ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

10 juni 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Grenstoezicht, asiel en immigratie – Asielbeleid – Gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 40, lid 2 – Volgend verzoek – Nieuwe elementen of bevindingen – Begrip – Documenten waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld of waarvan de bron niet objectief verifieerbaar is – Richtlijn 2011/95/EU – Artikel 4, leden 1 en 2 – Beoordeling van het bewijsmateriaal – Verplichting tot samenwerking van de betrokken lidstaat”

In zaak C-921/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats ’s-Hertogenbosch (Nederland) bij beslissing van 16 december 2019, ingekomen bij het Hof op dezelfde dag, in de procedure

LH

tegen

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal, kamerpresident, N. Wahl, F. Biltgen, L. S. Rossi (rapporteur) en J. Passer, rechters,

advocaat-generaal: G. Hogan,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– LH, vertegenwoordigd door I. M. van Kuilenburg, advocaat,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en M. H. S. Gijzen als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Wils, J. Tomkin en M. Condou-Durande als gemachtigden,

* Procestaal: Nederlands.

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 februari 2021,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 40, 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 (PB 2013, L 180, blz. 60), gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, 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), alsmede van de artikelen 47 en 52 van het Handvest van de grondrechten va de Europese Unie (hierna: „Handvest").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen LH en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nederland) (hierna: „Staatssecretaris") betreffende de afwijzing door deze laatste van een door LH ingediend volgend verzoek om internationale bescherming.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2011/95

3 Artikel 4 van richtlijn 2011/95, met het opschrift „Beoordeling van feiten en omstandigheden", bepaalt:

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

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.

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

[...]

b) de door de verzoeker afgelegde verklaring en overgelegde documenten, samen met informatie over de vraag of de verzoeker aan vervolging of andere ernstige schade blootgesteld is dan wel blootgesteld zou kunnen worden;

[...]

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

a) de verzoeker heeft een oprechte inspanning geleverd om zijn verzoek te staven;

b) alle relevante elementen waarover de verzoeker beschikt, zijn overgelegd, en er is een bevredigende verklaring gegeven omtrent het ontbreken van andere relevante elementen;

c) de verklaringen van de verzoeker zijn samenhangend en aannemelijk bevonden en zijn niet in strijd met beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor zijn verzoek;

d) de verzoeker heeft zijn verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk ingediend, tenzij hij goede redenen kan aanvoeren waarom hij dit heeft nagelaten, en

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

4 Artikel 14, lid 3, van deze richtlijn bepaalt:

„De lidstaten trekken de vluchtelingenstatus van een onderdaan van een derde land of staatloze in, beëindigen deze of weigeren deze te verlengen indien, nadat hem de vluchtelingenstatus is verleend, door de betrokken lidstaat wordt vastgesteld dat:

[...]

b) hij feiten verkeerd heeft weergegeven of heeft achtergehouden, of valse documenten heeft gebruikt, en dit doorslaggevend is geweest voor de verlening van de vluchtelingenstatus."

Richtlijn 2013/32

5 De overwegingen 3, 18, 25 en 36 van richtlijn 2013/32 luiden als volgt:

„(3) De Europese Raad is bij zijn bijzondere bijeenkomst van 15 en 16 oktober 1999 in Tampere overeengekomen te werken aan de instelling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat stoelt op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951 [*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967 (‚het Verdrag van Genève'), en aldus het beginsel van non-refoulement te bekrachtigen en ervoor te zorgen dat niemand wordt teruggestuurd naar het land van vervolging.

[...]

(18) Het is in het belang van zowel de lidstaten als de personen die om internationale bescherming verzoeken dat zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen inzake verzoeken om internationale bescherming, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling.

[...]

(25) Teneinde ervoor te zorgen dat personen die bescherming behoeven als vluchteling in de zin van artikel 1 van het Verdrag van Genève of als persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt, correct als zodanig worden erkend, moet elke verzoeker, daadwerkelijk toegang hebben tot de procedures, in de gelegenheid worden gesteld met de bevoegde autoriteiten samen te werken en te communiceren om de voor zijn zaak relevante feiten uiteen te zetten, en over voldoende procedurele waarborgen beschikken om zijn rechten in alle fasen van de procedure te doen gelden. [...]

[...]

(36) 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."

