CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
H. SAUGMANDSGAARD ØE
van 15 april 2021 [1]

Zaak C-18/20

XY
in aanwezigheid van:
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

[verzoek van het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Asielbeleid – Verzoek om internationale bescherming – Aanvoering van omstandigheden die reeds bestonden vóór de definitieve beëindiging van een vorige asielprocedure – Nationale regeling op grond waarvan geen rekening wordt gehouden met nieuwe bevindingen die de verzoeker door eigen toedoen niet in de vorige procedure heeft voorgelegd – Richtlijn 2013/32/EU – Volgend verzoek – Artikel 40, leden 1 tot en met 4 – Artikel 42, lid 2 – Ontvankelijkheid – Procedureregels – Vervaltermijnen – Artikel 13, lid 1 – Gezag van gewijsde – Richtlijn 2005/85/EG – Artikel 34, lid 2, onder b) – Richtlijn 2011/95/EU – Artikel 4, lid 2”

I. Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend door het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) en betreft de uitlegging van artikel 40, leden 2 tot en met 4, en artikel 42, lid 2, 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 (herschikking) [2]. Die eerste bepalingen bevatten met name de voorwaarden die de lidstaten mogen vaststellen om een volgend verzoek om internationale bescherming [3] op grond van het gezag van gewijsde niet-ontvankelijk te verklaren.

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een beroep in *Revision* tussen XY, Iraaks staatsburger, en het Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (federale vreemdelingen- en asieldienst, Oostenrijk; hierna: „Bundesamt”) over de rechtmatigheid van een beslissing van het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk) waarbij een

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

[2] PB 2013, L 180, blz. 60.

[3] Zoals ik in punt 26 en in voetnoot 7 van de onderhavige conclusie zal uiteenzetten, is een volgend verzoek een nieuw verzoek om internationale bescherming dat wordt gedaan nadat een definitieve beslissing over een vorig verzoek om internationale bescherming is genomen.

volgend verzoek van XY krachtens het Oostenrijkse recht niet-ontvankelijk is verklaard op grond van het gezag van gewijsde. In essentie heeft die rechter geoordeeld dat het feit dat XY ter ondersteuning van zijn volgende verzoek heeft aangevoerd – namelijk dat hij altijd homoseksueel is geweest – reeds bestond ten tijde van de procedure met betrekking tot zijn eerste verzoek om internationale bescherming, maar in die procedure niet door XY was aangevoerd, zodat het geen nieuwe bevinding betrof.

3. In het hoofdgeding dient de verwijzende rechter uitspraak te doen over de rechtmatigheid van die niet-ontvankelijkverklaring. In dit verband betwijfelt hij of het Oostenrijkse recht inzake het gezag van gewijsde, dat tot deze afwijzing heeft geleid, en de in het Oostenrijkse recht voorziene afwijkingen van dit beginsel, die het mogelijk maken zich op nieuwe feiten en bewijzen te beroepen, verenigbaar zijn met de voormelde bepalingen van richtlijn 2013/32. In die context heeft hij drie prejudiciële vragen gesteld.

4. Aan het einde van mijn betoog zal ik uiteenzetten waarom ik in de eerste plaats van mening ben dat een volgend verzoek overeenkomstig artikel 40, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32 kan worden gebaseerd op nieuwe elementen en bevindingen die *reeds* bestonden ten tijde van de procedure met betrekking tot het vorige verzoek om internationale bescherming, maar die in het kader van dat vorige verzoek niet zijn aangevoerd (eerste prejudiciële vraag).

5. Voorts verzet artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/32 zich er mijns inziens niet tegen dat de inhoudelijke toetsing van een volgend verzoek plaatsvindt in het kader van een heropening van de procedure met betrekking tot het vorige verzoek, zoals de heropening waarin het Oostenrijkse recht voorziet, mits is voldaan aan de uit hoofdstuk II van die richtlijn voortvloeiende vereisten, hetgeen de verwijzende rechter in het hoofdgeding dient na te gaan. Verder verbiedt artikel 42, lid 2, gelezen in samenhang met in het bijzonder artikel 40, leden 2 tot en met 4, van die richtlijn, de vaststelling van vervaltermijnen, zoals die waarin het Oostenrijkse recht voorziet (tweede prejudiciële vraag).

6. Ten slotte ben ik van mening dat, mocht de verwijzende rechter oordelen dat de in het Oostenrijkse recht voorziene *heropening* niet aan de uit hoofdstuk II van richtlijn 2013/32 voortvloeiende vereisten voldoet zodat een volgend verzoek in het kader van een *nieuwe* administratieve *procedure* moet worden onderzocht, artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 zich ertegen verzet dat in een dergelijke nieuwe procedure de voorwaarde geldt dat er geen sprake is van toedoen van de verzoeker, tenzij die voorwaarde uitdrukkelijk en overeenkomstig de eisen van rechtszekerheid in het nationale recht is opgenomen. Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter lijkt dat niet het geval te zijn in een situatie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is (derde prejudiciële vraag).

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Richtlijn 2013/32

7. In overweging 36 van richtlijn 2013/32 staat te lezen:

„Indien een verzoeker een volgend verzoek doet zonder nieuwe bewijzen of argumenten voor te leggen, zou het onevenredig zijn de lidstaten te verplichten een nieuwe volledige onderzoeksprocedure te volgen. In die gevallen moeten de lidstaten een verzoek als niet-ontvankelijk kunnen afwijzen op grond van het beginsel van het gezag van gewijsde."

8. Artikel 33, lid 2, van deze richtlijn, met het opschrift „Niet-ontvankelijke verzoeken", luidt als volgt:

„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/EU[4]; of

[...]"

9. Artikel 40 van die richtlijn, met het opschrift „Volgende verzoeken", bepaalt in de leden 1 tot en met 4:

„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].

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

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

10. Artikel 42 van deze richtlijn, met het opschrift „Procedureregels", bepaalt in lid 2:

„De lidstaten kunnen in hun interne recht regels inzake het voorafgaande onderzoek ingevolge artikel 40 neerleggen. Die regels kunnen onder meer:

a) de betrokken asielzoeker ertoe verplichten feiten te vermelden en bewijzen te leveren die een nieuwe procedure rechtvaardigen;

b) het voorafgaande onderzoek toestaan op grond van uitsluitend schriftelijke toelichtingen zonder persoonlijk gehoor, met uitzondering van de in artikel 40, lid 6, bedoelde gevallen.

Deze regels mogen de toegang voor [de] verzoeker tot een nieuwe procedure niet onmogelijk maken en evenmin leiden tot daadwerkelijke ontzegging of vergaande inperking van een dergelijke toegang."

2. Richtlijn 2005/85

11. Met ingang van 21 juli 2015 heeft richtlijn 2013/32 richtlijn 2005/85/EG[5] ingetrokken en vervangen. In die laatste richtlijn was de met artikel 42, lid 2, van richtlijn 2013/32 overeenstemmende bepaling opgenomen in artikel 34, lid 2. Die bepaling luidde als volgt:

„De lidstaten kunnen in hun interne recht regels inzake het voorafgaande onderzoek ingevolge artikel 32 neerleggen. Die regels kunnen onder meer:

a) de betrokken asielzoeker ertoe verplichten feiten te vermelden en bewijzen te leveren die een nieuwe procedure rechtvaardigen;

b) het overleggen van de nieuwe gegevens door de betrokken asielzoeker vereisen binnen een bepaalde termijn nadat hij deze heeft verkregen;

c) het voorafgaande onderzoek toestaan op grond van uitsluitend schriftelijke toelichtingen zonder persoonlijk gehoor.

[5] Richtlijn van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB 2005, L 326, blz. 13), ingetrokken bij artikel 53 van richtlijn 2013/32.

De regels mogen de toegang voor asielzoekers tot een nieuwe procedure niet onmogelijk maken en evenmin leiden tot daadwerkelijke ontzegging of vergaande inperking van een dergelijke toegang."

3. Richtlijn 2011/95

12. Artikel 4 van richtlijn 2011/95, met het opschrift „Beoordeling van feiten en omstandigheden", bepaalt in de leden 1 en 2:

„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.

2. De in lid 1 bedoelde elementen bestaan in de verklaringen van de verzoeker en alle documentatie in het bezit van de verzoeker over zijn leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, identiteit, nationaliteit(en), land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere verzoeken, reisroutes, reisdocumenten en de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient."

B. Oostenrijks recht

1. Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz

13. In de §§ 68 en 69 van het Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (algemene wet bestuursrecht; hierna: „AVG") wordt bepaald:

„§ 68:

(1) Verzoeken van belanghebbenden die, behalve in de gevallen als bedoeld in de §§ 69 en 70, strekken tot wijziging van een besluit waartegen geen beroep (meer) openstaat, worden, wanneer de bestuurlijke autoriteit geen grond aanwezig acht om een besluit te nemen overeenkomstig de leden 2 tot en met 4 van dit artikel, op grond van het gezag van gewijsde afgewezen.

[...]

Heropening van de procedure

§ 69:

(1) Een verzoek van een belanghebbende om heropening van een bij besluit beëindigde procedure wordt toegewezen indien tegen dat besluit geen beroep (meer) openstaat en:

[...]

2. wanneer nieuwe feiten of bewijzen worden aangevoerd die de belanghebbende buiten zijn toedoen in de vorige procedure niet kon doen gelden en die, op zichzelf beschouwd of in samenhang met de andere resultaten van de procedure, waarschijnlijk zouden hebben geleid tot een besluit met een inhoudelijk ander dispositief; of

[...]

