale bescherming moeten voldoen om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming, zal het Hof bijdragen tot de rechtszekerheid en tot meer samenhang bij de toepassing van de regels van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

1. *Handvest van de grondrechten van de Europese Unie*

4. Artikel 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), met als opschrift „De menselijke waardigheid”, bepaalt:

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

5. Artikel 4 van het Handvest, met als opschrift „Het verbod van folteringen en van onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen”, luidt:

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

6. Artikel 19 van het Handvest, met als opschrift „Bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering”, bepaalt in lid 2 ervan:

„Niemand mag worden verwijderd of uitgezet naar, dan wel worden uitgeleverd aan een staat waar een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen.”

2. *Richtlijn 2011/95*

7. Artikel 2 van richtlijn 2011/95, met als opschrift „Definities”, bepaalt het volgende:

„In deze richtlijn gelden de volgende definities:

- a) ‚internationale bescherming’: de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus zoals omschreven in de punten e) en g);
- b) ‚persoon die internationale bescherming geniet’: een persoon aan wie de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus is verleend in de zin van punten e) en g);

[...]

- f) ‚persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt’: een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15, en op wie artikel 17, leden 1 en 2, niet van toepassing is, en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen;
- g) ‚subsidiairebeschermingsstatus’: de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als een persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt;
- h) ‚verzoek om internationale bescherming’: een verzoek van een onderdaan van een derde land of een staatloze om bescherming van een lidstaat die kennelijk de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wenst en niet uitdrukkelijk verzoekt om een andere, niet onder deze richtlijn vallende vorm van bescherming waarom afzonderlijk kan worden verzocht;
- i) ‚verzoeker’: een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen;

[...]”

8. Artikel 4 van die richtlijn, met als opschrift „Beoordeling van feiten en omstandigheden”, dat is opgenomen in hoofdstuk II ervan, betreffende de „beoordeling van verzoeken om internationale bescherming”, bepaalt:

„1. De lidstaten mogen van de verzoeker verlangen dat hij alle elementen ter staving van het verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk indient. De lidstaat heeft tot taak om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.

[...]

3. De beoordeling van een verzoek om internationale bescherming moet plaatsvinden op individuele basis en houdt onder meer rekening met:

- a) alle relevante feiten in verband met het land van herkomst op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen [...];
- b) de door de verzoeker afgelegde verklaring en overgelegde documenten, samen met informatie over de vraag of de verzoeker aan vervolging of andere ernstige schade blootgesteld is dan wel blootgesteld zou kunnen worden;
- c) de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, waartoe factoren behoren zoals achtergrond, geslacht en leeftijd, teneinde te beoordelen of op basis van de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, de daden waaraan hij blootgesteld is of blootgesteld zou kunnen worden, met vervolging of ernstige schade overeenkomen;

[...]

4. Het feit dat de verzoeker in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging of aan ernstige schade, of dat hij rechtstreeks is bedreigd met dergelijke vervolging of dergelijke schade, is een duidelijke aanwijzing dat de vrees van de verzoeker voor vervolging gegrond is en het risico op het lijden van ernstige schade reëel is, tenzij er goede redenen zijn om aan te nemen dat die vervolging of ernstige schade zich niet opnieuw zal voordoen.

5. Wanneer lidstaten het beginsel toepassen, volgens welk het de taak van de verzoeker is zijn verzoek om internationale bescherming te staven, wordt de verzoeker ondanks het eventuele ontbreken van bewijsmateriaal voor een aantal van de verklaringen van de verzoeker, geloofwaardig geacht en wordt hem het voordeel van de twijfel gegund, wanneer aan de volgende voorwaarden voldaan is:

- a) de verzoeker heeft een oprechte inspanning geleverd om zijn verzoek te staven;
- b) alle relevante elementen waarover de verzoeker beschikt, zijn overgelegd, of er is een bevredigende verklaring gegeven omtrent het ontbreken van andere relevante elementen;
- c) de verklaringen van de verzoeker zijn samenhangend en aannemelijk bevonden en zijn niet in strijd met beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor zijn verzoek;

[...]

e) vast is komen te staan dat de verzoeker in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd.”

9. Artikel 6 van diezelfde richtlijn, met als opschrift „Actoren van vervolging of ernstige schade”, luidt:

„Actoren van vervolging of ernstige schade kunnen onder meer zijn:

- a) de staat;
- b) partijen of organisaties die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen;
- c) niet-overheidsactoren, indien kan worden aangetoond dat de actoren als bedoeld in de punten a) en b), inclusief internationale organisaties, geen bescherming als bedoeld in artikel 7 kunnen of willen bieden tegen vervolging of ernstige schade.”

10. Artikel 8 van diezelfde richtlijn, met als opschrift „Binnenlandse bescherming”, bepaalt in lid 2 ervan:

„Bij de beoordeling of een verzoeker een gegronde vrees heeft voor vervolging of een reëel risico op ernstige schade loopt, of toegang heeft tot bescherming tegen vervolging of ernstige schade in een deel van het land van herkomst overeenkomstig lid 1, houden de lidstaten bij hun beslissing over het verzoek rekening met de algemene omstandigheden in dat deel van het land en met de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker in overeenstemming met artikel 4. Daartoe zorgen de lidstaten ervoor dat zij beschikken over nauwkeurige en actuele informatie uit relevante

bronnen, zoals de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen en het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken.”

11. Artikel 15 van richtlijn 2011/95, met als opschrift „Ernstige schade”, dat is opgenomen in hoofdstuk V, „Voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming”, is als volgt geformuleerd:

„Ernstige schade bestaat uit:

- a) de doodstraf of executie; of
- b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of
- c) ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal conflict of binnenlands gewapend conflict.”

12. Artikel 18 van deze richtlijn, met als opschrift „Verlening van de subsidiairebeschermingsstatus”, bepaalt:

„De lidstaten verlenen de subsidiairebeschermingsstatus aan een onderdaan van een derde land of staatloze die overeenkomstig de hoofdstukken II en V in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming.”

B. Nederlands recht

13. Artikel 29, lid 1, van de Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (Stb. 2000, 496), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, bepaalt:

„1. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd [...] kan worden verleend aan de vreemdeling:

- a. die verdragsvluchteling is; of
- b. die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade, bestaande uit:
 - 1°. doodstraf of executie;
 - 2°. folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of
 - 3°. ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

2. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan voorts worden verleend aan de hierna te noemen gezinsleden, indien deze op het tijdstip van binnenkomst van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling behoorden tot diens gezin en gelijktijdig met die vreemdeling Nederland zijn ingereisd dan wel zijn nagereisd binnen drie maanden nadat aan die vreemdeling de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd [...] is verleend [...].

[...]

4. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd [...] kan eveneens worden verleend aan een gezinslid als bedoeld in het tweede lid, dat slechts niet uiterlijk binnen drie maanden is nagereisd nadat aan de vreemdeling, bedoeld in het eerste lid, een verblijfsvergunning [...] is verleend, indien binnen die drie maanden door of ten behoeve van dat gezinslid een machtiging tot voorlopig verblijf is aangevraagd.”

