ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

19 december 2024*

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Grenscontroles, asiel en immigratie – Asielbeleid – Richtlijn 2013/32/EU – Gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming – Verzoek om internationale bescherming – Niet-ontvankelijkheidsgronden – Artikel 2, onder q) – Begrip ‚volgend verzoek' – Artikel 33, lid 2, onder d) – Niet-ontvankelijkverklaring door een lidstaat van een verzoek om internationale bescherming omdat een eerder verzoek in een andere lidstaat is afgewezen of omdat een andere lidstaat de procedure betreffende het eerdere verzoek heeft beëindigd"

In de gevoegde zaken C-123/23 en C-202/23 [Khan Yunis en Baabda] [i],

betreffende twee verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Minden (bestuursrechter in eerste aanleg Minden, Duitsland) bij beslissingen van 28 oktober 2022, ingekomen bij het Hof op 1 maart 2023 (C-123/23) en 28 maart 2023 (C-202/23), in de procedures

N.A.K.,

E.A.K.,

Y.A.K. (C-123/23),

M.E.O. (C-202/23)

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: I. Jarukaitis, president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, D. Gratsias (rapporteur) en E. Regan, rechters,

advocaat-generaal: N. Emiliou,

* Procestaal: Duits.

[i] Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

griffier: A. Juhász-Tóth, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 29 februari 2024,

gelet op de opmerkingen van:

– de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller, A. Hoesch en R. Kanitz als gemachtigden,

– de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Bénard en J. Illouz als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Azéma, J. Hottiaux, B. Schima en J. Vondung als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 juni 2024,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 33, lid 2, onder d), 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), gelezen in samenhang met artikel 2, onder q), van deze richtlijn.

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen tussen N.A.K., E.A.K. en Y.A.K. (zaak C-123/23) en M.E.O. (zaak C-202/23) enerzijds en de Bondsrepubliek Duitsland anderzijds over de rechtmatigheid van twee besluiten van het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federale dienst voor migratie en vluchtelingen, Duitsland) (hierna: „federale dienst”) waarbij hun asielverzoeken niet-ontvankelijk zijn verklaard.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2011/95

3 Artikel 2 („Definities”) 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 (PB 2011, L 337, blz. 9) 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);

[…]

d) ‚vluchteling': 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, dan wel een staatloze die zich om dezelfde reden buiten het land bevindt waar hij vroeger gewoonlijk verbleef en daarheen niet kan, dan wel wegens genoemde vrees niet wil terugkeren, en op wie artikel 12 niet van toepassing is;

e) ‚vluchtelingenstatus': de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als vluchteling;

f) ‚persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt': een onderdaan van een derde land of een staatloze die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade als omschreven in artikel 15, en op wie artikel 17, leden 1 en 2, niet van toepassing is, en die zich niet onder de bescherming van dat land kan of, wegens dat risico, wil stellen;

g) ‚subsidiairebeschermingsstatus'[:] de erkenning door een lidstaat van een onderdaan van een derde land of een staatloze als een persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt;

h) ‚verzoek om internationale bescherming': een verzoek van een onderdaan van een derde land of een staatloze om bescherming van een lidstaat die kennelijk de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wenst en niet uitdrukkelijk verzoekt om een andere, niet onder deze richtlijn vallende vorm van bescherming waarom afzonderlijk kan worden verzocht;

[…]"

Richtlijn 2013/32

4 Overweging 13 van richtlijn 2013/32 luidt:

„Onderlinge afstemming van de regels betreffende de procedures voor het verlenen of het intrekken van internationale bescherming zou moeten helpen om de secundaire stromen van personen die om internationale bescherming verzoeken tussen de lidstaten te beperken, indien deze stromen worden veroorzaakt door verschillen in de wetgeving, en om gelijkwaardige voorwaarden tot stand te brengen voor de toepassing van richtlijn 2011/95/EU in de lidstaten."

5 Artikel 2 van die richtlijn, met als opschrift „Definities”, bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

b) ‚verzoek om internationale bescherming’ of ‚verzoek’: een verzoek van een onderdaan van een derde land of een staatloze om bescherming van een lidstaat die kennelijk de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wenst en niet uitdrukkelijk verzoekt om een andere niet onder [richtlijn 2011/95] vallende vorm van bescherming waarom afzonderlijk kan worden verzocht;

[…]

e) ‚definitieve beslissing’: een beslissing of de onderdaan van een derde land of de staatloze de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wordt verleend overeenkomstig [richtlijn 2011/95], waartegen geen rechtsmiddel meer openstaat in het kader van hoofdstuk V, ongeacht of dit rechtsmiddel tot gevolg heeft dat de verzoekers in de lidstaten mogen blijven in afwachting van het resultaat;

f) ‚beslissingsautoriteit’: elk semi-rechterlijk of administratief orgaan in een lidstaat dat met de behandeling van verzoeken om internationale bescherming is belast en bevoegd is daarover in eerste aanleg een beslissing te nemen;

[…]

q) ‚volgend verzoek’: een later verzoek om internationale bescherming dat wordt gedaan nadat een definitieve beslissing over een vorig verzoek is genomen, met inbegrip van de gevallen waarin de verzoeker zijn verzoek expliciet heeft ingetrokken en de gevallen waarin de beslissingsautoriteit een verzoek heeft afgewezen na de impliciete intrekking ervan overeenkomstig artikel 28, lid 1.”

6 In artikel 6 van deze richtlijn, „Toegang tot de procedure”, is bepaald:

„1. Wanneer een persoon een verzoek om internationale bescherming doet bij een autoriteit die naar nationaal recht bevoegd is voor de registratie van deze verzoeken vindt de registratie plaats binnen drie werkdagen nadat het verzoek is gedaan.

Wanneer het verzoek om internationale bescherming wordt gedaan bij andere autoriteiten die wellicht dergelijke verzoeken ontvangen maar naar nationaal recht niet voor de registratie bevoegd zijn, zorgen de lidstaten ervoor dat de registratie plaatsvindt binnen zes werkdagen nadat het verzoek is gedaan.

[…]

2. De lidstaten zorgen ervoor dat een persoon die een verzoek om internationale bescherming heeft gedaan, daadwerkelijk de mogelijkheid heeft om het zo snel mogelijk in te dienen. Wanneer de verzoeker zijn verzoek niet indient, kunnen de lidstaten artikel 28 dienovereenkomstig toepassen.

[…]”

7 Artikel 28 van deze richtlijn, „Procedure ingeval het verzoek impliciet wordt ingetrokken of ingeval impliciet van het verzoek wordt afgezien”, luidt als volgt:

„1. Wanneer er een gegronde reden is om aan te nemen dat verzoeker zijn verzoek impliciet heeft ingetrokken of dat hij impliciet van dit verzoek heeft afgezien, zorgen de lidstaten ervoor dat de beslissingsautoriteit beslist om hetzij de behandeling van het verzoek te beëindigen ofwel, mits zij het verzoek op basis van een toereikend onderzoek ten gronde overeenkomstig artikel 4 van [richtlijn 2011/95] als ongegrond beschouwt, het verzoek af te wijzen.