(2) Het verzoek om heropening wordt binnen twee weken ingediend bij de bestuurlijke autoriteit die het besluit heeft vastgesteld. De termijn begint te lopen op het tijdstip waarop de verzoeker kennis krijgt van de grond tot heropening; indien dat tijdstip echter na de mondelinge mededeling van het besluit maar vóór de overhandiging van het afschrift van het besluit valt, begint de termijn pas bij die overhandiging te lopen. Het verzoek om heropening kan niet meer worden ingediend indien een termijn van drie jaar is verstreken nadat het besluit is vastgesteld. Het is aan de verzoeker om de omstandigheden aan te tonen waaruit blijkt dat de wettelijke termijn in acht is genomen.

[...]"

2. Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz

14. § 32 van het Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (wet tot regeling van de bestuursrechtspraak; hierna „VwGVG" genoemd) luidt:

„(1) Het verzoek van een partij om heropening van een procedure die bij beslissing van de bestuursrechter is beëindigd, wordt ingewilligd wanneer

[...]

2. nieuwe feiten of bewijzen worden aangevoerd die de partij buiten haar toedoen in de vorige procedure niet kon doen gelden en die, op zichzelf beschouwd of in samenhang met de andere resultaten van de procedure, waarschijnlijk tot een inhoudelijk andere beslissing zouden hebben geleid; of

[...]

(2) Het verzoek om heropening wordt binnen twee weken bij de bestuursrechter ingediend. De termijn begint te lopen op het tijdstip waarop de verzoeker kennis krijgt van de grond tot heropening; indien dat tijdstip echter na de mondelinge mededeling van de beslissing maar vóór de overhandiging van het afschrift van de beslissing valt, begint de termijn pas bij die overhandiging te lopen. Het verzoek om heropening kan niet meer worden ingediend indien een termijn van drie jaar is verstreken nadat de beslissing is gewezen. Het is aan de verzoeker om de omstandigheden aan te tonen waaruit blijkt dat de wettelijke termijn in acht is genomen.

[...]"

III. Hoofdgeding, prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

15. Op 18 juli 2015 heeft XY, Irakees staatsburger en sjiitische moslim, een eerste verzoek om internationale bescherming ingediend. Bij besluit van 29 januari 2018 heeft het Bundesamt dat verzoek afgewezen. Bij beslissing van 27 juli 2018 heeft het Bundesverwaltungsgericht het beroep van XY tegen het besluit van het Bundesamt ongegrond verklaard. Die beslissing is definitief

geworden.[6]

16. Tijdens de administratieve procedure die heeft geleid tot de vaststelling van het besluit van 29 januari 2018 van het Bundesamt, alsook voor het Bundesverwaltungsgericht, waarbij XY beroep had ingesteld, heeft laatstgenoemde zijn verzoek om internationale bescherming meermaals, in essentie, gemotiveerd op grond van de enkele omstandigheid dat hij het risico liep te worden gedood indien hij naar Irak terugkeerde, aangezien hij had geweigerd gevolg te geven aan het bevel van sjiitische milities om voor hen te strijden, alsmede op grond van de binnenlandse situatie in Irak, die als gevolg van de oorlog zeer slecht was.

17. Op 4 december 2018 heeft XY een volgend verzoek om internationale bescherming ingediend.

18. In het kader van die procedure voerde hij aan dat hij bij zijn eerste verzoek niet de werkelijke reden had aangegeven waarom hij om internationale bescherming verzocht. Hij stelde namelijk dat hij al heel zijn leven homoseksueel is, hetgeen in Irak en „in zijn godsdienst" verboden is, en beweerde dat hij die werkelijke reden tot nu toe niet had kunnen meedelen, aangezien hij vreesde voor zijn leven. Pas na zijn aankomst in Oostenrijk begreep hij, dankzij de steun van een organisatie die hij naar eigen zeggen zeker vanaf juni 2018 had bezocht, dat hij niets hoefde te vrezen indien hij zijn homoseksualiteit kenbaar zou maken.

19. Bij besluit van 28 januari 2019 heeft het Bundesamt onder meer het volgende verzoek van XY met toepassing van § 68, lid 1, AVG op grond van het gezag van gewijsde niet-ontvankelijk verklaard.

20. XY heeft tegen dat besluit beroep ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht. Dat beroep is, voor zover daarbij werd opgekomen tegen de afwijzing van het volgende verzoek, zelf bij beslissing van 18 maart 2019 afgewezen.

21. Het Bundesverwaltungsgericht heeft het besluit van het Bundesamt bevestigd uitsluitend op grond dat de homoseksualiteit van XY volgens die rechter reeds ten tijde van de eerste asielprocedure bestond en dat XY, ook al was hij zich bewust van zijn homoseksualiteit, zich daar tijdens die eerste procedure niet op had beroepen. Het gezag van gewijsde van de beslissing met betrekking tot het eerste asielverzoek strekte zich volgens het Bundesverwaltungsgericht dus ook uit tot dit feitelijke element.

22. XY heeft een beroep in *Revision* ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof, de verwijzende rechter.

23. In het kader van deze procedure betwist XY de niet-ontvankelijkverklaring van zijn volgende verzoek, met name op grond dat het Oostenrijkse recht ter zake in strijd is met artikel 40 van richtlijn 2013/32.

[6] XY heeft tegen de beslissing van het Bundesverwaltungsgericht van 27 juli 2018 hoger beroep ingesteld bij het Verfassungsgerichtshof (grondwettelijk hof, Oostenrijk). Dat heeft het hoger beroep bij beschikking van 25 september 2018 ongegrond verklaard en bij beschikking van 25 oktober 2018, na een volgend verzoek, de bevoegdheid om uitspraak te doen op het hoger beroep overgedragen aan het Verwaltungsgerichtshof. Tegen die beslissing is geen beroep in *Revision* ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof.

24. In die omstandigheden heeft de verwijzende rechter bij beslissing van 18 december 2019, ingekomen bij het Hof op 16 januari 2020, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moeten de in artikel 40, leden 2 en 3, van [richtlijn 2013/32] voorkomende bewoordingen ‚nieuwe elementen of bevindingen [die] aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker zijn voorgelegd', aldus worden begrepen dat deze zich ook uitstrekken tot omstandigheden die reeds bestonden vóór de definitieve beëindiging van de vorige asielprocedure?

Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord:

2) Volstaat het in het geval dat nieuwe feiten of bewijsmiddelen aan de orde komen waarop de asielzoeker zich in de vorige procedure buiten zijn toedoen niet kon beroepen, dat hem de mogelijkheid wordt geboden te verzoeken om de heropening van een vorige procedure die definitief is beëindigd?

3) Mag de autoriteit in het geval dat de asielzoeker de nieuw aangevoerde redenen door zijn toedoen niet reeds in de vorige asielprocedure heeft doen gelden, de inhoudelijke toetsing van een volgend verzoek weigeren op grond van een nationale regel die een algemeen geldend beginsel van bestuursprocesrecht vastlegt, ook al heeft de lidstaat het bepaalde in artikel 40, leden 2 en 3, van [richtlijn 2013/32] niet naar behoren omgezet door geen bijzondere nationale regels vast te stellen en heeft hij bijgevolg ook geen uitdrukkelijk gebruik gemaakt van de in artikel 40, lid 4, van [richtlijn 2013/32] geboden mogelijkheid om te voorzien in een uitzondering op de inhoudelijke toetsing van het volgende verzoek?"

25. De Oostenrijkse, de Tsjechische, de Duitse, de Franse, de Hongaarse en de Nederlandse regering, alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Dezelfde belanghebbenden, behalve de Franse regering, hebben geantwoord op de schriftelijke vragen van het Hof van 12 november 2020.

IV. Analyse

26. Een „volgend verzoek" wordt omschreven als een later verzoek om internationale bescherming dat wordt gedaan nadat een definitieve beslissing over een vorig verzoek om internationale bescherming is genomen.[7] Zoals in de inleiding van de onderhavige conclusie is aangegeven, zijn de voorwaarden die de lidstaten mogen vaststellen om een volgend verzoek op grond van het gezag van gewijsde niet-ontvankelijk te verklaren, opgenomen in artikel 40, leden 2 tot en met 4, van richtlijn 2013/32.

27. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de Oostenrijkse wetgever geen bijzondere regeling voor de uitvoering van artikel 40 van richtlijn 2013/32 heeft vastgesteld. Derhalve moet aan de hand van de algemene bepalingen van het Oostenrijkse bestuursrecht

[7] Zie artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32, dat het begrip „volgend verzoek" omschrijft als „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". Het begrip „definitieve beslissing" in die omschrijving wordt in artikel 2, onder e), omschreven als „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".

worden onderzocht of een volgend verzoek om bescherming op grond van het gezag van gewijsde niet-ontvankelijk is.[8] Met zijn drie prejudiciële vragen wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of richtlijn 2013/32 zich tegen dat Oostenrijkse recht verzet.

28. Om de gestelde vragen te beantwoorden, meen ik dat het nuttig is om eerst het betrokken Oostenrijkse recht toe te lichten, zoals ik dat begrijp op basis van het verzoek om een prejudiciële beslissing en de verduidelijkingen die de Oostenrijkse regering dienaangaande heeft gegeven.