III. Feiten, hoofdgeding en prejudiciële vragen

14. De echtgenoten X en Y, verzoekers in het hoofdgeding, zijn afkomstig uit Libië. Op 28 januari 2018 hebben zij, mede namens hun zes minderjarige kinderen, in Nederland een verzoek om internationale bescherming ingediend.

15. Ter onderbouwing van hun verzoeken hebben zij het volgende aangevoerd: X heeft meerdere jaren in Tripoli als persoonsbeveiligers van hooggeplaatste politici gewerkt. Hij is eenmaal beschoten terwijl hij na werktijd aan het hardlopen was. Hierbij is hij in zijn hoofd geraakt en heeft hij een kogelscherf in zijn linkerwang gekregen. Hierna is X tweemaal via de telefoon bedreigd, een eerste keer ongeveer vijf maanden nadat hij werd beschoten, en een tweede keer ongeveer een à twee maanden na de beschieting. In deze telefoongesprekken is onder meer gezegd dat X voor de regering werkte, dat hij gedood zou worden en dat zijn kinderen ontvoerd zouden worden. X denkt te weten wie voor de beschieting en de bedreigingen verantwoordelijk is, maar kan dit niet bewijzen. Verzoekers hebben tevens gesteld dat naast de humanitaire omstandigheden in Libië (onder meer dat er geen toegang tot drinkwater en elektriciteit bestaat) ook de omstandigheid dat zij zes minderjarige kinderen hebben, relevant is bij de beoordeling als bedoeld in artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95.

16. Bij afzonderlijke besluiten, alle van 24 december 2020, heeft de Staatssecretaris de verzoeken om internationale bescherming ongegrond verklaard. In die besluiten staat tevens dat aan verzoekers geen vergunning voor verblijf op reguliere gronden wordt verleend en dat verzoekers geen uitstel van vertrek krijgen. De Staatssecretaris heeft tot slot besloten dat deze besluiten tevens gelden als terugkeerbesluiten en dat verzoekers een vertrektermijn van vier weken hebben.

17. Eisers hebben tegen de ongegrondverklaring van hun verzoeken om internationale bescherming beroep ingesteld bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch.

18. Deze rechter twijfelt aan de uitlegging van artikel 15 van richtlijn 2011/95. Hij vraagt zich af of de bepalingen van artikel 15, onder b), enerzijds, en die van artikel 15, onder c), anderzijds, strikt gescheiden moeten worden beoordeeld, dan wel of artikel 15 aldus moet worden uitgelegd dat alle relevante elementen die betrekking hebben op zowel de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, als de algemene situatie in het land van herkomst, steeds integraal en in onderlinge samenhang moeten worden beoordeeld vóórdat wordt vastgesteld welke verschijningsvorm van ernstige schade door deze elementen kan worden onderbouwd. Hij stelt dat de beslissing om verzoekers in het hoofdgeding al dan niet bescherming te verlenen, afhangt van de uitlegging van deze bepalingen.

19. De rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch heeft daarom de behandeling van de zaak geschorst en het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende vragen:

- „1) Dient artikel 15 [van richtlijn 2011/95], gelezen in samenhang met artikel 2, sub g, van [die richtlijn], artikel 4 van [die richtlijn], artikel 4 [van het Handvest] en artikel 19, lid 2, [van het Handvest], aldus te worden uitgelegd dat voor de vraag of een verzoeker subsidiaire bescherming behoeft alle relevante elementen die zowel betrekking hebben op de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, alsmede op de algemene situatie in het land van herkomst, steeds integraal en in onderlinge samenhang dienen te worden onderzocht en beoordeeld vóórdat wordt geduid welke gevreesde verschijningsvorm van ernstige schade met deze elementen kan worden onderbouwd?
- 2) Is, in het geval het Hof de eerste vraag ontkennend beantwoordt, de beoordeling van de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker bij de beoordeling van artikel 15c van [richtlijn 2011/95], waarvan het Hof reeds heeft gepreciseerd dat deze hierbij dienen te worden betrokken, meeromvattend dan het toetsen aan het individualiseringsvereiste zoals bedoeld in het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens [(EHRM) van 17 juli 2008] in de zaak N.A. tegen het Verenigd Koninkrijk [(CE:ECHR:2008:0717JUD002590407)³]? Kunnen deze elementen ten aanzien van hetzelfde verzoek om subsidiaire bescherming zowel bij de beoordeling van artikel 15b [van richtlijn 2011/95], als bij de beoordeling van artikel 15c [van die richtlijn], betrokken worden?
- 3) Dient artikel 15 [van richtlijn 2011/95] aldus te worden uitgelegd dat bij het beoordelen van de behoefte aan subsidiaire bescherming de zogenaamde glijdende schaal, waarvan het Hof reeds heeft gepreciseerd dat die moet worden toegepast bij de beoordeling van een gestelde vrees voor ernstige schade zoals bedoeld in artikel 15c [van die richtlijn], ook moet worden toegepast bij de beoordeling van een gestelde vrees voor ernstige schade zoals bedoeld in artikel 15b [daarvan]?
- 4) Dient artikel 15 [van richtlijn 2011/95], gelezen in samenhang met artikel 1 [van het Handvest], artikel 4 [van het Handvest] en artikel 19, lid twee, [van het Handvest], aldus te worden uitgelegd dat humanitaire omstandigheden, die een (in)direct gevolg van handelen en/of nalaten van een actor van ernstige schade zijn, dienen te worden betrokken bij de beoordeling of een verzoeker behoefte aan subsidiaire bescherming heeft?”

IV. Procedure bij het Hof

20. De verwijzingsbeslissing van 22 februari 2022 is diezelfde dag bij de griffie van het Hof binnengekomen.

21. Verzoekers in het hoofdgeding, de Nederlandse, de Belgische, de Duitse en de Franse regering alsmede de Europese Commissie hebben binnen de termijn van artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie schriftelijke opmerkingen ingediend.

22. Ter terechtzitting van 23 maart 2023 hebben de vertegenwoordigers van verzoekers in het hoofdgeding, de Nederlandse regering alsmede de Commissie hun standpunt mondeling toegelicht.

³ Hierna: „arrest NA tegen Verenigd Koninkrijk”.

V. Juridische analyse

A. Voorafgaande opmerkingen

23. Het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol daarbij van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen⁴ zijn de belangrijkste internationale rechtsinstrumenten op het gebied van internationale bescherming, met name wat betreft de status van vluchtelingen en het beginsel van non-refoulement. Met de vaststelling van richtlijn 2011/95 is in de Unie een nieuwe vorm van bescherming ingevoerd, de „subsidiare bescherming”. Aangezien deze richtlijn door de Uniewetgever is vastgesteld op grond van met name artikel 78, lid 2, onder b), VWEU, is zij onderdeel van een reeks maatregelen met betrekking tot een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat een „uniforme subsidiare-beschermingsstatus [omvat] voor de onderdanen van derde landen die, als zij geen asiel krijgen in de Europese Unie, *internationale bescherming behoeven*” (cursivering van mij).