De lidstaten kunnen met name aannemen dat de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming impliciet heeft ingetrokken of dat hij er impliciet van heeft afgezien wanneer is vastgesteld dat:

a) hij heeft nagelaten te antwoorden op verzoeken informatie te verstrekken die van wezenlijk belang is voor zijn verzoek zoals bedoeld in artikel 4 van [richtlijn 2011/95], dan wel dat hij niet is verschenen voor een persoonlijk onderhoud zoals bedoeld in de artikelen 14 tot en met 17 van deze richtlijn, tenzij hij binnen een redelijke tijd aantoont dat zulks te wijten was aan omstandigheden waarop hij geen invloed had;

b) hij is verdwenen, of wanneer is vastgesteld dat hij de plaats waar hij verbleef of werd vastgehouden, zonder toestemming heeft verlaten zonder binnen een redelijke termijn contact met de bevoegde autoriteit op te nemen, dan wel wanneer hij niet binnen een redelijke termijn heeft voldaan aan zijn meldingsplicht of aan andere verplichtingen tot kennisgeving, tenzij hij aantoont dat zulks te wijten was aan omstandigheden waarop hij geen invloed had.

[…]

2. De lidstaten zorgen ervoor dat een verzoeker die zich opnieuw bij de bevoegde autoriteit meldt nadat een beslissing om de behandeling van zijn verzoek te beëindigen is genomen zoals bedoeld in lid 1 van dit artikel, het recht heeft te verzoeken dat zijn verzoek opnieuw in behandeling wordt genomen of om een nieuw verzoek te doen dat niet onderworpen is aan de in de artikelen 40 en 41 bedoelde procedure.

De lidstaten kunnen een tijdslimiet van ten minste negen maanden vaststellen waarna een verzoek niet langer opnieuw in behandeling kan worden genomen of waarna het nieuwe verzoek mag worden behandeld als een volgend verzoek en aan de in de artikelen 40 en 41 bedoelde procedure mag worden onderworpen. De lidstaten kunnen bepalen dat de zaak van de verzoeker slechts éénmalig opnieuw in behandeling kan worden genomen.

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

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

3. Dit artikel doet geen afbreuk aan verordening (EU) nr. 604/2013 [van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke

lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31; hierna: ‚Dublin III-verordening')]."

8 Artikel 33 („Niet-ontvankelijke verzoeken") van richtlijn 2013/32 bepaalt:

„1. Naast de gevallen waarin een verzoek niet in behandeling wordt genomen overeenkomstig [de Dublin III-verordening], zijn de lidstaten niet verplicht te onderzoeken of de verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming overeenkomstig [richtlijn 2011/95], indien een verzoek krachtens dit artikel niet-ontvankelijk wordt geacht.

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

[…]

d) het verzoek een volgend verzoek is en er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt overeenkomstig [richtlijn 2011/95]; […]

[…]"

9 In artikel 40 van deze richtlijn, „Volgende verzoeken", is bepaald:

„1. Indien een persoon die in een lidstaat internationale bescherming heeft aangevraagd, aldaar verdere verklaringen heeft afgelegd of een volgend verzoek heeft ingediend, onderzoekt deze lidstaat deze verdere verklaringen of de elementen van het volgende verzoek in het kader van de behandeling van het vorige verzoek of in het kader van de toetsing van de beslissing waartegen beroep of bezwaar is aangetekend, voor zover de bevoegde autoriteiten rekening kunnen houden met alle elementen die aan de nadere verklaringen of het volgende verzoek in dit kader ten grondslag liggen.

2. Om krachtens artikel 33, lid 2, onder d), een beslissing over de ontvankelijkheid van een verzoek om internationale bescherming te nemen, wordt een volgend verzoek om internationale bescherming eerst aan een voorafgaand onderzoek onderworpen om uit te maken of er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn of door de verzoeker zijn voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt krachtens [richtlijn 2011/95].

[…]

5. Wanneer een volgend verzoek niet verder wordt behandeld overeenkomstig dit artikel, wordt het overeenkomstig artikel 33, lid 2, onder d), niet-ontvankelijk geacht.

[…]

7. Wanneer een persoon ten aanzien van wie een overdrachtsbesluit krachtens [de Dublin III-verordening] moet worden uitgevoerd, verdere verklaringen aflegt of een volgend verzoek indient in de overdragende lidstaat, worden deze verklaringen of volgende verzoeken

overeenkomstig deze richtlijn behandeld door de verantwoordelijke lidstaat in de zin van die verordening”

10 Artikel 41 van deze richtlijn, „Uitzonderingen op het recht om op het grondgebied te blijven in geval van volgende verzoeken”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten kunnen een uitzondering maken op het recht om op het grondgebied te blijven, wanneer een persoon:

a) een eerste volgend verzoek heeft ingediend – dat krachtens artikel 40, lid 5, niet verder is behandeld – louter teneinde de uitvoering van een beslissing die tot zijn spoedige verwijdering van het grondgebied van die lidstaat zou leiden, te vertragen of te hinderen; of

b) in dezelfde lidstaat een ander volgend verzoek doet na een definitieve beslissing om een eerste volgend verzoek als niet-ontvankelijk te beschouwen krachtens artikel 40, lid 5, of na een definitieve beslissing om dat verzoek als ongegrond af te wijzen.

De lidstaten kunnen een dergelijke uitzondering uitsluitend maken wanneer de beslissingsautoriteit van oordeel is dat een terugkeerbesluit niet zal leiden tot direct of indirect refoulement in strijd met de internationale en Unieverplichtingen van die lidstaat.”

Dublin III-verordening

11 Bij artikel 48, eerste alinea, van de Dublin III-verordening is verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2003, L 50, blz. 1) ingetrokken. Laatstgenoemde verordening was overeenkomstig artikel 24 ervan in de plaats gekomen van de op 15 juni 1990 te Dublin ondertekende Overeenkomst betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend (PB 1997, C 254, blz. 1).

12 Volgens artikel 1 van de Dublin III-verordening, met als opschrift „Voorwerp”, worden in die verordening de criteria en instrumenten vastgesteld om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten is ingediend, de „verantwoordelijke lidstaat” genoemd.

13 In hoofdstuk II („Algemene beginselen en waarborgen”) van deze verordening bepaalt artikel 3 („Toegang tot de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming”) in lid 1:

„De lidstaten behandelen elk verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze op het grondgebied van een van de lidstaten wordt ingediend, inclusief aan de grens of in de transitzones. Het verzoek wordt door een enkele lidstaat behandeld, namelijk de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III genoemde criteria verantwoordelijk is.”

14 Artikel 17 van deze verordening, „Discretionaire bepalingen", bepaalt in lid 1, eerste en tweede alinea:

„In afwijking van artikel 3, lid 1, kan elke lidstaat besluiten een bij hem ingediend verzoek om internationale bescherming van een onderdaan van een derde land of een staatloze te behandelen, ook al is hij daartoe op grond van de in deze verordening neergelegde criteria niet verplicht.

