ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

10 juni 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Gemeenschappelijk beleid inzake asiel en subsidiaire bescherming – Richtlijn 2011/95/EU – Voorwaarden voor de verlening van subsidiaire bescherming – Artikel 15, onder c) – Begrip ‚ernstige en individuele bedreiging' van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict – Nationale regeling op grond waarvan er sprake dient te zijn van een minimumaantal burgerslachtoffers (doden en gewonden) in de betrokken regio"

In zaak C-901/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (bestuursrechter in eerste aanleg Baden-Württemberg, Duitsland) bij beslissing van 29 november 2019, ingekomen bij het Hof op 10 december 2019, in de procedure

CF,

DN

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

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: P. Pikamäe,

griffier: D. Dittert, hoofd van een administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 19 november 2020,

gelet op de opmerkingen van:

– CF en DN, vertegenwoordigd door A. Kazak, Rechtsanwältin,

* Procestaal: Duits.

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

– de Franse regering, vertegenwoordigd door E. de Moustier en D. Dubois als gemachtigden,

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en M. Noort als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J. Tomkin en M. Wasmeier als gemachtigden,

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 2, onder f), en artikel 15, onder c), 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).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van twee gedingen tussen enerzijds CF, respectievelijk DN, beiden Afghaanse staatsburgers, en anderzijds de Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland), vertegenwoordigd door de Bundesminister des Innern, für Bau und Heimat (federale minister van Binnenlandse Zaken, Bouwnijverheid en Vaderland, Duitsland), op zijn beurt vertegenwoordigd door de directeur van het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federaal bureau voor migratie en vluchtelingen, Duitsland), over de afwijzing van de door CF en DN ingediende asielaanvragen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 6, 12, 13 en 33 tot en met 35 van richtlijn 2011/95 luiden:

„(6) De conclusies van Tampere houden [...] in dat de bepalingen ten aanzien van de vluchtelingenstatus moeten worden aangevuld met maatregelen inzake subsidiaire vormen van bescherming die eenieder die een dergelijke bescherming behoeft een passende status verlenen.

[...]

(12) Het hoofddoel van deze richtlijn is enerzijds te verzekeren dat de lidstaten gemeenschappelijke criteria toepassen voor de identificatie van personen die werkelijk [internationale] bescherming behoeven en anderzijds ervoor te zorgen dat deze personen in alle lidstaten over bepaalde minimumvoordelen kunnen beschikken.

(13) De onderlinge aanpassing van bepalingen inzake de erkenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus en de subsidiaire bescherming dient ertoe bij te dragen de secundaire migratie van personen die om internationale bescherming verzoeken tussen de lidstaten te beperken, voor zover deze migratie louter door verschillen in de wetgevingen wordt veroorzaakt.

[...]

(33) Tevens dienen normen te worden vastgesteld voor de omschrijving en inhoud van subsidiaire bescherming. De subsidiaire-beschermingsregeling moet de in het [Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951,] vastgelegde regeling ter bescherming van vluchtelingen aanvullen.

(34) Er dienen gemeenschappelijke criteria te worden vastgesteld om degenen die om internationale bescherming verzoeken, als personen te erkennen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen. Deze criteria dienen in overeenstemming te zijn met de internationale verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van instrumenten op het gebied van de mensenrechten en met de bestaande praktijken in de lidstaten.

(35) Gevaren waaraan de bevolking van een land of een deel van de bevolking in het algemeen blootgesteld is, vormen normaliter op zich geen individuele bedreiging die als ernstige schade kan worden aangemerkt.”

4 Artikel 2 van deze richtlijn, met als opschrift „Definities”, bepaalt:

„In deze richtlijn gelden de volgende definities:

a) ‚internationale bescherming’: de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus zoals omschreven in de punten e) en g);

b) ‚persoon die internationale bescherming geniet’: een persoon aan wie de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus is verleend in de zin van punten e) en g);

[...]

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

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

[...]”

5 Artikel 4 van deze richtlijn, met als 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.

[...]

