CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. MAZÁK
van 15 september 2009[1]

I — Inleiding

1. De onderhavige prejudiciële verzoeken van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter), Duitsland, hebben betrekking op de uitlegging van een aantal bepalingen van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (hierna: „richtlijn" of „richtlijn 2004/83").[2] De verzoeken betreffen de voorwaarden voor beëindiging van de status van vluchteling overeenkomstig artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn. Het Bundesverwaltungsgericht wenst met name te vernemen of een vluchteling de status van vluchteling volgens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn verliest wanneer de gegronde vrees voor vervolging waarop de erkenning gebaseerd werd, niet meer bestaat en hij ook niet op andere gronden behoeft te vrezen voor vervolging in de zin van artikel 2, sub c, van de richtlijn. Wanneer het Hof van oordeel mocht zijn dat de status van vluchteling onder die omstandigheden niet wordt beëindigd, vraagt de verwijzende rechter het Hof te beslissen of en in hoeverre voor beëindiging van die status ook aan bepaalde andere vereisten voldaan moet worden. De verwijzende rechter wenst ook opheldering over de wijze waarop in het kader van de beëindiging van de vluchtelingenstatus nieuwe, tot vervolging leidende omstandigheden van andere aard moeten worden beoordeeld wanneer de vroegere omstandigheden op basis waarvan de betrokken persoon als vluchteling werd erkend, hebben opgehouden te bestaan.

II — Rechtskader

A — *Internationaal recht — Verdrag betreffende de status van vluchtelingen*

2. Het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen[3] is in

1 — Oorspronkelijke taal: Engels
2 — PB L 304, blz. 12.
3 — United Nations Treaty Series, Vol. 189, blz. 150, No. 2545 (1954).

werking getreden op 22 april 1954. Het is op de hoofdgedingen van toepassing in de redactie voortvloeiend uit het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te New York op 31 januari 1967 en in werking getreden op 4 oktober 1967 (hierna: „Verdrag van Genève").

5. Hij niet langer kan blijven weigeren de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit, in te roepen, omdat de omstandigheden in verband waarmede hij was erkend als vluchteling, hebben opgehouden te bestaan; […]"

B — *Gemeenschapsrecht*

3. Artikel 1A, lid 2, van het Verdrag van Genève bepaalt dat als „vluchteling" wordt aangemerkt elke persoon die „uit gegronde vrees voor vervolging om redenen van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen […]".

5. Artikel 2, sub c, van de richtlijn bepaalt dat onder „vluchteling" wordt verstaan „een onderdaan van een derde land die zich wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil inroepen".

4. Artikel 1C van het Verdrag van Genève bepaalt: „Dit Verdrag houdt op van toepassing te zijn op elke persoon die valt onder de bepalingen van afdeling A, indien:

[…]

6. Artikel 2, sub e, van de richtlijn definieert een „persoon die voor de subsidiaire-beschermingsstatus in aanmerking komt" als „een onderdaan van een derde land […] 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 […] terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15, […]

en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen".

7. Artikel 4 van de richtlijn, „Beoordeling van feiten en omstandigheden", bepaalt in lid 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."

8. Artikel 7, „Actoren van bescherming", luidt:

„1. Bescherming kan worden geboden door:

a) de staat, of

b) partijen of organisaties, inclusief internationale organisaties, die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen.

2. In het algemeen wordt bescherming geboden wanneer de actoren als bedoeld in lid 1 redelijke maatregelen tot voorkoming van vervolging of het lijden van ernstige schade treffen, onder andere door de instelling van een doeltreffend juridisch systeem voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van handelingen die vervolging of ernstige schade vormen, en wanneer de verzoeker toegang tot een dergelijke bescherming heeft.

3. Bij het beoordelen of een internationale organisatie een staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheerst en bescherming verleent als omschreven in lid 2, houden de lidstaten rekening met de richtsnoeren die worden gegeven in toepasselijke Raadsbesluiten."

9. Artikel 11 van de richtlijn, „Beëindiging", bepaalt:

„1. Een onderdaan van een derde land […] houdt op vluchteling te zijn wanneer hij: […]

e. omdat de omstandigheden in verband waarmee hij als vluchteling werd erkend, hebben opgehouden te bestaan, niet langer kan weigeren zich onder de bescherming te stellen van het land van zijn nationaliteit;

[…]

2. Bij de toepassing van de punten e) […] van lid 1, dienen de lidstaten na te gaan of de verandering van de omstandigheden een voldoende ingrijpend en niet-voorbijgaand karakter heeft om de gegronde vrees van de vluchteling voor vervolging weg te nemen."

10. Artikel 14 van de richtlijn, „Intrekking, beëindiging of weigering tot verlenging van de vluchtelingenstatus", bepaalt:

„1. Met betrekking tot verzoeken om internationale bescherming die worden ingediend na de inwerkingtreding van deze richtlijn, trekken de lidstaten de door een regerings-, administratieve, rechterlijke of quasirechterlijke instantie verleende vluchtelingenstatus van een onderdaan van een derde land […] in, beëindigen zij deze of weigeren zij deze te verlengen indien hij volgens de criteria van artikel 11 geen vluchteling meer is.

2. Onverminderd de plicht van de vluchteling uit hoofde van artikel 4, lid 1, om melding te maken van alle relevante feiten en alle relevante documenten waarover hij beschikt, over te leggen, toont de lidstaat die de

vluchtelingenstatus heeft verleend per geval aan dat de betrokken persoon geen vluchteling meer is of dat nooit geweest is, overeenkomstig lid 1. […]"

11. Artikel 15 van de richtlijn, „Ernstige schade", en luidt:

„Ernstige schade bestaat uit:

a) 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 of binnenlands gewapend conflict."

C — *Nationaal recht*

12. § 3, lid 1, van het Asylverfahrensgesetz (wet op de asielprocedure; hierna: „AsylVfG") bepaalt:

„Een vreemdeling is een vluchteling in de zin van het [Verdrag van Genève] wanneer hij in de staat waarvan hij de nationaliteit bezit […] blootstaat aan de in § 60, lid 1, van de wet inzake het verblijf (Aufenthaltsgesetz) genoemde risico's."

13. In § 60, lid 1, van het Aufenthaltsgesetz (wet inzake het verblijf van vreemdelingen; hierna: „AufenthG") worden de

omstandigheden opgesomd die zich verzetten tegen de uitzetting van een vreemdeling.

14. Op 19 augustus 2007 heeft de Duitse Bondsrepubliek een wet vastgesteld tot omzetting van richtlijnen van de Europese Unie betreffende verblijf en asiel [4], waarbij onder meer § 73, lid 1, AsylVfG is gewijzigd met het doel uitvoering te geven aan de artikelen 11 en 14 van richtlijn 2004/83. § 73, lid 1, AsylVfG bepaalt:

„De verlening van asiel en van de vluchtelingenstatus wordt onverwijld ingetrokken wanneer de gronden daarvoor hebben opgehouden te bestaan. Dit is met name het geval, wanneer de vreemdeling na het wegvallen van de omstandigheden die tot de verlening van asiel en van de vluchtelingenstatus hebben geleid, niet langer kan weigeren zich onder de bescherming te stellen van het land van zijn nationaliteit […].”

4 — Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union, BGBl. I, blz. 1970. Deze wet is op 28 augustus 2007 in werking getreden.

III — Hoofdgedingen en verwijzingsbeschikkingen

15. De partijen in de hoofdgedingen zijn tussen 1999 en 2002 naar Duitsland gereisd en hebben daar asiel aangevraagd. Aydin Salahadin Abdulla, verzoeker in zaak C-175/08, is Iraaks staatsburger, behorend tot de Turkmeense bevolkingsgroep, en soenniet. Voor zijn asielverzoek heeft hij aangevoerd dat hij uit wanhoop over de gevangenneming van zijn broer een lid van de Baath-partij had neergestoken. Kamil Hasan, verzoeker in zaak C-176/08, is Iraaks staatsburger, behorend tot de Arabische bevolkingsgroep, en soenniet. Voor zijn asielverzoek heeft hij aangevoerd dat een neef bij hem thuis documenten van een verboden oppositiepartij en een pistool had verborgen, die bij een huiszoeking waren gevonden. Ahmed Adem en Hamrin Mosa Rashi, verzoekers in zaak C-178/08, zijn met elkaar gehuwde Iraakse staatsburgers en beiden moslim. Adem behoort tot de Arabische en Mosha Rashi tot de Koerdische bevolkingsgroep. Voor hun asielverzoek hebben zij aangevoerd dat Adem wegens

activiteiten voor een oppositiepartij („Hisb-Al-Schaab-Al-Dimoqrati") werd gezocht door de geheime politie. Dler Jamal, verzoeker in zaak C-179/08, is Iraaks staatsburger, behorend tot de Koerdische bevolkingsgroep, en moslim. Voor zijn asielverzoek heeft hij zich beroepen op problemen met twee leden van de Baath-partij. [5]

16. In 2001 en 2002 werden de verzoekers door het Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, thans het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federale autoriteit voor migratie en vluchtelingen; hierna: „Bundesamt") erkend als vluchteling volgens § 51, lid 1, van het Ausländergesetz (vreemdelingenwet; hierna: „AuslG") (thans: § 3, lid 1, AsylVfG juncto § 60, lid 1, AufenthG). Het Bundesamt heeft deze erkenningen tussen januari 2005 en augustus 2005 ingetrokken wegens de veranderde verhoudingen in Irak. Verzoekers hebben daartegen bezwaar aangetekend bij het Verwaltungsgericht (bestuursrechter). Dit heeft, met name onder verwijzing naar de instabiele situatie in Irak, de intrekkingsbeschikkingen vernietigd.