De lidstaat die besluit een verzoek om internationale bescherming op grond van dit lid in behandeling te nemen, wordt de verantwoordelijke lidstaat en neemt de daaruit voortvloeiende verplichtingen op zich. […]"

15 Artikel 18 van deze verordening, „Verplichtingen van de verantwoordelijke lidstaat", luidt als volgt:

„1. De verantwoordelijke lidstaat is verplicht:

a) een verzoeker die zijn verzoek in een andere lidstaat heeft ingediend, volgens de in de artikelen 21, 22 en 29 bepaalde voorwaarden over te nemen;

b) een verzoeker wiens verzoek in behandeling is en die een verzoek in een andere lidstaat heeft ingediend of die zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat, volgens de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden terug te nemen;

c) een onderdaan van een derde land of een staatloze die zijn verzoek tijdens de behandeling heeft ingetrokken en die in een andere lidstaat een verzoek heeft ingediend of die zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat, volgens de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden terug te nemen;

d) een onderdaan van een derde land of een staatloze wiens verzoek is afgewezen en die een verzoek heeft ingediend in een andere lidstaat of die zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat, volgens de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden terug te nemen.

2. […]

Voor de in lid 1, onder c)[,] bedoelde gevallen, indien de verantwoordelijke lidstaat de behandeling van een verzoek had gestaakt omdat de verzoeker het verzoek had ingetrokken voordat in eerste aanleg een beslissing ten gronde was genomen, zorgt die lidstaat ervoor dat de verzoeker gerechtigd is te verzoeken dat de behandeling van zijn verzoek wordt afgerond, of een nieuw verzoek om internationale bescherming in te dienen dat niet wordt behandeld als een volgend verzoek als bedoeld in [richtlijn 2013/32]. In dergelijke gevallen zorgen de lidstaten ervoor dat de behandeling van het verzoek wordt afgerond."

16 Artikel 27 („Rechtsmiddelen") van de Dublin III-verordening bepaalt in lid 1:

„De verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), heeft het recht tegen het overdrachtsbesluit bij een rechterlijke instantie een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen, in de vorm van een beroep of een bezwaar ten aanzien van de feiten en het recht."

17 Artikel 29 van deze verordening, met als opschrift „Werkwijzen en termijnen", bepaalt in de leden 1 en 2:

„1. De verzoeker of andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), wordt overeenkomstig het nationale recht van de verzoekende lidstaat, na overleg tussen de betrokken lidstaten, overgedragen van de verzoekende lidstaat aan de verantwoordelijke lidstaat zodra dat praktisch mogelijk is, en uiterlijk binnen een termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het verzoek van een andere lidstaat om de betrokkene over of terug te nemen of vanaf de definitieve beslissing op het beroep of het bezwaar wanneer dit overeenkomstig artikel 27, lid 3, opschortende werking heeft.

[…]

2. Indien de overdracht niet plaatsvindt binnen de gestelde termijn van zes maanden, komt de verplichting voor de verantwoordelijke lidstaat om de betrokkene over te nemen of terug te nemen, te vervallen, en gaat de verantwoordelijkheid over op de verzoekende lidstaat. Indien de overdracht wegens gevangenzetting van de betrokkene niet kon worden uitgevoerd, kan deze termijn tot maximaal één jaar worden verlengd of tot maximaal 18 maanden indien de betrokkene onderduikt."

Duits recht

Asylgesetz

18 § 26a van het Asylgesetz (asielwet) (BGBl. 2008 I, blz. 1798), in de versie die van toepassing is op de feiten van het hoofdgeding (hierna: „AsylG"), met als opschrift „Veilige derde staten", bepaalt lid 2:

„Veilige derde landen zijn naast de lidstaten van de [Unie] de in bijlage I vermelde landen."

19 § 29 AsylG draagt het opschrift „Niet-ontvankelijke verzoeken" en bepaalt in lid 1:

„Een asielverzoek is niet-ontvankelijk wanneer

[…]

5. in het geval van een volgend verzoek in de zin van § 71 of een tweede verzoek in de zin van § 71a geen nieuwe asielprocedure hoeft te worden gevoerd."

20 § 31 AsylG („Beslissingen van de federale dienst inzake asielverzoeken") bepaalt in lid 2:

„In beslissingen over ontvankelijke asielverzoeken […] dient uitdrukkelijk te worden vastgesteld of aan de vreemdeling de vluchtelingenstatus dan wel subsidiairebeschermingsstatus wordt toegekend en of hij wordt erkend als persoon die recht heeft op asiel. […]"

21 § 71 AsylG heeft als opschrift „Volgend verzoek" en bepaalt in lid 1:

„Wanneer de vreemdeling na de intrekking of de onherroepelijke afwijzing van een eerder asielverzoek opnieuw een asielverzoek (volgend verzoek) indient, moet een nieuwe asielprocedure enkel worden gevoerd wanneer aan de voorwaarden van § 51, leden 1 tot en met 3, van het

Verwaltungsverfahrensgesetz [(wet bestuursprocesrecht) (BGBl. 2003 I, blz. 102; hierna: „VwVfG")] is voldaan. Of dit het geval is, dient te worden onderzocht door de federale dienst. […]"

22 § 71a AsylG, met het opschrift „Tweede verzoek", bepaalt in lid 1:

„Wanneer de vreemdeling op het Duitse grondgebied een asielverzoek (tweede verzoek) indient na de niet-succesvolle afsluiting van een asielprocedure in een veilig derde land (§ 26a) waarvoor bepalingen van [het Unierecht] inzake de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken gelden of waarmee de Bondsrepubliek Duitsland ter zake een internationaal verdrag heeft gesloten, moet een nieuwe asielprocedure enkel worden gevoerd indien de Bondsrepubliek Duitsland verantwoordelijk is voor de toepassing van de asielprocedure en indien daarnaast is voldaan aan de voorwaarden van § 51, leden 1 tot en met 3, [VwVfG]. Of dit het geval is, dient te worden onderzocht door de federale dienst."

VwVfG

23 § 51 VwVfG bepaalt in de leden 1 en 2:

„(1) De autoriteit dient op verzoek van de belanghebbende over de intrekking of wijziging van een onherroepelijke administratieve handeling te beslissen indien:

1. de aan de handeling ten grondslag liggende feitelijke of juridische situatie zich na de vaststelling van de handeling heeft gewijzigd ten gunste van de belanghebbende;

2. er sprake is van nieuw bewijsmateriaal dat tot een voor de belanghebbende gunstigere beslissing zou hebben geleid;

[…]

(2) Het verzoek is slechts ontvankelijk indien de belanghebbende zich, zonder ernstig verwijtbaar eigen toedoen, niet op de grond voor heropening in de eerdere procedure, met name door het instellen van een rechtsmiddel, heeft kunnen beroepen."

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

Zaak C-123/23

24 N.A.K. is de moeder van de minderjarige kinderen E.A.K. en Y.A.K., van wie zij de wettelijke vertegenwoordiger is. Zij zijn staatloze Palestijnen, afkomstig uit de Gazastrook. Volgens hun verklaringen zijn zij Duitsland binnengekomen op 11 november 2019 en hebben zij op 15 november daaropvolgend asiel aangevraagd. Hun verzoeken zijn op 22 november 2019 geregistreerd. Ter ondersteuning van deze verzoeken heeft N.A.K. aangevoerd dat zijzelf en haar kinderen door Hamas werden vervolgd wegens de politieke activiteiten van haar echtgenoot. Bovendien zouden haar ouders haar hebben willen dwingen om haar kinderen bij de familie van haar echtgenoot achter te laten en alleen naar het ouderlijk huis terug te keren.

