CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
P. CRUZ VILLALÓN
van 3 september 2015 [1]

Zaak C-239/14

Abdoulaye Amadou Tall
tegen
Centre public d'action sociale de Huy (CPAS de Huy)

[verzoek van het tribunal du travail de Liège, division Huy (België), om een prejudiciële beslissing]

„Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid — Grenzen, asiel en immigratie — Immigratiebeleid — Meervoudige asielaanvragen — Artikel 39 van richtlijn 2005/85/EG — Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie — Opeenvolgende asielaanvragen — Weigering — Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel — Beroep zonder schorsende werking"

1. In de context van een beroep tegen de niet-inoverwegingneming van een meervoudige asielaanvraag wordt het Hof van Justitie opnieuw verzocht om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 39 van richtlijn 2005/85/EG [2], waarover de Grote kamer zich in de zaak Abdida [3] aldus heeft uitgesproken dat dit richtsnoeren biedt om de verwijzende rechter een antwoord te verschaffen. De in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling is evenwel met terugwerkende kracht aldus gewijzigd dat beroepen tegen weigeringen van opeenvolgende asielaanvragen op dezelfde wijze worden behandeld als beroepen tegen de weigering van de eerste aanvraag. Hierdoor is de onderhavige prejudiciële vraag mijns inziens definitief zonder voorwerp geraakt, en is een inhoudelijk antwoord dan ook irrelevant.

I – Toepasselijke bepalingen

A – *Unierecht*

1. Richtlijn 2005/85

2. In overweging 15 van richtlijn 2005/85 staat te lezen dat „[i]ndien een asielzoeker een volgend verzoek indient zonder nieuwe bewijzen of argumenten voor te leggen, zou het onevenredig zijn de lidstaten te verplichten een volledige nieuwe onderzoeksprocedure te volgen. In dat geval moeten de lidstaten kunnen kiezen uit procedures die uitzonderingen bevatten op de waarborgen waarop de asielzoeker gewoonlijk recht heeft".

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — 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 L 326, blz. 13).

3 — Arrest van 18 december 2014, C-562/13, EU:C:2014:2453.

3. In overweging 27 van die richtlijn heet het dat „[k]rachtens een fundamenteel beginsel van het Gemeenschapsrecht [...] tegen beslissingen inzake een asielverzoek en inzake de intrekking van de vluchtelingenstatus een daadwerkelijk rechtsmiddel [moet] openstaan voor een rechterlijke instantie in de zin van artikel 234 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Of het om een daadwerkelijk rechtsmiddel gaat, hangt, ook wat het onderzoek van de relevante feiten betreft, af van het – als één geheel beschouwde – bestuurlijke en justitiële systeem van elke lidstaat".

4. Artikel 32 van richtlijn 2005/85 luidt:

„1. Indien een persoon die in een lidstaat asiel heeft aangevraagd, aldaar verdere verklaringen heeft afgelegd of een volgend verzoek heeft ingediend, kan deze lidstaat deze verdere verklaringen of de elementen van het volgende verzoek onderzoeken 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. Voorts kunnen de lidstaten een specifieke procedure zoals bedoeld in lid 3 toepassen wanneer een persoon een volgend asielverzoek indient:

a) nadat het vorige verzoek werd ingetrokken of ervan is afgezien op grond van artikel 19 of 20,

b) nadat een beslissing is genomen over het vorige verzoek. De lidstaten kunnen tevens beslissen deze procedure niet eerder toe te passen dan nadat een definitieve beslissing is genomen.

3. Een volgend asielverzoek moet eerst aan een voorafgaand onderzoek worden onderworpen om uit te maken of er, sinds de intrekking van het vorige verzoek of na de in lid 2, onder b), bedoelde beslissing inzake dit verzoek, nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn of door de asielzoeker zijn voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als vluchteling in aanmerking komt overeenkomstig richtlijn 2004/83/EG.

4. Indien na het in lid 3 bedoelde voorafgaande onderzoek nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn of door de asielzoeker zijn voorgelegd die de kans aanzienlijk groter maken dat de asielzoeker voor erkenning als vluchteling in aanmerking komt krachtens richtlijn 2004/83/EG, wordt het verzoek verder behandeld overeenkomstig hoofdstuk II.

5. De lidstaten kunnen overeenkomstig hun nationale wetgeving een hernieuwd verzoek verder behandelen wanneer er andere redenen zijn om een procedure te heropenen.

6. De lidstaten kunnen besluiten het verzoek enkel verder te behandelen indien de betrokken asielzoeker buiten zijn toedoen de in de leden 3, 4 en 5 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 39 uit te oefenen.

[...]".

5. Artikel 34, lid 2, van richtlijn 2005/85 bepaalt dat „[d]e lidstaten [...] in hun interne recht regels inzake het voorafgaande onderzoek ingevolge artikel 32 [kunnen] neerleggen" en preciseert dat „[d]e regels [...] de toegang voor asielzoekers tot een nieuwe procedure niet onmogelijk [mogen] maken en evenmin [mogen] leiden tot daadwerkelijke ontzegging of vergaande inperking van een dergelijke toegang".