17. Naar aanleiding van de hoger beroepen van de Bondsrepubliek Duitsland bij het Oberverwaltungsgericht en het Verwaltunggerichtshof hebben deze gerechten tussen maart en augustus 2006 de beslissingen van het Verwaltungsgericht vernietigd en de beroepen tot nietigverklaring van verzoekers alsnog afgewezen. Deze beslissingen berustten onder meer hierop, dat het voormalige regime van Saddam Hussein zijn militaire en politieke macht over Irak definitief was kwijtgeraakt en dat verzoekers thans voldoende veilig waren voor vervolging door dit regime. De rechters in hoger beroep overwogen tevens dat zij niet met aanzienlijke waarschijnlijkheid op andere gronden opnieuw met vervolging — van welke aard ook — werden bedreigd. Voor zover het nog tot terroristische aanslagen en aanhoudende openlijke gevechtshandelingen tussen de militante oppositie en reguliere veiligheidskrachten en coalitiestrijdkrachten kwam, kon niet worden gezegd dat deze gebeurtenissen wat verzoekers betreft aanknopingspunten vertoonden met asielrechtelijk relevante kenmerken. Volgens de genoemde gerechten vallen algemene risico's noch binnen het beschermingsgebied van § 60, lid 1, AufenthG noch binnen dat van artikel 1 C, lid 5, van het Verdrag van Genève. De intrekkingsbeschikkingen stuitten ook niet op juridische bezwaren in het licht van richtlijn 2004/83, aangezien deze vóór het

5 — Hierna zal ik de verzoekers in de zaken C-175/08 (Aydin Salahadin Abdulla), C-176/08 (Kamil Hasan), C-178/08 (Ahmed Adem en Hamrin Mosa Rashi) en C-179/08 (Dler Jamal) gezamenlijk aanduiden als de „verzoekers".

verstrijken van de omzettingstermijn geen rechtstreekse werking had. Bovendien bracht deze richtlijn geen wijziging in de kern van § 60, lid 1, AufenthG.

18. Verzoekers hebben tegen deze beslissingen beroep tot Revision ingesteld bij de verwijzende rechter.

19. De verwijzende rechter overweegt dat vereist is dat de omstandigheden in het land van herkomst van een vluchteling op ingrijpende en niet-voorbijgaande manier veranderd zijn en dat hierdoor de gegronde vrees van de vluchteling voor vervolging, op basis waarvan hij als zodanig is erkend, is komen te vervallen en dat hij niet om andere redenen voor vervolging te vrezen heeft. Wanneer de vluchteling zich erop beroept dat hij bij terugkeer in zijn land van herkomst zal blootstaan aan een nieuwe vervolging of een vervolging van andere aard, moet een reëel risico op het plaatsvinden van een dergelijke vervolging worden aangetoond. De „bescherming van het land" genoemd in artikel 1 C, lid 5, van het Verdrag van Genève heeft namelijk dezelfde betekenis als de „bescherming van dat land" in artikel 1 A, lid 2, van dat verdrag en betreft enkel bescherming tegen vervolging. De verwijzende rechter is van oordeel dat volgens zijn vaste rechtspraak en gelet op de tekst en de bedoeling van artikel 1 A, lid 2, van het Verdrag van Genève algemene risico's niet onder de bescherming van deze bepaling vallen, noch onder die van artikel 1 C, lid 5, van dat verdrag. Of de vreemdeling in het geval van algemene risico's naar het land van herkomst terug moet keren, kan niet worden onderzocht bij beëindiging van de status van vluchteling volgens § 73, lid 1, AsylVfG, doch enkel in het kader van § 60, lid 7, en § 60a, lid 1, eerste zin, AufenthG. De verwijzende rechter merkt tevens op dat beëindiging van de vluchtelingenstatus niet zonder meer leidt tot het verlies van het recht van verblijf in Duitsland.

20. De verwijzende rechter twijfelt echter aan de juistheid van deze opvatting in het licht van het Commissievoorstel [6] dat is uitgemond in richtlijn 2004/83/EG, en gezien bepaalde teksten die zijn gepubliceerd door het Hoge Commissariaat van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen (United Nations High Commissioner for Refugees; hierna: „UNHCR"). De Commissie betoogde in dit voorstel dat, afgezien van de noodzaak om na te gaan of er sprake is van een zodanig fundamentele wijziging van grote politieke of sociale betekenis in het land van herkomst dat deze tot stabiele machtsstructuren heeft geleid, objectieve en verifieerbare bewijzen nodig zijn dat de mensenrechten in het land in het algemeen worden geëerbiedigd, daarmee aangevende

6 — COM(2001) 510 def., blz. 26.

dat de beëindiging van de vluchtelingenstatus wellicht afhangt van verdergaande eisen. Voorts acht de verwijzende rechter dat de uitlatingen van de UNHCR over de beëindigingsclausules in het vluchtelingenverdrag van Genève niet geheel duidelijk zijn. [7]

21. Voor het geval dat het Hof zou oordelen dat de vluchtelingenstatus niet volgens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn wordt beëindigd wanneer de gegronde vrees voor vervolging [8] waarop de erkenning als vluchteling is gebaseerd, heeft opgehouden te bestaan, en de betrokkene geen andere reden heeft om te vrezen voor vervolging, [9] wenst de verwijzende rechter te weten of de beëindiging van de vluchtelingenstatus vereist dat er een actor van bescherming in de zin van artikel 7, lid 1, van de richtlijn aanwezig is en of er sprake is van bescherming wanneer deze alleen mogelijk is met behulp van multinationale troepen. De verwijzende rechter vraagt tevens of de status van vluchteling wordt beëindigd wanneer de vluchteling het risico loopt om na het wegvallen van de gegronde vrees voor vervolging bij terugkeer in zijn land van herkomst ernstige schade in de zin van artikel 15 van de richtlijn te lijden, waardoor hij in aanmerking komt voor verlening van subsidiaire bescherming ingevolge artikel 18 van de richtlijn. Volgens de verwijzende rechter is de subsidiaire bescherming een zelfstandige, van de vluchtelingenstatus te onderscheiden beschermingsstatus. Bijgevolg verliest de vluchteling met de beëindiging van de vluchtelingenstatus enkel zijn positie als vluchteling. Voldoet hij aan de voorwaarden voor de subsidiaire bescherming van artikel 18 van de richtlijn, bestaat de daaraan verbonden bescherming in Duitsland in een uitzettingsverbod (verg. § 60, leden 2, 3 en 7, tweede zin, AufenthG), gecombineerd met een verblijfstitel ingevolge § 25, lid 3, AufenthG. De verwijzende rechter overweegt voorts dat de beëindiging van de vluchtelingenstatus er niet van mag afhangen of de veiligheidssituatie in het land van herkomst in het algemeen en onafhankelijk van enig vervolgingsgevaar stabiel is en de algemene leefomstandigheden het bestaansminimum garanderen.

22. De verwijzende rechter tekent aan dat het Verdrag van Genève en de richtlijn niet aangeven wanneer de vrees voor vervolging

7 — Volgens de verwijzende rechter gaat de UNHCR in zijn handboek inzake procedures en criteria ter bepaling van de status van vluchtelingen volgens het Verdrag van 1951 en het Protocol betreffende de status van vluchtelingen van 1967 kennelijk ervan uit dat de voorwaarden voor het ontstaan en voor de beëindiging van het vluchtelingschap tot op grote hoogte gelijk zijn. Daarentegen wekt het commentaar van de UNHCR in de Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1 (C)(5) and (6) of the 1951 Convention relating tot the Status of Refugees (richtlijnen betreffende internationale bescherming: beëindiging van de status van vluchteling volgens artikel 1 C, leden 5 en 6, van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951) van 10 februari 2003 de indruk dat de beëindiging van de vluchtelingenstatus ook na het wegvallen van de vrees voor vervolging afhangt van verdere — geen verband met vervolging houdende — voorwaarden. Zo is volgens punten 15 en 16 van genoemde richtsnoeren, naast zuiver fysieke veiligheid van lijf en leden, in het bijzonder de aanwezigheid vereist van een functionerende regering en elementaire bestuursstructuren zoals die bijvoorbeeld in een functionerende rechtsstaat bestaan, alsook de aanwezigheid van een geschikte infrastructuur waarbinnen de inwoners hun rechten kunnen uitoefenen, daaronder begrepen hun recht op een bestaansminimum. Hiervoor is de algemene mensenrechtensituatie een belangrijke indicatie.

8 — In de zin van artikel 2, sub c, van de richtlijn.

9 — In de zin van artikel 2, sub c, van de richtlijn.

als gegrond of, in intrekkingsgevallen, als niet langer gegrond kan worden aangemerkt. In intrekkingsgevallen is hij tot dusverre ervan uitgegaan dat de vrees van een vluchteling voor vervolging niet langer als gegrond kan worden beschouwd, wanneer de omstandigheden in zijn land van herkomst een verandering hebben ondergaan die voldoende ingrijpend en van nietvoorbijgaande aard is, zodanig dat een herhaling van de voor de vlucht relevante vervolgingsmaatregelen binnen afzienbare tijd met voldoende zekerheid uitgesloten is en hem bij terugkeer ook niet om andere redenen met aanzienlijke waarschijnlijkheid een geheel nieuwe vervolging van andere aard dreigt. De verwijzende rechter is van oordeel dat nieuwe omstandigheden van andere aard dienen te worden getoetst aan hetzelfde waarschijnlijkheidscriterium als geldt voor de erkenning als vluchteling.

23. De verwijzende rechter vermeldt voorts dat het feit dat een verzoeker in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging of aan ernstige schade, volgens artikel 4, lid 4, van de richtlijn een duidelijke aanwijzing is dat de vrees voor vervolging gegrond en het risico van 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. De restrictieve formulering „dergelijke vervolging", die ook te vinden is in de Engelse („such persecution") en de Franse („cette persécution") versie, wijst er naar de mening van de verwijzende rechter echter op dat de bewijslastverlichting niet in alle gevallen geldt waarin een verzoeker bijvoorbeeld is vervolgd, maar een onderlinge samenhang vereist tussen een plaatsgevonden vervolging en de feiten die bij terugkeer opnieuw tot vervolging zouden kunnen leiden. Geldt artikel 4, lid 4, van de richtlijn daarentegen ook in gevallen waarin er geen onderlinge samenhang bestaat, dan moet verder worden verduidelijkt of de bepaling ook toepassing vindt bij beëindiging van de vluchtelingenstatus, of dat artikel 14, lid 2, van de richtlijn een bijzondere regeling is, die derogeert aan de algemene regeling van artikel 4, lid 4, van de richtlijn.

24. Op grond van deze overwegingen besliste het Bundesverwaltungsgericht bij uitspraken van 7 februari 2008 (in de zaken C-176/08 en C-179/08) en 31 maart 2008 (in de zaken C-175/08 en C-178/08) om de behandeling van de zaken te schorsen en de volgende prejudiciële vragen aan het Hof voor te leggen:

„1) Moet artikel 11, lid 1, sub e, van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 aldus worden uitgelegd dat — los

van artikel 1 C, lid 5, tweede zin, van het verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951 (vluchtelingenverdrag van Genève) — de status van vluchteling reeds vervalt wanneer de gegronde vrees van de vluchteling voor vervolging in de zin van artikel 2, sub c, van de richtlijn op grond waarvan de erkenning plaatshad, niet meer bestaat en hij ook niet op andere gronden behoeft te vrezen voor vervolging in de zin van artikel 2, sub c, van de richtlijn?

2) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord: is voor verval van de vluchtelingenstatus krachtens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn bovendien vereist dat in het land waarvan de vluchteling de nationaliteit bezit,

a) een actor van bescherming in de zin van artikel 7, lid 1, van de richtlijn aanwezig is, en volstaat daarbij dat de bescherming enkel mogelijk is met behulp van multinationale troepen,

b) voor de vluchteling geen ernstige schade in de zin van artikel 15 van de richtlijn dreigt, leidend tot verlening van de subsidiaire bescherming volgens artikel 18 van de richtlijn, en/of

c) de veiligheidssituatie stabiel is en de algemene leefomstandigheden het bestaansminimum garanderen?

3) Moeten in een situatie waarin de vroegere omstandigheden op grond waarvan de betrokkene als vluchteling is erkend niet meer bestaan, nieuwe tot vervolging leidende omstandigheden van andere aard

a) worden getoetst aan het waarschijnlijkheidscriterium dat geldt voor de erkenning als vluchteling, of wordt ten behoeve van de betrokkene een ander criterium toegepast,

b) worden beoordeeld aan de hand van de verlichte bewijslast volgens artikel 4, lid 4, van de richtlijn?"

IV — Procedure voor het Hof

25. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door verzoekers, de Bondsrepubliek Duitsland, de Italiaanse Republiek, de Republiek Cyprus, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Commissie van de Europese Gemeenschappen. Op 2 juni 2009 zijn de zaken mondeling behandeld.

V — Ontvankelijkheid

26. De verwijzende rechter merkt op dat de intrekking van de erkenning als vluchteling in de onderhavige zaken niet rechtstreeks onder artikel 14, lid 1, juncto artikel 11 van richtlijn 2004/83 valt, aangezien de verzoeken om internationale bescherming zijn ingediend vóór de inwerkingtreding van de richtlijn. Hij meent echter dat de intrekking aan de op 28 augustus 2007 in werking getreden nieuwe versie van § 73 AsylVfG moet worden getoetst, daar de Duitse wetgever de artikelen 14 en 11 van de richtlijn heeft omgezet zonder de toepasselijkheid van de nieuwe bepaling in tijd te beperken. Het Hof heeft volgens de verwijzende rechter zijn prejudiciële bevoegdheid reeds bevestigd in overeenkomstige gevallen van een gemeenschapsrechtelijk niet verplichte omzetting in nationaal recht.

27. Volgens vaste rechtspraak staat het in het kader van de in artikel 234 EG ingestelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties uitsluitend aan de nationale rechter om, gelet op de bijzonderheden van elk geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de aan het Hof te stellen vragen te beoordelen. Een verzoek van een nationale rechter kan door het Hof slechts worden afgewezen, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het gemeenschapsrecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het

hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk hypothetisch of algemeen van aard is. [10]

28. Derhalve is het Hof, wanneer de door de nationale rechter gestelde vragen de uitlegging van gemeenschapsrecht betreffen, in beginsel gehouden uitspraak te doen. Wanneer een nationale wettelijke regeling dezelfde oplossingen biedt die in het gemeenschapsrecht zijn gekozen, heeft de Gemeenschap er bovendien klaarblijkelijk belang bij dat, om uiteenlopende uitleggingen in de toekomst te voorkomen, de uit het gemeenschapsrecht overgenomen bepalingen of begrippen op eenvormige wijze worden uitgelegd, ongeacht de omstandigheden waaronder zij toepassing moeten vinden. [11]

29. Wat betreft de toepassing van deze rechtspraak op de onderhavige prejudiciële verwijzingen blijkt uit de tekst van artikel 14, lid 1, juncto artikel 39 van richtlijn 2004/83 duidelijk dat artikel 11 van de richtlijn niet op verzoekers van toepassing is, omdat hun verzoeken om internationale bescherming [12] zijn ingediend vóór de inwerkingtreding van de richtlijn. [13] Uit de verwijzingsbeschikkingen valt echter op te maken dat, hoewel richtlijn 2004/83 niet rechtstreeks op de onderhavige situatie van toepassing is, de wijziging van § 73 AsylVfG tot doel had om de artikelen 11 en 14 van die richtlijn om te zetten en om met ingang van 28 augustus 2007 dezelfde oplossingen te bieden als waarvoor in het gemeenschapsrecht is gekozen, ongeacht het tijdstip van indiening van een verzoek om erkenning als vluchteling in Duitsland.

30. Gelet op de aangehaalde rechtspraak, de omstandigheden van het geval en het feit dat niets in het dossier erop wijst dat de verwijzende rechter bevoegd is af te wijken van de uitlegging die het Hof aan de bepalingen van de richtlijn zal geven, ben ik van mening dat het Hof bevoegd is op de prejudiciële verwijzing te beslissen.

10 — Zie onder meer arresten van 15 december 1995, Bosman, C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punten 59-61; 27 november 1997, Somalfruit en Camar, C-369/95, Jurispr. blz. I-6619, punten 40 en 41; 13 juli 2000, Idéal tourisme, C-36/99, Jurispr. blz. I-6049, punt 20; 7 januari 2003, BIAO, C-306/99, Jurispr. blz. I-1, punt 88, en 7 juni 2005, VEMW e.a., C-17/03, Jurispr. blz. I-4983, punt 34.

11 — Vergelijk de arresten van 17 juli 1997, Leur-Bloem, C-28/95, Jurispr. blz. I-4161, punt 32; 16 maart 2006, Poseidon Chartering, C-3/04, Jurispr. blz. I-2505, punt 16, en 11 december 2007, ETI e.a., C-280/06, Jurispr. blz. I-10893, punt 23.

12 — Zie hierboven, punt 15.

13 — Richtlijn 2004/83 trad in werking op 10 oktober 2004.

VI — Ten gronde

A — *De eerste en de tweede vraag*

31. Met de eerste twee vragen, die het beste tezamen besproken kunnen worden, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen wat de vereisten zijn [14] voor beëindiging van de vluchtelingenstatus volgens artikel 11, lid 1, sub e, van richtlijn 2004/83/EG.

1. Voornaamste argumenten van partijen

32. Verzoekers zijn van mening dat de eerste prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord. Verzoekers en de Commissie stellen dat de vereisten voor toekenning van de vluchtelingenstatus en die voor de beëindiging van die status niet samenvallen. Zij menen dat afwezigheid van een gegronde vrees voor vervolging niet volstaat voor beëindiging van de vluchtelingenstatus en dat nog aan andere voorwaarden moet worden voldaan. Volgens de verzoeker in zaak C-175/08 dienen de lidstaten volgens artikel 11, lid 2, van de richtlijn na te gaan of de verandering van de omstandigheden in het land waarvan de vluchteling de nationaliteit bezit, een voldoende ingrijpend en niet-voorbijgaand karakter heeft. De bescherming in de zin van artikel 1 C, lid 5, van het Verdrag van Genève omvat niet alleen de bescherming tegen vervolging, maar vereist een functionerende regering en elementaire bestuursstructuren. Ingevolge artikel 8, lid 2, van de richtlijn moeten bij de beoordeling of bescherming geboden wordt zowel de algemene omstandigheden in het land van herkomst als de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker in aanmerking worden genomen. De verzoekers in de zaken C-176/08 en C-179/08 zijn van mening dat artikel 1 C, lid 5, van het Verdrag van Genève niet kan worden opgevat als het spiegelbeeld van artikel 1 A, lid 2, van dit verdrag. Artikel 1 C, lid 5, vereist uitdrukkelijk dat de vluchteling niet langer kan weigeren zich onder de bescherming te stellen van het land van zijn nationaliteit, en dat dus in redelijkheid van hem verwacht kan worden dat hij naar dat land terugkeert. Artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn, uitgelegd in het licht van artikel 1 C, lid 5, van het Verdrag van Genève, vooronderstelt voor beëindiging van de vluchtelingenstatus, dat niet alleen de vervolgingen in het land van herkomst hebben opgehouden, maar dat bovendien de veranderingen in dat land zodanig zijn dat de staat de vluchtelingen bescherming kan bieden en levensvoorwaarden van een zeker minimumniveau kan waarborgen. Vervanging van een bepaald regiem door een ander is niet voldoende voor beëindiging van de status van vluchteling volgens artikel 11, lid 1, sub e, van

14 — In dit deel van de conclusie bespreek ik de inhoudelijke vereisten voor beëindiging van de vluchtelingenstatus volgens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn. Voor de normen en voorwaarden waaraan procedures tot beëindiging moeten voldoen, verwijs ik naar richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB L 326, blz. 13). Zie de artikelen 37 en 38 van richtlijn 2005/85/EG. De verwijzingsbeschikkingen bevatten geen aanwijzingen of richtlijn 2005/85/EG is omgezet in het Duitse recht en dus al dan niet in de tijd van toepassing is op de hoofdgedingen. Aangetekend moet worden dat de lidstaten volgens artikel 44 van deze richtlijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die vereist zijn voor de inachtneming van de artikelen 37 en 38 van de richtlijn, toepassen op de procedures tot intrekking van de vluchtelingenstatus die zijn ingeleid na 1 december 2007. De procedures tot intrekking van de vluchtelingenstatus van verzoekers zijn ingeleid vóór die datum. Zie hierboven, punt 16.

de richtlijn wanneer dit niet vergezeld gaat van een fundamentele en duurzame verandering leidend tot het ontstaan of herstel van de structuren die voor het waarborgen van die bescherming op nationaal vlak nodig zijn. De verzoekers in zaak C-178/08 zijn van mening dat het voor beëindiging van de vluchtelingenstatus volgens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn niet volstaat dat de omstandigheden die aanleiding waren voor de gegronde vrees voor vervolging in de zin van artikel 2, sub c, van de richtlijn, in verband waarmee de vluchtelingenstatus is toegekend, hebben opgehouden te bestaan, en de vluchteling geen andere reden heeft om te vrezen voor vervolging in de zin van artikel 2, sub c, van de richtlijn. De verzoekers in zaak C-178/08 baseren dit standpunt met name op de UNHCR-richtlijnen inzake internationale bescherming van 10 februari 2003: beëindiging van de vluchtelingenstatus als bedoeld in artikel 1 C, leden 5 en 6, van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 1951.