24. Volgens artikel 2, onder f), van richtlijn 2011/95 wordt onder „persoon die voor subsidiare bescherming in aanmerking komt” verstaan „een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, *een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15 [...]*” (cursivering van mij). Deze bepaling kent drie soorten „ernstige schade” die er door hun kenmerken toe kunnen leiden dat aan personen die deze schade lijden subsidiare bescherming wordt verleend. Het gaat meer bepaald om de doodstraf [onder a)]; foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst [onder b)], en ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict [onder c)].

25. Zo zijn in richtlijn 2011/95 de gemeenschappelijke criteria vastgesteld waaraan verzoekers om internationale bescherming moeten voldoen om in aanmerking te komen voor subsidiare bescherming, waarmee wordt verzekerd dat alle lidstaten deze criteria toepassen. Zoals het Hof terecht heeft opgemerkt, beoogt deze richtlijn een *uniforme subsidiarebeschermingsregeling* in te voeren.⁵ Het staat aan de nationale autoriteiten om, volgens de uit de rechtspraak voortvloeiende oriëntatie, de feiten te beoordelen en vast te stellen of in de onderhavige zaak aan deze criteria is voldaan. Aangezien de verwijzende rechter twijfels uit over de uitlegging van artikel 15 van deze richtlijn en de heterogene toepassing van deze criteria betreurt, lijkt het mij essentieel dat het Hof zich in duidelijke bewoordingen uitspreekt over de gestelde vragen teneinde een samenhangende toepassing van de regels van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te waarborgen.

26. De verwijzende rechter verzoekt het Hof in wezen om meer duidelijkheid over de manier waarop, ten eerste, de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van een verzoeker en, ten tweede, de algemene situatie in het land van herkomst, bij de beoordeling met het oog op de toekenning van de in artikel 15 van richtlijn 2011/95 bedoelde subsidiare bescherming aan de verzoeker moeten worden betrokken (eerste tot en met derde prejudiciële vraag). Deze rechter wenst eveneens te vernemen of, onder bepaalde voorwaarden, ter beoordeling van het recht op

⁴ Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545, (1954)], zoals gewijzigd bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967.

⁵ Arrest van 10 juni 2021, Bundesrepublik Deutschland (Begrip „ernstige en individuele bedreiging”) (C-901/19, EU:C:2021:472, punt 22).

subsidiare bescherming van deze verzoeker ook humanitaire omstandigheden in aanmerking moeten worden genomen (vierde vraag). Deze vragen zullen worden behandeld in de volgorde waarin zij zijn gesteld.

B. Eerste prejudiciële vraag

27. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 15 van richtlijn 2011/95, gelezen in samenhang met artikel 2, onder g), en artikel 4 van die richtlijn, alsmede artikel 4 en artikel 19, lid 2, van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteiten, om te bepalen of een verzoeker is blootgesteld aan het risico op ernstige schade in de zin van dat artikel 15, systematisch alle relevante elementen moeten onderzoeken die betrekking hebben op zowel de „individuele situatie” en „persoonlijke omstandigheden” van de verzoeker als de „algemene situatie” in het land van herkomst, vóórdat wordt geduid welke vorm van ernstige schade met deze elementen kan worden onderbouwd.

1. Verplichting om het verzoek om internationale bescherming individueel te beoordelen en daarbij rekening te houden met alle relevante elementen met betrekking tot het land van herkomst en met de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker

28. Om te beginnen zij eraan herinnerd dat, zoals blijkt uit artikel 10, lid 3, van richtlijn 2013/32/EU⁶, het aan de beslissingsautoriteit van de betrokken lidstaat staat om zich op basis van een deugdelijk onderzoek uit te spreken over verzoeken om internationale bescherming, zoals met name in dat lid is gespecificeerd. Het onderzoek van het verzoek door de beslissingsautoriteit, die beschikt over specifieke middelen en op dit gebied gespecialiseerd personeel, is een essentiële fase in de bij voornoemde richtlijn ingevoerde gemeenschappelijke procedures.⁷

29. Voorts zij erop gewezen dat, volgens artikel 4, lid 3, van richtlijn 2011/95 *de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming moet plaatsvinden op „individuele” basis*, rekening houdend met onder meer de in dat artikel genoemde elementen.⁸ Onder a) wordt verwezen naar „alle relevante feiten in verband met het land van herkomst”, terwijl onder c) wordt verwezen naar de „individuele situatie” en „persoonlijke omstandigheden” van de verzoeker. Deze bepaling is eveneens van toepassing op de beoordeling van de vraag of de verzoeker de subsidiairebeschermingsstatus moet krijgen wanneer hij niet als vluchteling moet worden beschouwd. *Deze bepaling vereist met andere woorden dat rekening wordt gehouden met de „individuele situatie” alsook met „persoonlijke omstandigheden” van de verzoeker*, zelfs al worden er in een verzoek om internationale bescherming geen elementen aangevoerd die eigen zijn aan de situatie van de verzoeker.

30. Voorts moet worden opgemerkt dat er, anders dan de Franse regering betoogt, *geen hiërarchische of chronologische rangorde bestaat van de verschillende soorten ernstige schade* die in artikel 15 van richtlijn 2011/95 zijn omschreven⁹, zodat daaraan geen argument kan worden ontleend voor het betoog dat de „individuele situatie” en „persoonlijke omstandigheden” van de verzoeker (ten opzichte van de situatie in het land van herkomst) irrelevant zijn als element

⁶ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60).

⁷ Arrest van 29 juli 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, punt 64)

⁸ Arrest van 10 juni 2021, Bundesrepublik Deutschland (Begrip „ernstige en individuele bedreiging”) (C-901/19, EU:C:2021:472, punt 41).

⁹ Zie in dit verband Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA) [voorheen: Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO)], *Praktische gids van het EASO: Voorwaarden om voor internationale bescherming in aanmerking te komen*, april 2018, blz. 27.

waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van zijn verzoek om internationale bescherming in het licht van artikel 15, onder c), van die richtlijn. Deze vaststelling lijkt integendeel *juist te pleiten voor een uitlegging die vereist dat daarmee wel rekening wordt gehouden* in het kader van de door de bevoegde autoriteit te verrichten beoordeling.

31. Uit voornoemde bepalingen volgt mijns inziens dan ook dat, om te beoordelen of de verzoeker bij terugkeer naar zijn land van herkomst een reëel risico liep op ernstige schade in de zin van artikel 15 van die richtlijn, *altijd rekening moet worden gehouden met* zowel de „individuele situatie” en „persoonlijke omstandigheden” van de verzoeker als *alle relevante elementen* die betrekking hebben op het land van herkomst en in voorkomend geval dus ook met de „algemene situatie in het betrokken land”.