6 Artikel 2 van deze richtlijn 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;

[...]

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."

7 Hoofdstuk II van deze richtlijn, met het opschrift „Uitgangspunten en waarborgen", bevat de artikelen 6 tot en met 30. Artikel 10, lid 3, van richtlijn 2013/32 luidt:

„De lidstaten zien erop toe dat de beslissingen van de beslissingsautoriteit over verzoeken om internationale bescherming zijn gebaseerd op een deugdelijk onderzoek. Daartoe zorgen de lidstaten ervoor dat:

a) het onderzoek naar en de beslissing over verzoeken individueel, objectief en onpartijdig wordt verricht, respectievelijk genomen;

[...]"

8 Artikel 31 van deze richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten behandelen verzoeken om internationale bescherming in een behandelingsprocedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen in hoofdstuk II.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de behandelingsprocedure zo spoedig mogelijk wordt afgerond, onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling.

[...]

8. De lidstaten kunnen bepalen dat een behandelingsprocedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen in hoofdstuk II wordt versneld en/of aan de grens of in transitzones wordt gevoerd overeenkomstig artikel 43 indien:

[...]

e) de verzoeker kennelijk inconsequente en tegenstrijdige, kennelijk valse of duidelijk onwaarschijnlijke verklaringen heeft afgelegd die tegenstrijdig zijn met voldoende geverifieerde informatie over het land van herkomst, waardoor zijn bewering alle overtuigingskracht wordt ontnomen met betrekking tot de vraag of hij [in aanmerking komt] voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet op grond van [richtlijn 2011/95]; [...]

[...]"

9 Artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 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]; [...]

[...]"

10 Artikel 40 van deze richtlijn, met het opschrift „Volgende verzoeken", bepaalt:

„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].

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.

[...]

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

[...]"

11 Artikel 42 van deze richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat verzoekers wier verzoek aan een voorafgaand onderzoek ingevolge artikel 40 wordt onderworpen, de in artikel 12, lid 1, opgesomde waarborgen genieten.

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 verzoeker 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 verzoeker tot een nieuwe procedure niet onmogelijk maken en evenmin leiden tot daadwerkelijke ontzegging of vergaande inperking van een dergelijke toegang.

3. De lidstaten dragen er zorg voor dat de verzoeker op passende wijze op de hoogte wordt gesteld omtrent de uitkomst van het voorafgaande onderzoek en, indien het verzoek niet verder zal worden behandeld, van de redenen waarom en de mogelijkheden om een bezwaar of een beroep in te stellen."

Nederlands recht

12 Artikel 30a van de Vreemdelingenwet 2000 van 23 november 2000 (Stb. 2000, 495), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, bepaalt in lid 1:

„Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning [asiel] voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan niet-ontvankelijk worden verklaard in de zin van artikel 33 van [richtlijn 2013/32], indien:

[...]

d. de vreemdeling een opvolgende aanvraag heeft ingediend waaraan door de vreemdeling geen nieuwe elementen of bevindingen ten grondslag zijn gelegd of waarin geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag;

[...]"

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

13 LH, een Afghaans staatsburger, heeft ongeveer drieënhalf jaar gewerkt als chauffeur van de directeur van een Afghaanse overheidsinstantie. In het najaar van 2015 is het door LH bestuurde voertuig een aantal keren in hinderlagen terechtgekomen. De directeur en LH zelf wisten telkens te ontkomen. Daarna zou LH meermaals door de Taliban zijn gecontacteerd en met de dood zijn bedreigd indien hij deze directeur niet zou uitleveren aan de Taliban. Daarop heeft LH Afghanistan verlaten.

14 Op 8 december 2015 heeft LH een verzoek om internationale bescherming ingediend in Nederland. De Staatssecretaris beschouwde de verklaringen van LH over zijn werkzaamheden als chauffeur en de hinderlagen van de Taliban waarin hij terecht was gekomen als geloofwaardig, maar achtte daarentegen de beweringen van LH over de individuele bedreigingen door de Taliban niet geloofwaardig.

15 Bij besluit van 8 juni 2017 heeft de Staatssecretaris derhalve het verzoek van LH afgewezen. Dit besluit is definitief geworden, aangezien het laatste beroep dat LH daartegen had ingesteld, werd verworpen bij beslissing van de Raad van State (Nederland) van 23 maart 2018.