25 Uit de verklaringen van N.A.K. en het onderzoek van de federale dienst blijkt dat N.A.K. eerder reeds asielverzoeken had ingediend bij de bevoegde autoriteiten van het Koninkrijk Spanje en van het Koninkrijk België. Een terugnameverzoek van de federale dienst aan de bevoegde Spaanse autoriteit, werd door deze autoriteit afgewezen. Bij de bevoegde Belgische autoriteit is geen terugnameverzoek ingediend.

26 In antwoord op een verzoek om inlichtingen van de federale dienst heeft de Belgische bevoegde autoriteit op 5 maart 2021 aangegeven dat het door N.A.K. op 21 augustus 2018 ingediende verzoek om internationale bescherming was afgewezen bij besluit van 5 juli 2019, waartegen geen beroep was ingesteld. De Belgische bevoegde autoriteit was met name van mening dat niet was aangetoond dat N.A.K. in haar land van herkomst waarschijnlijk zou worden vervolgd of ernstige schade zou lijden.

27 Bij besluit van 25 mei 2021 heeft de federale dienst de asielverzoeken van N.A.K., E.A.K. en Y.A.K. afgewezen, in wezen omdat § 71 bis AsylG van toepassing was en niet was voldaan aan de voorwaarden die de inleiding van een nieuwe asielprocedure kunnen rechtvaardigen. Op 9 juni 2021 hebben N.A.K., E.A.K. en Y.A.K tegen dat besluit beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Minden (bestuursrechter in eerste aanleg Minden, Duitsland), de verwijzende rechter.

28 Deze rechter merkt op dat uit de arresten van 20 mei 2021, L.R. (Door Noorwegen afgewezen asielverzoek) (C-8/20, EU:C:2021:404), en 22 september 2022, Bundesrepublik Deutschland (Door Denemarken afgewezen asielverzoek) (C-497/21, EU:C:2022:721), blijkt dat een bepaling als § 71a AsylG geen toepassing kan vinden wanneer een eerste asielverzoek van dezelfde persoon is afgewezen door respectievelijk een derde staat of een andere lidstaat dan de lidstaat waarin een tweede verzoek is ingediend, welke andere lidstaat richtlijn 2011/95 niet toepast. Het Hof heeft daarentegen uitdrukkelijk de vraag opengelaten of een dergelijke bepaling van toepassing kan zijn in geval van afwijzing van een eerste asielverzoek door een andere lidstaat die deze richtlijn wel toepast. Deze vraag is echter beslissend voor de uitkomst van het hoofdgeding, aangezien verzoekers in casu geen nieuwe elementen of bevindingen hebben aangevoerd die de behandeling van hun verzoek kunnen rechtvaardigen, overeenkomstig artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 en § 71a, lid 1, AsylG, gelezen in samenhang met § 51, leden 1 en 2, VwVfG.

29 In dit verband is de verwijzende rechter van oordeel dat het begrip „volgend verzoek” in de zin van artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32 tevens slaat op een verzoek om internationale bescherming dat is ingediend nadat een andere lidstaat van de Unie een definitieve beslissing heeft genomen op een soortgelijk eerder verzoek van dezelfde verzoeker, met als gevolg dat artikel 33, lid 2, onder d), van die richtlijn van toepassing is op een dergelijk verzoek.

30 In die omstandigheden heeft het Verwaltungsgericht Minden de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 33, lid 2, onder d), van [richtlijn 2013/32], gelezen in samenhang met artikel 2, onder q), van deze richtlijn aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan een in die lidstaat ingediend verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk moet worden verklaard indien een eerder in een andere lidstaat ingediend verzoek om internationale bescherming door die andere lidstaat definitief ongegrond is verklaard?”

Zaak C-202/23

31 Op 2 maart 2020 is M.E.O., die de Libanese nationaliteit bezit, Duitsland binnengekomen. Hij heeft een asielverzoek ingediend, dat op 30 april 2020 door de federale dienst is geregistreerd. Bij onderzoek door deze dienst is gebleken dat M.E.O. vóór zijn binnenkomst in Duitsland een verzoek om internationale bescherming had ingediend in Polen.

32 Bij brief van 29 april 2020 hebben de Poolse autoriteiten ermee ingestemd om M.E.O. terug te nemen. Bij besluit van 25 juni 2020, dat op 1 juli 2020 werd meegedeeld aan M.E.O., heeft de federale dienst diens asielverzoek niet-ontvankelijk verklaard en zijn verwijdering naar Polen bevolen. M.E.O. heeft tegen dit besluit beroep ingesteld, samen met een verzoek in kort geding. Dit laatste verzoek is op 31 juli 2020 afgewezen. Uit de aanwijzingen van de verwijzende rechter blijkt echter dat het verwijderingsbesluit van M.E.O. naar Polen niet ten uitvoer kon worden gelegd, zonder dat kan worden vastgesteld dat M.E.O. was ondergedoken in de zin van artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening.

33 Op 2 februari 2021 heeft de federale dienst het besluit van 25 juni 2020 nietig verklaard omdat de termijn voor overdracht van M.E.O. aan Polen was verstreken. Voorts hebben de Poolse autoriteiten de federale dienst in antwoord op een verzoek van deze dienst meegedeeld dat de procedure over het verzoek om internationale bescherming dat M.E.O. in Polen had ingediend, op 20 april 2020 was beëindigd omdat M.E.O. in Duitsland verbleef. De verwijzende rechter wijst erop dat overeenkomstig de Poolse regelgeving deze procedure op verzoek van M.E.O. had kunnen worden hervat binnen een termijn van negen maanden vanaf de beëindiging ervan, dat wil zeggen tot en met 20 januari 2021.

34 Bij beslissing van 14 juli 2021 heeft de federale dienst het asielverzoek van M.E.O. niet-ontvankelijk verklaard en gedreigd hem naar Libanon te verwijderen. Op 27 juli 2021 heeft M.E.O. tegen dit besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. Deze laatste heeft bij beslissing van 31 augustus 2021 het verwijderingsbesluit geschorst.

35 De verwijzende rechter geeft aan dat gelet op de feiten van het hoofdgeding is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van § 71a AsylG, zodat het asielverzoek van M.E.O. niet-ontvankelijk moet worden verklaard. De verwijzende rechter is namelijk ten eerste van oordeel dat deze bepaling aldus moet worden uitgelegd dat zij van toepassing is wanneer de asielprocedure in een veilig derde land in de zin van § 26a AsylG was beëindigd op het tijdstip waarop de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming overeenkomstig artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening overging op de Bondsrepubliek Duitsland. Dat is in casu het geval, aangezien de termijn voor hervatting van de procedure betreffende het door M.E.O. in Polen ingediende verzoek om internationale bescherming op 20 januari 2021 was verstreken, en de Bondsrepubliek Duitsland verantwoordelijk was geworden voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming van M.E.O. na het verstrijken van de in artikel 29, lid 1, van de Dublin III-verordening gestelde termijn van zes maanden vanaf de beslissing van 31 juli 2020 op het verzoek in kort geding van E.O.M. tegen het besluit waarbij zijn verwijdering naar Polen werd gelast, te weten op 31 januari 2021.

