CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. PIKAMÄE
van 11 februari 2021 [1]

Zaak C-901/19

CF,
DN
tegen
Bundesrepublik Deutschland

[verzoek om een prejudiciële beslissing van het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Baden-Württemberg, Duitsland)]

„Richtlijn 2011/95/EU – Minimumnormen voor de verlening van de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus – Persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt – Artikel 2, onder f) – Reëel risico op ernstige schade – Artikel 15, onder 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 – Beoordeling van de mate van willekeurig geweld”

1. Hoe dient de mate van willekeurig geweld in een gewapend conflict te worden gemeten met het oog op de beoordeling van een verzoek om toekenning van subsidiaire bescherming op grond van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95/EU [2]? Kan voor het verkrijgen van een dergelijke bescherming als voorwaarde worden gesteld dat is voldaan aan een kwantitatief criterium dat betrekking heeft op een minimumaantal slachtoffers – gewonden of doden – in het conflictgebied ten opzichte van het bevolkingsaantal van het betrokken gebied, of dient daartoe van meet af aan een globale – zowel kwantitatieve als kwalitatieve – beoordeling van alle aspecten van dit gewapend conflict plaats te vinden?

2. Dit zijn de vragen die in de onderhavige zaak aan de orde worden gesteld en die het Hof de gelegenheid bieden om de rechtspraak met betrekking tot richtlijn 2004/83/EG [3], te verduidelijken.

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] Richtlijn 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 (PB 2011, L 337, blz. 9).

[3] Richtlijn 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 (PB 2004, L 304, blz. 12).

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

3. Artikel 2 van richtlijn 2011/95, met als opschrift „Definities", bepaalt:

„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;

[...]"

4. Artikel 4 van deze richtlijn, met als opschrift „Beoordeling van feiten en omstandigheden", bepaalt onder meer:

„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. Artikel 15 van die richtlijn luidt:

„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 of binnenlands gewapend conflict."

B. Duits recht

6. Richtlijn 2011/95 is in Duits recht omgezet bij het Asylgesetz (asielwet, BGBl. I blz. 1798; hierna: „AsylG").

7. § 4, lid 1, punten 1 tot en met 3, AsylG, waarbij de artikelen 2 en 15 van richtlijn 2011/95 in nationaal recht zijn omgezet, bepaalt de voorwaarden voor toekenning van subsidiaire bescherming. Deze bepaling luidt:

„Een vreemdeling komt in aanmerking voor subsidiaire bescherming wanneer er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat hij in zijn land van herkomst een risico op ernstige schade loopt. Als ernstige schade wordt beschouwd:

1. doodstraf of executie; of

2. foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing; of

3. ernstige en individuele bedreiging van het leven of de integriteit van een persoon als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

[...]"

II. Hoofdgeding en prejudiciële vragen

8. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat verzoekers in het hoofdgeding twee Afghaanse staatsburgers zijn, afkomstig uit de provincie Nangarhar (Afghanistan). Hun asielverzoeken in Duitsland zijn afgewezen door het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Duits federaal

bureau voor migratie en vluchtelingen). Ook de beroepen die zij daartegen hebben ingesteld bij de bestuursrechters in eerste aanleg van respectievelijk Karlsruhe en Freiburg, zijn verworpen. In hoger beroep bij het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Baden-Württemberg, Duitsland) hebben verzoekers bij gebreke van toekenning van de vluchtelingenstatus verzocht om toekenning van subsidiaire bescherming overeenkomstig § 4 AsylG.

9. In dit verband wenst deze rechter verduidelijking aangaande de Unierechtelijke criteria voor de toekenning van subsidiaire bescherming in geval van willekeurig geweld ten aanzien van de burgerbevolking in het kader van conflicten als bedoeld in artikel 15, onder c), gelezen in samenhang met artikel 2, onder f), van richtlijn 2011/95. Het Hof zou zich namelijk nog niet over deze kwestie hebben uitgesproken en de rechtspraak van andere rechterlijke instanties ter zake zou niet eenduidig zijn. In sommige uitspraken wordt overgegaan tot een globale beoordeling op basis van alle omstandigheden van het individuele geval, terwijl andere instanties hun analyse voornamelijk baseren op het aantal burgerslachtoffers.

10. De verwijzende rechter benadrukt met name dat, om vast te stellen dat een persoon – die niet specifiek wordt geviseerd om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden – ernstig en individueel bedreigd wordt, de rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) met betrekking tot § 4, lid 1, eerste en tweede volzin, punt 3, AsylG – waarbij artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95, gelezen in samenhang met artikel 2, onder f), van deze richtlijn, in nationaal recht is omgezet – aanzienlijk afwijkt van de rechtspraak van andere rechterlijke instanties en met name die van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, welke gebaseerd is op een globale beoordeling van de specifieke omstandigheden van het individuele geval.

11. Volgens het Bundesverwaltungsgericht veronderstelt de vaststelling van ernstige en individuele bedreiging (van personen die niet aan een specifiek risico zijn blootgesteld vanwege hun persoonlijke omstandigheden) noodzakelijkerwijs een kwantitatieve beoordeling van het „risico op doding of verwonding", dat wordt uitgedrukt door de verhouding tussen het aantal slachtoffers in het betrokken gebied en het totale bevolkingsaantal van dat gebied, waarbij het verkregen resultaat noodzakelijkerwijs een bepaald minimumniveau moet bereiken. Hoewel het Bundesverwaltungsgericht dit minimumniveau tot op heden niet heeft becijferd, heeft het evenwel geoordeeld dat een kans om te sterven of gewond te raken van ongeveer 0,12 % of 1 op 800 per jaar niet volstond, aangezien deze kans ver onder het vereiste minimumniveau lag. Indien deze drempel niet wordt overschreden, is volgens deze rechtspraak geen enkele aanvullende beoordeling van de omvang van het risico vereist, en kan zelfs een globale beoordeling van de specifieke omstandigheden van het individuele geval niet leiden tot de vaststelling dat er sprake is van ernstige en individuele bedreiging.

12. Indien een ernstige en individuele bedreiging overwegend afhangt van het aantal burgerslachtoffers, moeten volgens de verwijzende rechter de verzoeken om subsidiaire bescherming in casu worden afgewezen. Wanneer echter wordt overgegaan tot een globale beoordeling waarbij ook met andere risicofactoren rekening wordt gehouden, moet daarentegen worden vastgesteld dat de huidige mate van geweld in de provincie Nangarhar zodanig hoog is dat verzoekers, die geen binnenlandse bescherming genieten, louter door hun aanwezigheid in het betrokken gebied ernstig bedreigd worden.

13. In dit verband benadrukt de verwijzende rechter dat het Hof weliswaar in het arrest van 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94; hierna: „arrest Elgafaji"), reeds heeft geoordeeld dat ook indien de betrokken persoon niet specifiek wordt geviseerd om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden, een ernstige en individuele bedreiging als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict in de zin van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 bij wijze van uitzondering kan worden geacht aanwezig te zijn wanneer de mate van willekeurig geweld in het conflict dermate hoog is, dat er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat deze persoon louter door zijn aanwezigheid in het betrokken gebied een reëel risico zou lopen aan dergelijke bedreiging te worden blootgesteld. Het Hof heeft zich echter niet uitgesproken over de criteria aan de hand waarvan de vereiste mate van geweld moet worden vastgesteld.