16 Op 26 september 2018 heeft LH een volgend verzoek ingediend, in het kader waarvan hij trachtte zijn bewering dat hij individueel was bedreigd te staven. Daartoe heeft hij nieuwe documenten overgelegd, waaronder de originele documenten die hij in de eerdere procedure in kopie had overgelegd, te weten een verklaring van de brandweer, ter staving van zijn verklaring dat zijn huis in Afghanistan in brand was gestoken, samen met vingerafdrukken van getuigen, een verklaring van zijn werkgever en een kopie van zijn werkcontract.

17 Aangezien de Staatssecretaris met name had geconstateerd dat de authenticiteit van deze originele documenten niet kon worden vastgesteld aan de hand van een onderzoek van het bewijsmateriaal, heeft hij bij besluit van 30 augustus 2019 het volgende verzoek van LH niet-ontvankelijk verklaard op grond dat de authenticiteit van deze documenten niet kon worden vastgesteld, zodat deze reeds daarom geen nieuwe elementen of bevindingen konden zijn.

18 Op 4 september 2019 heeft LH bij de verwijzende rechter, de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (Nederland), beroep ingesteld tegen dit besluit, waarvan de tenuitvoerlegging is opgeschort bij wege van voorlopige voorziening.

19 In het kader van dit beroep geeft LH uitleg over de omstandigheden waarin hij de betrokken originele documenten heeft verkregen alsmede over de redenen waarom hij niet in staat was om deze vroeger over te leggen, te weten in het kader van de procedure inzake het eerste verzoek om internationale bescherming. Hij kan de authenticiteit van deze documenten evenwel onmogelijk aantonen, omdat hij niet beschikt over de nodige middelen voor een deskundigenonderzoek ter zake. Deze documenten zijn grotendeels afkomstig van de Afghaanse autoriteiten, namelijk de Afghaanse brandweer en de Afghaanse overheidsinstantie waarvoor LH werkzaam was. Volgens LH is het dan ook onredelijk om de bewijslast van de authenticiteit van dergelijke documenten uitsluitend bij de persoon die om internationale bescherming verzoekt te leggen, terwijl de Staatssecretaris beter in staat is om de daartoe vereiste onderzoeken te verrichten door contact op te nemen met deze Afghaanse autoriteiten.

20 De verwijzende rechter preciseert dat uit het onderzoek van de Staatssecretaris geen indicaties naar voren zijn gekomen dat de documenten die LH ter staving van zijn volgende verzoek om internationale bescherming heeft overgelegd, niet authentiek zouden zijn of niet afkomstig zouden zijn van een daartoe bevoegde instantie, of dat zij niet echt zouden zijn of inhoudelijk onjuist zouden zijn. De Staatssecretaris heeft dus geen concrete twijfels over de authenticiteit van de documenten, maar is van mening dat hij niet in staat is om zich daarover uit te spreken. Voorts heeft de Staatssecretaris geweigerd LH een persoonlijk onderhoud toe te staan voordat hij diens volgende verzoek niet-ontvankelijk verklaarde.

21 De verwijzende rechter wijst erop dat er volgens de nationale rechtspraak geen sprake is van nieuwe elementen of bevindingen indien de authenticiteit van de documenten waarmee de persoon die om internationale bescherming verzoekt het bestaan van dergelijke elementen of bevindingen wil aantonen, niet is vastgesteld. Volgens deze rechtspraak staat het aan die verzoeker om de authenticiteit van de documenten ter staving van zijn volgende verzoek aan te tonen, zonder dat dit

de Staatssecretaris belet om de verzoeker op dit punt bij te staan door zelf over te gaan tot een onderzoek van die authenticiteit. Dit doet evenwel niet af aan de eigen verantwoordelijkheid van de verzoeker.

22 In deze omstandigheden is de verwijzende rechter van oordeel dat het begrip „nieuwe elementen of bevindingen" in de zin van artikel 40, lid 2, van richtlijn 2013/32 dient te worden uitgelegd om te bezien of de Nederlandse regelgeving en rechtspraak in overeenstemming zijn met het Unierecht.