36 Ten tweede is § 51, leden 1 en 2, VwVfG in casu niet van toepassing, aangezien het door M.E.O. in Duitsland ingediende asielverzoek is gebaseerd op feiten die dateren van vóór zijn vertrek uit Libanon. Aangenomen moet echter worden dat E.O.M. dezelfde feiten heeft aangevoerd tot

staving van zijn in Polen ingediende verzoek om internationale bescherming, althans dat hij dat had kunnen doen, zodat deze feiten niet kunnen worden aangemerkt als nieuwe elementen die hij – zonder ernstig verwijtbaar eigen toedoen – niet heeft kunnen inroepen.

37 De verwijzende rechter is echter van mening dat het beroep van M.E.O. zou moeten worden toegewezen, mocht blijken dat het Unierecht zich verzet tegen een bepaling als § 71a AsylG, omdat een nieuw verzoek om internationale bescherming niet kan worden aangemerkt als een „volgend verzoek" in de zin van artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32 wanneer een definitieve beslissing over een vorig verzoek van dezelfde verzoeker is genomen door een andere lidstaat van de Unie.

38 Voor het geval dat zou worden geoordeeld dat een nieuw verzoek om internationale bescherming kan worden aangemerkt als een „volgend verzoek" in de zin van dat artikel 2, onder q), ook wanneer de procedure over een vorig verzoek van dezelfde verzoeker dat in een andere lidstaat is ingediend, door die andere lidstaat is beëindigd omdat de verzoeker heeft nagelaten de procedure voort te zetten, vraagt de verwijzende rechter zich af of artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 zich ertegen verzet dat het nieuwe verzoek niet-ontvankelijk wordt verklaard zolang de procedure inzake het vorige verzoek nog kan worden heropend. Indien dit het geval is, vraagt de verwijzende rechter zich af of de vaststelling van de termijn waarbinnen de verzoeker om heropening van de procedure met betrekking tot zijn vorige verzoek kan verzoeken, onder het nationale recht dan wel onder het Unierecht valt en, indien dit onder het Unierecht valt, wat de in dat recht gestelde termijn is.

39 In die omstandigheden heeft het Verwaltungsgericht Minden de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 2, onder q), ervan, aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan een in die lidstaat ingediend verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk moet worden verklaard wanneer de verzoeker al eerder een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend in een andere lidstaat en die procedure door de andere lidstaat is beëindigd omdat de verzoeker heeft afgezien van zijn verzoek?

2) Indien de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord:

Moet artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 2, onder q), ervan, aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan een in die lidstaat ingediend verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk moet worden verklaard wanneer de verzoeker al eerder een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend in een andere lidstaat en die procedure door de andere lidstaat is beëindigd omdat de verzoeker heeft afgezien van zijn verzoek, ook al kan de asielprocedure in de andere lidstaat nog worden heropend door de andere lidstaat wanneer de verzoeker aldaar hierom verzoekt?

3) Indien de tweede vraag bevestigend moet worden beantwoord:

Bepaalt het Unierecht welk tijdstip met het oog op de beslissing over het verzoek om internationale bescherming relevant is voor het antwoord op de vraag of een eerder in een andere lidstaat beëindigde asielprocedure nog kan worden heropend, of wordt deze vraag alleen op grond van nationaal recht beantwoord?

4) Indien de derde vraag aldus moet worden beantwoord dat het Unierecht dergelijke bepalingen bevat:

Welk tijdstip is met het oog op de beslissing over het verzoek om internationale bescherming volgens het Unierecht relevant voor het antwoord op de vraag of een eerder in een andere lidstaat beëindigde asielprocedure nog kan worden heropend?"

Procedure bij het Hof

40 In zaak C-123/23 heeft de verwijzende rechter verzocht om die zaak overeenkomstig artikel 53, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof bij voorrang te behandelen. Bij beslissing van 18 april 2023 heeft de president van het Hof beslist om dit verzoek niet in te willigen.

41 Bij beslissing van de president van het Hof van 10 mei 2023 zijn de zaken C-123/23 en C-202/23 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsook voor het arrest.

Beantwoording van de vraag in zaak C-123/23

42 Met zijn vraag in zaak C-123/23 wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 2, onder q), ervan, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder b), van die richtlijn niet-ontvankelijk kan worden verklaard wanneer dit verzoek in deze lidstaat is ingediend door een derdelander of staatloze van wie een eerder in een andere lidstaat ingediend verzoek om internationale bescherming is afgewezen bij definitieve beslissing van die andere lidstaat.

43 Volgens vaste rechtspraak van het Hof dient bij de uitlegging van een bepaling van Unierecht niet alleen rekening te worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt [arrest van 28 oktober 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Uitlevering en ne bis in idem), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

44 Aangaande in de eerste plaats de bewoordingen van artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32, waarin een exhaustieve opsomming wordt gegeven van de situaties waarin de lidstaten een verzoek om internationale bescherming als niet-ontvankelijk kunnen beschouwen [arrest van 20 mei 2021, L.R. (Door Noorwegen afgewezen asielverzoek), C-8/20, EU:C:2021:404, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak], moet worden opgemerkt dat de lidstaten volgens deze bepaling onder d) een dergelijk besluit kunnen nemen wanneer het verzoek een „volgend verzoek" is en er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt overeenkomstig richtlijn 2011/95.

45 Het begrip „volgend verzoek" is in artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32 gedefinieerd als „een later verzoek om internationale bescherming dat wordt gedaan nadat een definitieve beslissing over een vorig verzoek is genomen".

46 Aldus verwijst deze definitie naar de begrippen „verzoek om internationale bescherming” en „definitieve beslissing”, die eveneens zijn gedefinieerd in artikel 2 van die richtlijn, respectievelijk onder b) en onder e).

47 Wat om te beginnen het begrip „verzoek om internationale bescherming” of „verzoek” betreft, dit is in artikel 2, onder b), van richtlijn 2013/32 omschreven als een verzoek om bescherming „van een lidstaat” dat wordt ingediend door een derdelander of staatloze die kennelijk de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wenst te verkrijgen in de zin van richtlijn 2011/95.

48 Wat betreft vervolgens het begrip „definitieve beslissing”, dit is in artikel 2, onder e), van richtlijn 2013/32 omschreven als een beslissing waarbij wordt vastgesteld of aan de derdelander of staatloze de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus wordt verleend overeenkomstig richtlijn 2011/95 en waartegen geen rechtsmiddel meer openstaat in het kader van hoofdstuk V van richtlijn 2013/32.

49 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de bewoordingen van artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met de in de punten 45 tot en met 48 van het onderhavige arrest vermelde bepalingen, niet als voorwaarde stellen dat een nieuw verzoek om internationale bescherming moet zijn gedaan bij de autoriteiten van dezelfde lidstaat als die welke de definitieve beslissing over een vorig verzoek van dezelfde verzoeker heeft genomen, om als „volgend verzoek” te worden aangemerkt en niet-ontvankelijk te worden verklaard bij gebreke van nieuwe elementen of bevindingen.