14. In deze omstandigheden heeft het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Staan artikel 15, onder c), en artikel 2, onder f), van richtlijn [2011/95] in de weg aan de uitlegging en toepassing van een bepaling van nationaal recht op grond waarvan van een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict (in die zin dat een burger louter door zijn aanwezigheid in het betrokken gebied een reëel risico op die bedreiging zou lopen), in gevallen waarin deze persoon niet specifiek wordt geviseerd om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden, alleen sprake kan zijn indien is vastgesteld dat er reeds een minimumaantal te betreuren burgerslachtoffers (doden en gewonden) is?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: moet bij de beoordeling of zich een bedreiging in deze zin zal voordoen, ten volle rekening worden gehouden met alle omstandigheden van het individuele geval? Indien niet: aan welke andere Unierechtelijke vereisten moet deze beoordeling voldoen?"

III. Procedure bij het Hof

15. De Duitse, de Franse en de Nederlandse regering alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke en mondelinge opmerkingen gemaakt ter terechtzitting van 19 november 2020, waar ook verzoekers in het hoofdgeding zijn gehoord.

IV. Analyse

A. Voorafgaande opmerkingen

16. De verwijzende rechter wenst van het Hof te vernemen welke uitlegging moet worden gegeven aan artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 waarbij richtlijn 2004/83 met ingang van 21 december 2013 is ingetrokken en vervangen. Vast staat dat deze wijziging niet heeft geleid tot enige wijziging van de juridische regeling inzake de toekenning van subsidiaire bescherming, zelfs niet van de nummering van de betrokken bepalingen. De bewoordingen van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 zijn dus volstrekt identiek aan die van artikel 15, onder c), van richtlijn 2004/83.

17. In dit verband is het interessant om op te merken dat artikel 15 van richtlijn 2004/83 nochtans een van de drie in artikel 37 van die richtlijn genoemde bepalingen was met betrekking tot welke de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad verslag moest uitbrengen over de toepassing van die richtlijn en eventueel noodzakelijke wijzigingen moest voorstellen [4]. In dit verband heeft de Commissie in een mededeling van 17 juni 2008, met als opschrift „Asielbeleidsplan: een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU" [5], aangegeven dat het „hiertoe [...] onder meer nodig [kan] zijn de voorwaarden voor subsidiaire bescherming nader toe te lichten, aangezien de huidige formulering van de toepasselijke bepalingen ertoe leidt dat de uitleg en de toepassing van het begrip aanzienlijk verschillen van lidstaat tot lidstaat".

18. Ondanks deze vaststelling en het hernieuwde verzoek van de geraadpleegde instanties om verduidelijking van artikel 15, onder c), van richtlijn 2004/83, vermeldde het voorstel van 21 oktober 2009 voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als personen die internationale bescherming genieten [6], uiteindelijk dat het niet nodig was om deze bepaling te wijzigen, gelet op de door het Hof in het arrest Elgafaji gekozen oplossing. In 2011 heeft de Uniewetgever dit voorstel gevolgd en dus gekozen voor de normatieve status quo wegens rechtspraak die geacht werd de nodige verduidelijkingen te verschaffen, maar die de verwijzende rechter, gelet op de bewoordingen van het verzoek om een prejudiciële beslissing, kennelijk ontoereikend acht. Uit de intense debatten ter terechtzitting blijkt overigens dat deze rechter niet de enige is die zich afvraagt wat de betekenis van dat arrest Elgafaji is.

B. Strekking van de prejudiciële vragen

19. Ter terechtzitting zijn op initiatief van de Nederlandse regering inderdaad belangrijke discussies gevoerd, waarbij het met betrekking tot het op de tweede prejudiciële vraag te geven antwoord ging over de precieze betekenis van een specifiek punt in het arrest Elgafaji. Benadrukt moet worden dat het Hof in dit arrest de werkingssfeer heeft willen preciseren van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95, waarin een omschrijving wordt gegeven van een van de drie soorten ernstige schade, waarvan de vaststelling ertoe kan leiden dat subsidiaire bescherming verleend wordt aan de persoon die deze schade lijdt.

20. Zo heeft het Hof erop gewezen dat het in artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 bedoelde geval, waarin sprake is van „ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon" van de verzoeker, „betrekking [heeft] op een algemener risico op schade" dan de onder a) en b) van die richtlijn bedoelde gevallen van ernstige schade. In die zin wordt in artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 ruimer gedoeld op een „bedreiging van het leven of de persoon van een burger", en niet op bepaalde gewelddadigheden. Deze bedreiging is inherent aan een algemene situatie van een internationaal of binnenlands gewapend conflict dat leidt tot geweld dat wordt aangemerkt als „willekeurig", een term die inhoudt dat het geweld gericht kan zijn tot personen „ongeacht hun persoonlijke omstandigheden" [7]. Hieruit volgt dat het voor de vaststelling van ernstige en

[4] Geoordeeld werd dat dit artikel 37 van richtlijn 2004/83 de opvatting van de Uniewetgever weergaf over mogelijke problemen bij de uitlegging van artikel 15 van deze richtlijn, gezien de vage formulering ervan en het feit dat deze richtlijn het resultaat was van een compromis tussen de lidstaten (Périlleux, J., „L'interprétation de la notion de ‚conflit armé interne' et de ‚violence aveugle' de la protection subsidiaire: le droit international humanitaire est-il une référence obligatoire?" *Belgisch Tijdschrift voor Internationaal Recht*, deel 2009/1, Bruylant, 2009, blz. 113-143).

[5] COM(2008) 360 definitief.

[6] COM(2009) 551 definitief.

[7] Arrest Elgafaji, punten 33 en 34.

individuele bedreiging niet noodzakelijk is dat de persoon die om subsidiaire bescherming verzoekt, aantoont dat hij specifiek wordt geviseerd om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden.

21. Niettemin volstaat de enkele objectieve vaststelling van een aan de algemene situatie verbonden risico in beginsel niet om aan te tonen dat aan de voorwaarden van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 is voldaan. Volgens het Hof kan een in deze bepaling bedoelde bedreiging bij wijze van uitzondering worden geacht aanwezig te zijn „wanneer de mate van willekeurig geweld in het aan de gang zijnde gewapende conflict [...] 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 die bedreiging zou lopen" [8].

22. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dus dat de toepassing van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 niet inhoudt – althans niet in eerste instantie – dat de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker moeten worden onderzocht. Gelet op de noodzaak van een systematische uitlegging ten opzichte van de twee andere in artikel 15, onder a) en b), van richtlijn 2011/95 bedoelde situaties, heeft het Hof in punt 39 van het arrest Elgafaji namelijk daaraan toegevoegd dat „[h]oe 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".