23 Meerdere bepalingen van deze richtlijn bevatten het begrip „element", maar de richtlijn definieert dit begrip niet. Voor de uitlegging van dit begrip dient volgens de verwijzende rechter dus tevens aansluiting te worden gezocht bij artikel 4 van richtlijn 2011/95, dat geen onderscheid maakt tussen elementen die worden ingediend ter staving van een eerste onderzoek om internationale bescherming en die welke worden ingediend ter staving van volgende verzoeken. Er wordt zelfs niet vereist dat de authenticiteit van de documenten is aangetoond om deze te kunnen beschouwen als „nieuwe elementen of bevindingen". Artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/95 stelt louter dat „alle documentatie" in het bezit van de verzoeker onder het begrip „element" valt.

24 Indien originele documenten buiten beschouwing dienen te worden gelaten en niet inhoudelijk hoeven te worden beoordeeld uitsluitend omdat de authenticiteit ervan niet kan worden vastgesteld, zou dit bovendien mogelijk in strijd zijn met het recht op asiel, het verbod van refoulement en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, zoals verankerd in respectievelijk de artikelen 18, 19 en 47 van het Handvest.

25 Ten slotte wijst de verwijzende rechter erop dat in de huidige Nederlandse bestuurlijke praktijk de bevoegde autoriteit bij een eerste verzoek om internationale bescherming rekening houdt met documenten waarvan de authenticiteit niet vaststaat bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het relaas van de verzoeker ter staving van zijn asielverzoek. Alleen wanneer onzekerheid over de authenticiteit van documenten ontstaat in het kader van een volgend verzoek, vormt die onzekerheid een reden voor die autoriteit om onmiddellijk te oordelen dat geen sprake is van nieuwe elementen of bevindingen, wat leidt tot de niet-ontvankelijkheid van een dergelijk verzoek.

26 In deze omstandigheden heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is het door de beslissingsautoriteit van een lidstaat bepalen dat originele documenten nooit nieuwe elementen of bevindingen kunnen zijn indien de authenticiteit van deze documenten niet kan worden vastgesteld verenigbaar met artikel 40, lid 2, [van richtlijn 2013/32], in samenhang gelezen met artikel 4, lid 2, [van richtlijn 2011/95] en artikelen 47 en 52 van het Handvest [...]? Indien dit niet verenigbaar is, maakt het dan nog verschil als bij een volgend verzoek kopieën van documenten of documenten die afkomstig zijn uit een niet objectief verifieerbare bron worden ingebracht door de verzoeker?

2) Moet artikel 40 [van richtlijn 2013/32], gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, [van richtlijn 2011/95], aldus worden uitgelegd dat het de beslissingsautoriteit van een lidstaat is toegestaan om bij de beoordeling van documenten en toekenning van bewijswaarde aan documenten onderscheid te maken tussen documenten die worden overgelegd bij een eerste verzoek en bij een volgend verzoek? Is het een lidstaat toegestaan om bij de overlegging van documenten bij een volgend verzoek geen verdere invulling meer te geven aan de samenwerkingsverplichting als de authenticiteit van die documenten niet kan worden vastgesteld?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

27 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 40, lid 2, van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/95, aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan nationale wetgeving volgens welke elk document dat door een persoon die om internationale bescherming verzoekt ter staving van een volgend verzoek is overgelegd, automatisch wordt beschouwd als een document dat geen „nieuw element of nieuwe bevinding" in de zin van deze bepaling is, wanneer de authenticiteit van dit document niet kan worden vastgesteld of de bron van een dergelijk document niet objectief verifieerbaar is.

28 Ter beantwoording van deze vraag dient in herinnering te worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel vereisen dat de bewoordingen van een bepaling van Unierecht die voor de vaststelling van de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk verwijst naar het recht van de lidstaten, in de regel in de gehele Europese Unie autonoom en op eenvormige wijze worden uitgelegd, niet alleen rekening houdend met de letterlijke formulering van de bepaling, maar ook met de context ervan en de doelstelling van de betrokken regeling [arresten van 25 juni 2020, Ministerio Fiscal (Autoriteit die wellicht verzoeken om internationale bescherming ontvangt), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 14 januari 2021, The International Protection Appeals Tribunal e.a., C-322/19 en C-385/19, EU:C:2021:11, punt 57].

29 Aldus dient in de eerste plaats te worden vastgesteld dat de formulering van artikel 40 van richtlijn 2013/32 geen verduidelijking van het begrip „nieuwe elementen of bevindingen" ter staving van een volgend verzoek bevat.