33. De Bondsrepubliek Duitsland meent dat artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een persoon de status van vluchteling verliest wanneer de gegronde vrees voor vervolging als bedoeld in artikel 2, sub c, van de richtlijn, in verband waarmee hij als vluchteling werd erkend, heeft opgehouden te bestaan en hij geen andere reden heeft om te vrezen voor vervolging in de zin van artikel 2, sub c, van de richtlijn. Met andere omstandigheden, zoals algemene gevaren in het land van herkomst, kan derhalve geen rekening worden gehouden. Hoewel de Bondsrepubliek Duitsland erkent dat de bewoordingen van artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn kunnen worden opgevat alsof voor beëindiging van de vluchtelingenstatus voorts vereist is dat een vluchteling zich onder de bescherming kan stellen van zijn land van herkomst, is deze lidstaat van mening dat een verdragsconforme uitleg van deze bepaling zich tegen een dergelijke oplossing verzet. De Bondsrepubliek Duitsland betoogt dat hoewel de Franse tekst van artikel 1 C, lid 5, van het Verdrag van Genève niet duidelijk is, de Engelse versie van die bepaling duidelijk een causaal verband legt tussen het wegvallen van de omstandigheden waaronder een vrees voor vervolging gegrond is, en het voorhanden zijn van bescherming in het land van herkomst. De Bondsrepubliek Duitsland beschouwt het voorhanden zijn van bescherming in het land van herkomst niet als een onafhankelijke, aanvullende voorwaarde. De Bondsrepubliek Duitsland benadrukt de symmetrie tussen de verkrijging van de vluchtelingenstatus en het verlies daarvan overeenkomstig zowel de richtlijn als het verdrag. Wegens deze symmetrie kunnen omstandigheden op grond waarvan erkenning als vluchteling niet gerechtvaardigd zou zijn, niet in aanmerking worden genomen bij een onderzoek inzake de intrekking van die status. De Bondsrepubliek Duitsland is voorts van oordeel dat de richtlijn een duidelijk onderscheid maakt tussen de vluchtelingenstatus en de subsidiaire bescherming.

34. De Italiaanse Republiek meent dat artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de status van vluchteling vervalt wanneer de gegronde vrees voor vervolging ophoudt te bestaan, mits een concrete beoordeling plaatsvindt of zich wellicht nieuwe omstandigheden voordoen die een dergelijke vrees rechtvaardigen.

35. De Republiek Cyprus verwijst naar de beginselen van bestuursrecht, volgens welke een bestuursbesluit kan worden ingetrokken wanneer de omstandigheden waarop het besluit werd gebaseerd, zijn gewijzigd. Artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn moet aldus worden uitgelegd dat een persoon de status van vluchteling verliest wanneer de omstandigheden waarop de vrees voor vervolging in de zin van artikel 2, sub c, van de richtlijn en daarmee de erkenning als vluchteling gebaseerd was, hebben opgehouden te bestaan. Wanneer een persoon vervolging in de zin van artikel 2, sub c, van de richtlijn vreest om andere redenen dan die waarom hij aanvankelijk als vluchteling was erkend, moet hij volgens de Republiek Cyprus een nieuw verzoek om erkenning als vluchteling indienen, gebaseerd op deze nieuwe redenen.

36. Het Verenigd Koninkrijk betoogt dat de communautaire wetgever met de richtlijn klaarblijkelijk heeft beoogd de essentie van de bepalingen van het Verdrag van Genève over te nemen. Artikel 1 C, lid 5, van het Verdrag van Genève noemt als enig criterium voor de beëindiging van de status van vluchteling, dat „de omstandigheden in verband waarmede hij was erkend als vluchteling, hebben opgehouden te bestaan." Om als vluchteling te worden erkend moet een persoon voldoen aan het criterium van de gegronde vrees voor vervolging. Een persoon die niet langer gegronde vrees voor vervolging heeft, verliest derhalve zowel volgens het Verdrag van Genève als volgens artikel 11, lid 1, sub e, van richtlijn 2004/83 de status van vluchteling. De vraag of iemand gegronde vrees heeft voor vervolging is van feitelijke aard en moet met inachtneming van alle relevante omstandigheden worden beoordeeld door de nationale autoriteiten. Wat relevante omstandigheden zijn, zal waarschijnlijk van geval tot geval sterk uiteenlopen, en de aan te leggen juridische maatstaf zal dus een ruime moeten zijn. Het Verenigd Koninkrijk stelt dat de in artikel 11, lid 2, van de richtlijn genoemde overwegingen deel uitmaken van de feitelijke beoordeling of er sprake is van een gegronde

vrees voor vervolging. Het Verenigd Koninkrijk acht de richtlijnen van de UNHCR, als van volkenrechtelijke aard, niet bindend voor de lidstaten; voorts zijn zij niet overgenomen in het gemeenschapsrecht.

37. De Commissie betoogt dat artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de status van vluchteling niet vervalt wanneer de gegronde vrees voor vervolging in de zin van artikel 2, sub c, van de richtlijn, waarop de erkenning als vluchteling berust, ophoudt te bestaan en de vluchteling ook geen andere reden heeft om te vrezen voor vervolging in de zin van artikel 2, sub c. Artikel 11, lid 2, van de richtlijn verlangt dat de verandering in de omstandigheden in verband waarmee de persoon als vluchteling werd erkend, een ingrijpend en niet-voorbijgaand karakter heeft. Een ingrijpende verandering in de zin van artikel 11, lid 2, van de richtlijn heeft niet alleen betrekking op de omstandigheden die aanleiding gaven voor de vrees voor vervolging in de zin van artikel 2, sub c, van de richtlijn maar ook op het algemene politieke en sociale klimaat en met name de mensenrechtensituatie. Bij een verandering met een niet-voorbijgaand karakter in de zin van artikel 11, lid 2, gaat het niet alleen erom of de omstandigheden die aanleiding gaven tot de gegronde vrees, hebben opgehouden te bestaan, maar in het bijzonder of de verandering die heeft plaatsgevonden zo fundamenteel van aard is dat een duurzame oplossing voor de betrokken personen is verzekerd. De toepassing van de beëindigingsclausule van het Verdrag van Genève mag geen situatie creëren die zou leiden tot een nieuwe vlucht en een hernieuwde behoefte aan toekenning van de vluchtelingenstatus. Volgens de Commissie is het feit dat de omstandigheden in verband waarmee de vluchtelingenstatus werd toegekend, hebben opgehouden te bestaan, een noodzakelijke maar ontoereikende voorwaarde voor beëindiging van die status. Het is van even essentieel belang om na te gaan of de vluchteling zich werkelijk opnieuw onder de bescherming kan stellen van het land van zijn nationaliteit. Deze bescherming moet effectief en voorhanden zijn. De bescherming van het land van herkomst bedoeld in artikel 11, lid 1, sub e, en lid 2, van de richtlijn heeft derhalve niet alleen betrekking op bescherming tegen de vervolging in verband waarmee de vluchtelingenstatus werd toegekend, maar ook op een effectieve en voorhanden bescherming die wordt verzekerd door een functionerende regering.

38. In antwoord op de tweede vraag betoogt verzoeker in zaak C-175/08 dat beëindiging van de vluchtelingenstatus de aanwezigheid van een actor van bescherming in de zin van artikel 7, lid 1, van de richtlijn veronderstelt en dat de bescherming niet enkel

met behulp van multinationale troepen kan worden verzekerd. Het feit dat een staat alleen met behulp van multinationale troepen bescherming kan bieden, is een indicatie dat de verandering van de situatie in het land van herkomst niet ingrijpend en duurzaam is. Er is geen sprake van effectieve bescherming tegen nieuwe vervolgingen, en de vluchteling kan onmogelijk in waardigheid en veiligheid leven, wanneer hij wordt bedreigd door ernstige schade in de zin van de artikelen 15 en 18 van de richtlijn. Er is geen effectieve bescherming voor de vluchteling wanneer het land van herkomst niet een bestaansminimum kan verzekeren. Verzoekers in de zaken C-176/08 en C-179/08 betogen dat bij afwezigheid van actoren van bescherming in de zin van artikel 7, lid 1, sub b, van de richtlijn, de beëindiging van de vluchtelingenstatus volgens artikel 11, lid 1, sub e, van die richtlijn het bestaan vereist van een Irakese staat. Artikel 7, lid 2, van de richtlijn verlangt daarenboven dat de Irakese staat redelijke maatregelen tot voorkoming van vervolging of het lijden van ernstige schade treft en dat de verzoeker toegang heeft tot een dergelijke bescherming. Wanneer bescherming alleen mogelijk is met behulp van multinationale troepen, beschouwen de verzoekers dit als een indicatie dat de staat zwak en instabiel is, en geen maatregelen treft in de zin van artikel 7, lid 2. Gelet op de artikelen 2, sub e, en 7, lid 2, van de richtlijn komen alleen personen die niet aan de voorwaarden voor erkenning als vluchteling voldoen, in aanmerking voor subsidiaire bescherming volgens de artikelen 15 en 18 van de richtlijn. Het recht op subsidiaire bescherming maakt geen einde aan de status van vluchteling, maar is een juridische status voor personen die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komen. Beëindiging van de status van vluchteling vereist bovendien een stabiele veiligheidssituatie en een gewaarborgd bestaansminimum. Verzoekers in zaak C-178/08 betogen dat voor beëindiging van de status van vluchteling het bestaan van een actor van bescherming in de zin van artikel 7, lid 1, van de richtlijn is vereist en dat het niet voldoende is dat bescherming alleen mogelijk is met behulp van multinationale troepen. Een risico van ernstige schade, dat zou leiden tot toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus volgens artikel 18 van de richtlijn, een onstabiele veiligheidssituatie of het ontbreken van algemene leefomstandigheden die het bestaansminimum bieden, staan in de weg aan beëindiging van de vluchtelingenstatus.