23. Zowel in haar schriftelijke opmerkingen als ter terechtzitting heeft de Nederlandse regering betoogd dat bovengenoemd punt in tegenspraak is met het dictum van dat arrest, waarin is bepaald dat het voor de toepassing van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 niet noodzakelijk is dat verzoeker aantoont dat hij specifiek wordt geviseerd om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden. Deze bepaling kan volgens haar enkel betrekking hebben op de beoordeling van een risico op schade waarbij louter objectieve en materiële omstandigheden van algemene aard in aanmerking worden genomen, zonder rekening te houden met persoonlijke elementen van degene die om bescherming verzoekt, omdat anders afbreuk zou worden gedaan aan de nuttige werking van die bepaling. Deze analyse wordt betwist door de Commissie, die van mening is dat in punt 39 van het arrest Elgafaji uiting wordt gegeven aan het begrip „glijdende of degressieve schaal" [9], dat naast bovengenoemde omstandigheden ook individuele elementen die inherent zijn aan de betrokkene kan omvatten.

24. Ik ben van mening dat de formulering van punt 39 van het arrest Elgafaji in wezen duidelijk is en dat in het daaropvolgende punt de door de Commissie bepleite betekenis bevestigd wordt. [10] In punt 40 verwijst het Hof namelijk naar de mogelijkheid om bij de beoordeling van het verzoek om

[8] Arrest Elgafaji, punt 43.

[9] Dit is ook de benadering die het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) heeft gevolgd in zijn verslagen van januari 2015, met als opschrift „Article 15, point c), de la directive qualification aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile (2011/95/EU) – Analyse judiciaire" (blz. 26 en 27), en van april 2018, met als opschrift „Conditions à remplir pour bénéficier de la protection internationale" (blz. 31). Dit begrip „glijdende of degressieve schaal" betekent het volgende: ofwel is er sprake van gebieden waar de mate van willekeurig geweld 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 ernstige bedreiging als bedoeld in artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 zou lopen, ofwel is er sprake van gebieden waar willekeurig geweld plaatsvindt, zonder dat dit geweld echter een dermate hoog niveau bereikt, en moeten *aanvullende individuele elementen* met betrekking tot dat geweld worden aangetoond. Dit onderscheid wordt met name door de Cour nationale du droit d'asile (CNDA) (nationaal hof voor asielrecht, Frankrijk) gemaakt (zie beslissing CNDA, Grote kamer, 19 november 2020, M.N., nr. 19009476, punt 10).

[10] Het Hof heeft zijn standpunt overigens op eenduidige wijze opnieuw bevestigd in het arrest van 30 januari 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, punt 31; hierna: „arrest Diakité").

subsidiaire bescherming rekening te houden met 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 schade. Het Hof is van oordeel dat deze voorgeschiedenis waarbij schade is geleden met name een in artikel 4, lid 4, van richtlijn 2011/95 genoemde duidelijke aanwijzing vormt dat er een reëel risico op het lijden van ernstige schade is en „indien deze aanwijzing er is, kan de mate van willekeurig geweld die vereist is om voor subsidiaire bescherming in aanmerking te komen, lager zijn". Hieruit blijkt dat artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 moet worden gelezen in samenhang met artikel 4 van deze richtlijn, zoals hieronder verder zal worden besproken, en dat persoonlijke omstandigheden in voorkomend geval in aanmerking kunnen worden genomen bij de beoordeling of er sprake is van ernstige en individuele bedreiging in de zin van eerstgenoemde bepaling.

25. Deze discussie is mijns inziens hoe dan ook niet relevant voor het aan de verwijzende rechter te geven antwoord, wat het nut ervan betreft voor de beslechting van het hoofdgeding. Er zij op gewezen dat de verwijzende rechter, na te hebben aangegeven dat verzoekers niet in aanmerking kwamen voor subsidiaire bescherming overeenkomstig de nationale bepalingen waarbij artikel 15, onder a) en b), van richtlijn 2011/95 in nationaal recht is omgezet, eerst heeft uitgelegd dat de betrokken personen niet specifiek worden geraakt door het willekeurige geweld in de betreffende provincie *op grond van hun persoonlijke omstandigheden* in de zin van het arrest Elgafaji, waarbij punt 39 van dat arrest uitdrukkelijk is aangehaald [11].

26. Vervolgens stelt de verwijzende rechter dat hij op basis van een globale beoordeling van de algemene veiligheidssituatie in Afghanistan, en dus op basis van andere elementen dan die welke betrekking hebben op de persoon van verzoekers, ervan overtuigd is dat verzoekers – indien zij naar de provincie Nangarhar zouden moeten terugkeren – *louter door hun aanwezigheid* aldaar een reëel risico op ernstige en individuele bedreiging zouden lopen als gevolg van willekeurig geweld in het kader van het conflict [12], waardoor zij dus tot het in punt 35 van het arrest Elgafaji omschreven geval behoren. De prejudiciële vragen hebben derhalve enkel betrekking op de vaststelling van criteria voor de beoordeling van het niveau van willekeurig geweld in het kader van het gewapend conflict, zonder enig persoonlijk karakter. In deze context zal in het van het Hof te verwachten antwoord inzake de uitlegging van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 mijns inziens de betekenis van punt 39 van het arrest Elgafaji niet ter discussie staan. [13]

27. Ten slotte moet worden benadrukt dat uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de verwijzende rechter twijfels heeft over de uitlegging van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 en juist verduidelijking wenst aangaande de Unierechtelijke criteria voor toekenning van subsidiaire bescherming in het geval van willekeurig geweld ten aanzien van de burgerbevolking in het kader van een gewapend conflict. Deze rechter is van mening dat er op basis van de bestaande rechtspraak van het Hof geen duidelijk antwoord op deze vragen te vinden is, aangezien het Hof zich in het arrest Elgafaji niet over die criteria heeft uitgesproken. De prejudiciële vragen moeten in het licht van deze uitleg worden gelezen, waarbij de onderlinge samenhang ervan – wegens een onduidelijke formulering van de tweede vraag – een probleem kan opleveren.

28. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95, gelezen in samenhang met artikel 2, onder f), aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de uitlegging van een nationale praktijk volgens welke de

[11] Zie punt 13 van de verwijzingsbeslissing.

[12] Zie punten 14-20 van de verwijzingsbeslissing.

[13] De vragen van de verwijzende rechter betreffen de werkingssfeer van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95, hetgeen de Nederlandse regering ten volle erkent en als de enige mogelijkheid beschouwt.

vaststelling van het bestaan van een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict in de zin van deze bepaling, in het geval dat deze burger niet specifiek wordt geviseerd om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden, vooronderstelt dat de verhouding tussen het aantal slachtoffers – doden of gewonden – in het betrokken gebied en het totale bevolkingsaantal van dat gebied een bepaalde drempel bereikt. [14]

29. Indien deze eerste vraag bevestigend wordt beantwoord en derhalve moet worden overgegaan tot een globale beoordeling van de verschillende elementen die de betrokken situatie kenmerken, wenst de verwijzende rechter met zijn tweede vraag in wezen van het Hof te vernemen wat de aard is van de omstandigheden die relevant kunnen worden geacht voor de vaststelling van bovengenoemde bedreiging.