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

a) alle relevante feiten in verband met het land van herkomst op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen [...];

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

c) de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, waartoe factoren behoren zoals achtergrond, geslacht en leeftijd, teneinde te beoordelen of op basis van de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, de daden waaraan hij blootgesteld is of blootgesteld zou kunnen worden, met vervolging of ernstige schade overeenkomen;

[...]

4. Het feit dat de verzoeker in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging of aan ernstige schade, of dat hij rechtstreeks is bedreigd met dergelijke vervolging of dergelijke schade, is een duidelijke aanwijzing dat de vrees van de verzoeker voor vervolging gegrond is en het risico op het lijden van ernstige schade reëel is, tenzij er goede redenen zijn om aan te nemen dat die vervolging of ernstige schade zich niet opnieuw zal voordoen.

[...]”

6 Artikel 8 van deze richtlijn, met als opschrift „Bescherming in het binnenland”, luidt als volgt:

„1. Als onderdeel van de beoordeling van het verzoek om internationale bescherming kunnen de lidstaten vaststellen dat een verzoeker geen behoefte heeft aan internationale bescherming, indien hij in een deel van het land van herkomst:

a) geen gegronde vrees heeft voor vervolging of geen reëel risico op ernstige schade loopt;

b) toegang heeft tot bescherming tegen vervolging of ernstige schade in de zin van artikel 7,

en hij op een veilige en wettige manier kan reizen naar en zich toegang verschaffen tot dat deel van het land, en redelijkerwijs kan worden verwacht dat hij er zich vestigt.

2. Bij de beoordeling of een verzoeker een gegronde vrees heeft voor vervolging of een reëel risico op ernstige schade loopt, of toegang heeft tot bescherming tegen vervolging of ernstige schade in een deel van het land van herkomst overeenkomstig lid 1, houden de lidstaten bij hun beslissing

over het verzoek rekening met de algemene omstandigheden in dat deel van het land en met de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker in overeenstemming met artikel 4. […]”

7 Artikel 15 van richtlijn 2011/95, met als opschrift „Ernstige schade”, luidt als volgt:

„Ernstige schade bestaat uit:

a) de doodstraf of executie; of

b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of

c) ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.”

8 Artikel 18 van deze richtlijn, met als opschrift „Verlening van de subsidiairebeschermingsstatus”, bepaalt:

„De lidstaten verlenen de subsidiairebeschermingsstatus aan een onderdaan van een derde land of staatloze die overeenkomstig de hoofdstukken II en V in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming.”

Duits recht

9 Richtlijn 2011/95 is in Duits recht omgezet bij het Asylgesetz (asielwet, BGBl. 2008 I, blz. 1798), in de versie die gold ten tijde van de feiten van het hoofdgeding (hierna: „AsylG”).

10 § 3e AsylG, met als opschrift „Bescherming in het binnenland”, die de voorwaarden vastlegt waaronder sprake is van een alternatief voor binnenlandse bescherming, bepaalt:

„(1) Aan de vreemdeling wordt de vluchtelingenstatus niet verleend indien hij

1. in een deel van het land van herkomst geen gegronde vrees heeft voor vervolging of op grond van § 3d toegang heeft tot bescherming tegen vervolging, en

2. veilig en legaal kan reizen naar dat deel van het land, hem aldaar onderdak zal worden verleend, en van hem redelijkerwijs kan worden verwacht dat hij er zich vestigt.

(2) Bij de beoordeling of een deel van het land van herkomst voldoet aan de voorwaarden van lid 1, moet overeenkomstig artikel 4 van [richtlijn 2011/95] bij de beslissing op het verzoek rekening worden gehouden met de algemene omstandigheden in dat deel van het land en met de persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling. Daartoe moet nauwkeurige en actuele informatie worden ingewonnen uit relevante bronnen, zoals de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen en het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken.”

11 § 4, leden 1 tot en met 3, AsylG, waarbij de artikelen 2 en 15 van richtlijn 2011/95 in nationaal recht zijn omgezet, stelt de voorwaarden voor de verlening van subsidiaire bescherming als volgt vast:

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

1. doodstraf of executie; of

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

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

[...]