A. Betrokken Oostenrijkse recht

29. De Oostenrijkse bepalingen die moeten worden toegepast om te beoordelen of een volgend verzoek op grond van het gezag van gewijsde niet-ontvankelijk moet worden verklaard, zijn § 68, lid 1, AVG en voorts § 69, lid 1, punt 2 en lid 2, AVG. Die bepalingen zijn van toepassing op administratieve procedures. Soortgelijke bepalingen zijn van toepassing op procedures bij bestuursrechters.[9]

30. Overeenkomstig § 68, lid 1, AVG worden verzoeken van belanghebbenden die strekken tot wijziging van een besluit waartegen geen beroep (meer) openstaat, op grond van het gezag van gewijsde afgewezen. § 69, lid 1, punt 2, AVG bevat een uitzondering op dat beginsel. Teneinde rekening te kunnen houden met feiten en bewijzen die ten tijde van het definitieve besluit weliswaar bestonden, maar die de belanghebbende buiten zijn toedoen niet kon doen gelden, voorziet die bepaling aldus onder de daarin en in § 69, lid 2, AVG vermelde voorwaarden in een heropening van de reeds beëindigde procedure. Een dergelijke heropening van de beëindigde procedure maakt het aldus mogelijk om het gezag van gewijsde te doorbreken.

31. Bij de toepassing van die bepalingen in het kader van volgende verzoeken komen twee aspecten naar voren die van belang zijn voor de onderhavige zaak.

32. *Ten eerste* is het om te achterhalen of een volgend verzoek niet-ontvankelijk is op grond van het gezag van gewijsde in de zin van § 68, lid 1, AVG, van belang of dat volgende verzoek is gebaseerd op feiten of bewijzen die reeds bestonden *vóór* de beëindiging van de procedure met betrekking tot het vorige verzoek (naar Oostenrijks recht: „nova reperta"), dan wel op feiten of bewijzen die pas *na* de beëindiging van de eerste procedure zijn ontstaan (naar Oostenrijks recht: „nova producta").

33. Het gezag van gewijsde in de zin van § 68, lid 1, AVG strekt zich immers niet uit tot een volgend verzoek dat is gebaseerd op feiten of bewijzen die pas *na* de beëindiging van de procedure inzake de eerste asielaanvraag zijn ontstaan („nova producta"). Dergelijke feiten en bewijzen vallen niet onder de beslissing met betrekking tot het vorige verzoek en kunnen derhalve in een nieuwe procedure als nieuwe zaak worden aangevoerd.

[8] De Oostenrijkse regering heeft verklaard dat de Oostenrijkse wetgever het niet nodig heeft geacht specifieke bepalingen vast te stellen voor de behandeling van volgende verzoeken om internationale bescherming, aangezien het Oostenrijkse bestuursprocesrecht voorziet in maatregelen waarmee aan de vereisten van artikel 40 van richtlijn 2013/32 kan worden voldaan.

[9] Volgens de verwijzende rechter is § 68, lid 1, AVG in procedures bij bestuursrechters van overeenkomstige toepassing, terwijl een soortgelijke bepaling als § 69, lid 1, punt 2 en lid 2, AVG is opgenomen in § 32, lid 1, punt 2, en lid 2, VwGVG, welke bepaling in punt 14 van de onderhavige conclusie is aangehaald. In de hiernavolgende analyse verwijs ik omwille van de duidelijkheid alleen naar de bepalingen van de AVG.

34. Daarentegen vallen feiten of bewijzen die reeds bestonden *vóór* de beëindiging van de procedure inzake het eerste verzoek („nova reperta") in beginsel onder het gezag van gewijsde in de zin van § 68, lid 1, AVG, ongeacht of zij in die procedure zijn aangevoerd. Nieuwe feiten of bewijzen die ten tijde van die procedure weliswaar reeds bestonden, maar die de verzoeker buiten zijn toedoen in diezelfde procedure niet heeft kunnen aanvoeren, kunnen evenwel, mits aan de voorwaarden van § 69, lid 1, punt 2, en lid 2, AVG is voldaan, in het kader van een heropening van de vorige procedure worden aangevoerd.

35. *Ten tweede* blijkt uit het bovenstaande dat de mogelijkheden om nieuwe elementen of bevindingen te kunnen inroepen verschillen naargelang het volgende verzoek op „nova producta" of „nova reperta" is gebaseerd. Zo vindt het onderzoek van een volgend verzoek dat op „nova producta" is gebaseerd, plaats in het kader van een *nieuwe* administratieve *procedure*. Wanneer een volgend verzoek daarentegen op „nova reperta" is gebaseerd, wordt het, mits het overeenkomstig de voorwaarden van § 69, lid 1, punt 2, en lid 2, AVG ontvankelijk is, onderzocht in het kader van een *heropening* van de eerste procedure.

36. De prejudiciële vragen dienen te worden beantwoord tegen de achtergrond van die twee aspecten van het Oostenrijkse recht.

B. Uitlegging van het in artikel 40, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32 vermelde begrip „nieuwe elementen of bevindingen [die] aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker zijn voorgelegd" (eerste prejudiciële vraag)

37. Met zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het in artikel 40, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32 vermelde begrip „nieuwe elementen of bevindingen [die] aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker zijn voorgelegd", aldus moet worden uitgelegd dat het zich alleen uitstrekt tot elementen of bevindingen die pas *na* de definitieve beëindiging van de procedure inzake de vorige asielaanvraag zijn ontstaan, of ook tot elementen of bevindingen die *reeds* vóór de definitieve beëindiging van die procedure bestonden, maar die de asielzoeker in die procedure niet heeft aangevoerd.

38. Om te beginnen merk ik op dat artikel 40 van richtlijn 2013/32 voorziet in een onderzoeksprocedure in twee fasen. Aldus wordt het volgende verzoek, overeenkomstig artikel 40, lid 2, van die richtlijn eerst onderworpen aan een voorafgaand onderzoek om uit te maken of dat verzoek ontvankelijk is in de zin van artikel 33, lid 2, onder d), van die richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 40, leden 2 en 3, ervan.

39. Dat voorafgaande onderzoek strekt ertoe te achterhalen of er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd die de kans aanzienlijk groter maken dat die verzoeker voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt krachtens richtlijn 2011/95. Indien het volgende verzoek op grond van die beoordeling ontvankelijk is, wordt het vervolgens, overeenkomstig artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/12, inhoudelijk getoetst om na te gaan of het verzoek om internationale bescherming inderdaad moet worden ingewilligd krachtens richtlijn 2011/95.

40. Het begrip „nieuwe elementen of bevindingen [die] aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker zijn voorgelegd" is dus in het kader van dit eerste ontvankelijkheidsonderzoek opgenomen in artikel 40, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32. Indien het volgende verzoek geen enkel nieuw element of geen enkele nieuwe bevinding bevat, wordt het op grond van het beginsel van het gezag van gewijsde namelijk niet-ontvankelijk geacht. Dat wordt gepreciseerd in

overweging 36 van die richtlijn, waarin staat te lezen dat het, indien een verzoeker een volgend verzoek doet zonder nieuwe bewijzen of argumenten voor te leggen, onevenredig zou zijn de lidstaten te verplichten een nieuwe volledige onderzoeksprocedure te volgen en dat de lidstaten derhalve een verzoek als niet-ontvankelijk moeten kunnen afwijzen op grond van het beginsel van het gezag van gewijsde. [10]

41. In het licht van het beginsel van het gezag van gewijsde wenst de verwijzende rechter aldus met zijn eerste vraag in essentie te vernemen of een volgend verzoek krachtens richtlijn 2013/32 slechts ontvankelijk wordt geacht indien het is gebaseerd op bevindingen of elementen die *na* de beëindiging van de eerste procedure zijn ontstaan. Indien dat het geval is, zou daaruit volgen dat richtlijn 2013/32 zich niet verzet tegen het betrokken Oostenrijkse recht en derhalve ook niet tegen de in het hoofdgeding aan de orde zijnde niet-ontvankelijkverklaring. Zoals ik in punt 33 van de onderhavige conclusie heb uiteengezet, bevat het betrokken Oostenrijkse recht aldus geen enkele beperking van de ontvankelijkheid van volgende verzoeken die zijn gebaseerd op elementen en bevindingen die pas *na* de beëindiging van de eerste procedure zijn ontstaan („nova producta"). Aangezien het door XY ter ondersteuning van zijn volgende verzoek aangevoerde feit – het feit dat hij altijd homoseksueel is geweest – reeds bestond ten tijde van de procedure inzake zijn eerste verzoek om internationale bescherming, zonder dat XY dat in die procedure heeft aangevoerd, valt die situatie dus niet onder richtlijn 2013/32.

42. Mijns inziens en ook volgens alle belanghebbende partijen behalve de Hongaarse regering, bestaat er geen twijfel over dat het in artikel 40, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32 bedoelde begrip „nieuwe elementen of bevindingen [die] aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker zijn voorgelegd", zich uitstrekt tot elementen en bevindingen die *reeds* bestonden vóór de definitieve beëindiging van de vorige asielprocedure, maar die de asielzoeker in die procedure niet heeft aangevoerd, zodat een volgend verzoek, zoals dat van XY, dat op dergelijke elementen en bevindingen is gebaseerd, ontvankelijk kan zijn.

43. Ten eerste pleiten de bewoordingen van artikel 40, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32 daarvoor. Zo wordt daarin geen onderscheid gemaakt naargelang van het tijdstip waarop de nieuw aangevoerde bevindingen of elementen zijn „ontstaan". In die bepalingen wordt daarentegen de ruime uitdrukking „nieuwe elementen of bevindingen [die] aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker zijn voorgelegd" gebruikt, die zich volgens de gangbare betekenis van die uitdrukking kan uitstrekken tot zowel nieuwe elementen en bevindingen die *na* de definitieve beslissing met betrekking tot het vorige verzoek zijn ontstaan, als elementen of bevindingen die *reeds* ten tijde van de procedure met betrekking tot het vorige verzoek bestonden, maar die de verzoeker in het kader van dat verzoek niet heeft aangevoerd.