C. Eerste prejudiciële vraag

30. Uit artikel 18 van richtlijn 2011/95, gelezen in samenhang met de definitie van „persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt" in artikel 2, onder f), van deze richtlijn en „subsidiairebeschermingsstatus" in artikel 2, onder g) blijkt dat de in richtlijn 2011/95 bedoelde subsidiairebeschermingsstatus in beginsel moet worden verleend aan elke onderdaan van een derde land of staatloze die, indien hij wordt teruggestuurd naar zijn land van herkomst of naar het land waar hij gewoonlijk verbleef, een reëel risico zou lopen op ernstige schade in de zin van artikel 15 van deze richtlijn. [15] Artikel 15 van richtlijn 2011/95 noemt drie soorten ernstige schade, waaronder, onder 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.

31. Overeenkomstig vaste rechtspraak moet bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet enkel rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt. [16] Derhalve dient te worden overgegaan tot een letterlijke, systematische en teleologische uitlegging van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95, gelezen in samenhang met artikel 2, onder f), met inachtneming van de voor de beslechting van het hoofdgeding relevante vaste rechtspraak. Deze analyse dient mijns inziens te leiden tot de conclusie dat de toekenning van subsidiaire bescherming niet vooronderstelt dat een minimumdrempel is bereikt wat het aantal slachtoffers betreft, een conclusie die wordt ondersteund door het onderzoek van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens met betrekking tot artikel 3 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM") en door de aanbevelingen van het EASO.

[14] De vertegenwoordiger van de Duitse regering heeft ter terechtzitting in wezen verklaard dat de verwijzende rechter de in zijn beschikking genoemde rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht niet correct had begrepen, en heeft verwezen naar een beslissing van het Bundesverwaltungsgericht van 20 mei 2020, die verduidelijkingen bevat waarmee wordt ingegaan tegen de benadering dat een kwantitatief criterium systematisch moet worden toegepast als factor om subsidiaire bescherming uit te sluiten. In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof uitsluitend bevoegd is zich over de uitlegging of geldigheid van het Unierecht uit te spreken tegen de achtergrond van de situatie, feitelijk en rechtens, zoals deze door de verwijzende rechter is beschreven, om laatstgenoemde de elementen aan de hand te doen die nuttig zijn voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding (arrest van 28 juli 2016, Kratzer, C-423/15, EU:C:2016:604, punt 27), waarbij elke beoordeling van de feiten en het nationale recht tot de bevoegdheid van de nationale rechter behoort (arrest van 19 september 2019, Lovasné Tóth, C-34/18, EU:C:2019:764, punt 42). Bovendien bestaat er geen twijfel over het voortbestaan van het hoofdgeding, in het kader waarvan de verwijzende rechter een beslissing moet geven waarbij rekening kan worden gehouden met het arrest van het Hof dat is gewezen uit hoofde van een verzoek om een prejudiciële beslissing.

[15] Arrest van 23 mei 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, punt 36).

[16] Arrest van 10 september 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

1. Letterlijke uitlegging

32. Het lijkt mij passend te benadrukken dat de betrokken bepalingen van richtlijn 2011/95 betrekking hebben op het feit dat degene die om internationale bescherming verzoekt, een „reëel risico" loopt op ernstige schade die omschreven wordt als ernstige en individuele bedreiging van „het leven of de persoon" van een burger. Het begrip „reëel risico" verwijst naar de bewijsstandaard die wordt gehanteerd bij de feitelijke risicobeoordeling, en komt overeen met een waarschijnlijkheidscriterium dat niet kan worden herleid tot een enkele mogelijkheid. Een telling van het aantal burgerslachtoffers in een bepaald gebied blijkt in dit verband geen speculatief element te zijn, maar juist een element dat aansluit op de werkelijkheid en waarmee het vereiste risico kan worden bepaald. Uit de verwijzing naar bedreiging van „het leven of de persoon" van een burger kan dan weer worden afgeleid dat het aantal burgerdoden niet de enige relevante factor is, aangezien deze formulering ook andere schendingen van de fysieke integriteit of zelfs psychische schade kan omvatten. [17]

33. Hoewel deze overwegingen werkelijk van belang zijn, blijkt dat op basis van de letterlijke uitlegging van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95, gelezen in samenhang met artikel 2, onder f), geen toereikend en eenduidig antwoord kan worden gegeven op de door de verwijzende rechter gestelde vraag.

2. Systematische uitlegging

34. Volgens vaste rechtspraak moet elke beslissing over de verlening van de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus worden gebaseerd op een individuele beoordeling, waarmee moet worden bepaald of, gelet op de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, is voldaan aan de voorwaarden voor verlening van een dergelijke status. Uit het door de Uniewetgever ingevoerde stelsel van verlening van de uniforme status van asiel of van subsidiaire bescherming blijkt dat de beoordeling van het verzoek om internationale bescherming, zoals artikel 4 van richtlijn 2011/95 vereist, tot doel heeft te bepalen of de verzoeker – of, in voorkomend geval, de persoon namens wie hij het verzoek indient – gegronde vrees heeft dat hij persoonlijk wordt vervolgd of persoonlijk een reëel risico op ernstige schade loopt. [18]

35. Artikel 4, lid 3, van richtlijn 2011/95 bevat een opsomming van de elementen waarmee de bevoegde autoriteiten rekening moeten houden bij de individuele beoordeling van een verzoek om internationale bescherming, waaronder „alle relevante feiten in verband met het land van herkomst" [19]. Het is juist deze tekst waarop het Hof zich in het arrest Elgafaji heeft gebaseerd om te verklaren dat bij de individuele beoordeling van een verzoek om subsidiaire bescherming „*met name*" rekening kan worden gehouden met de geografische omvang van de situatie van willekeurig geweld en met de daadwerkelijke bestemming van de verzoeker wanneer hij naar het betrokken land terugkeert, zoals uit artikel 8, lid 1, van deze richtlijn blijkt.

36. In dit verband moet worden benadrukt dat wanneer er geen bescherming kan worden geboden in het woongebied van een verzoeker in het land van herkomst, de bevoegde nationale autoriteit krachtens artikel 8, lid 1, van richtlijn 2011/95 moet onderzoeken of een ander deel van dat land veilig is. De bevoegde nationale autoriteit kan besluiten dat een verzoeker geen behoefte

[17] Deze laatste bewering wordt niet door alle taalversies van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 bevestigd. Zo staat er in de Spaanse versie: „las amenazas graves e individuales contra la vida o la integridad física de un civil [...]" (ernstige en individuele bedreiging van het leven of de fysieke integriteit van een burger).

[18] Arrest van 4 oktober 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, punten 48 en 49).

[19] Zie in die zin arrest van 25 januari 2018, F (C-473/16, EU:C:2018:36, punt 33).

heeft aan internationale bescherming indien hij in een deel van het land van herkomst geen gegronde vrees heeft voor vervolging en geen reëel risico op ernstige schade loopt of toegang heeft tot bescherming tegen vervolging en ernstige schade. In het kader van deze beoordeling bepaalt artikel 8, lid 2, van deze richtlijn dat de lidstaten bij hun beslissing over het verzoek rekening houden met de „algemene omstandigheden in dat deel van het land" en met de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker in overeenstemming met artikel 4 van die richtlijn.