39. De Bondsrepubliek Duitsland betoogt subsidiair dat beëindiging van de vluchtelingenstatus de aanwezigheid vereist van een actor van bescherming in de zin van artikel 7, lid 1, van de richtlijn. Het is voldoende dat bescherming alleen mogelijk is met behulp van multinationale troepen. Beëindiging van de vluchtelingenstatus vereist niet dat de vluchteling wordt bedreigd met ernstige schade in de zin van artikel 15 van de richtlijn. Voor beëindiging van de vluchtelingenstatus volgens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn is niet vereist dat de veiligheidssituatie in het land van de nationaliteit stabiel is en dat de

algemene leefomstandigheden een bestaansminimum bieden. De Italiaanse Republiek betoogt dat een quasistatelijke actor in de vorm van multinationale troepen een actor van bescherming volgens artikel 7, lid 1, van de richtlijn kan zijn. De status van vluchteling eindigt niet bij de dreiging van ernstige schade; voor deze situatie geldt een bijzondere regel. De Republiek Cyprus stelt dat beëindiging van de vluchtelingenstatus niet vereist: ten eerste, de aanwezigheid van een actor van bescherming in de zin van artikel 7, lid 1, van de richtlijn; ten tweede, dat de vluchteling niet wordt bedreigd met ernstige schade in de zin van artikel 15 van de richtlijn; ten derde, dat de veiligheidssituatie stabiel is, tenzij de vluchtelingenstatus op grond van die situatie werd toegekend, en ten vierde dat de algemene leefomstandigheden een bestaansminimum bieden.

40. Het Verenigd Koninkrijk betoogt subsidiair, voor het geval dat het Hof zou beslissen dat voor beëindiging van de status van vluchteling aan meer voorwaarden moet worden voldaan, ten eerste dat een persoon kan ophouden vluchteling te zijn wanneer bescherming tegen vervolging alleen mogelijk is met behulp van multinationale troepen. Ten tweede hangt de beoordeling of een persoon in aanmerking komt voor de subsidiaire-beschermingsstatus en de toekenning daarvan volgens artikel 15 van de richtlijn, niet af van de vraag of deze persoon aanspraak kan maken op bescherming als vluchteling. De dreiging van ernstige schade sluit derhalve op zichzelf verlies van de vluchtelingenstatus niet uit. Ten derde is de stabiliteit van de veiligheidssituatie in de staat van herkomst geen voorwaarde voor beëindiging van de vluchtelingenstatus, noch is vereist dat de leefomstandigheden de vluchteling een bestaansminimum moeten bieden, al kunnen deze factoren in de specifieke omstandigheden van het geval relevant zijn.

41. De Commissie betoogt dat aan de voorwaarde voor beëindiging van de vluchtelingenstatus, dat de vrees van de vluchteling voor vervolging niet langer gegrond kan worden geacht en hij niet langer kan weigeren zich onder de bescherming van zijn land te stellen, kan zijn voldaan wanneer bescherming alleen mogelijk is met behulp van multinationale troepen. De beëindiging van de vluchtelingenstatus vereist dat een vluchteling niet wordt bedreigd met ernstige schade in de zin van artikel 15 van de richtlijn. De bevoegde autoriteiten moeten bij toepassing van de beëindigingsclausule van de richtlijn de veiligheidssituatie en de algemene leefomstandigheden in aanmerking nemen.

2. Beoordeling

42. Het hoofddoel van de richtlijn is ervoor te zorgen dat de lidstaten gemeenschappelijke criteria toepassen bij de identificatie van personen die werkelijk behoefte hebben aan internationale bescherming, en dat hun een minimum aan bescherming wordt geboden. [15] Daarbij eerbiedigt de richtlijn de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In het bijzonder tracht deze richtlijn bovendien de menselijke waardigheid en het recht op asiel van onder meer asielzoekers te eerbiedigen. [16]

43. Uit punt 3 van de considerans van de richtlijn, de overwegingen van de verwijzende rechter in de verwijzingsbeschikkingen en de opmerkingen van de partijen tijdens de behandeling voor het Hof blijkt duidelijk dat deze richtlijn moet worden uitgelegd in het licht van het Verdrag van Genève. Volgens het genoemde punt van de considerans is het Verdrag van Genève „de hoeksteen van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen". Aangezien de formulering van artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn echter wil aansluiten bij die van artikel 1 C, lid 5, van het Verdrag van Genève, betreffende de beëindiging van de status van vluchteling [17], biedt de tekst van de verdragsbepaling op zichzelf weinig houvast. Ik ben van mening dat de vraag inzake de beëindiging van de vluchtelingenstatus volgens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn daarom beschouwd moet worden in het licht van de systematiek en de doelstelling van de richtlijn in haar geheel, met eerbiediging van de tekst van artikel 1 C, lid 5, van het Verdrag van Genève.

15 — Punt 6 van de considerans van de richtlijn.

16 — Zie punt 10 van de considerans van de richtlijn.

17 — Artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn en artikel 1 C, lid 5, van het Verdrag van Genève wijken op een aantal onderdelen van elkaar af. Ten eerste dient een lidstaat volgens artikel 11, lid 2, van de richtlijn, bij de beoordeling van de beëindiging van de vluchtelingenstatus volgens onder meer artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn, na te gaan of de verandering van de omstandigheden „een voldoende *ingrijpend en niet-voorbijgaand* karakter heeft om de gegronde vrees van de vluchteling voor vervolging weg te nemen" (cursivering van mij). Een dergelijke verplichting staat niet met zoveel woorden in artikel 1 C, lid 5, van het Verdrag van Genève. Ten tweede bevat artikel 1 C, lid 5, van het Verdrag van Genève het voorbehoud waarvan de verwijzende rechter de feitelijke relevantie voor de hoofdgedingen uitdrukkelijk heeft uitgesloten, dat de vluchteling dwingende redenen, voortvloeiende uit vroegere vervolging, kan aanvoeren om te weigeren de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit in te roepen. Dit voorbehoud is niet uitdrukkelijk opgenomen in de tekst van de richtlijn. Wellicht het belangrijkste verschil tussen de twee teksten („between the two texts"), dat niet is beperkt tot de beëindiging van de vluchtelingenstatus, is echter het feit dat de richtlijn een tweede pijler van internationale bescherming creëert, namelijk de subsidiaire bescherming, die niet wordt vermeld in het Verdrag van Genève.

44. Ik zou erop willen wijzen dat de verwijzende rechter in de verwijzingsbeschikkingen heeft aangegeven dat naar Duits recht een vluchteling na verloop van tijd zijn verblijfsvergunning mag behouden en bij beëindiging van zijn status van vluchteling niet hoeft terug te keren naar het land van zijn nationaliteit. Deze nationale praktijk kan naar mijn mening de minimumvereisten van de richtlijn voor beëindiging van de vluchtelingenstatus niet beïnvloeden of veranderen. Het staat een lidstaat uiteraard vrij om voor de vluchteling gunstiger normen toe te passen, mits deze met de richtlijn verenigbaar zijn. [18]

45. Ondanks het feit dat een vluchteling een gegronde vrees heeft gehad voor vervolging in het land van zijn nationaliteit, blijkt duidelijk uit artikel 11 van de richtlijn dat de status van vluchteling in beginsel geen permanente status is, en dat een onderdaan van een derde land onder bepaalde omstandigheden kan ophouden vluchteling te zijn. Bovendien kan zowel volgens artikel 11, lid 1, sub e, als sub f, van de richtlijn de vluchtelingenstatus eindigen ongeacht de wil van de betrokken vluchteling. [19] Aangezien het verlies van de vluchtelingenstatus volgens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn onder zekere omstandigheden echter kan meebrengen dat een persoon die in het land van zijn nationaliteit heeft gevreesd voor vervolging of daar daadwerkelijk aan is blootgesteld, tegen zijn wil daarnaar terugkeert, moet behoedzaam met de tekst van deze bepaling worden omgegaan, met volledige eerbiediging van de menselijke waardigheid. [20]

46. Uit de formulering van artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn blijkt duidelijk dat deze bepaling twee onderling samenhangende vereisten voor het verval van de vluchtelingenstatus stelt, die tezamen onderzocht moeten worden. Er moet namelijk worden aangetoond dat de omstandigheden in verband waarmee de vluchteling als zodanig werd erkend, hebben opgehouden te bestaan en dat het land van de nationaliteit van de vluchteling zowel in staat als bereid is, deze vluchteling bescherming te bieden.

47. Alle taalversies van artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn stellen als voorwaarde voor verval van de vluchtelingenstatus, dat de vluchteling zich onder de bescherming kan

18 — Zie artikel 3 van de richtlijn, „Gunstiger normen".

19 — Zie daarentegen artikelen 11, lid 1, sub a, sub b, en sub d, van de richtlijn, die uitdrukkelijk het woord „vrijwillig" gebruiken. „Zie daarentegen artikel 11, lid 1, sub a, sub b, en sub d, van de richtlijn, waarin uitdrukkelijk het woord ‚vrijwillig' wordt gebruikt."

20 — De beëindigingsclausule van artikel 1 C, lid 5, van het Verdrag van Genève lijkt betrekkelijk weinig door de staten te zijn toegepast. Naar mijn mening ondersteunt de terughoudendheid waarmee de staten die partij zijn bij het Verdrag van Genève gebruik hebben gemaakt van deze beëindigingsclausule, de door mij voorgestane behoedzame aanpak bij de toepassing van artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn.

stellen van het land van zijn nationaliteit.[21] Zou het voor verval van de vluchtelingenstatus volgens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn volstaan dat de omstandigheden in verband waarmee een persoon als vluchteling werd erkend, hebben opgehouden te bestaan, dan zou de zinsnede „niet langer kan weigeren zich onder de bescherming te stellen van het land van zijn nationaliteit" in die bepaling volstrekt overbodig zijn.[22]

48. Hoewel het volgens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn inderdaad noodzakelijk is om aan te tonen dat een persoon niet langer om de redenen die leidden tot zijn erkenning als vluchteling, gegronde vrees heeft voor vervolging, gaat het mijns inziens te ver om te concluderen dat dit voldoende zou zijn voor verval van de vluchtelingenstatus. Verval van deze status berust op een verandering van de omstandigheden in het land waarvan de vluchteling de nationaliteit heeft, die de vluchteling in staat stelt zichzelf feitelijk onder de bescherming van dat land te stellen.[23]

49. De vraag naar het voorhanden zijn van bescherming in het land van de nationaliteit noodzaakt tot een beoordeling van de aard en de draagwijdte van de bescherming waartoe een vluchteling toegang moet hebben. Artikel 7, lid 2, van de richtlijn bepaalt dat „bescherming" in het algemeen wordt geboden wanneer de staat onder meer redelijke maatregelen tot voorkoming van „vervolging of het lijden van ernstige schade" treft. Derhalve rijst de vraag of de term „bescherming" in artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn beperkt is tot bescherming tegen vervolging of zich ook uitstrekt tot bescherming tegen „ernstige schade", een term die deel uitmaakt van de definitie van „persoon die voor de subsidiaire-beschermingsstatus in aanmerking komt" in artikel 2, sub e, van de richtlijn.