44. Ten tweede is die uitlegging bijzonder duidelijk in het licht van artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32. Die bepaling biedt de lidstaten immers de mogelijkheid om in hun nationale recht een bepaling op te nemen volgens welke het volgende verzoek slechts ontvankelijk is indien de verzoeker buiten zijn toedoen de nieuwe elementen en bevindingen in de zin van artikel 40, leden 2 en 3 niet heeft kunnen doen gelden in de eerste procedure. Een verzoeker kan niet worden verweten dat hij geen feiten heeft aangevoerd die ten tijde van de eerste procedure nog niet bestonden. De in artikel 40, lid 4 bedoelde nieuwe elementen of bevindingen moeten dus noodzakelijkerwijs die elementen of bevindingen omvatten welke reeds vóór de definitieve

[10] Aldus heeft het Hof gewezen op het belang dat het beginsel van het gezag van gewijsde zowel in de rechtsorde van de Unie als in de nationale rechtsorden heeft. Om zowel de stabiliteit van het recht en van de rechtsbetrekkingen als een goede rechtspleging te garanderen, is het immers van belang dat rechterlijke beslissingen die definitief zijn geworden nadat de beschikbare beroepsmogelijkheden zijn uitgeput of nadat de beroepstermijnen zijn verstreken, niet opnieuw aan de orde kunnen worden gesteld [zie arrest van 24 oktober 2018, XC e.a. (C-234/17, EU:C:2018:853, punt 52)].

beëindiging van de eerste procedure bestonden. In die laatste bepaling wordt er met andere woorden van uitgegaan dat de nieuwe elementen en bevindingen in de zin van artikel 40, leden 2 en 3, reeds bestonden ten tijde van de eerste asielprocedure.

45. Gelet op het voorgaande moet de eerste prejudiciële vraag aldus worden beantwoord dat artikel 40, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32 zich ook uitstrekt tot elementen of bevindingen die reeds ten tijde van de procedure inzake het vorige verzoek bestonden, maar die de verzoeker in het kader van die procedure niet heeft aangevoerd.

46. In het licht van punt 41 van de onderhavige conclusie kan uit dit antwoord niet worden opgemaakt of richtlijn 2013/32 in de weg staat aan het betrokken Oostenrijkse recht. Daaruit vloeit voort dat de tweede prejudiciële vraag moet worden beantwoord, die wordt gesteld voor zover het bovenstaande antwoord wordt gegeven.

C. Uitlegging van artikel 40, lid 3, en artikel 42, lid 2, van richtlijn 2013/32 (tweede prejudiciële vraag)

47. Zoals ik in de punten 38 en 39 van de onderhavige conclusie heb uiteengezet, voorziet artikel 40, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32 in een onderzoeksprocedure in twee fasen: een voorafgaand onderzoek om uit te maken of het volgende verzoek ontvankelijk is en, in voorkomend geval, een inhoudelijke toetsing om na te gaan of dit volgend verzoek inderdaad moet worden ingewilligd krachtens richtlijn 2011/95. De tweede prejudiciële vraag heeft met name betrekking op deze tweede fase van het onderzoek. Met die vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/32[11] aldus moet worden uitgelegd dat de inhoudelijke toetsing van een in die bepaling bedoeld volgend verzoek in het kader van een *heropening* van de procedure inzake het vorige verzoek om internationale bescherming kan plaatsvinden, dan wel of die bepaling vereist dat daartoe een *nieuwe procedure* wordt ingeleid.

48. De tweede prejudiciële vraag wordt gesteld in het licht van het feit dat, zoals ik in punt 35 van de onderhavige conclusie heb uiteengezet, volgens het Oostenrijkse recht de inhoudelijke toetsing van een volgend verzoek alleen plaatsvindt in het kader van een *nieuwe* administratieve *procedure* wanneer dat verzoek op „nova producta" is gebaseerd. Zo vindt de inhoudelijke toetsing in geval van een volgend verzoek op basis van „nova reperta" plaats in het kader van een *heropening* van de eerste procedure. In het hoofdgeding betoogt XY dat die heropening in strijd is met richtlijn 2013/32. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter derhalve in essentie te vernemen of een *heropening* van de vorige procedure, zoals is voorzien in § 69, lid 1, punt 2, AVG, in overeenstemming is met artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/32.

[11] In de prejudiciële vraag, zoals die door de nationale rechter is geformuleerd, wordt niet naar een Unierechtelijke bepaling verwezen. Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt evenwel dat de verwijzende rechter vraagt om uitlegging van artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/32.

49. Om te bepalen of een dergelijke heropening verenigbaar is met richtlijn 2013/32, moet volgens mij niet alleen worden onderzocht of die heropening verenigbaar is met artikel 40, lid 3, van die richtlijn (punt 1), maar ook of de in het kader van het ontvankelijkheidsonderzoek geldende voorwaarden voor die heropening verenigbaar zijn met de vereisten die op dat punt voortvloeien uit richtlijn 2013/32 [12] (punt 2).

1. Inhoudelijke toetsing

50. Wat de inhoudelijke toetsing van een volgend verzoek betreft, moet worden achterhaald of richtlijn 2013/32 vereist dat daartoe een *nieuwe procedure* wordt ingeleid, dan wel of kan worden volstaan met een *heropening*, zoals die waarin § 69, lid 1, punt 2, AVG voorziet.

51. Ik ben van mening dat richtlijn 2013/32 in beginsel geen enkele specifieke procedure eist voor de inhoudelijke toetsing van een volgend verzoek.

52. Het is juist, zoals de Nederlandse regering opmerkt, dat artikel 42, lid 2, van die richtlijn specifiek spreekt van „een nieuwe procedure" voor de inhoudelijke toetsing van een volgend verzoek. In geen enkele bepaling van die richtlijn wordt echter omschreven wat onder „een nieuwe procedure" moet worden verstaan. De strekking van die uitdrukking kan mijns inziens evenwel worden afgeleid uit artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/32, aangezien die laatste bepaling verlangt dat het volgende verzoek verder wordt behandeld overeenkomstig hoofdstuk II van die richtlijn.

53. In essentie worden in dat hoofdstuk II de basisbeginselen en fundamentele waarborgen uiteengezet die de lidstaten bij de behandeling van verzoeken om internationale bescherming in acht moeten nemen. Uit artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/32 vloeit derhalve voort dat de nationale procedure met betrekking tot de inhoudelijke toetsing van het volgende verzoek erin moet voorzien dat met die waarborgen en beginselen rekening wordt gehouden.

54. Afgezien van dat vereiste, legt die richtlijn de lidstaten daartoe geen specifieke procedure op. De lidstaten beschikken derhalve over een beoordelingsmarge en kunnen bij de omzetting van artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/32 rekening houden met de bijzonderheden van hun nationale recht. [13]

55. Zoals de Commissie terecht stelt, verzet richtlijn 2013/32 zich er dus in beginsel niet tegen dat de nationale wetgever enerzijds voorziet in een nieuwe administratieve procedure voor volgende verzoeken die zijn gebaseerd op nieuwe elementen of bevindingen die pas *na* de definitieve beëindiging van de eerste procedure zijn ontstaan, en anderzijds in de heropening van de eerste beëindigde procedure voor volgende verzoeken waarin elementen of bevindingen worden aangevoerd die ten tijde van de eerste procedure *reeds* bestonden, maar die in het kader van die procedure niet zijn voorgelegd.

56. De volgende vraag is dan of een heropening, zoals die waarin § 69, lid 1, punt 2, AVG voorziet, voldoet aan de vereisten van hoofdstuk II van richtlijn 2013/32.

[12] Zoals ik zal toelichten, betreft dat laatste onderzoek een beoordeling van de verenigbaarheid met, ten eerste, artikel 40, leden 2-4, gelezen in samenhang met artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 en, ten tweede, artikel 42, lid 2, van die richtlijn. Volgens vaste rechtspraak kan het Hof, teneinde de verwijzende rechter een bruikbaar antwoord te geven, bepalingen van het Unierecht in aanmerking nemen, waarvan de nationale rechter in de formulering van zijn vraag geen melding heeft gemaakt. Zie met name arresten van 27 maart 1990, Bagli Pennacchiotti (C-315/88, EU:C:1990:139, punt 10); 8 november 2007, ING. AUER (C-251/06, EU:C:2007:658, punt 38), en 7 maart 2017, X en X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, punt 39).

[13] Zie in die zin arrest van 28 juli 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, punt 29).

57. De stukken waarover het Hof beschikt, bevatten onvoldoende informatie over de regeling van de heropeningsprocedure op dit punt, zodat zij het niet mogelijk maken over te gaan tot een dergelijke beoordeling, die hoe dan ook tot de bevoegdheid van de verwijzende rechter behoort.

58. Ik merk evenwel op dat uit het verzoek om een prejudiciële beslissing naar voren lijkt te komen dat de verwijzende rechter betwijfelt of de in § 69, lid 1, punt 2, AVG bedoelde heropening verenigbaar is met de beginselen en waarborgen van hoofdstuk II van richtlijn 2013/12. Met name wijst de verwijzende rechter erop dat de rechtspositie van een vreemdeling die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, ook al gaat het om een volgend verzoek, verschilt van die van een vreemdeling die om heropening van een reeds beëindigde procedure verzoekt, bijvoorbeeld wat de tijdelijke bescherming tegen uitzetting voor de duur van de procedure betreft.

59. De wijze waarop die vaststelling moet worden opgevat, kan aanleiding geven tot twijfel. Mijns inziens kan het door de verwijzende rechter aangegeven verschil in rechtspositie worden begrepen als een verwijzing naar het onderscheid in het Oostenrijkse recht naargelang een volgend verzoek is gebaseerd op „nova reperta" dan wel op „nova producta", en dus als een aanwijzing dat voor een verzoeker die een volgend verzoek van de laatste categorie heeft ingediend, gunstiger regels gelden dan voor een verzoeker die een volgend verzoek van de eerste categorie heeft ingediend.