30 In de tweede plaats dient met betrekking tot de context van deze bepaling te worden opgemerkt dat artikel 40 van richtlijn 2013/32 samen met de artikelen 41 en 42 afdeling IV vormt van hoofdstuk III met het opschrift „Procedures in eerste aanleg". Tot ditzelfde hoofdstuk behoort artikel 31 met het opschrift „Behandelingsprocedure". Artikel 31, leden 1 en 2, bepaalt dat de lidstaten verzoeken om internationale bescherming behandelen in een behandelingsprocedure overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen als bedoeld in hoofdstuk II van deze richtlijn en dat zij voorts ervoor zorgen dat de behandelingsprocedure zo spoedig mogelijk wordt afgerond, onverminderd een behoorlijke en volledige behandeling.

31 Volgens artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32 wordt onder een volgend verzoek verstaan, een verzoek om internationale bescherming dat wordt gekenmerkt door de omstandigheid dat het wordt gedaan nadat een definitieve beslissing over een vorig verzoek is genomen.

32 Aangezien een volgend verzoek als zodanig een verzoek om internationale bescherming vormt, behandelen de lidstaten – op grond van artikel 31, lid 1, van deze richtlijn – een dergelijk verzoek dus overeenkomstig de fundamentele beginselen en waarborgen als bedoeld in hoofdstuk II van deze richtlijn.

33 Wanneer een verzoeker een volgend verzoek om internationale bescherming indient zonder nieuwe bewijzen of argumenten over te leggen, kunnen de lidstaten evenwel – zoals overweging 36 van richtlijn 2013/32 stelt en zoals voortvloeit uit artikel 33, lid 2, van deze richtlijn – een dergelijk verzoek als niet-ontvankelijk afwijzen op grond van het beginsel van het gezag van gewijsde. In een dergelijk geval zou het immers onevenredig zijn om de lidstaten te verplichten een nieuwe volledige onderzoeksprocedure te volgen.

34 Artikel 40, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32 voorziet dan ook in een behandeling van volgende verzoeken in twee stappen. In het kader van de eerste, voorafgaande stap wordt nagegaan of deze verzoeken ontvankelijk zijn, terwijl in de tweede stap die verzoeken ten gronde worden onderzocht.

35 Deze eerste stap omvat eveneens twee fasen, waarbij in elk fase andere, door diezelfde bepaling vastgestelde ontvankelijkheidsvoorwaarden worden onderzocht.

36 Aldus bepaalt artikel 40, lid 2, van richtlijn 2013/32 in de eerste fase dat, om krachtens artikel 33, lid 2, onder d), een beslissing over de ontvankelijkheid van een verzoek om internationale bescherming te nemen, een volgend verzoek eerst aan een voorafgaand onderzoek wordt onderworpen om uit te maken of er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn of door de verzoeker zijn overgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij krachtens richtlijn 2011/95 in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet.

37 Slechts indien er daadwerkelijk sprake is van dergelijke nieuwe elementen of bevindingen ten opzichte van het eerste verzoek om internationale bescherming, wordt in de tweede fase het onderzoek van de ontvankelijkheid van het volgende verzoek voortgezet overeenkomstig artikel 40, lid 3, van deze richtlijn, teneinde na te gaan of die nieuwe elementen en bevindingen de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet.

38 Bijgevolg dient weliswaar te zijn voldaan aan beide ontvankelijkheidsvoorwaarden opdat het volgende verzoek verder wordt behandeld overeenkomstig artikel 40, lid 3, van deze richtlijn, maar dit neemt niet weg dat het gaat om onderscheiden voorwaarden die niet met elkaar mogen worden verward.

39 In casu wenst de verwijzende rechter te vernemen of een document waarvan de authenticiteit en de waarachtigheid niet kunnen worden uitgesloten, „een nieuw element of nieuwe bevinding” in de zin van artikel 40, lid 2, van richtlijn 2013/32 kan vormen, hoewel de authenticiteit van dit document niet kan worden vastgesteld of de bron ervan niet objectief verifieerbaar is.