2. *Verschijningsvormen van ernstige schade kunnen tegelijkertijd voldoen aan meerdere criteria die bij de beoordeling van eenzelfde verzoek om internationale bescherming moeten worden onderzocht*

32. Niettemin moet worden verduidelijkt dat deze opmerking niet impliceert dat de betekenis die aan de twee bovengenoemde elementen (enerzijds de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden en anderzijds de algemene situatie in het land van herkomst) moet worden toegekend, noodzakelijkerwijs dezelfde is in het kader van een beoordeling in het licht van artikel 15, onder a), b) en c), van richtlijn 2011/95. Het Hof heeft in zijn rechtspraak de aandacht gevestigd op het feit dat er tussen deze punten verschillen bestonden, die voor een beter begrip van de analyse kort moeten worden uiteengezet.

33. Wat betreft de gronden onder a), te weten „doodstraf of executie”, en onder b), te weten het gevaar van „foltering of onmenselijke behandeling”, heeft deze ernstige schade betrekking op situaties waarin degene die om subsidiaire bescherming verzoekt, specifiek wordt blootgesteld aan het risico op een *bepaald* soort schade.¹⁰ De in artikel 15, onder c), van de richtlijn gedefinieerde schade, namelijk een „ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon” van de verzoeker, heeft daarentegen betrekking op een *algemener* risico op schade. Zo wordt hier in ruimere zin bedoeld op een „bedreiging van het leven of de persoon” van een burger, en niet op bepaalde gewelddadigheden. Bovendien is deze bedreiging inherent aan een algemene situatie van gewapend conflict die tot „willekeurig geweld” leidt, hetgeen inhoudt dat het geweld gericht kan zijn tegen personen, ongeacht hun persoonlijke situatie.¹¹

34. Toch sluiten deze verschillen niet uit dat er *overlap* bestaat, waardoor de verschijningsvormen van ernstige schade in bepaalde gevallen *tegelijkertijd kunnen voldoen aan meerdere criteria* die bij de beoordeling van eenzelfde verzoek om internationale bescherming moeten worden onderzocht.¹² Daarom ben ik van mening dat *alle relevante elementen* die betrekking hebben op zowel de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker als de algemene situatie in het land van herkomst *gezamenlijk dienen te worden onderzocht en te worden beoordeeld vóórdat* wordt vastgesteld welke verschijningsvorm van ernstige schade het beste overeenkomt met de specifieke gevallen krachtens artikel 15, onder a), b) of c), van richtlijn 2011/95.

¹⁰ Arrest van 10 juni 2021, Bundesrepublik Deutschland (Begrip „ernstige en individuele bedreiging”) (C-901/19, EU:C:2021:472, punt 25).

¹¹ Arrest van 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punten 32-34).

¹² Zie in dit verband EUAA, Article 15, point c), de la directive qualification aux conditions que doivent remplir les demandeurs d’asile (2011/95/EU) — Analyse judiciaire, januari 2015, blz. 16.

35. Voorts wil ik eraan herinneren dat, zoals het Hof heeft geoordeeld, de verwijzing naar een „ernstige en *individuele* bedreiging” (cursivering van mij) in artikel 15, onder c), van die richtlijn aldus moet worden opgevat dat zij ook betrekking heeft op schade die wordt toegebracht aan burgers, ongeacht hun identiteit, wanneer de mate van willekeurig geweld in het aan de gang zijnde gewapende conflict, die wordt beoordeeld door de bevoegde nationale autoriteiten waarbij een verzoek om subsidiaire bescherming is ingediend of door de rechters van een lidstaat bij wie beroep is ingesteld tegen de afwijzing van een dergelijk verzoek, dermate hoog is dat er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat een burger die terugkeert naar het betrokken land of, in voorkomend geval, naar het betrokken gebied, louter door zijn aanwezigheid aldaar een reëel risico op de in artikel 15, onder c), van de richtlijn bedoelde ernstige bedreiging zou lopen.¹³

36. Hoewel het klopt dat artikel 15, onder c), van de richtlijn betrekking kan hebben op een uitzonderlijke situatie zoals beschreven in voorgaand punt, heeft het Hof verduidelijkt dat deze bepaling ook andere situaties kan betreffen die worden gekenmerkt door een minder hoge mate van willekeurig geweld, maar waarin *dit risico voortvloeit uit de persoonlijke en individuele omstandigheden van de verzoeker*. Zoals het Hof in zijn rechtspraak heeft vastgesteld, geldt voor de toepassing van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 immers dat „hoe meer de verzoeker eventueel het bewijs kan leveren dat hij *specifiek wordt geraakt om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden*, hoe lager de mate van willekeurig geweld zal zijn die vereist is opdat hij in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming”¹⁴ (cursivering van mij).

37. Al deze elementen leiden tot de conclusie dat in het kader van de analyse die ertoe strekt de verzoeker subsidiaire bescherming in de zin van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 te verlenen, noodzakelijkerwijs niet alleen rekening moet worden gehouden met de „algemene situatie” in het land van herkomst, maar in voorkomend geval ook met de elementen betreffende de „individuele situatie” en „persoonlijke omstandigheden” van de verzoeker.

3. Enkele beginselen die voor de nationale autoriteiten als leidraad kunnen dienen bij de uitvoering van hun taken

38. Tot slot zij opgemerkt dat, aangezien noch richtlijn 2011/95, noch richtlijn 2013/32, noch enige andere regel van Unierecht uitdrukkelijke en gedetailleerde voorschriften bevat in verband met de structuur en de organisatie van het beoordelingsproces wat betreft de onderlinge samenhang en de volgordelijkheid van de beoordeling van de verschillende vormen van ernstige schade in de zin van artikel 15 van richtlijn 2011/95, de lidstaten op dit gebied in beginsel over een *zekere beoordelingsmarge* beschikken.

39. Mijns inziens kan op grond van bovenstaande overwegingen, die gebaseerd zijn op een uitlegging van de relevante bepalingen, rekening houdend met de rechtspraak van het Hof, evenwel een reeks *beginselen* worden vastgesteld *die de beoordelingsmarge van de lidstaten kunnen beperken*. Aangezien deze beginselen voor de nationale autoriteiten als leidraad kunnen dienen bij de uitoefening van hun taken, acht ik het dienstig deze hieronder toe te lichten.

¹³ Arresten van 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punt 35), en 10 juni 2021, Bundesrepublik Deutschland (Begrip „ernstige en individuele bedreiging”) (C-901/19, EU:C:2021:472, punt 28).

¹⁴ Arresten van 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punt 39), en 30 januari 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, punt 31).

40. Ten eerste blijkt uit artikel 15 van richtlijn 2011/95 dat de Uniewetgever bewust een onderscheid heeft gemaakt tussen de verschillende vormen van ernstige schade die kunnen bestaan. Elk van de drie in dit artikel genoemde vormen van ernstige schade vormt een *zelfstandige grond* voor het verlenen van de subsidiairebeschermingsstatus. Dat betekent dat aan *alle* vereisten die voortvloeien uit het relevante punt van artikel 15 moet zijn voldaan opdat deze status kan worden verleend. Het volstaat dus niet dat *deels* is voldaan aan de vereisten van één punt en *deels* aan die van een ander punt van artikel 15. Dit neemt niet weg dat er in bepaalde gevallen tegelijkertijd sprake kan zijn van een reëel risico van *meerdere* vormen van ernstige schade in de zin van die bepaling.