60. Indien die lezing correct is, verzet hoofdstuk II van richtlijn 2013/32 zich mijns inziens niet noodzakelijkerwijs tegen een dergelijk verschil in rechtspositie. Artikel 5 van die richtlijn staat er namelijk niet aan in de weg dat de lidstaten gunstiger regels vaststellen dan die welke uit richtlijn 2013/32 voortvloeien, voor zover die regels verenigbaar zijn met die richtlijn. Wat voorts de bescherming van de verzoeker tegen uitzetting tijdens de behandeling van een volgend verzoek betreft, staat hoofdstuk II van richtlijn 2013/32 de lidstaten immers toe te voorzien in een lager niveau van bescherming voor die verzoeker dan voor een verzoeker die een eerste verzoek om internationale bescherming heeft ingediend. [14]

61. Indien het Oostenrijkse recht voor volgende verzoeken op basis van „nova producta" in gunstiger normen voorziet dan die waarin richtlijn 2013/32 voor volgende verzoeken voorziet, verzet die richtlijn zich derhalve niet tegen een dergelijke regeling, op voorwaarde dat deze laatste, wat volgende verzoeken op basis van „nova reperta" betreft, (ook) voldoet aan de (minimum)vereisten van hoofdstuk II van richtlijn 2013/32.

62. Voorts heeft de Oostenrijkse regering in dit verband in haar antwoord op een vraag van het Hof uiteengezet dat, wanneer een volgend verzoek in het kader van een heropening inhoudelijk wordt getoetst, de administratieve beslissing waarmee de procedure is beëindigd of de overeenkomstige rechterlijke beslissing zonder gevolg wordt gelaten, en de procedure wordt heropend in de fase vóór de vaststelling van de administratieve of de rechterlijke beslissing en opnieuw wordt gevoerd, zodat de nieuwe argumenten ten volle inhoudelijk worden getoetst. Zij is dan ook van mening dat er geen sprake is van een onderscheid naargelang de nieuwe elementen of bevindingen reeds vóór het einde van de eerste procedure dan wel pas na die datum werden aangevoerd. De waarborgen en beginselen van hoofdstuk II van richtlijn 2013/32 worden volgens haar zowel in de nieuwe (tweede) procedure als in de heropende (eerste) procedure volledig in acht genomen.

[14] Zo mag een verzoeker die een eerste verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, overeenkomstig artikel 9, lid 1, van richtlijn 2013/32 in beginsel in de lidstaat blijven totdat de beslissingsautoriteit een beslissing over zijn verzoek heeft genomen. In het geval van een verzoeker die een volgend verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, biedt artikel 41, lid 1, gelezen in samenhang met artikel 9, lid 2, van die richtlijn, de lidstaten echter de mogelijkheid om onder de in dat eerste artikel vastgestelde voorwaarden af te wijken van die regel van artikel 9, lid 1, van richtlijn 2013/32.

63. Met name in het licht van dit antwoord lijkt de heropening waarin § 69, lid 1, punt 2, AVG voorziet, dus te voldoen aan de vereisten van hoofdstuk II van richtlijn 2013/32. Het is echter aan de verwijzende rechter om dat te verifiëren.

2. Ontvankelijkheidsonderzoek

64. Richtlijn 2013/32 bevat een limitatieve opsomming van de ontvankelijkheidsvoorwaarden die de lidstaten mogen vaststellen voor een volgend verzoek.[15] Het betreft de voorwaarden waarnaar ik in de punten 38, 39 en 44 van de onderhavige conclusie heb verwezen en die zijn neergelegd in artikel 40, leden 2 tot en met 4, gelezen in samenhang met artikel 33, lid 2, onder d), van die richtlijn. Naast die voorwaarden voorziet artikel 42, lid 2, van die richtlijn in procedureregels die de lidstaten kunnen vaststellen voor het onderzoek van de ontvankelijkheid van het volgende verzoek.

65. Zoals ik in punt 34 van de onderhavige conclusie heb uiteengezet, zijn de ontvankelijkheidsvoorwaarden in het Oostenrijkse recht vastgelegd in § 69, lid 1, punt 2, en lid 2, AVG. In § 69, lid 1, punt 2 wordt bepaald dat een beëindigde procedure wordt heropend wanneer nieuwe feiten of nieuwe bewijzen worden aangevoerd die de belanghebbende buiten zijn toedoen in de vorige procedure niet kon doen gelden en die, op zichzelf beschouwd of in samenhang met de andere resultaten van die procedure, waarschijnlijk tot een inhoudelijk ander dispositief zouden hebben geleid. Krachtens § 69, lid 2, moet een verzoek om heropening binnen twee weken nadat de verzoeker kennis heeft gekregen van de grond tot heropening worden ingediend en kan het niet meer worden ingediend indien na de vaststelling van het definitieve administratieve besluit een termijn van drie jaar is verstreken.

66. De betrokken Oostenrijkse bepaling bevat dus in essentie drie voorwaarden: i) de voorwaarde dat de uitkomst van de eerste beëindigde procedure waarschijnlijk zal veranderen wanneer rekening wordt gehouden met die nieuwe elementen of bevindingen, ii) het ontbreken van eigen toedoen van de verzoeker, en iii) de vervaltermijnen.

67. Wat de verenigbaarheid van die voorwaarden met richtlijn 2013/32 betreft, lijken de eerste twee voorwaarden wel degelijk verenigbaar te zijn met de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 40 van die richtlijn.

68. Zo lijkt de eerste voorwaarde van de nationale bepaling overeen te stemmen met die van artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/32, namelijk dat de nieuwe elementen of bevindingen de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt. De tweede voorwaarde van de nationale bepaling lijkt in overeenstemming te zijn met artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32, volgens hetwelk de

[15] Dat limitatieve karakter vloeit in essentie voort uit artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32, waarin wordt bepaald dat de lidstaten een volgend verzoek alleen als niet-ontvankelijk beschouwen in de situatie die wordt beoogd in die bepaling, die dus moet worden gelezen in samenhang met de in artikel 40, leden 2-4, van die richtlijn neergelegde ontvankelijkheidsvoorwaarden. Zie in dezelfde zin conclusie van advocaat-generaal Hogan in de zaak LH (Nieuwe elementen of bevindingen) (C-921/19, EU:C:2021:117, punt 33).

lidstaten kunnen bepalen dat het verzoek enkel verder ten gronde wordt behandeld indien de betrokken verzoeker buiten zijn toedoen de nieuwe feiten en bevindingen in het kader van de vorige procedure niet kon doen gelden. [16]

69. Wat de derde voorwaarde van § 69 AVG betreft, te weten de vervaltermijnen, bestaat er echter twijfel in het licht van artikel 42, lid 2, van richtlijn 2013/32, maar niet in dat van artikel 40 van die richtlijn.

70. In beginsel kunnen vervaltermijnen immers worden beschouwd als een ontvankelijkheidsvoorwaarde, waarvan de verenigbaarheid met dat artikel 40 moet worden getoetst, én als een procedureregel, waarvan moet worden nagegaan of deze verenigbaar is met artikel 42, lid 2, van richtlijn 2013/12, dat voorziet in procedureregels die de lidstaten mogen vaststellen in het kader van het ontvankelijkheidsonderzoek.

71. Ik ben van mening dat artikel 40 van die richtlijn het uitgangspunt is voor de beoordeling van die voorwaarde. De uitlegging van die bepaling is duidelijk, aangezien zij op uitputtende wijze voorziet in ontvankelijkheidsvoorwaarden [17] en geen voorwaarde met betrekking tot de vaststelling van vervaltermijnen bevat. De derde voorwaarde die in het Oostenrijkse recht wordt gesteld, blijkt dus op het eerste gezicht in strijd te zijn met richtlijn 2013/32.

72. Die derde voorwaarde moet evenwel ook worden onderzocht in het licht van artikel 42, lid 2, van richtlijn 2013/32, teneinde na te gaan of die bepaling de lidstaten inderdaad, zoals de Oostenrijkse en de Duitse regering in essentie aangeven, toestaat om vervaltermijnen vast te stellen.

73. Om te beginnen geef ik toe dat uit een letterlijke lezing van artikel 42, lid 2, van richtlijn 2013/32 kan worden afgeleid dat het toestaat om vervaltermijnen vast te stellen.

74. De eerste alinea van artikel 42, lid 2, bepaalt immers dat de lidstaten in hun interne recht regels inzake het voorafgaande onderzoek ingevolge artikel 40 van richtlijn 2013/32 neerleggen, en bevat twee niet-limitatieve voorbeelden van regels die de lidstaten in dit verband kunnen vaststellen. [18] Voorts mogen de lidstaten overeenkomstig de tweede alinea van artikel 42, lid 2, van die richtlijn de toegang voor verzoekers tot een nieuwe procedure niet onmogelijk maken en hen evenmin dergelijke toegang daadwerkelijk ontzeggen of die toegang op verregaande wijze

[16] Zoals ik in de punten 93-101 van de onderhavige conclusie zal toelichten, is artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 een facultatieve bepaling, zodat deze, teneinde de daarin neergelegde voorwaarde van het ontbreken van schuld te kunnen toepassen, in nationaal recht moet worden omgezet. Volgens vaste rechtspraak vereist de omzetting van een dergelijke bepaling van een richtlijn niet noodzakelijkerwijs dat nieuwe bepalingen worden vastgesteld, voor zover het nationale recht reeds een regel bevat die met een dergelijke bepaling overeenstemt [zie in die zin arrest van 23 maart 1995, Commissie/Griekenland (C-365/93, EU:C:1995:76, punt 9 en aldaar aangehaalde rechtspraak)], hetgeen volgens de Oostenrijkse regering in casu het geval is (zie voetnoot 8 van de onderhavige conclusie).