40 In dit verband dient te worden opgemerkt dat artikel 40, lid 2, van richtlijn 2013/32 geen enkel onderscheid maakt tussen een eerste verzoek om internationale bescherming en een volgend verzoek wat de aard van de elementen of bevindingen betreft die kunnen aantonen dat de verzoeker krachtens richtlijn 2011/95 in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet, zodat de beoordeling van de feiten en omstandigheden ter staving van deze verzoeken in beide gevallen moet worden verricht overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 2011/95.

41 Om te beginnen omschrijft dit artikel 4, lid 2, de relevante elementen ter staving van een verzoek om internationale bescherming als die welke 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”.

42 Vervolgens legt artikel 4, lid 3, onder b), van richtlijn 2011/95 de verplichting op om het verzoek op individuele basis te beoordelen, waarbij onder meer rekening dient te worden gehouden met de door de verzoeker overgelegde relevante documenten, zonder te vereisen dat die documenten noodzakelijkerwijs geauthenticeerd zijn.

43 Ten slotte bepaalt artikel 4, lid 5, van richtlijn 2011/95 dat de verzoeker ondanks het eventuele ontbreken van bewijsmateriaal voor een aantal van zijn verklaringen in het verzoek, geloofwaardig geacht wordt en hem het voordeel van de twijfel wordt gegund, wanneer, ten eerste, de verzoeker een oprechte inspanning heeft geleverd om zijn verzoek te staven, ten tweede, alle relevante elementen waarover de verzoeker beschikt zijn overgelegd, en er een bevredigende verklaring is gegeven omtrent

het ontbreken van andere relevante elementen, ten derde, de verklaringen van de verzoeker samenhangend en aannemelijk zijn bevonden en niet in strijd zijn met beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor zijn verzoek, ten vierde, de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk heeft ingediend, tenzij hij goede redenen kan aanvoeren waarom hij dit heeft nagelaten, en, ten vijfde, vast is komen te staan dat de verzoeker in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd.

44 Hieruit volgt dat elk document dat door de verzoeker ter staving van zijn verzoek om internationale bescherming is overgelegd, moet worden beschouwd als een element van dat verzoek waarmee rekening dient te worden gehouden overeenkomstig artikel 4, lid 1, van richtlijn 2011/95, zodat het feit dat dit document niet kan worden geauthenticeerd of dat er geen objectief verifieerbare bron is, als zodanig niet kan rechtvaardigen dat een dergelijk document wordt uitgesloten van de behandeling waartoe de beslissingsautoriteit dient over te gaan overeenkomstig artikel 31 van richtlijn 2013/32.

45 Bij een volgend verzoek kan het feit dat een document niet is geauthenticeerd dus niet ertoe leiden dat dit verzoek onmiddellijk niet-ontvankelijk wordt verklaard, zonder dat wordt onderzocht of dit document een nieuwe bevinding of een nieuw element vormt en, in voorkomend geval, of het de kans aanzienlijk groter maakt dat de verzoeker krachtens richtlijn 2011/95 in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet.

46 Zoals de advocaat-generaal in wezen in punt 62 van zijn conclusie heeft opgemerkt, wordt een dergelijke uitlegging bevestigd door de omstandigheid dat volgens artikel 31, lid 8, onder e), van richtlijn 2013/32 zelfs valse verklaringen de afwijzing van een verzoek om internationale bescherming slechts rechtvaardigen indien daardoor aan dat verzoek van de verzoeker alle overtuigingskracht wordt ontnomen, hetgeen veronderstelt dat zij eerst ontvankelijk werden geacht en door de bevoegde autoriteit zijn onderzocht.

47 In de derde plaats wordt de uitlegging van artikel 40, lid 2, van richtlijn 2013/32, zoals deze voortvloeit uit de context van deze bepaling, ook bevestigd door de doelstellingen van deze richtlijn.

48 Uit de overwegingen 3, 18 en 25 van richtlijn 2013/32 vloeit immers voort dat deze richtlijn de instelling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel beoogt in het kader waarvan, enerzijds, elke verzoeker daadwerkelijk toegang moet hebben tot de procedures, in de gelegenheid moet worden gesteld met de bevoegde autoriteiten samen te werken en te communiceren om de voor zijn zaak relevante feiten uiteen te zetten, en over voldoende procedurele waarborgen moet beschikken om zijn rechten in alle fasen van de procedure te doen gelden en, anderzijds, zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen inzake verzoeken om internationale bescherming, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling.