41. Ten tweede, en onverminderd het voorgaande, kunnen in een situatie waarin sprake kan zijn van meerdere vormen van ernstige schade in de zin van artikel 15 van richtlijn 2011/95, bepaalde elementen tegelijkertijd relevant zijn voor meerdere vormen van dergelijke ernstige schade. In dat geval *moeten de desbetreffende relevante elementen bij de beoordeling van alle mogelijke vormen van ernstige schade worden betrokken*. Zoals ik in punt 29 van deze conclusie heb uiteengezet, vereist artikel 4, lid 3, van richtlijn 2011/95 immers dat altijd rekening wordt gehouden met „alle relevante feiten” die in dat lid zijn vermeld, met inbegrip van de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, alsmede de algemene situatie in het land van herkomst. Overeenkomstig dat vereiste kan niet worden aanvaard dat bepaalde potentieel relevante elementen in een lidstaat niet door de beslissingsautoriteit worden onderzocht en getoetst op de enkele formele grond dat de verzoeker deze elementen uitsluitend heeft aangevoerd met betrekking tot een van de potentieel relevante vormen van gevreesde ernstige schade, maar niet met betrekking tot een andere.

42. Ten derde blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen de twee fasen bij de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming.¹⁵ De eerste fase betreft de *vaststelling van de feitelijke omstandigheden* die het bewijs tot staving van het verzoek kunnen vormen, terwijl de tweede fase de *juridische beoordeling* van dit bewijs betreft, waarbij wordt beslist of in het licht van de feiten die een zaak kenmerken, is voldaan aan de materiële voorwaarden voor de toekenning van internationale bescherming. Het in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2011/95 vastgelegde vereiste van samenwerking is van toepassing in de eerste fase, maar niet in de tweede. Dit *onderscheid tussen de twee fasen van de beoordeling*, met verschillende verantwoordelijkheden voor de verzoeker en voor de beslissingsautoriteit, bevestigt dat het voor deze autoriteit niet mogelijk is om, vooruitlopend op de mogelijke juridische kwalificatie, bepaalde potentieel relevante elementen buiten beschouwing te laten. Een dergelijke aanpak zou indruisen tegen het beginsel dat er twee verschillende fasen zijn die logischerwijs op elkaar moeten volgen.

43. Ten vierde heeft een bijzonder belangrijk aspect waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming in het licht van artikel 15 van richtlijn 2011/95 — en dat nader zal worden toegelicht in het kader van de analyse van de tweede prejudiciële vraag — betrekking op de vraag in welke mate de verzoeker *specifiek wordt blootgesteld aan het risico op een bepaalde soort schade*. Zoals het Hof heeft geoordeeld, is deze „individualisering” niet alleen van belang om te kunnen bepalen of de situatie van de verzoeker binnen de werkingssfeer van de onder a) en b) gedefinieerde vormen van ernstige schade valt, maar ook van die als genoemd onder c) van dat artikel. Volgens die zogeheten „glijdende schaal”, die in de rechtspraak is ontwikkeld en die in het licht van het bepaalde onder c), van toepassing is, is het zo dat „hoe meer de verzoeker eventueel het bewijs kan leveren dat hij *specifiek wordt*

¹⁵ Arresten van 22 november 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744, punten 44 e.v.), en 2 december 2014, A e.a. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punt 58).

geraakt om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden, hoe lager de mate van willekeurig geweld zal zijn die vereist is opdat hij in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming” (cursivering van mij).¹⁶ De bevoegde autoriteit zal derhalve moeten bepalen welke mate van „individualisering” in de onderhavige zaak is vereist.

44. Overeenkomstig de bevoegdheidsverdeling in het kader van een prejudiciële procedure krachtens artikel 267 VWEU is het aan de nationale rechter om na te gaan of de benadering die in casu bij het onderzoek van het verzoek om internationale bescherming van verzoekers in het hoofdgeding door de bevoegde autoriteit is gevolgd, voldoet aan de hierboven uiteengezette vereisten van het Unierecht.

4. Antwoord op de eerste prejudiciële vraag

45. Gelet op het voorgaande geef ik in overweging de eerste vraag aldus te beantwoorden dat artikel 15 van richtlijn 2011/95, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, daarvan, aldus moet worden uitgelegd dat, voor elk van de punten die in dat artikel zijn vermeld en in een bepaald geval relevant kunnen zijn, bij de beoordeling van het verzoek om internationale bescherming met name rekening moet worden gehouden met alle in artikel 4, lid 3, opgesomde elementen, waaronder de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker alsook alle relevante feiten met betrekking tot het land van herkomst, en bij die beoordeling de twee fasen betreffende respectievelijk de vaststelling van de feitelijke omstandigheden die bewijs tot staving van het verzoek kunnen vormen en de juridische beoordeling van dit bewijs, van elkaar moeten worden onderscheiden, zonder dat alle verschillende punten van dat artikel 15 gezamenlijk hoeven te worden beoordeeld.

C. Tweede prejudiciële vraag

1. Relevantie van de rechtspraak van het EHRM inzake artikel 3 EVRM

46. Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat, bij de analyse ter vaststelling van een risico van ernstige schade in de zin van deze bepaling, de elementen betreffende de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker moeten worden beoordeeld, en of die beoordeling verder gaat dan de toetsing van de eerbiediging van het „individualiseringsvereiste” zoals genoemd in het arrest NA tegen het Verenigd Koninkrijk.

47. Uit de verwijzingsbeslissing komt meer bepaald naar voren dat de verwijzende rechter met name wenst te worden ingelicht over de vraag of andere individuele omstandigheden dan de enkele herkomst uit het gebied waar sprake is van *the most extreme cases of general violence* in de zin van dat arrest — waarin de mate van geweld in een bepaald land een zodanig hoog niveau bereikt dat de uitzetting van een persoon naar dat land schending vormt van het verbod van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen dat is gewaarborgd door artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950 (hierna: „EVRM”) — als relevant element ter staving van de vrees voor ernstige schade als bedoeld in artikel 15, onder c) van richtlijn 2011/95 kunnen dienen.

¹⁶ Zie punt 36 van deze conclusie.

48. In dat verband zij eraan herinnerd dat het Hof heeft geoordeeld dat artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 niet alleen betrekking kan hebben op situaties die worden gekenmerkt door een zekere mate van willekeurig geweld, maar ook op andere situaties die worden gekenmerkt door een minder hoge mate van willekeurig geweld, maar waarin dit risico voortvloeit uit de elementen die de persoonlijke situatie van de verzoeker betreffen. Zoals ik bij de analyse van de eerste prejudiciële vraag heb opgemerkt¹⁷, heeft het Hof in zijn rechtspraak verduidelijkt dat „hoe meer de verzoeker eventueel het bewijs kan leveren dat hij *specifiek wordt geraakt om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden*, hoe lager de mate van willekeurig geweld zal zijn die vereist is opdat hij in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming” (cursivering van mij). Daaruit volgt dat bij de krachtens deze bepaling uit te voeren analyse een „glijdende schaal” kan worden toegepast op basis van een differentiatie afhankelijk van de mogelijke niveaus van willekeurig geweld en van de individuele situatie van de verzoeker, teneinde te beoordelen of deze verzoeker in aanmerking komt voor bescherming krachtens deze bepaling.