[17] Zie punt 64 en voetnoot 15 van de onderhavige conclusie.

[18] Volgens artikel 42, lid 2, onder a), van richtlijn 2013/32 kunnen de lidstaten de betrokken verzoeker ertoe verplichten feiten te vermelden en bewijzen te leveren die een nieuwe procedure rechtvaardigen. Overeenkomstig artikel 42, lid 2, onder b), kunnen de lidstaten het voorafgaande onderzoek toestaan op grond van uitsluitend schriftelijke toelichtingen zonder persoonlijk gehoor, met uitzondering van de in artikel 40, lid 6, van richtlijn 2013/32 bedoelde gevallen.

inperken. Uit de bewoordingen van artikel 42, lid 2, van richtlijn 2013/32 vloeit derhalve voort dat de lidstaten bij het vaststellen van procedureregels over een beoordelingsmarge beschikken. [19]

75. Ik merk evenwel op dat, zoals de Commissie terecht aangeeft, uit de ontstaansgeschiedenis van artikel 42, lid 2, van richtlijn 2013/32 – en uit de context van die bepaling in het licht van de voorgaande richtlijn – duidelijk blijkt dat de Uniewetgever niet de bedoeling had de lidstaten de mogelijkheid te bieden om de ontvankelijkheid van volgende verzoeken afhankelijk te stellen van de inachtneming van een termijn.

76. In een dergelijke mogelijkheid was immers voorzien in de bepaling die aan artikel 42, lid 2, van richtlijn 2013/32 voorafging, namelijk artikel 34, lid 2, onder b), van richtlijn 2005/85. Die laatste bepaling stond de lidstaten dus uitdrukkelijk toe een termijn vast te stellen voor het voorleggen van nieuwe elementen of bevindingen nadat de verzoeker die gegevens had verkregen. De wetgever heeft de genoemde bepaling echter niet overgenomen in artikel 42, lid 2, van richtlijn 2013/32 en had dus uitdrukkelijk de bedoeling om die mogelijkheid te schrappen. Dat vloeit duidelijk voort uit de voorbereidende werkzaamheden van richtlijn 2013/32.

77. Ten eerste blijkt uit een bij het oorspronkelijke voorstel voor richtlijn 2013/32 gevoegd document, waarin de Commissie haar motivering voor de betrokken wijziging heeft uiteengezet, dat de vroegere bepaling op grond waarvan de lidstaten een vervaltermijn konden vaststellen – namelijk artikel 34, lid 2, onder b), van richtlijn 2005/85 – werd geschrapt om een mogelijke spanning met het beginsel van non-refoulement te voorkomen. [20]

78. Ten tweede lijkt de Uniewetgever – tijdens de wetgevingsonderhandelingen over richtlijn 2013/32 – de opname van een dergelijke mogelijkheid in die richtlijn uitdrukkelijk te hebben afgewezen. De Duitse en de Franse delegatie en de delegatie van het Verenigd Koninkrijk bij de Raad van de Europese Unie hebben namelijk voorgesteld een dergelijke mogelijkheid op te

[19] Dit gezegd zijnde, ben ik, anders dan de Duitse regering in essentie stelt, niet van mening dat artikel 42, lid 2, van richtlijn 2013/32 aldus uitdrukking geeft aan het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten dat uit die bepaling voortvloeit dat de lidstaten bevoegd zijn om in het kader van hun procedurele autonomie vervaltermijnen vast te stellen, mits zij de beginselen van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid in acht nemen. De formulering van artikel 42, lid 2, tweede alinea, van die richtlijn lijkt weliswaar op die van het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten, maar die bepaling heeft een andere context: zo is dat beginsel van toepassing op de procedureregels voor *beroepen in rechte*, welke regels dienen ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het Unierecht ontlenen [zie bijvoorbeeld arrest van 18 maart 2010, Alassini e.a. (C-317/08–C-320/08, EU:C:2010:146, punt 47)], terwijl artikel 42, lid 2, van die richtlijn betrekking heeft op *een veel vroegere fase*, namelijk het (voorafgaand) onderzoek van een volgend verzoek door de bevoegde administratieve instantie.

[20] Zie ontwerpmotivering van de Raad, gemeenschappelijk standpunt door de Raad vastgesteld met het oog op de vaststelling van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming van 23 oktober 2009, 14959/09 ADD 1, ASILE 82, CODEC 1231, interinstitutioneel dossier 2009/0164 (COD). In het oorspronkelijke voorstel van richtlijn 2013/32 was de inhoud van artikel 42 van richtlijn 2013/32 opgenomen in artikel 36. Wat die laatste bepaling betreft, blijkt uit bovengenoemde bijlage dat „[t]wo changes are proposed with regard to the procedural rules applicable in a preliminary examination procedure. Firstly, the optional provision allowing Member States to require submission of the new information within a time limit is deleted to avoid possible tension with the principle of non-refoulement […]". Zoals ik dit punt begrijp, wilde de Commissie, aangezien de in richtlijn 2011/95 neergelegde vereisten om in aanmerking te komen voor de erkenning als persoon die internationale bescherming geniet, zijn gebaseerd op het beginsel van non-refoulement (zie overweging 3 en artikel 21 van die richtlijn), voorkomen dat een volgend verzoek zou worden afgewezen louter omdat het niet binnen een bepaalde termijn was ingediend, terwijl het wel voldeed aan de in richtlijn 2011/95 neergelegde vereisten om in aanmerking te komen voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet.

nemen, aangezien het daardoor gemakkelijker werd onrechtmatige volgende verzoeken te voorkomen.[21] Dat voorstel heeft echter niet geleid tot een wijziging van de door de Commissie voorgestelde bepaling.

79. Die uitlegging, die voortvloeit uit de ontstaansgeschiedenis van artikel 42, lid 2, van richtlijn 2013/32, wordt mijns inziens ook bevestigd door de context van die bepaling. Zoals ik in punt 71 van de onderhavige conclusie heb uiteengezet, is artikel 40, gelezen in samenhang met artikel 33, lid 2, onder d), van die richtlijn, reeds in overeenstemming met die uitlegging, en hetzelfde geldt voor artikel 41, lid 1, van die richtlijn.

80. Aldus ziet artikel 41, lid 1, van richtlijn 2013/32, zoals ik in voetnoot 14 van de onderhavige conclusie heb toegelicht, op situaties waarin de lidstaten uitzonderingen kunnen maken op het recht van de verzoeker om tijdens de behandeling van zijn volgende verzoek op het grondgebied van de betrokken lidstaat te blijven. Dienaangaande vloeit uit artikel 41, lid 1, gelezen in samenhang met artikel 9, lid 2, van die richtlijn, in essentie voort dat, zelfs indien het risico bestaat dat een volgend verzoek op onrechtmatige gronden wordt ingediend, de lidstaten een uitzondering op het recht van de verzoeker om op hun grondgebied te blijven *uitsluitend* kunnen maken *indien dit niet leidt tot direct of indirect refoulement*. Daaruit kan mijns inziens redelijkerwijze worden afgeleid dat, krachtens artikel 42, lid 2, van die richtlijn, het enkele feit dat een volgend verzoek niet binnen een bepaalde termijn is ingediend, a fortiori, gelet op het risico van schending van datzelfde beginsel van non-refoulement, de afwijzing van dat verzoek niet kan rechtvaardigen.

81. Derhalve kan, ondanks het feit dat het wenselijk zou zijn het verbod om een vervaltermijn vast te stellen duidelijker uit richtlijn 2013/32 naar voren te laten komen, niet worden gesteld dat het aan de lidstaten is om te voorzien in dergelijke termijnen. De Uniewetgever heeft immers een bewuste keuze gemaakt door ervan uit te gaan dat het gebruik van dergelijke termijnen kon afdoen aan het beginsel van non-refoulement, hetgeen een fundamenteel beginsel van die richtlijn is[22], en dat dit fundamentele beginsel, gelet op dit risico, voorrang diende te krijgen.

82. Daaruit volgt dat artikel 42, lid 2, van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 40, leden 2 tot en met 4, en artikel 33, lid 2, onder d), van die richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat het de vaststelling van vervaltermijnen als zodanig verbiedt. Die termijnen dienen derhalve buiten toepassing te worden gelaten. In het hoofdgeding is het volgende verzoek van XY echter niet op grond van die termijnen afgewezen, maar uitsluitend op grond van het gezag van gewijsde.

83. Gelet op het voorgaande moet op de tweede prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/32 aldus dient te worden uitgelegd dat het geen specifieke procedure vereist voor de inhoudelijke toetsing van volgende verzoeken, mits de nationale procedure, daaronder begrepen de heropening van de procedure met betrekking tot het vorige verzoek om bescherming, aan de vereisten van hoofdstuk II van die richtlijn voldoet, hetgeen de verwijzende rechter in het kader van het hoofdgeding dient na te gaan. Voorts moet artikel 42,

[21] Gemeenschappelijke bijdrage van de Duitse en de Franse delegatie en de delegatie van het Verenigd Koninkrijk betreffende de voorstellen voor een richtlijn tot vaststelling van normen voor de opvang van asielzoekers en asielprocedures van 27 juni 2011, 12168/11, ASILE 54. In punt II.2 van die bijdrage uitten die delegaties hun bezorgdheid over het probleem van onrechtmatige volgende verzoeken. Daarom stellen zij dat richtlijn 2013/32 bepalingen moet bevatten die „de lidstaten de middelen geven om beter en sneller te reageren op proceduremisbruik in verband met onrechtmatige heroverwegingsverzoeken, bijvoorbeeld door toe te staan dat een termijn wordt vastgesteld waarbinnen asielzoekers nieuwe bewijzen moeten overleggen”.