21 — Artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn bepaalt dat een onderdaan van een derde land ophoudt vluchteling te zijn wanneer hij of zij „omdat de omstandigheden in verband waarmee hij [of zij] als vluchteling werd erkend, hebben opgehouden te bestaan, niet *langer kan weigeren zich onder de bescherming te stellen van het land van zijn [of haar] nationaliteit*" (mijn cursivering). Naar mijn mening veronderstelt de voorwaarde dat een persoon niet langer kan weigeren zich onder de bescherming te stellen van het land van zijn nationaliteit, dat het desbetreffende land daadwerkelijk bescherming biedt en dat de vluchteling de mogelijkheid heeft er aanspraak op te maken.

22 — Zie, bijvoorbeeld, de uitdrukking „ако той не може повече да продължи да отказва получаването на закрила от страната, чието гражданство има," in de Bulgaarse tekst; „nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti," in de Tsjechische tekst; „es nicht mehr ablehnen kann, den Schutz des Landes in Anspruch zu nehmen, dessen Staatsangehörigkeit er besitzt;" in de Duitse tekst; „s'il ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité," in de Franse tekst; „non possa più rinunciare alla protezione del paese di cui ha la cittadinanza," in de Italiaanse tekst; „nie może dłużej kontynuować odmawiania skorzystania z ochrony państwa, którego jest obywatelem;" in de Poolse tekst; „Não puder continuar a recusar valer-se da protecção do país de que tem a nacionalidade," in de Portugese tekst; „nu mai poate continua să refuze solicitarea protecției țării al cărui cetățean este;" in de Roemeense tekst, en „nemôže ďalej odmietať ochranu štátu, ktorého štátne občianstvo má," in de Slowaakse tekst.

23 — Zie artikel 7, lid 2, van de richtlijn, dat met name spreekt van persoonlijke toegang tot bescherming.

50. Een juiste uitlegging van de bepalingen van de richtlijn met betrekking tot de vluchtelingenstatus, met inbegrip van de beëindiging van die status volgens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn, vereist een goed begrip van het concept „vluchteling" zoals gedefinieerd in artikel 2, sub c, van de richtlijn. Ik ben van oordeel dat er een verband bestaat tussen de juridische criteria voor de toekenning van de status van vluchteling en die voor de beëindiging daarvan.

51. Naar mijn mening maakt richtlijn 2004/83 een duidelijk onderscheid tussen vluchtelingen en personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming. Dit is onder andere te zien aan de definities in artikel 2, sub c, en sub e, van de richtlijn, de onderling verschillende criteria voor de status van vluchteling respectievelijk voor de subsidiaire-beschermingsstatus volgens, onder andere, de hoofdstukken III en V van de richtlijn, en de uiteenlopende bescherming die volgens hoofdstuk VII van de richtlijn aan vluchtelingen en aan voor de subsidiaire-beschermingsstatus in aanmerking komende personen wordt toegekend. Zo maakt de beoordeling van de vraag of een persoon een reëel risico loopt op ernstige schade in het land van zijn nationaliteit, geen deel uit van de aan te leggen juridische maatstaven bij de toekenning van de vluchtelingenstatus volgens artikel 13 van de richtlijn en bij de beëindiging van die status volgens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn. Een andere gevolgtrekking zou leiden tot een onaanvaardbare distorsie van de definities van „vluchteling" en van „persoon die voor de subsidiaire-beschermingsstatus in aanmerking komt" in artikel 2, sub c, respectievelijk sub e, van de richtlijn en van de hele systematiek van de richtlijn, die berust op twee afzonderlijke pijlers van internationale bescherming. [24]

52. Het feit dat de vluchtelingenstatus van een persoon is geëindigd, sluit echter niet de mogelijkheid uit dat hij in het land van zijn nationaliteit een reëel risico loopt op het lijden van ernstige schade zoals gedefinieerd in artikel 15 van de richtlijn. In zulke omstandigheden moet de voormalige vluchteling een billijke en ruime gelegenheid worden geboden te verzoeken om subsidiaire-beschermingsstatus. Wanneer de nationale autoriteiten van de lidstaat besluiten dat een persoon volgens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn ophoudt vluchteling te zijn, moeten derhalve alle nodige maatregelen worden getroffen om te verzekeren dat de betrokken persoon een daadwerkelijke gelegenheid

24 — Het tweepijlersysteem van internationale bescherming waar richtlijn 2004/83 in voorziet, is naar mijn mening vatbaar voor kritiek, omdat het in de praktijk de vluchtelingenstatus kan ondermijnen of verzwakken. Lidstaten kunnen sinds de inwerkingtreding van de richtlijn ervoor kiezen om subsidiaire bescherming toe te kennen aan personen aan wie zonder deze vorm van bescherming de status van vluchteling zou zijn toegekend. Zie met name de bepalingen van artikel 15, sub b, respectievelijk sub c, van de richtlijn, inzake ernstige schade, die in feitelijk opzicht verregaand samen kunnen vallen met de definitie van daden van vervolging in artikel 9 van de richtlijn. Ondanks dat zulke kritiek mogelijk is, kan niet worden voorbijgegaan aan het bestaan van het tweepijlerstelsel van internationale bescherming uit hoofde van richtlijn 2004/83.

heeft om subsidiaire bescherming aan te vragen [25], en dat zijn procedurele rechten in dat opzicht volledig zijn gewaarborgd. Bovendien moet de subsidiaire-beschermingsstatus volgens artikel 18 van de richtlijn worden toegekend wanneer de betrokken persoon overeenkomstig de hoofdstukken II en V van de richtlijn in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming.

53. Terwijl dus duidelijk is dat de beëindiging van de vluchtelingenstatus volgens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn niet vereist dat een vluchteling wordt beschermd tegen het risico van ernstige schade in het land van zijn nationaliteit, verlangen de artikelen 11, lid 1, sub e, en 7, lid 2, van de richtlijn ondubbelzinnig dat in dat land bescherming wordt geboden door het treffen van „redelijke maatregelen" tot voorkoming van vervolging. Hiervoor is de aanwezigheid vereist van een actor van bescherming die tot het verschaffen van zulke bescherming zowel bereid als in staat is. Wat dat aangaat, zou ik willen benadrukken dat het beschermingsvereiste van de artikelen 11, lid 1, sub e, en 7, lid 2, van de richtlijn niet abstract, maar concreet, tastbaar en objectief moet worden opgevat. Gezien de positieve, concrete stappen die genomen moeten worden om bescherming te kunnen bieden, kan bij afwezigheid van een actor van bescherming niet worden gesproken van bescherming tegen vervolging. [26] Naar mijn mening kan een actor van bescherming bovendien niet geacht worden redelijke maatregelen tot voorkoming van vervolging te hebben getroffen, wanneer in het land van de nationaliteit van een vluchteling actoren van vervolging zoals gedefinieerd in artikel 6 van de richtlijn (die onder bepaalde omstandigheden niet-overheidsactoren kunnen omvatten) in dat land met vervolging dreigen [27] of daden van vervolging verrichten, en de burgerbevolking of delen van die bevolking grote angst inboezemen.

54. Derhalve is het noodzakelijk om te onderzoeken welk niveau van bescherming tegen vervolging in het land van de nationaliteit van de vluchteling vereist is voor beëindiging van de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn. In dit kader moet een actor van bescherming volgens artikel 7, lid 2, van de richtlijn redelijke maatregelen tot voorkoming van vervolging treffen „door de instelling van een doeltreffend juridisch systeem voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van

25 — Indien hij dit wenst.

26 — Zie het eerste deel van de tweede vraag.

27 — De bewuste dreiging moet serieus zijn of van ernstige aard, waardoor de burgerbevolking gaat geloven dat daden van vervolging werkelijk plaats zullen vinden.

handelingen die vervolging vormen".[28] Deze niet-onaanzienlijke concrete voorwaarden vereisen de aanwezigheid van een actor van bescherming die beschikt over het gezag, de organisatiestructuur en de middelen om onder andere een minimum aan orde en recht in het land van de nationaliteit van de vluchteling te handhaven. De actor van bescherming moet derhalve objectief beschouwd over een redelijke capaciteit beschikken en bereid zijn daden van vervolging als gedefinieerd in artikel 9 van de richtlijn te voorkomen.

55. Verder moet worden opgemerkt dat artikel 11, lid 2, van de richtlijn de lidstaten de verplichting oplegt om na beëindiging van de vluchtelingenstatus volgens artikel 11, lid 1, sub e, daarvan, na te gaan of de verandering van de omstandigheden in verband waarmee een persoon als vluchteling werd erkend, een voldoende ingrijpend en niet-voorbijgaand karakter heeft. Artikel 11, lid 2, van de richtlijn bedoelt naar mijn mening te verzekeren dat beslissingen inzake beëindiging volgens artikel 11, lid 1, sub e, niet overhaast worden genomen, zonder een grondig onderzoek van de situatie in het land van de nationaliteit van de vluchteling ten tijde van diens erkenning als vluchteling en van de actuele en de te verwachten algemene situatie aldaar[29], en zonder onderzoek van de individuele situatie van de vluchteling. Ik ben van mening dat artikel 11, lid 2, van de richtlijn beoogt te verzekeren dat een persoon die als vluchteling is erkend wegens een gegronde vrees voor vervolging, zich niet voor de situatie gesteld ziet dat die status tegen zijn wil wordt beëindigd overeenkomstig artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn, terwijl het land van zijn nationaliteit geen stabiele en duurzame oplossing zonder vervolging heeft te bieden.

56. Hoewel het niet mogelijk is alle eventualiteiten te voorzien die zich kunnen voordoen, is voor beëindiging van de vluchtelingenstatus volgens artikel 11, lid 1, sub e, van

28 — De bescherming hoeft niet volkomen te zijn; dit is immers in geen enkele samenleving ooit te bereiken.