50 In de tweede plaats vindt deze uitlegging steun in de context van deze bepaling.

51 Artikel 40 van richtlijn 2013/32, waarin de procedure voor volgende verzoeken nader is uitgewerkt, bepaalt namelijk in lid 7 onder meer dat wanneer een persoon ten aanzien van wie een overdrachtsbesluit krachtens de Dublin III-verordening moet worden uitgevoerd, een volgend verzoek indient in de overdragende lidstaat, dit verzoek wordt behandeld door de verantwoordelijke lidstaat in de zin van die verordening.

52 Uit artikel 17, lid 1, van de Dublin III-verordening volgt echter dat er geen overdrachtsbesluit op grond van deze verordening kan worden vastgesteld wanneer de lidstaat waar de betrokkene zich bevindt, zelf een door die persoon ingediend verzoek om internationale bescherming heeft behandeld, aangezien het feit dat die lidstaat een dergelijk verzoek heeft behandeld tot gevolg heeft dat hij de „verantwoordelijke lidstaat” in de zin van die verordening is geworden en hij niet meer om overdracht van de verzoeker aan een andere lidstaat kan verzoeken.

53 Hieruit volgt logischerwijs dat het in artikel 40, lid 7, van richtlijn 2013/32 bedoelde „volgende verzoek” een nieuw verzoek is dat wordt ingediend in de lidstaat die om overdracht heeft verzocht nadat een beslissing over een vorig verzoek van dezelfde verzoeker is genomen door de lidstaat waaraan de betrokkene moet worden overgedragen. Deze bepaling bevestigt aldus dat het begrip „volgend verzoek”, zoals dat is gedefinieerd in artikel 2, onder q), van die richtlijn, ook het geval omvat waarin een nieuw verzoek wordt ingediend nadat een andere lidstaat een beslissing heeft genomen op een eerder verzoek van dezelfde verzoeker.

54 Artikel 40, lid 1, van richtlijn 2013/32, dat met name ziet op de situatie dat een persoon die in een bepaalde lidstaat om internationale bescherming heeft verzocht, eventueel „aldaar […] een volgend verzoek” indient, bevestigt eveneens de in punt 49 van het onderhavige arrest

uiteengezette uitlegging. Indien een verzoek om internationale bescherming slechts als een „volgend verzoek" in de zin van artikel 2, onder q), van deze richtlijn kan worden aangemerkt wanneer dat verzoek is ingediend bij de bevoegde autoriteiten van dezelfde lidstaat als die welke een beslissing heeft genomen op een vorig verzoek van dezelfde verzoeker, zou de verwijzing in artikel 40, lid 1, van die richtlijn naar een volgend verzoek dat „aldaar" is ingediend, immers overbodig zijn geweest.

55 In de derde plaats is de uitlegging van artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 in die zin dat een lidstaat een nieuw verzoek om internationale bescherming dat is gedaan door een verzoeker wiens vorige verzoek bij een definitieve beslissing van een andere lidstaat is afgewezen, als „volgend verzoek" kan aanmerken en niet-ontvankelijk kan verklaren indien het niet wordt gestaafd door nieuwe elementen of bevindingen, ook in overeenstemming met de doelstelling van die richtlijn – zoals die blijkt uit overweging 13 ervan – om secundaire stromen van personen die om internationale bescherming verzoeken tussen de lidstaten te beperken.

56 Zoals de advocaat-generaal in de punten 82 tot en met 84 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, zou een uitlegging van artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 in die zin dat een nieuw verzoek om internationale bescherming dat bij de bevoegde autoriteit van een lidstaat wordt gedaan, slechts als een „volgend verzoek" kan worden aangemerkt en niet-ontvankelijk kan worden verklaard bij gebreke van nieuwe elementen of bevindingen, indien een eerder verzoek van dezelfde verzoeker is afgewezen bij definitieve beslissing van dezelfde lidstaat, verzoekers van wie de verzoeken om internationale bescherming door de bevoegde autoriteiten van een lidstaat definitief zijn afgewezen, er namelijk toe kunnen aanzetten naar een tweede, of zelfs naar een derde, lidstaat te reizen om daar een nieuw soortgelijk verzoek in te dienen, in de hoop dat het volledige onderzoek ervan, dat volgens deze uitlegging door de autoriteiten van die andere lidstaten moet worden verricht, tot een voor hen gunstig resultaat zou leiden.

57 Benadrukt moet nog worden dat de mogelijkheid om een nieuw verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk te verklaren als het niet gebaseerd is op nieuwe elementen of feiten en geen dergelijke elementen of feiten aan het licht brengt, ingeval een eerder verzoek van dezelfde verzoeker bij een beslissing van een andere lidstaat is afgewezen, in overeenstemming is met het beginsel van wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten, waarop volgens de rechtspraak van het Hof het gemeenschappelijk Europees asielstelsel is gebaseerd en dat in het Unierecht van wezenlijk belang is, aangezien het de mogelijkheid biedt om een ruimte zonder binnengrenzen te verwezenlijken en in stand te houden [zie in die zin arrest van 10 december 2020, minister for Justice and Equality (Verzoek om internationale bescherming in Ierland), C-616/19, EU:C:2020:1010, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

58 Bovendien moet worden opgemerkt dat de in punt 55 van het onderhavige arrest uiteengezette uitlegging van artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 in overeenstemming is met de rechtspraak van het Hof die voortvloeit uit het arrest van 22 september 2022, Bundesrepublik Deutschland (Door Denemarken afgewezen asielverzoek) (C-497/21, EU:C:2022:721).

59 Het is juist dat het Hof in dat arrest heeft geoordeeld dat artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 2, onder q), ervan, en met artikel 2 van het aan het VEU en het VWEU gehechte Protocol (nr. 22) betreffende de positie van Denemarken, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een andere lidstaat dan het Koninkrijk Denemarken op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder b), van die richtlijn niet-ontvankelijk kan worden verklaard wanneer dit

verzoek in die andere lidstaat is ingediend door een derdelander of staatloze van wie een eerder, in Denemarken ingediend verzoek om internationale bescherming door het Koninkrijk Denemarken is afgewezen.

60 Zoals blijkt uit de punten 35 en 43 van dat arrest, heeft het Hof deze uitlegging van artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 echter gemotiveerd met de bijzondere status die het Koninkrijk Denemarken krachtens het in het vorige punt genoemde protocol geniet met betrekking tot het derde deel, titel V, van het VWEU, waartoe met name het beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie behoort. Volgens dat protocol is richtlijn 2011/95 namelijk niet van toepassing op deze lidstaat, zodat een verzoek om internationale bescherming dat bij de bevoegde autoriteiten van die lidstaat wordt ingediend, geen verzoek kan zijn „om de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus [te verkrijgen]" in de zin van richtlijn 2011/95.