[22] Zie in die zin overweging 3 van richtlijn 2013/32.

lid 2, van die richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 40, leden 2 tot en met 4, en artikel 33, lid 2, onder d), van diezelfde richtlijn, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de vaststelling van vervaltermijnen.

D. Uitlegging van artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 (derde prejudiciële vraag)

84. Gelet op het door mij in overweging gegeven antwoord op de tweede prejudiciële vraag, ben ik van mening dat de derde prejudiciële vraag niet hoeft te worden beantwoord.

85. Die laatste vraag wordt immers gesteld voor het geval dat uit het antwoord op de tweede vraag blijkt dat de *heropening* waarin het Oostenrijkse recht voorziet, niet voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit richtlijn 2013/32, met als gevolg dat alle in Oostenrijk ingediende volgende verzoeken moeten worden onderzocht in het kader van een *nieuwe* administratieve *procedure*. Zoals ik heb uiteengezet, is *heropening*, onder voorbehoud van verificatie door de nationale rechter, mogelijk en derhalve ben ik niet van mening dat in die zin moet worden geantwoord op de tweede prejudiciële vraag. [23]

86. Ik beantwoord de derde prejudiciële vraag dus alleen voor het geval dat de verwijzende rechter mijn standpunt betreffende het Oostenrijkse recht op dit punt, niet bevestigt of voor het geval dat het Hof het niet eens is met mijn uitlegging van richtlijn 2013/32.

87. Met deze vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de autoriteit in het geval dat de asielzoeker de aangevoerde nieuwe redenen door zijn toedoen niet reeds in de vorige asielprocedure heeft doen gelden, de inhoudelijke toetsing van een volgend verzoek mag weigeren op grond van een nationale regel die een algemeen geldend beginsel van bestuursrecht vastlegt, ook al heeft de lidstaat het bepaalde in artikel 40, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32 niet naar behoren omgezet en heeft hij bijgevolg ook geen uitdrukkelijk gebruik gemaakt van de in artikel 40, lid 4, van deze richtlijn geboden mogelijkheid om te voorzien in een uitzondering op de inhoudelijke toetsing van het volgende verzoek.

88. De context van deze vraag is mijns inziens de volgende: zoals ik in de onderhavige conclusie heb uiteengezet, biedt artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 de lidstaten de mogelijkheid om in hun nationale recht een bepaling op te nemen volgens welke het volgende verzoek slechts ontvankelijk is indien de verzoeker buiten zijn toedoen niet in staat is geweest de nieuwe elementen en bevindingen in de zin van artikel 40, leden 2 en 3, in de vorige procedure te doen gelden.

89. In het Oostenrijkse recht is een dergelijke voorwaarde van het ontbreken van eigen toedoen neergelegd in § 69, lid 1, punt 2, AVG. Die bepaling is echter niet van toepassing op een nieuwe administratieve procedure, aangezien zij alleen geldt voor de heropening van reeds definitief beëindigde procedures.

90. Uitgaande van de in punt 85 van de onderhavige conclusie gestelde hypothese dat een later verzoek op basis van „nova reperta” in het kader van een nieuwe administratieve procedure moet worden onderzocht, vraagt de verwijzende rechter zich af of het onmogelijk is om in het kader van een dergelijke nieuwe procedure na te gaan of er sprake is van eigen toedoen. Dit zou namelijk tot

[23] Artikel 42, lid 2, gelezen in samenhang met artikel 40, leden 2-4, en artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 staat volgens mij inderdaad in de weg aan de vervaltermijnen van het Oostenrijkse recht. Zoals ik in punt 82 van de onderhavige conclusie heb aangegeven, kan het Oostenrijkse recht echter in overeenstemming worden gebracht met richtlijn 2013/32 door die termijnen buiten toepassing te laten.

gevolg hebben dat een volgend verzoek, zoals het verzoek dat in het hoofdgeding aan de orde is, ook wanneer de verzoeker door zijn eigen toedoen de nieuw voorgelegde elementen of bevindingen niet in de vorige procedure heeft doen gelden, ontvankelijk moet worden geacht en inhoudelijk moet worden onderzocht. In het hoofdgeding lijkt de verwijzende rechter er immers van uit te gaan dat XY zijn seksuele geaardheid in de procedure met betrekking tot zijn eerste verzoek om internationale bescherming door zijn eigen toedoen niet heeft doen gelden.

91. In deze context wenst de verwijzende rechter te vernemen of het mogelijk is om ook bij het onderzoek van de ontvankelijkheid van volgende verzoeken op basis van „nova reperta" in het kader van een nieuwe administratieve procedure rekening te houden met het bestaan van eigen toedoen.

92. Onder voorbehoud van toetsing door de verwijzende rechter moet deze vraag volgens mij ontkennend worden beantwoord.

93. *In de eerste plaats* ben ik namelijk van mening dat artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 aldus moet worden uitgelegd dat het een *facultatieve* bepaling is, zodat zij, teneinde de daarin neergelegde voorwaarde van het ontbreken van eigen toedoen te kunnen toepassen, in nationaal recht moet worden omgezet.

94. Ik ben het dus niet eens met de uitlegging van de Nederlandse regering op dit punt. Die regering stelt dat de in artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 neergelegde voorwaarde van het ontbreken van eigen toedoen een voorwaarde is die inherent is aan het begrip „nieuwe elementen of bevindingen" in de zin van artikel 40, leden 2 en 3, van die richtlijn, met als gevolg dat de lidstaten *alleen* tot verdere behandeling van het verzoek zouden kunnen beslissen indien de betrokken verzoeker buiten zijn toedoen die elementen of bevindingen tijdens de vorige procedure niet kon doen gelden. Volgens deze regering strekt artikel 40, lid 4, van die richtlijn alleen maar tot verduidelijking van dat punt en hoeft dat lid dus niet in nationaal recht te worden omgezet om een voorwaarde van het ontbreken van eigen toedoen te kunnen toepassen. Tot staving van haar standpunt heeft de Nederlandse regering een aantal argumenten aangevoerd die in essentie zijn gebaseerd op artikel 40, lid 4, en voorts op de verplichting van de verzoeker om met de bevoegde autoriteiten samen te werken.

95. Volgens mij snijden die argumenten geen hout.

96. Wat om te beginnen artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 betreft, merk ik op dat de verschillende taalversies van die bepaling weliswaar uiteenlopen, maar dat uit de meeste van die taalversies blijkt dat het om een facultatieve bepaling gaat.

97. Aldus wordt de bepaling in de meeste taalversies – twintig versies, waaronder de Franse[24] – duidelijk en ondubbelzinnig als een facultatieve bepaling beschouwd. Zo staat in de Franse versie dat de lidstaten „peuvent prévoir" (kunnen voorzien in) een voorwaarde dat de verzoeker geen schuld treft, hetgeen duidelijk aangeeft dat het om een *mogelijkheid* gaat.

[24] Dit zijn alle taalversies, met uitzondering van de Bulgaarse, de Tsjechische en de Italiaanse versie.

98. Alleen de Tsjechische versie van artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 heeft een tegengestelde inhoud, aangezien dat artikel in die versie in essentie bepaalt dat de lidstaten *alleen* kunnen beslissen om het verzoek verder te behandelen indien er geen sprake is van eigen toedoen van de betrokken asielzoeker. [25] Twee taalversies zijn dubbelzinnig, dat wil zeggen dat zij ofwel zoals de Franse ofwel zoals de Tsjechische taalversie kunnen worden opgevat. [26]

99. Zelfs wanneer wordt aangenomen dat de Tsjechische taalversie van artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 niet gewoon een vertaalfout is, zodat een zuiver letterlijke uitlegging op basis van (alle) andere taalversies van die bepaling op zich niet afdoend kan zijn, biedt een uitlegging op basis van andere uitleggingselementen [27] mijns inziens hoe dan ook geen steun voor de uitlegging van de Nederlandse regering.

100. Er moet namelijk op worden gewezen dat de voorbereidende werkzaamheden van artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 erop lijken te wijzen dat de Uniewetgever daadwerkelijk de bedoeling had om die bepaling facultatief te maken. [28]

101. Het feit dat richtlijn 2013/32 een algemeen doel van snelheid nastreeft [29] en dat de ontvankelijkheidstoets van artikel 33, lid 2, gelezen in samenhang met artikel 40, leden 2 tot en met 4, van richtlijn 2013/32, strekt tot een versoepeling van de verplichting van de lidstaat om een volgend verzoek ten gronde te behandelen [30], kan niet tot een tegenovergesteld resultaat leiden.

[25] Die bepaling luidt in het Tsjechisch: „Členské státy mohou rozhodnout o dalším posuzování žádosti, pouze pokud dotyčný žadatel nemohl v předchozím řízení bez vlastního zavinění uvést skutečnosti uvedené v odstavcích 2 a 3 tohoto článku […]”

[26] Het betreft de Bulgaarse taalversie („Държавите-членки могат да предвидят разглеждането на молбата да продължи само при условие че съответният кандидат не е имал възможност, без да има вина за това, да представи ситуациите, изложени в параграфи 2 и 3 от настоящия член, в предходната процедура […]”) en de Italiaanse taalversie („Gli Stati membri possono stabilire che la domanda sia sottoposta a ulteriore esame solo se il richiedente, senza alcuna colpa, non è riuscito a far valere, nel procedimento precedente, la situazione esposta nei paragrafi 2 e 3 del presente articolo, in particolare esercitando […]”).