49 Voorts blijkt uit overweging 36 van richtlijn 2013/32 dat de procedure voor de toetsing van de ontvankelijkheid van een volgend verzoek tot doel heeft de lidstaten in staat te stellen elk volgend verzoek dat wordt ingediend zonder nieuwe elementen of bevindingen als niet-ontvankelijk af te wijzen teneinde het beginsel van het gezag van gewijsde van een eerdere beslissing te eerbiedigen.

50 Hieruit volgt dat het onderzoek of een volgend verzoek berust op nieuwe elementen of bevindingen in verband met de behandeling van de vraag of de verzoeker krachtens richtlijn 2011/95 in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet, beperkt dient te blijven tot de toetsing van het bestaan van elementen of bevindingen ter staving van dat verzoek die niet werden onderzocht in het kader van de op het vorige verzoek genomen beslissing en waarop die beslissing – die gezag van gewijsde heeft – niet kon worden gebaseerd.

51 Een andere uitlegging van artikel 40, lid 2, van richtlijn 2013/32, volgens welke de beslissingsautoriteit reeds in de fase van toetsing van het bestaan van nieuwe elementen of bevindingen ter staving van het volgende verzoek overgaat tot een beoordeling van die elementen en bevindingen, zou niet alleen

leiden tot verwarring van de verschillende fasen van de behandelingsprocedure van een dergelijk verzoek, maar zou ook indruisen tegen de doelstelling van richtlijn 2013/32 om verzoeken om internationale bescherming zo spoedig mogelijk te behandelen.

52 Evenzo zou een uitlegging van die bepaling volgens welke elk document dat ter staving van een volgend verzoek wordt overgelegd, slechts ontvankelijk is voor zover dit document geauthenticeerd is, afbreuk doen aan de doelstelling van deze richtlijn om een behoorlijke en volledige behandeling van een dergelijk verzoek te waarborgen.

53 Derhalve dient de beoordeling van de beslissingsautoriteit slechts in de tweede fase van toetsing van de ontvankelijkheid van een volgend verzoek, zoals deze is beschreven in punt 37 van het onderhavige arrest, betrekking te hebben op de toetsing of de nieuwe elementen en bevindingen die aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden overgelegd, de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker krachtens richtlijn 2011/95 in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet.

54 Gelet op de voorgaande overwegingen dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 40, lid 2, van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/95, aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan nationale wetgeving volgens welke elk document dat door een persoon die om internationale bescherming verzoekt ter staving van een volgend verzoek is overgelegd, automatisch wordt beschouwd als een document dat geen „nieuw element of nieuwe bevinding" in de zin van deze bepaling is, wanneer de authenticiteit van dit document niet kan worden vastgesteld of de bron van een dergelijk document niet objectief verifieerbaar is.

Tweede vraag

55 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 40 van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 2011/95, aldus moet worden uitgelegd dat, ten eerste, de beoordeling van de bewijzen die worden overgelegd ter staving van een verzoek om internationale bescherming verschillend kan zijn naargelang het gaat om een eerste verzoek of een volgend verzoek en, ten tweede, een lidstaat niet hoeft samen te werken met een verzoeker bij de beoordeling van de relevante elementen van diens volgende verzoek als de verzoeker ter staving van dat verzoek documenten overlegt waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld.

56 De verwijzende rechter stelt deze vraag tegen de achtergrond van de huidige Nederlandse bestuurlijke praktijk die in punt 25 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht en volgens welke de bevoegde autoriteit bij een eerste verzoek rekening houdt met documenten waarvan de authenticiteit niet vaststaat bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het relaas van de verzoeker ter staving van zijn asielverzoek, terwijl bij een volgend verzoek de onzekerheid over de authenticiteit van deze documenten op zich een reden vormt voor die autoriteit om te oordelen dat er geen sprake is van nieuwe elementen of bevindingen, wat automatisch leidt tot de niet-ontvankelijkheid van laatstgenoemd verzoek.

57 Ter beantwoording van deze vraag dient om te beginnen te worden opgemerkt dat uit de artikelen 40 tot en met 42 van richtlijn 2013/32, die betrekking hebben op volgende verzoeken, geenszins blijkt dat het de bedoeling van de Uniewetgever is geweest om lidstaten toe te staan te bepalen dat de beoordeling van de ter staving van een verzoek om internationale bescherming overgelegde bewijzen verschillend kan zijn naargelang het gaat om een eerste verzoek of een volgend verzoek.