37. De gecombineerde lezing van artikel 4, artikel 8 en artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 lijkt mij dus steun te bieden voor de oplossing volgens welke de betrokken conflictsituatie globaal moet worden beoordeeld, waarbij een veelheid aan factoren die even belangrijk zijn, in aanmerking worden genomen. Mijns inziens heeft het Hof deze oplossing bevestigd – zonder uitdrukkelijk naar de eerste twee bepalingen te verwijzen – in het arrest Diakité.

38. Na de betekenis en de draagwijdte van het begrip „gewapend conflict" als bedoeld in artikel 15, onder c), van richtlijn 2004/83 te hebben bepaald, heeft het Hof erop gewezen dat een dergelijk conflict enkel tot toekenning van subsidiaire bescherming kan leiden indien de mate van willekeurig geweld in het conflict het niveau bereikt dat volgens het arrest Elgafaji vereist is. Het Hof heeft ook geoordeeld dat voor het bewijs van het bestaan van een gewapend conflict niet specifiek hoeft te worden beoordeeld hoe intens de confrontaties zijn, los van de beoordeling van die mate van geweld. Het Hof heeft ter illustratie en verduidelijking van zijn aanpak een opsomming gegeven van een aantal concrete elementen die nuttig zijn om de mate van geweld in een bepaald gebied te meten en die niet afzonderlijk hoeven te worden onderzocht teneinde het bestaan van een conflict aan te tonen, te weten de intensiteit van de gewapende confrontaties, het organisatieniveau van de aanwezige strijdkrachten of de bijzondere duur van het conflict. De lering die indirect en impliciet uit het arrest Diakité kan worden getrokken, is dat de beoordeling van de mate van intensiteit van het willekeurige geweld niet mag worden beperkt tot het vooraf bepaalde kwantitatieve criterium van het aantal slachtoffers ten opzichte van het bevolkingsaantal in een bepaald gebied. [20]

3. Teleologische uitlegging

39. In de eerste plaats blijkt uit overweging 12 van richtlijn 2011/95 dat een van de hoofddoelen van deze richtlijn erin bestaat te verzekeren dat de lidstaten gemeenschappelijke criteria toepassen voor de identificatie van personen die werkelijk internationale bescherming behoeven. [21]

40. Gelet op dit doel is het van essentieel belang om ervoor te zorgen dat artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 in alle lidstaten uniform wordt uitgelegd. Meer in het bijzonder dient, zoals in overweging 13 van die richtlijn wordt gesteld, „[d]e onderlinge aanpassing van bepalingen inzake de erkenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus en de subsidiaire bescherming [...] ertoe bij te dragen de secundaire migratie van personen die om internationale bescherming verzoeken tussen de lidstaten te beperken, voor zover deze migratie louter door verschillen in de wetgevingen wordt veroorzaakt". Het feit dat de toekenning van subsidiaire bescherming afhankelijk wordt gesteld van een door de bevoegde nationale autoriteiten eenzijdig en discretionair vastgestelde minimumdrempel wat het aantal slachtoffers betreft, is echter in strijd met dit doel.

[20] Arrest Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, punten 30, 32 en 35).

[21] Arrest van 23 mei 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, punt 35).

41. Zoals de Franse regering terecht benadrukt, kunnen personen die om internationale bescherming verzoeken immers ertoe worden aangezet het eerste land waar zij zijn aangekomen, te verlaten om zich naar andere lidstaten te begeven waar geen dergelijke minimumdrempel gehanteerd wordt of waar de minimumdrempel minder hoog is, waardoor secundaire migratie ontstaat die richtlijn 2011/95 beoogt te voorkomen door de bepalingen inzake de erkenning en de inhoud van de subsidiairebeschermingsstatus onderling aan te passen. Een dergelijk resultaat, dat voortvloeit uit een verschil tussen de wetgevingen van de lidstaten, lijkt mij rechtstreeks in strijd met het in voornoemde overweging 13 vastgestelde doel en ontneemt de betrokken bepalingen van richtlijn 2011/95 grotendeels hun nuttig effect.

42. In de tweede plaats volgt uit de overwegingen 5, 6 en 24 van richtlijn 2011/95 dat de minimumcriteria voor toekenning van subsidiaire bescherming een aanvulling moeten kunnen vormen op de vluchtelingenbescherming die is vastgelegd in het op 28 juli 1951 te Genève ondertekende Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, door te bepalen welke personen werkelijk internationale bescherming behoeven en door hun een passende status verlenen.[22] Artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 en de werkingssfeer van de subsidiairebeschermingsregeling moeten dus worden uitgelegd in het licht van de uitdrukkelijke doelstelling van deze richtlijn om internationale bescherming te bieden aan de personen die deze werkelijk behoeven.

43. Mijns inziens levert een uitlegging van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 die wordt herleid tot de toepassing van een kwantitatief criterium volgens hetwelk vooraf moet worden vastgesteld dat een drempel inzake het aantal slachtoffers is bereikt, in dit verband ernstige moeilijkheden op. Ik merk op dat de Duitse regering in haar schriftelijke opmerkingen weliswaar verwijst naar een objectief, passend en controleerbaar criterium, maar dat zij ook een uittreksel van een beslissing van het Bundesverwaltungsgericht aanhaalt waaruit deze moeilijkheden blijken en volgens hetwelk het noodzakelijk is om „ten minste *bij benadering* enerzijds het totale aantal burgers die in de betrokken regio wonen en anderzijds de handelingen van willekeurig geweld door de partijen bij het conflict tegen het leven of de fysieke integriteit van de burgers in die regio, kwantitatief te bepalen”.

44. In dit uittreksel wordt gewezen op een tweeledig statistisch probleem, namelijk dat van de verzameling van betrouwbare en nauwkeurige gegevens betreffende zowel het aantal burgerslachtoffers als het aantal personen dat in het betrokken land of in het betrokken gebied aanwezig is en wordt geconfronteerd met gewelddadige confrontaties, waarbij deze laatste onvermijdelijk leiden tot verplaatsingen van een bevolking die in paniek is geraakt. Deze situatie doet de vraag rijzen of er objectieve en onafhankelijke informatiebronnen zijn die zich zo dicht mogelijk bij de gevechten bevinden om de betreffende gegevens op betrouwbare wijze te verwerken.[23] Uiteraard zal het verkrijgen van objectieve, betrouwbare en naar behoren bijgewerkte gegevens over de plaatselijke omstandigheden van een gewapend conflict, naast die welke betrekking hebben op het aantal slachtoffers en de bevolking die ter plaatse aanwezig is, net zo moeilijk zijn. Het valt mijns inziens echter niet te ontkennen dat wanneer voor de verkrijging van subsidiaire bescherming vooraf moet worden voldaan aan één enkel kwantitatief criterium – waarvan onzeker is of het betrouwbaar is –, dit niet de meest geschikte manier is om de personen te identificeren die werkelijk internationale bescherming behoeven.

[22] Arrest Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, punt 33).

[23] In dit verband bepaalt artikel 8, lid 2, van richtlijn 2011/95 dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat zij beschikken over nauwkeurige en actuele informatie uit relevante bronnen, zoals de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen en het EASO.