(3) §§ 3c tot en met 3e zijn van overeenkomstige toepassing. De begrippen ‚vervolging', ‚bescherming tegen vervolging' en ‚gegronde vrees voor vervolging' worden vervangen door de begrippen ‚risico op ernstige schade', ‚bescherming tegen ernstige schade' en ‚reëel risico op ernstige schade'; het begrip ‚vluchtelingenstatus' wordt vervangen door het begrip ‚subsidiairebeschermingsstatus'."

Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

12 CF en DN zijn Afghaanse staatsburgers, afkomstig uit de provincie Nangarhar. Het federaal bureau voor migratie en vluchtelingen heeft de door hen ingediende asielaanvragen afgewezen. De beroepen die de betrokkenen daartegen hebben ingesteld bij de bestuursrechters in eerste aanleg van Karlsruhe en Freiburg (Duitsland), zijn verworpen.

13 CF en DN hebben bij het Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (hoogste bestuursrechter van Baden-Württemberg, Duitsland) hoger beroep ingesteld, met het verzoek hun subsidiaire bescherming te verlenen overeenkomstig § 4 AsylG.

14 In deze context wenst die rechter duidelijkheid te verkrijgen over de criteria die moeten worden toegepast voor de verlening van subsidiaire bescherming in geval van ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van „willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict" in de zin van artikel 15, onder c), juncto artikel 2, onder f), van richtlijn 2011/95.

15 Ondanks de verduidelijkingen in zijn arrest van 17 februari 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, punt 35), heeft het Hof zich namelijk nog niet uitgesproken over de criteria aan de hand waarvan moet worden bepaald bij welk geweldsniveau er sprake is van een ernstige en individuele bedreiging als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict. Bovendien is de rechtspraak van de andere rechterlijke instanties op dit gebied niet uniform. In sommige uitspraken wordt overgegaan tot een globale beoordeling op basis van alle omstandigheden van het individuele geval, terwijl in andere uitspraken de analyse voornamelijk is gebaseerd op het aantal burgerslachtoffers.

16 De verwijzende rechter benadrukt met name dat wat de vaststelling betreft dat een persoon – die niet specifiek wordt getroffen op grond van elementen die eigen zijn aan zijn persoonlijke situatie – ernstig en individueel wordt bedreigd, de rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) inzake § 4, lid 1, eerste zin en tweede zin, punt 3, AsylG – waarbij artikel 15, onder c), van voornoemde richtlijn 2011/95 juncto artikel 2, onder f), van deze richtlijn in nationaal recht is omgezet – aanzienlijk afwijkt van de rechtspraak van de rechterlijke instanties van andere lidstaten en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, welke gebaseerd is op een globale beoordeling van de specifieke omstandigheden van het individuele geval.

17 Volgens het Bundesverwaltungsgericht veronderstelt de vaststelling dat er sprake is van een ernstige en individuele bedreiging noodzakelijkerwijs een kwantitatief onderzoek van het „risico op doding of verwonding”, uitgedrukt door de verhouding tussen het aantal slachtoffers in het betrokken gebied en het totale aantal personen dat de bevolking van dat gebied telt, waarbij het resultaat noodzakelijkerwijs een bepaald minimumniveau moet bereiken. Indien dit niveau niet wordt bereikt, is geen enkele aanvullende beoordeling van de omvang van het risico vereist, en kan zelfs een globale beoordeling van de specifieke omstandigheden van het individuele geval niet leiden tot de vaststelling dat er sprake is van een ernstige en individuele bedreiging.

18 Wat de situatie van CF en DN betreft, geeft de verwijzende rechter aan dat hij er niet van overtuigd is dat zij op grond van hun persoonlijke omstandigheden specifiek door het geweld in de provincie Nangarhar worden getroffen. Gelet op de algemene veiligheidssituatie in deze provincie, en met name op het feit dat de regio het toneel is van gevechten tussen verschillende partijen bij het zeer versnipperde conflict (met inbegrip van terroristische groepen), die nauw verbonden zijn met de burgerbevolking, en dat geen enkele partij in staat is de regio daadwerkelijk te controleren of bescherming te bieden aan een burgerbevolking die het slachtoffer is van opstandelingen en regeringsstrijdkrachten, is de verwijzende rechter niettemin van mening dat indien CF en DN daarnaar zouden worden teruggestuurd, zij alleen al door hun aanwezigheid een reëel risico zouden lopen te worden blootgesteld aan het willekeurige geweld dat door dit conflict wordt gegenereerd. Bovendien zouden CF en DN, indien zij naar Afghanistan zouden moeten terugkeren, gelet op hun bijzonder kwetsbare profiel, ook geen aanvaardbaar alternatief toevluchtsoord in het binnenland hebben, aangezien van hen niet in redelijkheid kan worden verwacht dat zij zich in een andere plaats (zoals Kabul, Herat of Mazar-i-Sharif) vestigen.