61 Voor het overige heeft het Hof in punt 46 van het arrest van 22 september 2022, Bundesrepublik Deutschland (Door Denemarken afgewezen asielverzoek) (C-497/21, EU:C:2022:721), benadrukt dat de uitlegging die in dat arrest aan artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 is gegeven, losstaat van de onderscheiden kwestie of het begrip „volgend verzoek" van toepassing is op een nieuw verzoek om internationale bescherming dat in een lidstaat wordt ingediend nadat een eerder verzoek door een andere lidstaat dan het Koninkrijk Denemarken, bij een definitieve beslissing is afgewezen.

62 Gelet op een en ander moet op de vraag in zaak C-123/23 worden geantwoord dat artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 2, onder q), van deze richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder b), van die richtlijn niet-ontvankelijk kan worden verklaard wanneer dit verzoek in die lidstaat is gedaan door een derdelander of staatloze van wie een eerder verzoek om internationale bescherming dat was ingediend in een andere lidstaat, waarop richtlijn 2011/95 van toepassing is, is afgewezen bij definitieve beslissing van deze andere lidstaat.

Beantwoording van de vragen in zaak C-202/23

63 Vooraf dient eraan te worden herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, de taak is van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen indien nodig te herformuleren. Voorts kan het Hof bepalingen van het Unierecht in aanmerking nemen waarvan de nationale rechter in de formulering van zijn vraag geen melding heeft gemaakt (arrest van 15 juli 2021, Ministrstvo za obrambo, C-742/19, EU:C:2021:597, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

64 De omstandigheid dat de verwijzende rechter in zijn vragen formeel heeft verwezen naar bepaalde specifieke bepalingen van het Unierecht staat er niet aan in de weg dat het Hof hem alle uitleggingsgegevens verschaft die nuttig kunnen zijn voor de uitspraak in het hoofdgeding, door uit alle door deze rechter verschafte gegevens, met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van het Unierecht te putten die, gelet op het voorwerp van het geding, uitlegging behoeven (zie in die zin arrest van 22 april 2021, Profi Credit Slovakia, C-485/19, EU:C:2021:313, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

65 In casu blijkt uit de aanwijzingen van de verwijzende rechter, die in de punten 31 tot en met 35 van het onderhavige arrest zijn samengevat, dat M.E.O. eerst bij de Poolse autoriteiten een verzoek om internationale bescherming had ingediend en vervolgens op 2 maart 2020 Duitsland is binnengekomen en daar een asielverzoek heeft ingediend, dat op 30 april 2020 door de federale dienst is geregistreerd. In de tussentijd had de bevoegde Poolse autoriteit op 20 april 2020 de procedure die was ingeleid met het door M.E.O. ingediende verzoek, beëindigd omdat M.E.O. in Duitsland verbleef.

66 De federale dienst heeft zijnerzijds bij zijn beslissing van 14 juli 2021, die in het hoofdgeding in zaak C-202/23 aan de orde is, het asielverzoek van M.E.O. niet-ontvankelijk verklaard omdat de bevoegde Poolse autoriteit op het tijdstip waarop de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming van M.E.O. overeenkomstig artikel 29, lid 2, van de Dublin III-verordening overging op de Bondsrepubliek Duitsland, te weten op 31 januari 2021, de procedure inzake het eerdere verzoek om internationale bescherming van die verzoeker reeds bij een definitieve beslissing overeenkomstig artikel 28, lid 1, van richtlijn 2013/32 had beëindigd, aangezien dat verzoek volgens die autoriteit impliciet was ingetrokken.

67 Hieruit volgt dat de federale dienst bij de niet-ontvankelijkverklaring van het verzoek om internationale bescherming van M.E.O. is uitgegaan van de premisse dat het in omstandigheden als die welke in de punten 65 en 66 van het onderhavige arrest zijn beschreven, mogelijk was om het nieuwe verzoek om internationale bescherming van M.E.O. te kwalificeren als een „volgend verzoek" in de zin van artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32 en om artikel 33, lid 2, onder d), van deze richtlijn daarop toe te passen. De vragen in zaak C-202/23 berusten op dezelfde premisse.

68 In deze context moeten de in zaak C-202/23 gestelde vragen worden geherformuleerd en moet ervan worden uitgegaan dat de verwijzende rechter daarmee in wezen wenst te vernemen of artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 2, onder q), van deze richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder b), van die richtlijn dat in deze lidstaat wordt gedaan door een derdelander of een staatloze die reeds in een andere lidstaat een verzoek om internationale bescherming had ingediend, niet-ontvankelijk kan worden verklaard wanneer het nieuwe verzoek is gedaan voordat de bevoegde autoriteit van de tweede lidstaat overeenkomstig artikel 28, lid 1, van deze richtlijn heeft besloten de behandeling van het vorige verzoek te beëindigen wegens de impliciete intrekking ervan.

69 In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32 uitdrukkelijk de mogelijkheid biedt om een nieuw verzoek om internationale bescherming als een „volgend verzoek" aan te merken wanneer het wordt „gedaan" nadat een definitieve beslissing in de zin van artikel 2, onder e), van deze richtlijn is genomen over een vorig verzoek, met inbegrip van de gevallen waarin de verzoeker zijn verzoek expliciet heeft ingetrokken en de gevallen waarin de beslissingsautoriteit in de zin van artikel 2, onder f), van richtlijn 2013/32 een verzoek heeft afgewezen na de impliciete intrekking ervan overeenkomstig artikel 28, lid 1, van deze richtlijn.

70 Artikel 28, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2013/32 bepaalt dat wanneer er een gegronde reden is om aan te nemen dat verzoeker zijn verzoek impliciet heeft ingetrokken of dat hij impliciet van dit verzoek heeft afgezien, de lidstaten ervoor zorgen dat de beslissingsautoriteit beslist om hetzij de behandeling van het verzoek te beëindigen, hetzij, mits zij het verzoek op basis van een toereikend onderzoek ten gronde overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 2011/95 als ongegrond beschouwt, het verzoek af te wijzen.

71 Overeenkomstig artikel 28, lid 1, tweede alinea, onder b), van richtlijn 2013/32 mogen de lidstaten ervan uitgaan dat de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming impliciet heeft ingetrokken of impliciet ervan heeft afgezien wanneer is vastgesteld dat hij is verdwenen of wanneer is vastgesteld dat hij de plaats waar hij verbleef of werd vastgehouden, zonder toestemming heeft verlaten zonder binnen een redelijke termijn contact met de bevoegde autoriteit op te nemen, dan wel wanneer hij niet binnen een redelijke termijn heeft voldaan aan zijn meldingsplicht of aan andere verplichtingen tot kennisgeving, tenzij hij aantoont dat zulks te wijten was aan omstandigheden waarop hij geen invloed had.