58 Integendeel, uit punt 40 van het onderhavige arrest blijkt dat artikel 40, lid 2, van richtlijn 2013/32 geen enkel onderscheid maakt tussen een eerste verzoek en een volgend verzoek wat de elementen of bevindingen betreft die kunnen aantonen dat de verzoeker krachtens richtlijn 2011/95 in aanmerking

komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet, zodat de beoordeling van de feiten en omstandigheden ter staving van deze verzoeken in beide gevallen moet worden verricht overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 2011/95.

59 Dat een eerste verzoek reeds het voorwerp is geweest van een volledige behandeling rechtvaardigt dus weliswaar dat de lidstaten eerst voorafgaand onderzoeken of het volgende verzoek ontvankelijk is gelet op met name het bestaan – ter staving van dat verzoek – van nieuwe elementen of bevindingen in verband met de behandeling van de vraag of de verzoeker krachtens richtlijn 2011/95 in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet, maar deze omstandigheid kan niet tevens rechtvaardigen dat geen beoordeling van die elementen of bevindingen wordt verricht in het kader van dit voorafgaande onderzoek, overeenkomstig artikel 10, lid 3, onder a), van richtlijn 2013/32 en – zoals de advocaat-generaal ook heeft opgemerkt in de punten 65 en 66 van zijn conclusie – overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 2011/95.

60 Voorts bepaalt artikel 4, lid 1, van richtlijn 2011/95 dat de betrokken lidstaat tot taak heeft om de relevante elementen van het verzoek om internationale bescherming in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.

61 Aangezien blijkens punt 44 van het onderhavige arrest ook een document waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld of waarvan de bron niet objectief verifieerbaar is, een element vormt dat ter staving van het verzoek is overgelegd, is de betrokken lidstaat overeenkomstig bovengenoemde bepaling gehouden om dat document in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.

62 Overigens dient in deze context in herinnering te worden gebracht dat het niet noodzakelijk is dat de lidstaat ervan overtuigd is dat het nieuwe document het volgende verzoek afdoende staaft opdat de overlegging van een dergelijk document ertoe kan leiden dat overeenkomstig artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/32 het verzoek verder ten gronde wordt behandeld overeenkomstig hoofdstuk II van deze richtlijn, maar het volstaat dat dit document de kans aanzienlijk groter maakt dat de verzoeker krachtens richtlijn 2011/95 in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet.

63 Gelet op een en ander dient op de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 40 van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 2011/95, aldus moet worden uitgelegd dat, ten eerste, de beoordeling van de bewijzen die worden overgelegd ter staving van een verzoek om internationale bescherming niet verschillend mag zijn naargelang het gaat om een eerste verzoek of een volgend verzoek en, ten tweede, een lidstaat gehouden is samen te werken met een verzoeker bij de beoordeling van de relevante elementen van diens volgende verzoek als de verzoeker ter staving van dat verzoek documenten overlegt waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld.

Kosten

64 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie 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 (Derde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 40, 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, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen**

voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan nationale wetgeving volgens welke elk document dat door een persoon die om internationale bescherming verzoekt ter staving van een volgend verzoek is overgelegd, automatisch wordt beschouwd als een document dat geen „nieuw element of nieuwe bevinding" in de zin van deze bepaling is, wanneer de authenticiteit van dit document niet kan worden vastgesteld of de bron van een dergelijk document niet objectief verifieerbaar is.

2) **Artikel 40 van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 2011/95, moet aldus worden uitgelegd dat, ten eerste, de beoordeling van de bewijzen die worden overgelegd ter staving van een verzoek om internationale bescherming niet verschillend mag zijn naargelang het gaat om een eerste verzoek of een volgend verzoek en, ten tweede, een lidstaat gehouden is samen te werken met een verzoeker bij de beoordeling van de relevante elementen van diens volgende verzoek als de verzoeker ter staving van dat verzoek documenten overlegt waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld.**

Prechal Wahl Biltgen

Rossi Passer

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 juni 2021.

De griffier
A. Calot Escobar

De president van de Derde kamer
A. Prechal