19 Wanneer zou worden overgegaan tot een globale beoordeling, waarbij ook met andere risicofactoren rekening wordt gehouden, moet volgens de verwijzende rechter derhalve worden vastgesteld dat het huidige geweldsniveau in de provincie Nangarhar zodanig hoog is dat verzoekers in het hoofdgeding, die geen bescherming in het binnenland genieten, alleen al door hun aanwezigheid in het betrokken gebied ernstig zouden worden bedreigd. Indien daarentegen de vaststelling dat er sprake is van ernstige en individuele bedreiging hoofdzakelijk af zou hangen van het aantal burgerslachtoffers, zouden de door voornoemde verzoekers in het hoofdgeding ingediende verzoeken om subsidiaire bescherming moeten worden afgewezen.

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

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

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

Prejudiciële vragen

Eerste vraag

21 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de uitlegging van een nationale regeling volgens welke, in het geval waarin een burger niet specifiek wordt getroffen op grond van elementen die eigen zijn aan zijn persoonlijke situatie, de vaststelling dat er sprake is van een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van die burger als gevolg van „willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict” in de zin van die bepaling afhankelijk is van de voorwaarde dat de verhouding tussen het aantal slachtoffers in het betrokken gebied en het totale aantal personen dat de bevolking van dat gebied telt, een bepaalde drempel bereikt.

22 Ter beantwoording van deze vraag zij eraan herinnerd dat richtlijn 2011/95, die is vastgesteld op de grondslag van met name artikel 78, lid 2, onder b), VWEU, onder meer beoogt een uniforme subsidiairebeschermingsregeling in te voeren. Dienaangaande volgt uit overweging 12 van deze richtlijn dat een van de hoofddoelen ervan is om ervoor te zorgen dat alle lidstaten gemeenschappelijke criteria toepassen voor de identificatie van personen die werkelijk internationale bescherming behoeven (zie arrest van 23 mei 2019, Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 In dit verband blijkt uit artikel 18 van richtlijn 2011/95, gelezen in samenhang met de definitie van „persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt” in artikel 2, onder f), van deze richtlijn en de definitie van „subsidiairebeschermingsstatus” in artikel 2, onder g), ervan, dat de daarin bedoelde subsidiairebeschermingsstatus in beginsel moet worden verleend aan elke derdelander of staatloze die, indien hij wordt teruggestuurd naar zijn land van herkomst of naar het land waar hij gewoonlijk verbleef, een reëel risico loopt op ernstige schade in de zin van artikel 15 van deze richtlijn (zie arrest van 23 mei 2019, Bilali, C-720/17, EU:C:2019:448, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

24 Tevens zij eraan herinnerd dat, zoals de advocaat-generaal in punt 16 van zijn conclusie heeft opgemerkt, richtlijn 2011/95 richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PB 2004, L 304, blz. 12), met ingang van 21 december 2013 heeft ingetrokken en vervangen, en dat deze wetswijziging niet heeft geleid tot enige wijziging van de juridische regeling voor de verlening van subsidiaire bescherming, ook niet van de nummering van de betrokken bepalingen. De bewoordingen van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 zijn dus volstrekt identiek aan die van artikel 15, onder c), van richtlijn 2004/83, zodat de rechtspraak inzake deze tweede bepaling relevant is voor de uitlegging van de eerste [zie in die zin arrest van 13 januari 2021, Bundesrepublik Deutschland (Vluchtelingenstatus van een staatloze Palestijn), C-507/19, EU:C:2021:3, punt 37].