49. Wat betreft de vraag of de beoordeling van de elementen met betrekking tot de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker in het kader van de analyse ter bepaling van een risico van ernstige schade in de zin van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 verder reikt dan de toetsing of het „individualiseringsvereiste” als bedoeld door het EHRM in zijn arrest NA tegen het Verenigd Koninkrijk is geëerbiedigd, zij eraan herinnerd dat het Hof in het arrest van 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94), heeft geoordeeld dat artikel 15, onder b), van richtlijn 2011/95 inhoudelijk overeenkomt met artikel 3 EVRM. Aangezien artikel 15, onder c), van de richtlijn verschilt van voornoemde bepaling van het EVRM, moet *de uitlegging* van dat punt daarentegen *autonoom geschieden, maar met eerbiediging van de grondrechten zoals deze door het EVRM worden gewaarborgd*.¹⁸ Het Hof heeft daar, onder verwijzing naar voornoemd arrest NA tegen het Verenigd Koninkrijk, aan toegevoegd dat de uitlegging van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95, gelezen in samenhang met artikel 2, onder e), daarvan, volledig verenigbaar is met het EVRM, daaronder begrepen de rechtspraak van het EHRM inzake artikel 3 EVRM.¹⁹

50. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het Handvest juridisch bindend geworden en heeft het dezelfde juridische waarde als de Verdragen, zoals bepaald in artikel 6, lid 1, VEU. Het Handvest is thans dus het belangrijkste referentiepunt voor de bescherming van de grondrechten in de rechtsorde van de Unie. Dit komt nu juist naar voren in overweging 16 van richtlijn 2011/95. Toch is het belangrijk te verduidelijken dat de grondrechten die zijn gewaarborgd door het EVRM — en dus door de rechtspraak van het EHRM dienaangaande — *hun belang* in de rechtsorde van de Unie *blijven houden*. In artikel 52, lid 3, van het Handvest is immers bepaald dat, voor zover dat rechten bevat die corresponderen met rechten welke zijn gegarandeerd door het EVRM, de inhoud en de reikwijdte ervan dezelfde zijn als die welke er door het EVRM aan worden toegekend.

51. Wat meer in het bijzonder artikel 3 EVRM betreft, komt het daarin vervatte grondrecht overeen met het in artikel 4 van het Handvest neergelegde grondrecht. Zoals ik in mijn conclusie in de zaak Bundesrepublik Deutschland (Begrip „ernstige en individuele bedreiging”) heb aangegeven, heeft deze laatste bepaling derhalve dezelfde inhoud en reikwijdte als de eerste.²⁰ De

¹⁷ Zie punt 36 van deze conclusie.

¹⁸ Arrest van 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punt 28).

¹⁹ Arrest van 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punt 44).

²⁰ C-901/19 (EU:C:2021:116, punt 49).

rechtspraak van het EHRM, met name met betrekking tot artikel 3 EVRM, waartoe het arrest NA tegen het Verenigd Koninkrijk behoort, kan dus relevant zijn voor de uitlegging van de bepalingen van richtlijn 2011/95.

2. *Andere aspecten in verband met de „individuele situatie” of de „persoonlijke omstandigheden” van de verzoeker waarmee rekening moet worden gehouden*

52. Niettemin moet worden verduidelijkt dat, voor zover artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 zoals het Hof heeft aangegeven *autonoom* moet worden uitgelegd, de beoordeling van de persoonlijke omstandigheden in het licht van deze bepaling niet beperkt is tot de toetsing van het „individualiseringsvereiste” zoals bedoeld door het EHRM in voornoemd arrest. De beoordeling van de persoonlijke omstandigheden in het licht van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 lijkt mij derhalve verder te reiken dan de toetsing of dat „individualiseringsvereiste” is geëerbiedigd.

53. Zoals ik in mijn conclusie in de zaak Bundesrepublik Deutschland (Begrip „ernstige en individuele bedreiging”) reeds had opgemerkt²¹, volgt uit de rechtspraak van het Hof duidelijk dat toepassing van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 in eerste instantie weliswaar geen onderzoek van de individuele situatie van de verzoeker vereist, maar dat deze bepaling in tweede instantie moet worden gelezen in samenhang met artikel 4, lid 4, van deze richtlijn, en dat persoonlijke omstandigheden bijgevolg in voorkomend geval in aanmerking kunnen worden genomen bij de beoordeling of er sprake is van ernstige en individuele bedreiging in de zin van dat artikel 15, onder c).²²

54. Volgens artikel 4, lid 4, van richtlijn 2011/95 is „*het feit dat de verzoeker in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging of aan ernstige schade of dat hij rechtstreeks is bedreigd met dergelijke vervolging of dergelijke schade* [...] een duidelijke aanwijzing dat de vrees van de verzoeker voor dergelijke vervolging gegrond en het risico op het lijden van ernstige schade reëel is, tenzij er goede redenen zijn om aan te nemen dat die vervolging of ernstige schade zich niet opnieuw zal voordoen” (cursivering van mij). Bijgevolg kan niet worden uitgesloten dat de vaststelling van eventuele „ernstige en individuele bedreiging” in de zin van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 steunt op *dezelfde feiten* als die waarmee rekening is gehouden bij de vaststelling van handelingen van „*foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing*”, waarvan de verzoeker moet aantonen dat hij hieraan specifiek is blootgesteld in de zin van dat artikel 15, onder b).

55. Overigens ben ik niet ongevoelig voor de door de Duitse regering voorgestelde uitlegging, volgens welke eveneens rekening moet worden gehouden met bepaalde factoren in verband met de individuele situatie of persoonlijke omstandigheden van de verzoeker die *het risico om slachtoffer te worden van willekeurig geweld* in verband met een internationaal of binnenlands gewapend conflict, *kunnen doen toenemen*.²³ Voorbeelden van dergelijke factoren kunnen onder meer het *beroep* zijn, wanneer bijvoorbeeld een arts, een advocaat of een tolk wegens zijn werkzaamheden wordt blootgesteld aan bijzondere risico’s. Hoewel het *onmogelijk is een*

²¹ C-901/19 (EU:C:2021:116, punt 24).

²² Arrest van 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punten 39 en 40).

²³ Zie in die zin Storey, H., *EU immigration and asylum law*, in Hailbronner, K., en Thym, D. (red.), München 2016, deel D III, artikel 15, blz. 1238, punt 16, waarin wordt gesteld dat artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 kan dienen om personen bescherming te verlenen indien zij kunnen aantonen dat zij worden bedreigd als gevolg van hun „individuele kenmerken”.

uitputtende opsomming te geven van alle factoren die iemands risico om slachtoffer te worden van geweld kunnen verhogen, ben ik van mening dat de te volgen aanpak voldoende duidelijk is om meer bewustwording te creëren bij de bevoegde autoriteiten.