45. Tot slot is het van belang te benadrukken dat de methode die in de verwijzingsbeslissing wordt beschreven, bestaat in de vaststelling van een verhouding, namelijk die tussen het aantal slachtoffers in het betrokken gebied en het totale bevolkingsaantal in dat gebied. Deze verhouding wordt al dan niet voldoende geacht, naargelang deze boven of onder een door de bevoegde nationale autoriteit eenzijdig en discretionair vastgestelde drempel ligt, zonder dat die drempel zelfs als zodanig wordt genoemd, wat naar mijn mening verre van een zogenaamd objectief criterium is.[24] Deze methode moet worden onderscheiden van die welke enkel erop gericht is het totale aantal slachtoffers te tellen, wat – onder voorbehoud van voldoende betrouwbaarheid – een van de objectieve aanwijzingen vormt voor de mate van willekeurig geweld in een gewapend conflict.

46. In de derde plaats moet worden opgemerkt dat de subsidiairebeschermingsregeling overeenkomstig artikel 2, onder f), van richtlijn 2011/95 tot doel heeft een persoon te beschermen tegen een reëel risico op ernstige schade in geval van terugkeer naar zijn land van herkomst, hetgeen impliceert dat er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat de betrokken persoon bij terugkeer naar dat land een dergelijk risico zou lopen.[25] De bevoegde nationale autoriteit moet dus een analyse verrichten die erin bestaat een hypothetische toekomstige situatie te beoordelen, hetgeen noodzakelijkerwijs vraagt om een prospectieve analyse.

47. Deze noodzakelijkerwijs dynamische analyse kan mijns inziens niet worden beperkt tot één enkele kwantitatieve beoordeling van het aantal slachtoffers in verhouding tot een bepaald bevolkingsaantal en op een gegeven moment, dat al dan niet veraf ligt van het moment waarop de nationale autoriteit of rechterlijke instantie een beslissing moet nemen.[26] Bij de beoordeling of internationale bescherming nodig is, moet rekening kunnen worden gehouden met niet-meetbare aspecten, zoals de laatste ontwikkelingen in een gewapend conflict die, hoewel zij nog niet tot een stijging van het aantal slachtoffers hebben geleid, voldoende significant zijn om te kunnen spreken van een reëel risico op ernstige schade voor de burgerbevolking.[27]

[24] In de verwijzingsbeslissing wordt verwezen naar een beslissing van het Bundesverwaltungsgericht van 17 november 2011, waarin deze rechter heeft geoordeeld dat de kans om te sterven of gewond te raken van ongeveer 0,12 % of ongeveer 1 op 800 per jaar, ver onder het vereiste minimumniveau ligt of enkel een risico van schade met zich meebrengt dat zo ver onder de relevante waarschijnlijkheidsdrempel ligt dat het niet in aanmerking nemen van andere omstandigheden geen invloed op het resultaat kan hebben. Vast staat dat noch de relevante waarschijnlijkheidsdrempel, noch noodzakelijkerwijs de redenen voor de vaststelling van een dergelijke drempel worden verduidelijkt. Men kan zich dus terecht afvragen in welk opzicht een verhouding van 1 op 800 per jaar als onvoldoende wordt beschouwd om willekeurig geweld van een bepaalde intensiteit vast te stellen.

[25] Zie naar analogie arrest van 24 april 2018, MP (Subsidiaire bescherming van een slachtoffer van eerdere foltering) (C-353/16, EU:C:2018:276, punt 31).

[26] Benadrukt moet worden dat artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60) de omvang omschrijft van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel dat is erkend ten behoeve van de persoon die om bescherming verzoekt, door te bepalen dat de lidstaten die daaraan gebonden zijn ervoor moeten zorgen dat de rechterlijke instantie waarbij wordt opgekomen tegen de beslissing inzake het verzoek om internationale bescherming „een volledig en ex nunc onderzoek [verricht] van zowel de feitelijke als juridische gronden [...], met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming". De term „ex nunc" benadrukt dat de rechter een beoordeling dient te verrichten die in voorkomend geval rekening houdt met nieuwe elementen die aan het licht zijn gekomen nadat de aangevochten beslissing is vastgesteld. Het bijvoeglijk naamwoord „volledig" bevestigt dat de rechter zowel de elementen moet onderzoeken waarmee de beslissingsautoriteit rekening heeft gehouden of had kunnen houden, als die welke zich hebben aangediend nadat deze autoriteit de beslissing heeft vastgesteld [arrest van 12 december 2019, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Gezinshereniging – zus van vluchteling) (C-519/18, EU:C:2019:1070, punt 52)].

[27] Men kan met name denken aan het verbreken van een overeenkomst inzake een staakt-het-vuren, waarna gewapende troepen een bepaald gebied binnendringen met een massale verplaatsing van de burgerbevolking tot gevolg.

4. Uitlegging van richtlijn 2011/95 in het licht van de bescherming van de grondrechten

48. Zoals blijkt uit overweging 16 van richtlijn 2011/95 moeten de bepalingen van deze richtlijn worden uitgelegd met inachtneming van de rechten die zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") [28], waarbij de verwijzende rechter in het verzoek om een prejudiciële beslissing in dit verband verwijst naar artikel 4 van het Handvest.

49. In de toelichtingen bij het Handvest, die overeenkomstig artikel 6, lid 1, derde alinea, VEU en artikel 52, lid 7, van het Handvest zijn opgesteld om richting te geven aan de uitlegging van het Handvest en door de rechterlijke instanties van de Unie en van de lidstaten naar behoren in acht moeten worden genomen, wordt met betrekking tot artikel 4 van het Handvest uitdrukkelijk gesteld dat het recht van artikel 4 correspondeert met het recht dat in het gelijkluidende artikel 3 van het EVRM is gewaarborgd: „Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen." Overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest heeft het derhalve dezelfde inhoud en reikwijdte als voornoemd artikel. [29]

50. Er zij evenwel aan herinnerd dat het Hof in het arrest Elgafaji, in antwoord op de vraag van de verwijzende rechter over de verhouding tussen de bescherming waarin artikel 15, onder c), van richtlijn 2004/83 voorziet en die welke wordt gewaarborgd door artikel 3 EVRM, heeft gepreciseerd dat dit artikel 15, onder c, voorziet in een geval van subsidiaire bescherming dat niet overeenstemt met dat van het verbod van foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen dat door artikel 3 EVRM wordt gewaarborgd, en dus autonoom moet worden uitgelegd, evenwel met eerbiediging van de grondrechten zoals deze door het EVRM worden gewaarborgd. [30]

51. Vermeldenswaardig in dit verband is dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens duidelijk heeft gemaakt er niet van „overtuigd" te zijn dat artikel 3 EVRM geen bescherming biedt die vergelijkbaar is met de bescherming die wordt geboden op grond van artikel 15, onder c), van richtlijn 2004/83. Deze rechterlijke instantie heeft benadrukt dat de in laatstgenoemde bepaling en in artikel 3 EVRM vastgestelde drempel in uitzonderlijke omstandigheden kan worden bereikt als gevolg van een situatie van algemeen geweld die zo intens is dat elke persoon die terugkeert naar de betrokken regio alleen al door zijn of haar aanwezigheid in gevaar zou zijn. [31] Gelet op deze verwante analyse blijkt dat de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake de beoordeling van de mate van algemeen geweld elementen kan aanreiken voor het antwoord op de prejudiciële vragen in de onderhavige zaak. Vast staat dat de door deze rechterlijke instantie gehanteerde methode berust op een globaal begrip van alle relevante gegevens, die per zaak kunnen verschillen en niet tot een kwantitatief aspect kunnen worden herleidt. [32]

52. Uit het voorgaande volgt dat voor de vaststelling of er sprake is van ernstige schade in de zin van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 een globale en kruiselingse analyse moet worden verricht van alle relevante feiten op grond waarvan al dan niet het bestaan kan worden vastgesteld van willekeurig geweld van een dermate hoog niveau dat burgers een reëel risico lopen op ernstige schade louter vanwege hun aanwezigheid in het betrokken gebied. Voor de

[28] Arrest van 1 maart 2016, Alo en Osso (C-443/14 en C-444/14, EU:C:2016:127, punt 29).