72 Bovendien bepaalt artikel 28, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 2013/32 dat de lidstaten ervoor zorgen dat een verzoeker die zich opnieuw bij de bevoegde autoriteit meldt nadat een beslissing om de behandeling van zijn verzoek te beëindigen is genomen zoals bedoeld in lid 1 van dit artikel, het recht heeft te verzoeken dat zijn verzoek opnieuw in behandeling wordt genomen of om een nieuw verzoek te doen dat niet onderworpen is aan de in de artikelen 40 en 41 van deze richtlijn bedoelde procedure. Overeenkomstig artikel 28, lid 2, tweede alinea, van die richtlijn kunnen de lidstaten ten eerste een tijdslimiet van ten minste negen maanden vaststellen waarna een verzoek niet langer opnieuw in behandeling kan worden genomen of waarna het nieuwe verzoek mag worden behandeld als een volgend verzoek en aan de in de artikelen 40 en 41 van deze richtlijn bedoelde procedure mag worden onderworpen, en kunnen de lidstaten ten tweede bepalen dat de zaak van de verzoeker slechts éénmalig opnieuw in behandeling kan worden genomen.

73 Hoewel artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32 niet uitdrukkelijk ziet op het geval waarin de lidstaat waarbij de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming had ingediend, heeft besloten de behandeling van dat verzoek te beëindigen na de impliciete intrekking ervan, kan een nieuw verzoek dat na de vaststelling van een dergelijke beslissing wordt gedaan, ook worden aangemerkt als een „volgend verzoek" in de zin van die bepaling. Anders zou het immers niet nodig zijn geweest om in artikel 28, lid 2, eerste alinea, van deze richtlijn te bepalen dat een nieuw verzoek dat wordt gedaan door een verzoeker die zich opnieuw bij de bevoegde autoriteit meldt nadat een beslissing tot beëindiging van het in lid 1 van dat artikel 28 bedoelde onderzoek is genomen, niet zal worden onderworpen aan de in de artikelen 40 en 41 van die richtlijn bedoelde procedure, die betrekking heeft op volgende verzoeken.

74 Niettemin volgt uit de bewoordingen zelf van artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32 dat een nieuw verzoek om internationale bescherming dat is gedaan door een derdelander of een staatloze die reeds een dergelijk verzoek heeft ingediend, slechts als een „volgend verzoek" kan worden aangemerkt en overeenkomstig artikel 33, lid 2, onder d), van deze richtlijn niet-ontvankelijk kan worden verklaard, indien het is gedaan nadat een definitieve beslissing over dat eerdere verzoek is genomen. Bijgevolg is de kwalificatie van een nieuw verzoek van dezelfde verzoeker als „volgend verzoek" uitgesloten wanneer dit nieuwe verzoek is gedaan voordat een definitieve beslissing over het vorige verzoek van die verzoeker is genomen.

75 In dit verband zij eraan herinnerd dat in artikel 6 van richtlijn 2013/32 een onderscheid wordt maakt tussen het doen van het verzoek om internationale bescherming, de registratie ervan, die krachtens lid 1, eerste en tweede alinea, van dit artikel door de betrokken lidstaat moet worden verricht, en de indiening ervan, waarvoor in beginsel vereist is dat de persoon die om internationale bescherming verzoekt een daartoe bestemd formulier invult overeenkomstig de leden 3 en 4 van dat artikel [zie in die zin arrest van 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Autoriteit die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangt), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punten 87 en 93].

76 Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld zijn er geen administratieve formaliteiten vereist om een verzoek om internationale bescherming te „doen", omdat deze formaliteiten moeten worden vervuld wanneer het verzoek wordt „ingediend" [arrest van 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Instantie die een verzoek om internationale bescherming in ontvangst kan nemen), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punt 93].

77 Gelet op het gebruik van de term „gedaan" in artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32 moet worden vastgesteld dat voor de kwalificatie van een verzoek om internationale bescherming als „volgend verzoek" in de zin van die bepaling het enkel van belang is wanneer het wordt gedaan.

78 Bovendien kan de beslissing van de beslissingsautoriteit overeenkomstig artikel 28, lid 1, van richtlijn 2013/32 om de behandeling van een verzoek om internationale bescherming te beëindigen omdat de verzoeker zijn verzoek impliciet heeft ingetrokken, niet worden aangemerkt als een „definitieve beslissing" in de zin van artikel 2, onder e), van deze richtlijn, zolang de verzoeker beschikt over de in artikel 28, lid 2, van die richtlijn bedoelde mogelijkheid om te verzoeken dat zijn dossier opnieuw in behandeling wordt genomen of om een nieuw verzoek te doen dat niet onderworpen is aan de in de artikelen 40 en 41 van richtlijn 2013/32 bedoelde procedure. Bijgevolg kan een nieuw verzoek van een verzoeker in die situatie niet worden aangemerkt als een „volgend verzoek" in de zin van artikel 2, onder q), van die richtlijn en kan het niet niet-ontvankelijk worden verklaard overeenkomstig artikel 33, lid 2, onder d), van die richtlijn.

79 In casu blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat M.E.O. op 2 maart 2020 een asielverzoek bij de Duitse autoriteiten heeft ingediend, terwijl het besluit van de bevoegde Poolse autoriteit om de procedure met betrekking tot zijn bij de Poolse autoriteiten ingediende verzoek om internationale bescherming te beëindigen, pas op 20 april 2020 is genomen en die procedure bovendien kon worden heropend. Indien dit inderdaad het geval is, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan, moet worden geconcludeerd dat de kwalificatie van het door M.E.O. bij de Duitse autoriteiten gedane asielverzoek als „volgend verzoek" en de niet-ontvankelijkverklaring van dit verzoek omdat M.E.O. geen nieuwe elementen of bevindingen heeft aangedragen ten opzichte van zijn eerdere verzoek, niet in overeenstemming is met artikel 2, onder q), en artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32.

80 Gelet op een en ander dient aan de verwijzende rechter te worden geantwoord dat artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 2, onder q), ervan, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder b), van die richtlijn dat in deze lidstaat wordt gedaan door een derdelander of een staatloze die reeds in een andere lidstaat een verzoek om internationale bescherming had ingediend, niet-ontvankelijk kan worden verklaard wanneer het nieuwe verzoek is gedaan voordat de bevoegde autoriteit van de tweede lidstaat overeenkomstig artikel 28, lid 1, van deze richtlijn heeft besloten de behandeling van het vorige verzoek te beëindigen wegens de impliciete intrekking ervan.

Kosten

81 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 33, lid 2, onder d), 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, gelezen in samenhang met artikel 2, onder q), ervan,**

   moet aldus worden uitgelegd dat

   het zich niet verzet tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder b), van die richtlijn niet-ontvankelijk kan worden verklaard wanneer dit verzoek in die lidstaat is gedaan door een derdelander of staatloze van wie een eerder verzoek om internationale bescherming dat was ingediend in een andere lidstaat, waarop richtlijn 2011/95 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, van toepassing is, is afgewezen bij definitieve beslissing van deze andere lidstaat.

2) **Artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 2, onder q), van deze richtlijn,**

   moet aldus worden uitgelegd dat

   het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder b), van die richtlijn dat in deze lidstaat wordt gedaan door een derdelander of een staatloze die reeds in een andere lidstaat een verzoek om internationale bescherming had ingediend, niet-ontvankelijk kan worden verklaard wanneer het nieuwe verzoek is gedaan voordat de bevoegde autoriteit van de tweede lidstaat overeenkomstig artikel 28, lid 1, van deze richtlijn heeft besloten de behandeling van het vorige verzoek te beëindigen wegens de impliciete intrekking ervan.

ondertekeningen