3. *Antwoord op de tweede prejudiciële vraag*

56. Om bovengenoemde redenen ben ik van mening dat de tweede vraag aldus moet worden uitgelegd dat artikel 15 van richtlijn 2011/95, gelezen in samenhang met artikel 4, leden 3 en 4, ervan aldus moet worden uitgelegd dat de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, met inbegrip van diens beroep, moeten worden betrokken bij de beoordeling in het licht van artikel 15, onder c), van die richtlijn, voor zover deze elementen het specifieke risico doen toenemen dat de verzoeker wordt blootgesteld aan een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

D. *Derde prejudiciële vraag*

57. Met zijn derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 15, onder b), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat de bovengenoemde „glijdende schaal”, die wordt toegepast bij de beoordeling in het kader van artikel 15, onder c), eveneens moet worden toegepast bij de beoordeling in het licht van artikel 15, onder b).

58. In dat verband zij opgemerkt dat deze „glijdende schaal” betrekking heeft op de *mate van willekeurig geweld* in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict en het mogelijk maakt om te bepalen of de mate van dergelijk willekeurig geweld, dat een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger met zich kan brengen, in een specifiek geval van dien aard is dat er, ten aanzien van de betrokkene, zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij bij terugkeer naar het betrokken land van herkomst, een *reëel risico loopt op ernstige schade* zoals bedoeld in artikel 2, onder f), van richtlijn 2011/95, gelezen in samenhang met artikel 15, onder c), daarvan.

59. De ernstige schade die is genoemd in artikel 15, onder a) en b), van die richtlijn heeft daarentegen betrekking op andere situaties, waarin de verzoeker *specifiek wordt blootgesteld aan het risico op schade*, hetgeen een zekere mate van individualisering vereist, op basis van elementen die specifiek zijn voor zijn of haar persoonlijke omstandigheden.

60. Gelet op het feit dat dit artikel 15, onder b), geen vereiste bevat inzake een situatie waarin sprake is van een bepaalde mate van willekeurig geweld, ben ik van mening dat deze „glijdende schaal” *irrelevant is* voor de beoordeling in het licht van dit punt b).

61. Daarom moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 15, onder b), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat de „glijdende schaal” die volgens de rechtspraak van het Hof wordt toegepast voor de beoordeling in het licht van artikel 15, onder c), *niet van toepassing is* op deze eerste bepaling.

E. Vierde prejudiciële vraag

62. Met zijn vierde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, in het kader van de analyse die ertoe strekt de verzoeker subsidiaire bescherming te verlenen in de zin van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95, *rekening kan worden gehouden met een humanitaire noodsituatie* die in het land van herkomst is ontstaan.

63. Volgens vaste rechtspraak is de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure een instrument voor de samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, dat het Hof in staat stelt de nationale rechter de elementen voor uitlegging van het Unierecht te verschaffen die laatstbedoelde nodig heeft om uitspraak te kunnen doen in het voor hem aanhangige geding.²⁴ In het kader van deze samenwerking is de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd, het best in staat om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing om uitspraak te kunnen doen als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen. Dit neemt niet weg dat het aan het Hof staat om, ter toetsing van zijn eigen bevoegdheid, zo nodig een onderzoek in te stellen naar de omstandigheden waaronder de nationale rechter hem om een prejudiciële beslissing heeft verzocht, en in het bijzonder om *vast te stellen of de gevraagde uitlegging van het Unierecht verband houdt met een reëel geschil en met het voorwerp van het hoofdgeding*, zodat het Hof er niet toe wordt gebracht om rechtsgeleerde adviezen over algemene of hypothetische vragen te geven. Wanneer blijkt dat de vraag klaarblijkelijk niet relevant is voor de beslechting van het geding, dient het Hof de zaak zonder beslissing af te doen.²⁵ Zoals ik hieronder zal toelichten, levert de analyse van de vierde vraag enige problemen op, die mij onoverkomelijk lijken om te kunnen concluderen dat deze vraag ontvankelijk is, ondanks een aandachtige en welwillende lezing van de verwijzingsbeslissing.

64. Ten eerste geeft de verwijzende rechter niet uitdrukkelijk aan op *welk punt* van artikel 15 van richtlijn 2011/95 deze vraag betrekking heeft. Uit de context waarin de vraag is gesteld, blijkt evenwel dat zij de uitlegging van artikel 15, onder c), betreft. Bovendien legt de verwijzende rechter niet uit *wat onder de verwijzing naar „humanitaire omstandigheden” moet worden verstaan*. Uit de toelichting in de verwijzingsbeslissing kan echter worden afgeleid dat de verwijzende rechter doelt op situaties die worden gekenmerkt door een *schreeuwend gebrek aan basisvoorzieningen zoals voedsel, water en medische voorzieningen*, zodat het kennelijk gaat om een „humanitaire noodsituatie”. Niettemin moet worden geconstateerd dat, zelfs indien wordt aangenomen dat de verwijzende rechter dergelijke omstandigheden in gedachten had, *uit de verwijzingsbeslissing niet blijkt dat verzoekers zich precies in de beschreven situatie bevinden*. Een louter algemene verwijzing naar door internationale organisaties opgestelde rapporten over de algemene situatie in het land van herkomst kan een individuele beoordeling van de situatie van de verzoeker niet vervangen.

65. Dat verzoekers hebben verklaard dat „de moeilijke levensomstandigheden, zoals het niet kunnen beschikken over brandstof, drinkwater en elektriciteit, mede aanleiding voor [hun] vertrek zijn geweest”, neemt immers niet weg dat richtlijn 2011/95 *hoge eisen stelt aan het risico op het lijden van ernstige schade*.²⁶ Zoals het Hof meermaals heeft onderstreept, verplicht deze richtlijn de lidstaten om te bepalen „welke personen *werkelijk* internationale bescherming *behoeven*” (cursivering van mij).²⁷ Het is in die geest dat het Hof, met betrekking tot de risico's

²⁴ Arrest van 20 december 2017, Global Starnet (C-322/16, EU:C:2017:985, punt 17).

²⁵ Arrest van 24 oktober 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, punt 38).

²⁶ Arrest van 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punt 37).