[29] Zie in die zin arrest van 27 mei 2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, punt 54).

[30] Arrest Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punten 28 en 44).

[31] EHRM, 28 juni 2011, Soefi en Elmi tegen Verenigd Koninkrijk (EC:ECHR:2011:0628JUD000831907, § 226).

[32] EHRM, 28 juni 2011, Soefi en Elmi tegen Verenigd Koninkrijk (EC:ECHR:2011:0628JUD000831907, § 241).

toekenning van subsidiaire bescherming is niet vereist dat is voldaan aan een voorafgaande voorwaarde die betrekking heeft op een minimumaantal slachtoffers ten opzichte van een bepaald bevolkingsaantal.

53. Deze uitlegging vindt steun in de EASO-verslagen [33], waarin wordt aanbevolen dat de rechterlijke instanties bij de beoordeling van de mate van geweld een globale en inclusieve benadering hanteren, die zowel kwantitatief als kwalitatief is, en dat zij rekening houden met een breed scala aan relevante variabelen, zonder zich te beperken tot een zuiver kwantitatief onderzoek van het aantal doden en gewonden onder de burgers. [34] Het EASO verwijst in dit verband naar beslissingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en van nationale rechterlijke instanties en stelt, kennelijk tot zijn spijt, dat het Hof van Justitie „de rechterlijke instanties geen hulp biedt bij de te volgen werkwijze", wat ons bij de tweede prejudiciële vraag brengt.

D. Tweede prejudiciële vraag

54. Zoals ik reeds heb uiteengezet, heeft de verwijzende rechter twijfels over de uitlegging van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 en wenst hij verduidelijking over de toepassingsvoorwaarden van deze bepaling, omdat hij de motivering van het arrest Elgafaji in dit verband ontoereikend acht. Dit ongenoegen – of deze kritiek – komt tot uiting in een deel van de rechtsleer en in de analyse van het EASO, dat van mening is dat het Hof „geen richtsnoeren heeft gegeven met betrekking tot de criteria voor de beoordeling van de mate van geweld in een gewapend conflict". [35]

55. Het gaat hier om de bijzonder gevoelige kwestie van het onderscheid tussen de *uitleggingstaak* van het Hof met betrekking tot het Unierecht in het kader van een prejudiciële zaak en de *toepassing* van dit recht, hetgeen in beginsel toekomt aan de nationale rechterlijke instanties, waarbij dit onderscheid soms moeilijk te vatten is en de uitvoering ervan inhoudt dat de betrokken prejudiciële zaak en de jurisprudentiële context ervan goed worden geanalyseerd.

56. De onderhavige prejudiciële verwijzing betreft de uitlegging van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95, dat een zeer algemeen juridisch begrip bevat, waarbij eraan dient te worden herinnerd dat deze tekst het resultaat is van een compromis tussen de lidstaten, die er klaarblijkelijk voor hebben gekozen het aan de rechters over te laten om de precieze contouren ervan te bepalen. In het arrest Elgafaji heeft het Hof in dit verband een uitlegging aan dit begrip gegeven die zelf als ruim kan worden aangemerkt, gelet op de bewoordingen van het dictum van het arrest. In dit dictum staat overigens met betrekking tot de mate van willekeurig geweld in het conflict vermeld: „beoordeeld door de bevoegde nationale autoriteiten [...] of door de rechters van een lidstaat". Met een dergelijke formulering wordt in de regel uitdrukking gegeven aan de wil van het Hof om de beoordeling van de feitelijke gegevens, waarvan de uitkomst van de toepassing van dit uitleggingsarrest afhangt, aan de verwijzende rechter over te laten. Die uitlegging is aangevuld

[33] Arrest van 13 september 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punt 56).

[34] Verslagen van het EASO van januari 2015, met als opschrift „Article 15, point c), de la directive qualification aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile (2011/95/EU) – Analyse judiciaire" (zie met name blz. 33-35) en van april 2018, met als opschrift „Conditions à remplir pour bénéficier de la protection internationale" (zie met name blz. 32)

[35] Zie met name Boutruche-Zarevac, „The Court of Justice of the EU and the Common European Asylum System: Entering the Third Phase of Harmonisation?", *CYELS*, deel 12, 2009-2010, blz. 53 en 63, en verslag van het EASO van januari 2015, met als opschrift „Article 15, point c), de la directive qualification aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile (2011/95/EU) – Analyse judiciaire" (zie met name blz. 33-35).

– althans impliciet – in het arrest Diakité [36], waarin het Hof heeft gewezen op de intensiteit van de gewapende confrontaties, het organisatieniveau van de aanwezige strijdkrachten en de duur van het conflict als factoren die in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van het reële risico op ernstige schade in de zin van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95.

57. Dit neemt niet weg dat uit het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing [37] en uit de opmerkingen in de rechtsleer en van het EASO blijkt dat de door het Hof gegeven verduidelijkingen ontoereikend worden geacht of zelfs niet zijn opgemerkt, hetgeen erop kan wijzen dat de betrokken arresten onvoldoende duidelijk zijn. Mijns inziens kan inderdaad moeilijk worden gesteld dat er sprake is van voldoende uitgewerkte rechtspraak over de uitlegging van het begrip „reëel risico" op ernstige schade overeenkomstig bovengenoemde bepaling. Aangezien dit begrip bepalend is voor de werkingssfeer van een geval waarin subsidiaire bescherming volgens het Unierecht wordt toegekend, kan een verduidelijking van de uitlegging passend zijn. Door aanvullende aanwijzingen te verstrekken over de omstandigheden die bij de toepassing van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 in aanmerking kunnen worden genomen, zou het Hof een uniforme toepassing van deze tekst binnen de Unie bevorderen en aldus beantwoorden aan de in overweging 12 van die richtlijn genoemde doelstelling dat er in de lidstaten gemeenschappelijke criteria gelden.