[27] Volgens vaste rechtspraak kan de in een van de taalversies van een Unierechtelijke bepaling gebruikte formulering niet als enige grondslag voor de uitlegging van die bepaling dienen; evenmin kan er in zoverre voorrang aan worden toegekend boven de andere taalversies. Een dergelijke benadering zou immers onverenigbaar zijn met het vereiste van eenvormige toepassing van het Unierecht [zie arrest van 26 april 2012, DR en TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak)]. Wanneer er verschillen bestaan tussen twee taalvarianten van een Unierechtelijke bepaling, moet bij de uitlegging van de betrokken bepaling worden gelet op de context en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt [zie arrest van 26 april 2012, DR en TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak)].

[28] Zo werd in het oorspronkelijke voorstel voor richtlijn 2013/32 artikel 35, lid 6, dat overeenstemt met artikel 40, lid 4 in de aangenomen versie, inderdaad geformuleerd in de door de Nederlandse regering voorgestelde zin [Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming, COM(2009) 554 definitief]. Bij de onderhandelingen over richtlijn 2013/32 stelde het Parlement echter voor om die bepaling volledig te schrappen, op grond dat „[d]e lidstaten […] niet systematisch [mogen] weigeren een volgend verzoek te behandelen met het argument dat de verzoeker de nieuwe elementen of feiten zou kunnen hebben aangebracht tijdens de vorige procedure of tijdens de beroepsprocedure. Een dergelijke automatische weigering kan leiden tot een schending van het beginsel van non-refoulement” [zie motivering van amendement 88 in het verslag van het Parlement van 24 maart 2011 over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming (A7-0085/2011)]. Vervolgens heeft de Raad in zijn gemeenschappelijk standpunt de oorspronkelijke formulering van artikel 40, lid 4 gewijzigd in de versie die uiteindelijk is aangenomen [Standpunt (EU) nr. 7/2013 van de Raad in eerste lezing met het oog op de aanneming van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, vastgesteld op 6 juni 2013 (PB 2013, C 179 E, blz. 27)]. Naar mijn weten bevatten de voorbereidende werkzaamheden geen enkele specifieke verklaring voor die wijziging. Gezien de bezorgdheid van het Parlement met betrekking tot het beginsel van non-refoulement, kan er echter redelijkerwijze van worden uitgegaan dat dit de reden was voor de wijziging van de formulering van artikel 40, lid 4, met welke wijziging de Commissie en het Parlement vervolgens hebben ingestemd.

[29] Zie in die zin arrest van 4 oktober 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, punt 100).

[30] Zie in die zin arrest van 19 maart 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

102. Ook de argumenten die zijn ontleend aan de verplichting van de verzoeker om met de bevoegde autoriteiten samen te werken, slagen niet. Die argumenten zijn meer bepaald gebaseerd op het feit dat de verzoeker krachtens artikel 13, lid 2, van richtlijn 2013/32 verplicht is om met de bevoegde autoriteiten samen te werken om de in artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/95 bedoelde elementen vast te stellen, waaronder de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient.

103. In dit verband kan niet worden gesteld dat aan deze verplichting haar betekenis wordt ontnomen indien elk gegeven dat niet in het kader van het eerste verzoek om internationale bescherming – al dan niet door toedoen van de verzoeker – is aangevoerd, ertoe zou leiden dat de behandeling van het volgende verzoek wordt voortgezet. Nog afgezien van het feit dat een dergelijke uitlegging afdoet aan de mogelijkheid die artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 de lidstaten verleent, is het hoe dan ook niet waar dat de verplichting tot samenwerking van haar betekenis wordt ontdaan, tenzij een voorwaarde van het ontbreken van eigen toedoen wordt toegepast. Richtlijn 2011/95 en richtlijn 2013/32 voorzien immers uitdrukkelijk in een aantal gevolgen die de lidstaten kunnen verbinden aan de niet-naleving van die verplichting [31], maar dat betekent niet dat de lidstaten verplicht zijn om het volgende verzoek niet-ontvankelijk te verklaren.

104. Uit alle voorgaande overwegingen volgt dat artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 als een *facultatieve* bepaling moet worden beschouwd, zodat zij, teneinde een daarin neergelegde voorwaarde van het ontbreken van eigen toedoen te kunnen toepassen, in nationaal recht moet worden omgezet.

105. In dit verband blijkt *in de tweede plaats* dat voor nieuwe administratieve procedures de in artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 neergelegde voorwaarde van het ontbreken van eigen toedoen niet in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht in Oostenrijks recht is omgezet.

106. Hoewel volgens vaste rechtspraak de omzetting van een richtlijn niet noodzakelijkerwijs vereist dat nieuwe nationale bepalingen worden vastgesteld, dient het betrokken nationale recht toch daadwerkelijk te verzekeren dat de richtlijn volledig wordt toegepast, dient de uit dit recht voortvloeiende rechtssituatie voldoende bepaald en duidelijk te zijn en dienen de begunstigden in staat te zijn, kennis te krijgen van al hun rechten. [32] Aldus moeten de bepalingen van een richtlijn worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid. [33]

107. In dit verband ben ik, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, van mening dat artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32, wat de nieuwe administratieve procedures betreft, niet in overeenstemming met die vereisten is omgezet in het Oostenrijkse recht. Zo blijkt

[31] Zo merk ik op dat de lidstaten overeenkomstig artikel 28, lid 1, onder a), van richtlijn 2013/32 kunnen veronderstellen dat de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming impliciet heeft ingetrokken of dat hij er impliciet van heeft afgezien, wanneer is vastgesteld dat hij heeft nagelaten te antwoorden op verzoeken om informatie te verstrekken die van wezenlijk belang is voor zijn verzoek zoals bedoeld in artikel 4 van richtlijn 2011/95. Voorts kan volgens artikel 4, lid 3, van die laatste richtlijn bij de beoordeling van het verzoek om internationale bescherming op individuele basis mijns inziens rekening worden gehouden met het feit dat bepaalde elementen niet eerder zijn aangevoerd.

[32] Zie arrest van 23 maart 1995, Commissie/Griekenland (C-365/93, EU:C:1995:76, punt 9 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[33] Zie arrest van 11 september 2014, Commissie/Portugal C-277/13, EU:C:2014:2208, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

uit § 69, lid 1, punt 2, AVG niet dat het daarin neergelegde vereiste van het ontbreken van eigen toedoen ook geldt voor het onderzoek van de ontvankelijkheid van volgende verzoeken in andere specifieke procedures dan de heropening van een eerste procedure die definitief is beëindigd.

108. *In de derde plaats* en dit is het belangrijkste punt, kan een bepaling die niet volledig in nationaal recht is omgezet volgens vaste rechtspraak van het Hof niet ten nadele van een particulier worden toegepast.[34] Met de verwijzende rechter ben ik van mening dat dit nu precies het gevolg zou zijn van een uitlegging volgens welke de in artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 neergelegde voorwaarde van het ontbreken van eigen toedoen in het kader van een nieuwe administratieve procedure wordt toegepast, ook al voorziet het nationale recht daar niet in.

109. Anders dan de Duitse regering betoogt, kan het feit dat het schuldelement van § 69, lid 1, punt 2, AVG een algemeen geldend beginsel in Oostenrijkse administratieve procedures vormt, aangezien het een aspect van het beginsel van het gezag van gewijsde tot uitdrukking brengt, niet tot een tegenovergesteld resultaat leiden. Er moet namelijk worden vastgesteld dat artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 dit beginsel regelt in het kader van volgende verzoeken, aangezien uit die bepaling, gelezen in samenhang met artikel 40, leden 2 en 3, voortvloeit dat, in geval van nieuwe feiten of omstandigheden die reeds bestonden ten tijde van de eerste procedure en die de verzoeker door eigen toedoen in die procedure niet heeft laten gelden, het beginsel van het gezag van gewijsde zich slechts uitstrekt tot die nieuwe elementen of bevindingen indien het nationale recht daarin voorziet.

110. Gelet op het voorgaande moet artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 aldus worden uitgelegd dat de daarin neergelegde voorwaarde van het ontbreken van eigen toedoen slechts kan worden toegepast in een administratieve procedure indien die voorwaarde uitdrukkelijk en overeenkomstig de eisen van de rechtszekerheid in het nationale recht is opgenomen, hetgeen, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, niet het geval lijkt te zijn in een situatie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is.

V. Conclusie

111. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de door het Verwaltungsgerichtshof gestelde prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Het in artikel 40, leden 2 en 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 voorkomende begrip ‚nieuwe elementen of bevindingen [die] aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker zijn voorgelegd' moet aldus worden uitgelegd dat het zich ook uitstrekt tot elementen en bevindingen die reeds bestonden vóór de definitieve beëindiging van de procedure die betrekking had op een vorig verzoek om internationale bescherming, maar die de verzoeker in het kader daarvan niet heeft aangevoerd.

[34] Zie met name arrest van 24 juni 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

2) Artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/32 moet aldus worden uitgelegd dat voor de inhoudelijke toetsing van een volgend verzoek geen specifieke procedure wordt verlangd, mits de nationale procedure voldoet aan de vereisten van hoofdstuk II van die richtlijn. Artikel 42, lid 2, van die richtlijn, gelezen in samenhang met artikel 40, leden 2 tot en met 4, en artikel 33, lid 2, onder d), van die richtlijn, moet aldus worden uitgelegd dat het de vaststelling van vervaltermijnen als zodanig verbiedt.

3) Artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 moet aldus worden uitgelegd dat de daarin neergelegde voorwaarde van het ontbreken van eigen toedoen slechts kan worden toegepast in een administratieve procedure indien die voorwaarde uitdrukkelijk en overeenkomstig de eisen van de rechtszekerheid in het nationale recht is opgenomen. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dat in casu het geval is."