25 Artikel 15 van richtlijn 2011/95 kent drie soorten „ernstige schade” die door hun kenmerken tot gevolg kunnen hebben dat aan personen die deze schade lijden subsidiaire bescherming wordt verleend. Wat betreft de gronden onder a), te weten „doodstraf of executie”, en onder b), te weten het gevaar van „foltering of onmenselijke behandeling”, heeft deze „ernstige schade” betrekking op situaties waarin degene die om subsidiaire bescherming verzoekt, specifiek wordt blootgesteld aan het risico op een bepaald soort schade (arrest van 17 februari 2009, Elgafaji, C-465/07, EU:C:2009:94, punt 32).

26 Zoals het Hof heeft gepreciseerd, heeft de in artikel 15, onder c), van deze richtlijn gedefinieerde schade, bestaande in een „ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon” van de verzoeker, daarentegen betrekking op een „algemener” risico op schade dan de risico’s die onder a) en b) van dat artikel worden genoemd. Zo wordt hier in ruimere zin gedoeld op een „bedreiging van het leven of de persoon” van een burger, en niet op bepaalde gewelddadigheden. Bovendien is deze bedreiging inherent aan een algemene situatie van gewapend conflict die tot „willekeurig geweld” leidt, hetgeen inhoudt dat het geweld gericht kan zijn tegen personen ongeacht hun persoonlijke situatie (arrest van 17 februari 2009, Elgafaji, C-465/07, EU:C:2009:94, punten 33 en 34).

27 Met andere woorden, en zoals de advocaat-generaal in punt 20 van zijn conclusie heeft opgemerkt, de vaststelling dat er sprake is van een „ernstige en individuele bedreiging” in de zin van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95, is niet afhankelijk van de voorwaarde dat de persoon die om subsidiaire bescherming verzoekt, aantoont dat hij specifiek wordt getroffen op grond van elementen die eigen zijn aan zijn persoonlijke situatie.

28 In die context moet de term „individuele” namelijk aldus worden opgevat dat deze ook betrekking heeft op schade die wordt toegebracht aan burgers ongeacht hun identiteit, wanneer het niveau van willekeurig geweld in het aan de gang zijnde gewapende conflict - dat wordt beoordeeld door de bevoegde nationale autoriteiten waarbij een verzoek om subsidiaire bescherming is ingediend of door de rechters van een lidstaat bij wie beroep is ingesteld tegen de afwijzing van een dergelijk verzoek - dermate hoog is dat er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat een burger die terugkeert naar het betrokken land of, in voorkomend geval, naar het betrokken gebied, alleen al door zijn aanwezigheid in dat land of gebied een reëel risico op de in artikel 15, onder c), van de richtlijn bedoelde ernstige bedreiging zou lopen (arrest van 17 februari 2009, Elgafaji, C-465/07, EU:C:2009:94, punt 35).

29 Zoals in punt 18 van het onderhavige arrest is opgemerkt, is de verwijzende rechter in casu niet tot de overtuiging gekomen dat verzoekers in het hoofdgeding wegens hun persoonlijke situatie specifiek door het geweld in de provincie Nangarhar worden getroffen. Hij is daarentegen wel van oordeel dat verzoekers in het hoofdgeding, gelet op de algemene veiligheidssituatie in die provincie, indien zij daarnaar zouden worden teruggestuurd, alleen al op grond van hun aanwezigheid een reëel risico zouden lopen op een ernstige en individuele bedreiging als gevolg van het door het conflict veroorzaakte willekeurige geweld.

30 Zoals ook in punt 17 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, veronderstelt de vaststelling van een dergelijke ernstige en individuele bedreiging volgens de rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht echter noodzakelijkerwijs een kwantitatieve beoordeling van het „risico van overlijden en verwonding”, dat tot uitdrukking komt in de verhouding tussen het aantal slachtoffers in het betrokken gebied en het totale aantal personen dat de bevolking van dat gebied telt, die noodzakelijkerwijs een bepaald minimumniveau moet bereiken. Indien dit minimumniveau niet wordt bereikt, worden de specifieke omstandigheden van het concrete geval niet globaal beoordeeld.