58. Hiertoe zou het Hof, indien het zijn rechtspraak zou willen verduidelijken, de beslissingen van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens als uitgangspunt kunnen nemen. Deze rechterlijke instantie heeft aangegeven dat de situatie van algemeen geweld kan worden beoordeeld aan de hand van de vraag of de partijen bij het conflict al dan niet gebruikmaken van methoden en tactieken van oorlogsvoering die het risico op burgerslachtoffers doen toenemen of die rechtstreeks gericht zijn op burgers, of er al dan niet sprake is van een wijdverbreid gebruik van dergelijke methoden door de partijen in het conflict, of de gevechtshandelingen lokaal dan wel wijdverspreid zijn, en wat het aantal doden, gewonden of ontheemden onder de burgers is vanwege deze gevechtshandelingen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft verduidelijkt dat deze criteria geen uitputtende lijst vormen die in alle gevallen moet worden toegepast. [38] Bovendien vormen deze criteria weliswaar a priori een reeks relevante aanwijzingen, maar mogen deze alleen in aanmerking worden genomen voor zover ze gebaseerd zijn op betrouwbare en actuele gegevens die afkomstig zijn uit de meest uiteenlopende, onafhankelijke en objectieve bronnen. [39]

59. Voor de vaststelling van deze criteria heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens rechtstreeks verwezen naar een beslissing van de Britse rechterlijke instantie op het gebied van asiel en immigratie. [40] In dit verband combineren de nationale rechterlijke instanties verschillende factoren om de mate van geweld in het betrokken land of de betrokken regio te meten. Uit het

[36] Arrest Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39).

[37] Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de daarin geuite twijfels van interpretatieve aard zijn, in die zin dat de prejudiciële verwijzing er niet toe strekt de juiste toepassing van het begrip „reëel risico" op ernstige schade in de zin van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 te bepalen in het licht van zeer precieze feitelijke omstandigheden van het hoofdgeding, maar wel degelijk een verzoek betreft om verduidelijking van de criteria die aan de uitlegging van dit begrip ten grondslag moeten liggen, wegens een aanvankelijk te algemene uitlegging. Het gaat hier dus om een prejudiciële verwijzing waarbij wordt verzocht om uitlegging van de door het Hof in het arrest Elgafaji gegeven uitlegging.

[38] EHRM, 28 juni 2011, Soefi en Elmi tegen Verenigd Koninkrijk (EC:ECHR:2011:0628JUD000831907, § 241).

[39] Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wijst veelvuldig op dit vereiste. In het arrest van 23 augustus 2016, J.K. e.a. tegen Zweden (EC:ECHR:2016:0823JUD005916612), heeft deze rechterlijke instantie benadrukt „dat bij de beoordeling van het belang dat aan de gegevens over het land in kwestie moet worden gehecht, rekening moet worden gehouden met de bron, in het bijzonder met de onafhankelijkheid, betrouwbaarheid en objectiviteit ervan. Wat verslagen betreft, zijn de instantie en de reputatie van degene die het verslag heeft opgesteld, de ernst van de onderzoeken die eraan ten grondslag liggen, de consistentie van de conclusies en de bevestiging ervan door andere bronnen, stuk voor stuk relevante elementen".

[40] Asylum and Immigration Tribunal, 25 november 2011, AMM and others, UKUT 445.

onderzoek van de rechtspraak in verschillende lidstaten [41] blijkt dat ook wordt uitgegaan van het aantal overleden en gewonde burgerslachtoffers in de relevante geografische gebieden, de door het gewapend conflict veroorzaakte verplaatsingen, de methoden en tactieken van oorlogsvoering en de gevolgen daarvan voor de burgerbevolking, de schending van de mensenrechten, het vermogen van de staat of de organisaties die het betrokken gebied controleren om de burgers te beschermen, en de door internationale organisaties verleende bijstand. De grote verscheidenheid aan criteria die door de nationale autoriteiten worden onderzocht, toont aan dat de meeste nationale autoriteiten de methode van globale beoordeling hanteren wanneer zij uitspraak doen over een verzoek om subsidiaire bescherming dat overeenkomt met het in artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 bedoelde geval. Deze globale en dynamische aanpak behelst een kruiselingse analyse van alle relevante gegevens die door de nationale autoriteiten worden verzameld. De in het verzoek om subsidiaire bescherming genoemde omstandigheden mogen met andere woorden niet afzonderlijk worden beschouwd, maar moeten met elkaar worden gecombineerd teneinde vast te stellen of er sprake is van ernstige en individuele bedreiging in de zin van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95.

60. Tot slot rijst de vraag of de verduidelijking die begrijpelijkerwijs van het Hof wordt verwacht wat de beoordeling van de vereiste mate van geweld betreft, dient te worden verwezenlijkt door een meer expliciete, maar nog steeds algemene interpretatieve formulering, dan wel door een opsomming van concrete elementen voor de beoordeling van de intensiteit van het conflict, zoals die welke in de onderhavige conclusie worden genoemd, waarbij een zekere algemeenheid wordt behouden. Hoewel ik betwijfel dat met de ene of de andere van deze opties kan worden voorkomen dat aan het Hof nieuwe prejudiciële vragen worden voorgelegd over het begrip „reëel risico" op ernstige schade in de zin van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95, gaat mijn voorkeur uit naar de tweede oplossing, die bestaat in een enkele herhaling van en aanvulling op de reeds door het Hof geformuleerde beoordelingscriteria [42], waarbij deze opsomming uiteraard niet uitputtend is.

V. Conclusie

61. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de twee prejudiciële vragen van het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 15, onder c), gelezen in samenhang met artikel 2, onder f), 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, moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale praktijk volgens welke de vaststelling van het bestaan van een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict in de zin van deze bepaling, in het geval dat deze burger niet specifiek

[41] Een onderzoek van de rechtspraak in verschillende lidstaten is opgenomen in de bijlage bij het verslag met als opschrift „Article 15, point c), de la directive qualification aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile (2011/95/EU) – Analyse judiciaire", opgesteld door het EASO (januari 2015).

[42] Het is belangrijk te benadrukken dat het wel degelijk gaat om interpretatieve criteria die als richtsnoeren moeten dienen voor de nationale rechterlijke instanties bij hun beoordeling van de feitelijke omstandigheden van elk geval met het oog op de beslechting van de bij hen aanhangig gemaakte gedingen.

wordt geviseerd om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden, vooronderstelt dat de verhouding tussen het aantal slachtoffers in het betrokken gebied en het totale bevolkingsaantal van dat gebied een bepaalde drempel bereikt.

2) Het onderzoek van de mate van willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict, met het oog op de vaststelling van het bestaan van een reëel risico op ernstige schade in de zin van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95, impliceert een globale, zowel kwantitatieve als kwalitatieve beoordeling van alle relevante feiten van dit conflict, gebaseerd op ingewonnen objectieve, betrouwbare en actuele gegevens, zoals met name de geografische omvang van de situatie van willekeurig geweld, de daadwerkelijke bestemming van de verzoeker wanneer hij naar het betrokken land of gebied terugkeert, de intensiteit van de gewapende confrontaties, de duur van het conflict, het organisatieniveau van de aanwezige strijdkrachten, het aantal doden, gewonden of ontheemden onder de burgers vanwege de gevechtshandelingen en de aard van de methoden of tactieken van oorlogsvoering die door de strijdende partijen worden gebruikt.”