29 — Ofschoon wellicht in de tijd niet relevant voor de hoofdgedingen, bepaalt artikel 38, lid 1, sub c, van richtlijn 2005/85 dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat in het kader van een procedure tot intrekking van de vluchtelingenstatus „de bevoegde autoriteit precieze en bijgewerkte informatie uit diverse bronnen kan inwinnen zoals, in voorkomend geval, informatie van het Bureau van de UNHCR, wat betreft de *algemene situatie die in de landen van herkomst van de betrokken personen heerst*" (cursivering van mij). De bedoelde intrekkingsprocedures zijn van toepassing op beëindiging van de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 11, lid 1, sub e, van richtlijn 2004/83. Zie punt 26 van de considerans van richtlijn 2005/85 in samenhang met artikel 38, lid 4, daarvan. Zie ook punt 15 van de considerans van richtlijn 2004/83, waarin wordt overwogen: „[h]et Handboek over procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus van [de UNHCR] bevat voor de lidstaten waardevolle aanwijzingen bij het vaststellen van de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 1 van het Verdrag van Genève."

de richtlijn, gezien de enorme impact die dit op een vluchteling kan hebben, naar mijn mening enkel plaats wanneer in redelijkheid valt aan te nemen dat voor de vluchteling in het land van zijn nationaliteit een blijvende oplossing, zonder vervolging, voorhanden is.

57. Wanneer de situatie in het land van de nationaliteit ongeregeld of onvoorspelbaar is, of er ernstige mensenrechtenschendingen plaatsvinden die de betrokken persoon ertoe zouden kunnen brengen opnieuw de vluchtelingenstatus aan te vragen, kan de verandering van omstandigheden naar mijn mening niet als van ingrijpende en niet-voorbijgaande aard worden beschouwd, en is het niveau van bescherming dat artikel 7, lid 2, van de richtlijn vereist klaarblijkelijk niet voorhanden of niet effectief. [30]

58. Met betrekking tot de vraag van de verwijzende rechter of het voldoende is dat bescherming alleen mogelijk is met behulp van multinationale troepen, [31] moet worden aangetekend dat bescherming volgens artikel 7, lid 1, van de richtlijn kan worden geboden door de staat of door partijen of organisaties, inclusief internationale organisaties [32], die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen. Een ander lichaam dan een staat kan dus actor van bescherming zijn [33], zolang de vereiste mate van controle over de staat wordt uitgeoefend en aan de door artikel 7, lid 2, van de richtlijn opgelegde objectieve beschermingsstandaard wordt voldaan. Ik ben van mening dat wanneer de staat de hulp van multinationale troepen heeft ingeschakeld, dit gezien kan worden als een redelijke maatregel tot voorkoming van vervolging in het land van de nationaliteit van de vluchteling. Om te voldoen aan de voorwaarden van artikel 7 van de richtlijn, mag een staat naar mijn mening echter slechts op de bijstand van multinationale troepen terugvallen indien deze troepen opereren in opdracht van de internationale gemeenschap, bij voorbeeld onder het auspiciën van de Verenigde Naties.

59. Derhalve kan niet worden uitgesloten dat een actor van bescherming volgens artikel 7, lid 1, van de richtlijn in het land van nationaliteit van een vluchteling actief is, ondanks het feit dat de staat alleen met behulp van

30 — De feiten die de nationale rechter dient te onderzoeken teneinde vast te stellen of aan de juridische vereisten voor een verandering van omstandigheden respectievelijk het voorhanden zijn van bescherming is voldaan, kunnen in bepaalde gevallen in vergaande mate samenvallen. Zo vormt de aanwezigheid van een actor van bescherming die beschikt over het gezag, de organisatiestructuur en de middelen om in het land van de nationaliteit van de vluchteling onder andere een minimum aan orde en gezag te handhaven, een mogelijke — maar niet noodzakelijke — aanwijzing voor een verandering van omstandigheden van ingrijpende en niet-voorbijgaande aard.

31 — Zie het eerste onderdeel van de tweede vraag.

32 — Maar niet alleen internationale organisaties.

33 — Alleen of — naar mijn mening — samen met de staat.

multinationale troepen bescherming kan verzekeren. Of er een actor van bescherming is en of de bescherming die deze actor verleent in het land van de nationaliteit van de vluchteling voorhanden, effectief en duurzaam is, zijn feitelijke vragen die door de nationale rechter in het licht van bovenstaande overwegingen beoordeeld moeten worden.

60. Wat betreft het tweede onderdeel van de tweede vraag, lijkt me dat de verwijzende rechter wenst te vernemen of de vluchtelingenstatus volgens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn kan eindigen wanneer de betrokken persoon in het land van zijn nationaliteit op dat moment wordt bedreigd met ernstige schade zoals gedefinieerd in artikel 15 van de richtlijn, maar niet met vervolging. Naar mijn mening maakt de vraag of een persoon voor subsidiaire-beschermingsstatus in aanmerking komt, geen deel uit van de voor verval van de vluchtelingenstatus toepasselijke juridische criteria. [34]

61. Met het derde onderdeel van de tweede vraag wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen of verval van de vluchtelingenstatus volgens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn vereist dat de veiligheidssituatie in het land van de nationaliteit van de vluchteling stabiel is en de algemene leefomstandigheden het bestaansminimum verzekeren.

62. De stabiliteit van de veiligheidssituatie in het land van de nationaliteit van de vluchteling moet worden beoordeeld als onderdeel van de beschikbaarheid van de bescherming tegen vervolging, die de artikelen 7, lid 2, en 11, lid 1, sub e, van de richtlijn vereisen. Er moet derhalve een actor van bescherming zijn die beschikt over het gezag, de organisatiestructuur en de middelen om onder andere een minimum aan orde en gezag in het land van de nationaliteit van de vluchteling te handhaven. De veiligheidssituatie in het land van de nationaliteit van de vluchteling moet naar mijn mening zodanig zijn dat een vluchteling zich niet voor een situatie ziet gesteld, waarin hij binnen afzienbare tijd in aanmerking kan komen voor de vluchtelingenstatus.

63. Met betrekking tot de vraag aangaande de algemene leefomstandigheden en het voorhanden zijn van een bestaansminimum in het land van de nationaliteit, dient al meteen te worden benadrukt dat richtlijn 2004/83 geen vluchtelingenstatus of subsidiaire-beschermingsstatus verleent aan economische migranten. Zelfs personen die behoefte hebben

34 — Zie hierboven, punten 46 tot en met 48.

aan liefdadigheid of humanitaire hulpverlening, maar niet voldoen aan de voorwaarden voor internationale bescherming [35], vallen buiten de werkingssfeer van de richtlijn. De kwestie van de algemene leefomstandigheden en het voorhanden zijn van een bestaansminimum in het land van de nationaliteit van de vluchteling, is naar mijn mening en zoals ook is gesteld door de Commissie, pleidooi, geen criterium waaraan zelfstandige betekenis toekomt bij de beoordeling of er sprake is van beëindiging volgens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn, maar behoort te worden bezien in het kader van de toetsing of de verandering van omstandigheden als van ingrijpende en niet-voorbijgaande aard kan worden beschouwd in de zin van artikel 11, lid 2, van de richtlijn. [36] Ik zou hierbij eveneens willen aantekenen dat aangezien de artikelen 7 en 11, lid 1, sub e, van de richtlijn de aanwezigheid van een minimaal niveau van bescherming verlangen in het land van de nationaliteit, het ten minste twijfelachtig is of het betrokken land over de organisatiestructuur en de middelen beschikt [37] om zulke bescherming te verschaffen wanneer het zijn onderdanen niet een bestaansminimum kan verzekeren.

64. Ik ben van oordeel dat de aanwezigheid van een bestaansminimum in het land van de nationaliteit van de vluchteling en het belang daarvan in verband met de beëindiging van de vluchtelingenstatus volgens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn, een zaak is die door de nationale rechter met inachtneming van de bovenstaande overwegingen moet worden uitgemaakt.

B — *De derde vraag*

1. Voornaamste argumenten van partijen

65. Verzoeker in zaak C-175/08 betoogt dat wanneer de oorspronkelijke gronden voor vervolging niet meer bestaan, maar zich nieuwe omstandigheden voordoen, de in artikel 4, lid 4, van de richtlijn voorziene bewijslastverlichting dient te gelden, aangezien

35 — Zoals gedefinieerd in artikel 2, sub a, van richtlijn 2004/83. Zie punt 9 van de considerans daarvan.

36 — Zie artikel 11, lid 2, van de richtlijn.

37 — Zie hierboven, punt 49.

deze bepaling geen onderscheid maakt naar het tijdstip waarop de vroegere vervolging plaatsvond. Door de lidstaat te belasten met het bewijs dat de betrokken persoon geen vluchteling meer is, stelt artikel 14, lid 2, van de richtlijn voorwaarden voor de intrekking van de vluchtelingenstatus die strenger zijn dan die welke gelden wanneer er vrees bestaat voor een vervolging die echter niet heeft plaatsgevonden. Zo is artikel 14, lid 2, van de richtlijn het spiegelbeeld van artikel 4, lid 4, van de richtlijn. Verzoekers in de zaken C-176/08 en C-179/08 betogen dat het waarschijnlijkheidscriterium in de procedure tot intrekking van de vluchtelingenstatus niet gelijk is aan het criterium dat wordt gebruikt in de procedure tot toekenning ervan. Tijdens de procedure van erkenning als vluchteling moeten de voorwaarden voor toekenning van de desbetreffende status globaal worden onderzocht. In dat kader zou artikel 4, lid 4, van de richtlijn moeten worden toegepast. In de intrekkingsprocedure moeten nieuwe tot vervolging leidende omstandigheden van andere aard echter beoordeeld worden volgens de maatstaf van artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn, namelijk wat bij terugkeer van de persoon naar zijn land van herkomst redelijkerwijs verwacht kan worden nu de omstandigheid in verband waarmee hij als vluchteling erkend werd, heeft opgehouden te bestaan. In datzelfde verband geldt artikel 4 van de richtlijn ook voor gevallen waar de verzoeker reeds is blootgesteld aan vervolging of rechtstreeks met vervolging is bedreigd. Artikel 14, lid 2, van de richtlijn is geen bijzondere regel die derogeert aan artikel 4 van de richtlijn. Verzoekers in zaak C-178/08 betogen dat, wanneer de aanvankelijke gronden voor vervolging niet langer bestaan, de lidstaat die de vluchtelingenstatus heeft verleend, draagt het bewijs dat de vluchteling ook geen andere reden heeft om te vrezen voor vervolging overeenkomstig artikel 2, sub c, van de richtlijn. Het aan te leggen waarschijnlijkheidscriterium is gelijk aan het criterium voor uitsluiting van de erkenning als vluchteling, namelijk dat er ernstige redenen moeten bestaan voor een oordeel dat de betrokken persoon niet blootstaat aan het risico van een nieuwe vervolging.