31 Dienaangaande moet enerzijds worden vastgesteld dat het door het Bundesverwaltungsgericht gehanteerde criterium waarbij de vaststelling dat er sprake is van een „ernstige en individuele bedreiging” in de zin van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 veronderstelt dat het aantal slachtoffers dat reeds is vastgesteld een bepaalde drempel bereikt ten opzichte van de gehele bevolking in het betrokken gebied, stellig relevant kan worden geacht om uit te maken of er van een dergelijke bedreiging sprake is.

32 Wanneer een naar verhouding groot deel van het totale aantal burgers in de betrokken regio daadwerkelijk slachtoffer is van de door partijen bij het conflict gepleegde gewelddaden tegen het leven of de fysieke integriteit, kan immers redelijkerwijs worden geconcludeerd dat er in de toekomst nog meer burgerslachtoffers in de regio zouden kunnen vallen. Op basis van een dergelijke vaststelling kan dus worden aangetoond dat er sprake is van een ernstige bedreiging als bedoeld in artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95.

33 Anderzijds kan diezelfde vaststelling niet het enige criterium zijn om te bepalen of er sprake is van een „ernstige individuele bedreiging” in de zin van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95. In het bijzonder kan het ontbreken van een dergelijke vaststelling op zich niet volstaan om het risico van een dergelijke bedreiging in de zin van deze bepaling systematisch en onder alle omstandigheden uit te sluiten, en kan dit dus niet automatisch en zonder uitzondering leiden tot uitsluiting van de subsidiaire bescherming.

34 Een dergelijke benadering zou immers in de eerste plaats indruisen tegen de doelstellingen van richtlijn 2011/95, die ertoe strekken eenieder die subsidiaire bescherming behoeft, die bescherming te verlenen. Zoals blijkt uit de overwegingen 6 en 12 van deze richtlijn is het hoofddoel ervan met name ervoor te zorgen dat alle lidstaten gemeenschappelijke criteria toepassen voor de identificatie van personen die werkelijk internationale bescherming behoeven, door hun een passende status te verlenen.

35 De systematische toepassing door de bevoegde autoriteiten van een lidstaat van één enkel kwantitatief criterium – waarvan de betrouwbaarheid twijfelachtig kan zijn, gezien de concrete moeilijkheid om in de buurt van gebieden waar een gewapend conflict heerst objectieve en onafhankelijke informatiebronnen te vinden met betrekking tot bijvoorbeeld het minimumaantal gewonde of overleden burgerslachtoffers - om de verlening van subsidiaire bescherming te

weigeren, kan ertoe leiden dat de nationale autoriteiten in strijd met de op de lidstaten rustende verplichting tot identificatie van personen die werkelijk subsidiaire bescherming behoeven, weigeren internationale bescherming te verlenen.

36 In de tweede plaats zou een dergelijke uitlegging verzoekers om internationale bescherming ertoe kunnen aanzetten naar lidstaten te reizen die geen, of een lagere, drempel van een bepaald aantal reeds gevallen slachtoffers hanteren, hetgeen een praktijk van *forum shopping*, gericht op het omzeilen van de regels van richtlijn 2011/95, in de hand zou kunnen werken. Er zij evenwel aan herinnerd dat, zoals in overweging 13 van die richtlijn wordt gesteld, „[d]e onderlinge aanpassing van bepalingen inzake de erkenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus en de subsidiaire bescherming [...] ertoe bij [dient] te dragen de secundaire migratie van personen die om internationale bescherming verzoeken tussen de lidstaten te beperken”, voor zover deze migratie louter door verschillen in de wetgevingen wordt veroorzaakt.

37 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de uitlegging van een nationale regeling volgens welke, in het geval waarin een burger niet specifiek wordt getroffen op grond van elementen die eigen zijn aan zijn persoonlijke situatie, de vaststelling dat er sprake is van een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van die burger als gevolg van „willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict” in de zin van die bepaling afhankelijk is van de voorwaarde dat de verhouding tussen het aantal slachtoffers in het betrokken gebied en het totale aantal personen dat de bevolking van dat gebied telt, een bepaalde drempel bereikt.