²⁷ Arresten van 30 januari 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, punt 33); 18 december 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, punt 37), en 10 juni 2021, Bundesrepublik Deutschland (Begrip „ernstige en individuele bedreiging”) (C-901/19, EU:C:2021:472, punt 44).

die derdelanders lopen op verslechtering van hun gezondheidstoestand, heeft geoordeeld dat „algemene tekortkomingen van het gezondheidsstelsel in het land van herkomst” *niet binnen de werkingssfeer van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 vallen.*²⁸ Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat de enkele objectieve vaststelling van „een gevaar dat verband houdt met de algemene situatie van een land”, in beginsel niet volstaat om aan te tonen dat een bepaalde persoon de voorwaarden van deze bepaling vervult.²⁹

66. Deze uitlegging vindt steun in overweging 35 van de richtlijn, waaruit blijkt dat „gevaren waaraan de bevolking van een land of een deel van de bevolking in het algemeen is blootgesteld, [...] *normaliter* op zich *geen* individuele bedreiging [*vormen*] die als ernstige schade kan worden aangemerkt” (cursivering van mij). Uit het voorgaande volgt dat een situatie als door verzoekers beschreven, niet kan worden geacht onder een van de situaties van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 te vallen, hoe moeilijk de omstandigheden voor de betrokkenen ook mogen zijn. Daarom lijkt het verband tussen de door de verwijzende rechter gestelde vraag en de aan de zaak ten grondslag liggende feiten op zijn minst betwistbaar. De vierde vraag lijkt mij dan ook hypothetisch van aard te zijn.

67. Ten tweede zij erop gewezen dat uit de verwijzingsbeslissing niet blijkt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde humanitaire omstandigheden *het directe of indirecte gevolg van handelen en/of nalaten van een actor van ernstige schade* zijn, zoals in de gestelde vraag wordt geïmpliceerd. In de verwijzingsbeslissing is niet gepreciseerd wie de bedoelde actor is, waarin het handelen en/of nalaten van deze actor bestaat, of dit handelen en/of nalaten opzettelijk dan wel onopzettelijk was, noch wat het precieze verband is tussen de humanitaire omstandigheden en dit handelen en/of nalaten. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat, overeenkomstig de rechtspraak van het Hof, subsidiaire bescherming slechts kan worden verleend indien *de bedreiging het gevolg is van opzettelijk handelen* van een van de in artikel 6 van richtlijn 2011/95 bedoelde actoren.³⁰ Het feit dat in deze bepaling een opsomming wordt gegeven van de actoren van ernstige schade bevestigt volgens het Hof „*de opvatting [...] dat dergelijke schade moet voortvloeien uit de gedragingen van derden*”³¹ (cursivering van mij).

68. In het kader van artikel 15, onder c), van deze richtlijn houdt dit in dat een dergelijke bescherming kan worden verleend wanneer de ernstige en individuele bedreiging *het voldoende rechtstreekse gevolg* is van willekeurig geweld. In casu is het bij gebreke van de nodige informatie over de specifieke situatie van verzoekers, met name wat betreft *de precieze identiteit van de vermeende betrokken actoren*, niet mogelijk om de gestelde vraag te beantwoorden, tenzij op basis van hypothetische overwegingen, hetgeen wordt uitgesloten door de in punt 63 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak.

69. Ten derde kan ik mij niet aan de indruk onttrekken dat met het verzoek om een prejudiciële beslissing in werkelijkheid wordt beoogd het Hof te verzoeken om *aanvullende eisen op te nemen* in artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95, in weerwil van de duidelijke en uitputtende bewoordingen van deze bepaling. Het lijdt immers geen twijfel dat de „humanitaire noodsituatie” als zodanig in deze bepaling niet wordt genoemd als een van de situaties die recht kunnen geven op subsidiaire bescherming. Allereerst verzetten de bewoordingen waarin deze bepaling is

²⁸ Arrest van 18 december 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, punt 31).

²⁹ Arrest van 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punt 37).

³⁰ Arrest van 18 december 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, punt 31).

³¹ Arrest van 18 december 2014, M'Bodj (C-542/13, EU:C:2014:2452, punt 35).

geformuleerd zich tegen een uitlegging die een dergelijke situatie zou kunnen omvatten. Ik ben derhalve van mening dat een „humanitaire noodsituatie” *niet binnen de werkingssfeer van deze bepaling valt*.³²

70. Bovendien zou een dergelijke uitlegging, indien het Hof deze zou overwegen, mijns inziens niet alleen problematisch zijn vanwege de hierboven uiteengezette argumenten, maar ook leiden tot *toepassingsproblemen voor de nationale autoriteiten*, temeer omdat niet duidelijk is hoe de aanvullende – langs rechterlijke weg op te nemen – eisen in artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 zouden passen. Met name de verhouding tussen de „humanitaire noodsituatie” en de uitdrukkelijk in die bepaling vermelde vereisten zouden vele vragen opwerpen. De problemen waarmee een dergelijke aanpak gepaard zou gaan, geven volgens mij aan dat het niet de bedoeling van de Uniewetgever kan zijn geweest om een dergelijke uitbreiding van de werkingssfeer van voornoemde bepaling te aanvaarden zonder in een hervorming te voorzien.³³ Mijns inziens staat het uitsluitend aan de Uniewetgever om de rechtszekerheid te waarborgen door richtlijn 2011/95 zo nodig te wijzigen.

71. Om de in de voorgaande punten uiteengezette redenen geef ik het Hof in overweging de vierde vraag niet-ontvankelijk te verklaren.

VI. Conclusie

72. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats ‘s-Hertogenbosch, te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 15 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, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, ervan,

moet aldus worden uitgelegd dat

voor elk van de punten die in dat artikel zijn vermeld en in een bepaald geval relevant kunnen zijn, bij de beoordeling van het verzoek om internationale bescherming met name rekening moet worden gehouden met alle in artikel 4, lid 3, opgesomde elementen, waaronder de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker alsook alle relevante feiten met betrekking tot het land van herkomst, en bij die beoordeling de twee fasen betreffende respectievelijk de vaststelling van de feitelijke omstandigheden die bewijs tot staving van het verzoek kunnen vormen en de juridische beoordeling van dit bewijs, van elkaar moeten worden onderscheiden, zonder dat alle verschillende punten van dat artikel 15 gezamenlijk hoeven te worden beoordeeld.

2) Artikel 15 van richtlijn 2011/95, gelezen in samenhang met artikel 4, leden 3 en 4, ervan,

³² Er valt enige analogie te ontwaren met de in punt 65 van deze conclusies aangehaalde rechtspraak, volgens welke specifieke situaties buiten de werkingssfeer van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 vallen.

³³ In mijn conclusie in de zaak Bundesrepublik Deutschland (Begrip „ernstige en individuele bedreiging”) (C-901/19, EU:C:2021:116, punt 56), heb ik aangegeven dat de tekst van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 het resultaat is van een compromis tussen de lidstaten. Uit de ontstaansgeschiedenis van deze bepaling blijkt immers dat zij voorwerp is geweest van controversiële discussies in de Raad (zie in dit verband Storey, H., op. cit., blz. 1235, punt 6).

moet aldus worden uitgelegd dat

de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, met inbegrip van diens beroep, moeten worden betrokken bij de beoordeling in het licht van dat artikel 15, onder c), voor zover deze elementen het specifieke risico doen toenemen dat de verzoeker wordt blootgesteld aan een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

- 3) Artikel 15, onder b), van richtlijn 2011/95

moet aldus worden uitgelegd dat

de „glijdende schaal” die volgens de rechtspraak van het Hof wordt toegepast voor de beoordeling in het licht van artikel 15, onder c), niet van toepassing is op deze eerste bepaling.

- 4) De vierde vraag is niet-ontvankelijk.”