66. Volgens de Bondsrepubliek Duitsland moeten in een situatie waarin de omstandigheden waarop de erkenning van een persoon als vluchteling was gebaseerd, niet meer bestaan, nieuwe tot vervolging leidende omstandigheden van andere aard worden getoetst aan het waarschijnlijkheidscriterium dat geldt voor de erkenning als vluchteling. Voorts moeten zulke nieuwe omstandigheden van andere aard niet worden beoordeeld aan de hand van de verlichte bewijslast van artikel 4, lid 4, van de richtlijn. De Italiaanse Republiek is onder meer van oordeel, dat eventuele nieuwe tot vervolging leidende omstandigheden van andere aard getoetst moeten worden aan het criterium van een „reëel risico" en dat de bewijslastverlichting van artikel 4, lid 4, van de richtlijn niet beperkt is tot die gevallen, waarin een verband bestaat tussen de nieuwe omstandigheden en die op grond waarvan toekenning van de vluchtelingenstatus gerechtvaardigd was. Volgens de Republiek Cyprus moeten, wanneer de omstandigheden in verband waarmee een persoon als vluchteling werd erkend hebben opgehouden te bestaan, de nieuwe of andere omstandigheden beoordeeld worden in overeenstemming met de hoofdstukken II en III van de richtlijn. Dit brengt mee dat het

nieuwe verzoek te goeder trouw onderzocht moet worden, zonder de verzoeker van de bewijslast te ontheffen, afgezien dan van het in artikel 4, lid 4, van de richtlijn besloten vermoeden, dat in elk geval van toepassing is. Het Verenigd Koninkrijk stelt dat, wanneer de omstandigheden op grond waarvan een persoon als vluchteling werd erkend hebben opgehouden te bestaan, en nieuwe omstandigheden van andere aard worden opgevoerd als aanleiding voor een gegronde vrees voor vervolging, het aan de verzoeker is om in overeenstemming met artikel 4, lid 1, van de richtlijn zo spoedig mogelijk alle elementen ter staving van het verzoek om internationale bescherming in te dienen.

67. De Commissie betoogt dat artikel 14, lid 2, van de richtlijn alle regels bevat die van belang zijn voor de procedure tot intrekking van de vluchtelingenstatus. Onverminderd de plicht van de vluchteling uit hoofde van artikel 4, lid 1, van de richtlijn om melding te maken van alle relevante feiten en alle relevante documenten waarover hij beschikt over te leggen, dient volgens artikel 14, lid 2, van de richtlijn de lidstaat die de vluchtelingenstatus heeft verleend per geval aan te tonen dat de betrokken persoon geen vluchteling meer is of dat nooit geweest is. De betrokken staat moet aantonen dat de vluchteling niet langer kan weigeren zich onder de bescherming te stellen van het land van zijn nationaliteit. Beëindiging van de status van vluchteling wordt derhalve getoetst aan andere criteria dan die welke worden gebruikt voor de toekenning van die status. De Commissie is van oordeel dat artikel 4, lid 4, van de richtlijn, dat de bewijslast bij de toekenning van de status van vluchteling in het voordeel van de verzoeker verlicht, niet van toepassing is bij intrekking van die status, waar de bewijslast wordt gedragen door de bevoegde autoriteit.

2. Beoordeling

68. Met de derde vraag verzoekt de verwijzende rechter om opheldering over de wijze waarop nieuwe tot vervolging leidende omstandigheden van andere aard beoordeeld moeten worden wanneer de vroegere omstandigheden, op grond waarvan de betrokken persoon als vluchteling is erkend, niet meer bestaan.

69. Om een zinvol antwoord te geven op de vraag van de verwijzende rechter, acht ik het nodig duidelijkheid te scheppen over wat met de nieuwe tot vervolging leidende omstandigheden van andere aard wordt bedoeld.

70. Ik denk, dat de door de verwijzende rechter gebruikte bewoordingen „nieuwe tot vervolging leidende omstandigheden van andere aard" betrekking hebben op geheel nieuwe omstandigheden die zelfs niet gedeeltelijk verband houden met de vroegere omstandigheden, op grond waarvan de betrokken persoon als vluchteling is erkend.

71. Wanneer de vroegere omstandigheden, in verband waarmee een persoon als vluchteling is erkend, wel enigszins zijn gewijzigd, maar bepaalde factoren die — al is het maar gedeeltelijk — met deze omstandigheden verband houden, blijven bestaan, zal de verandering in de omstandigheden naar mijn mening wellicht niet van ingrijpende en niet-voorbijgaande aard zijn zoals vereist door artikel 11, lid 2, van de richtlijn.

72. Wanneer in een beëindigingsprocedure zou blijken dat de vroegere omstandigheden, op grond waarvan een persoon als vluchteling is erkend, enigszins zijn gewijzigd, maar bepaalde factoren die, al is het maar gedeeltelijk, met deze omstandigheden verband houden, zijn blijven bestaan, moet de betrokken lidstaat bovendien volgens artikel 14, lid 2, van de richtlijn aantonen dat de vluchteling op deze samenhangende factoren geen gegronde vrees kan baseren.

73. Wanneer een vluchteling geheel nieuwe, tot vervolging leidende omstandigheden van andere aard inroept, doet de persoon naar mijn mening een nieuw verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus, en moeten die omstandigheden worden getoetst om vast te stellen of die persoon een gegronde vrees voor vervolging heeft in de zin van artikel 2, sub c, van de richtlijn. Het aan te leggen waarschijnlijkheidscriterium is derhalve de maatstaf die wordt toegepast bij toekenning van de status van vluchteling in overeenstemming met artikel 13 van de richtlijn.

74. Het feit dat een persoon in het verleden de vluchtelingenstatus is toegekend wegens een gegronde vrees voor vervolging gebaseerd op geheel andere omstandigheden, vormt volgens mij geen duidelijke aanwijzing volgens artikel 4, lid 4, van de richtlijn, dat de huidige vrees van de verzoeker voor vervolging gegrond is.

75. Voor versoepeling van de beoordelingsregels overeenkomstig artikel 4, lid 4, van de richtlijn is naar mijn mening een, al is het maar gedeeltelijk, verband vereist tussen vroegere vervolging of rechtstreekse dreiging van zulke vervolging en nieuwe tot vervolging leidende omstandigheden van andere aard.

76. Het is aan de nationale rechter om onder andere te beoordelen of die omstandigheden nieuw zijn dan wel verband houden met de omstandigheden op grond waarvan de betrokken persoon vluchtelingenstatus was toegekend.

VII — Conclusie

77. De in deze zaak gestelde prejudiciële vragen moeten derhalve naar mijn mening als volgt worden beantwoord:

„1) Artikel 11, lid 1, sub e, van richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming, moet onder meer worden uitgelegd in het licht van de definitie van ‚vluchteling' in artikel 2, sub c, van die richtlijn. Derhalve moet volgens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn worden vastgesteld dat de omstandigheden in verband waarmee de vluchteling als zodanig werd erkend, hebben opgehouden te bestaan, en dat het land van de nationaliteit van de vluchteling zowel bereid als in staat is om de betrokken vluchteling bescherming te verlenen. De vluchtelingenstatus kan vervallen wanneer voor de vluchteling een blijvende oplossing zonder vervolging in het land van zijn of haar nationaliteit voorhanden is. De door het land van de nationaliteit van de vluchteling verleende bescherming voldoet aan artikel 7 van richtlijn 2004/83, wanneer een actor van bescherming aanwezig is die redelijke maatregelen treft tot voorkoming van vervolging, onder andere door de instelling van een doeltreffend juridisch systeem voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van handelingen die vervolging vormen. Wanneer de bescherming tegen vervolging enkel mogelijk is met behulp van multinationale troepen, kan deze bijstand beschouwd worden als een redelijke maatregel tot voorkoming van

vervolging in de zin van artikel 7, lid 2, van de richtlijn, mits zulke troepen opereren met een mandaat van de internationale gemeenschap.

2) Het recht van een persoon op toekenning van de subsidiaire-beschermingsstatus volgens hoofdstuk V van de richtlijn maakt geen deel uit van de juridische criteria die moeten worden toegepast bij beëindiging van de vluchtelingenstatus. Wanneer een nationale autoriteit echter vaststelt dat de vluchtelingenstatus van een persoon volgens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn eindigt, dienen alle nodige maatregelen te worden getroffen om de betrokken persoon een effectieve gelegenheid te bieden tot het aanvragen van subsidiaire bescherming en om zijn procedurele rechten ten volle te waarborgen.

3) De veiligheidssituatie in het land van de nationaliteit van de vluchteling moet van dien aard zijn dat een vluchteling niet binnen afzienbare tijd in aanmerking zal komen voor vluchtelingenstatus. De nationale rechter moet de stabiliteit van de veiligheidssituatie in het land van de nationaliteit van de vluchteling toetsen als bestanddeel van de beschikbaarheid van bescherming tegen vervolging als voorgeschreven door de artikelen 7, lid 2, en 11, lid 1, sub e, van de richtlijn.

4) Of het land van de nationaliteit van de vluchteling levensvoorwaarden op het niveau van een bestaansminimum kan bieden, is geen criterium met zelfstandige betekenis voor de toetsing van de beëindiging volgens artikel 11, lid 1, sub e, van de richtlijn, maar moet in aanmerking worden genomen in het kader van

de toetsing of de verandering van omstandigheden kan worden beschouwd als van ingrijpende en niet-voorbijgaande aard in de zin van artikel 11, lid 2, van de richtlijn en of de vluchteling zich onder de bescherming van het land van zijn nationaliteit kan stellen.

5) Wanneer de vroegere omstandigheden, op grond waarvan de betrokken persoon als vluchteling werd erkend, hebben opgehouden te bestaan, moeten nieuwe omstandigheden van andere aard, leidende tot vervolging in de zin van artikel 9 van de richtlijn, getoetst worden aan het waarschijnlijkheidscriterium dat geldt voor de erkenning van vluchtelingen overeenkomstig artikel 13 van de richtlijn. Artikel 4, lid 4, van de richtlijn is daarbij niet van toepassing."