Tweede vraag

38 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat, om uit te maken of er sprake is van een „ernstige en individuele bedreiging” in de zin van deze bepaling, alle omstandigheden van het concrete geval globaal in aanmerking moeten worden genomen en, indien dit niet het geval is, aan welke andere vereisten daarvoor moet worden voldaan.

39 Voor de beantwoording van deze vraag moet om te beginnen worden vastgesteld dat, zoals de advocaat-generaal in punt 56 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, het begrip „ernstige en individuele bedreiging” tegen het leven of de persoon van degene die om subsidiaire bescherming verzoekt in de zin van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95, ruim moet worden uitgelegd.

40 Om te bepalen of er sprake is van een „ernstige en individuele bedreiging” in de zin van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95, moeten dan ook alle relevante omstandigheden van het concrete geval, met name die welke de situatie in het land van herkomst van de verzoeker kenmerken, globaal in aanmerking worden genomen.

41 Met betrekking tot een verzoek om internationale bescherming dat is ingediend op grond van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95, vloeit uit artikel 4, lid 3, van die richtlijn immers voort dat een dergelijk verzoek, ook al wordt daarin geen melding gemaakt van elementen die eigen zijn aan de situatie van de verzoeker, individueel moet worden beoordeeld, waarbij rekening moet worden gehouden met een reeks van elementen.

42 Tot die elementen behoren met name volgens artikel 4, lid 3, onder a), van deze richtlijn „alle relevante feiten in verband met het land van herkomst op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen”.

43 Meer in het bijzonder kan, zoals de advocaat-generaal in wezen heeft opgemerkt in de punten 56 en 59 van zijn conclusie, ook rekening worden gehouden met onder meer de intensiteit van de gewapende confrontaties, het organisatieniveau van de betrokken strijdkrachten en de duur van het conflict, als elementen die in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van het reële risico op ernstige schade in de zin van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 (zie in die zin arrest van 30 januari 2014, Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39, punt 35), alsook met andere elementen, zoals de geografische omvang van de situatie van willekeurig geweld, de daadwerkelijke bestemming van de verzoeker in geval van terugzending naar het betrokken land of gebied en het eventueel opzettelijke geweld dat door de strijdende partijen wordt uitgeoefend tegen burgers.

44 Hieruit volgt dat de systematische toepassing door de bevoegde autoriteiten van een lidstaat van een criterium zoals een minimumaantal gewonde of overleden burgerslachtoffers, om de intensiteit van een gewapend conflict te bepalen, zonder alle relevante omstandigheden te onderzoeken die kenmerkend zijn voor de situatie in het land van herkomst van de persoon die om subsidiaire bescherming verzoekt, een schending vormt van de bepalingen van richtlijn 2011/95, aangezien dit ertoe kan leiden dat de nationale autoriteiten in strijd met de op de lidstaten rustende verplichting tot identificatie van personen die werkelijk subsidiaire bescherming behoeven, weigeren deze bescherming te verlenen.

45 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat, om uit te maken of er sprake is van een „ernstige en individuele bedreiging” in de zin van deze bepaling, alle omstandigheden van het concrete geval, met name die welke kenmerkend zijn voor de situatie in het land van herkomst van de verzoeker, globaal in aanmerking moeten worden genomen.

Kosten

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

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 15, onder c), 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 de uitlegging van een nationale regeling volgens welke, in het geval waarin een burger niet specifiek wordt getroffen op grond van elementen die eigen zijn aan zijn persoonlijke situatie, de vaststelling dat er sprake is van een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van die burger als gevolg van „willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict” in de zin van die**

bepaling afhankelijk is van de voorwaarde dat de verhouding tussen het aantal slachtoffers in het betrokken gebied en het totale aantal personen dat de bevolking van dat gebied telt, een bepaalde drempel bereikt.

2) **Artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 moet aldus worden uitgelegd dat, om uit te maken of er sprake is van een „ernstige en individuele bedreiging” in de zin van deze bepaling, alle omstandigheden van het concrete geval, met name die welke kenmerkend zijn voor de situatie in het land van herkomst van de verzoeker, globaal in aanmerking moeten worden genomen.**

ondertekeningen