6. In artikel 39 van die richtlijn is bepaald:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat voor asielzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat tegen:

[...]

iii) [een beslissing] om een behandeling niet uit te voeren overeenkomstig artikel 36;

c) een beslissing om het hernieuwde verzoek niet opnieuw te behandelen overeenkomstig de artikelen 32 en 34;

[...]

2. De lidstaten stellen termijnen en andere vereiste voorschriften vast opdat de asielzoeker zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel krachtens lid 1 kan uitoefenen.

3. De lidstaten stellen in voorkomend geval voorschriften overeenkomstig hun internationale verplichtingen vast betreffende:

a) de vraag, of het rechtsmiddel overeenkomstig lid 1 tot gevolg moet hebben dat asielzoekers in afwachting van de uitkomst in de betrokken lidstaat mogen blijven, en

b) de mogelijkheid van een rechtsmiddel of beschermende maatregelen wanneer het rechtsmiddel overeenkomstig lid 1 niet het gevolg heeft dat asielzoekers in afwachting van de uitkomst in de betrokken lidstaat mogen blijven. De lidstaten kunnen ook voorzien in een rechtsmiddel van rechtswege [...]”.

2. Richtlijn 2013/32 [4]

7. Artikel 41 van richtlijn 2013/32/EU luidt als volgt:

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

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

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

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

2. In de in lid 1 bedoelde gevallen kunnen de lidstaten ook:

[...]

4 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking) (PB L 180, blz. 60).

c) afwijken van artikel 46, lid 8.”

8. Artikel 46 van richtlijn 2013/32 bepaalt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat voor verzoekers een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie openstaat tegen:

a) een beslissing die inzake hun verzoek om internationale bescherming is gegeven, met inbegrip van een beslissing:

   i) om een verzoek als ongegrond te beschouwen met betrekking tot de vluchtelingenstatus en/of de subsidiairebeschermingsstatus;

   ii) om een verzoek als niet-ontvankelijk te beschouwen overeenkomstig artikel 33, lid 2;

   iii) aan de grens of in de transitzones van een lidstaat zoals omschreven in artikel 43, lid 1;

   iv) om een behandeling niet uit te voeren krachtens artikel 39;

b) een weigering om de behandeling van een verzoek na de onderbreking ervan overeenkomstig de artikelen 27 en 28 te hervatten;

c) een beslissing tot intrekking van de internationale bescherming krachtens artikel 45.

[...]

3. Teneinde aan lid 1 te voldoen, zorgen de lidstaten ervoor dat een daadwerkelijk rechtsmiddel een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95/EU, zulks ten minste in beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg.

4. De lidstaten stellen redelijke termijnen en andere vereiste voorschriften vast opdat de verzoeker zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel krachtens lid 1 kan uitoefenen. De termijnen maken het uitoefenen van dit recht niet onmogelijk of uiterst moeilijk.

[...]

5. Onverminderd lid 6 staan de lidstaten de verzoekers toe om op het grondgebied te blijven tot de termijn waarbinnen zij hun recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel kunnen uitoefenen, verstreken is en, wanneer dat recht binnen de termijn werd uitgeoefend, in afwachting van de uitkomst van het rechtsmiddel.

6. In het geval van een beslissing om:

a) een verzoek als kennelijk ongegrond te beschouwen overeenkomstig artikel 32, lid 2, of als ongegrond na behandeling overeenkomstig artikel 31, lid 8 [...];

b) een verzoek als niet-ontvankelijk te beschouwen krachtens artikel 33, lid 2, onder a), b) of d);

c) het opnieuw in behandeling nemen van het dossier van de verzoeker te weigeren nadat de behandeling ervan overeenkomstig artikel 28 is beëindigd, of

d) een verzoek niet of niet volledig te behandelen overeenkomstig artikel 39,

is een rechterlijke instantie bevoegd om, op verzoek van de betrokken verzoeker of ambtshalve, uitspraak te doen over de vraag of de verzoeker op het grondgebied van de lidstaat mag blijven, indien deze beslissing resulteert in een beëindiging van het recht van de verzoeker om in de lidstaat te blijven, en het nationale recht in dergelijke gevallen niet voorziet in het recht om in de lidstaat te blijven in afwachting van de uitkomst van het rechtsmiddel.

[...]

8. De lidstaten staan de verzoeker toe om op het grondgebied te blijven in afwachting van de uitkomst van de in de leden 6 en 7 bedoelde procedure om te bepalen of de verzoeker al dan niet op het grondgebied mag blijven.

[...]".

B – *Nationaal recht*

9. Artikel 6, § 1, van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers (hierna: „opvangwet") bepaalt: „Onverminderd de toepassing van [de] artikelen 4, 4/1 en 35/2 van de huidige wet, geldt het [recht op materiële hulp] voor elke asielzoeker vanaf de indiening van zijn asielaanvraag en is van kracht gedurende de hele asielprocedure. In het geval van een negatieve beslissing genomen na afloop van de asielprocedure, eindigt de materiële hulp wanneer de uitvoeringstermijn van het bevel om het grondgebied te verlaten, betekend aan de asielzoeker, verstreken is [...]".

10. In artikel 4 van de opvangwet is bepaald dat „[h]et Agentschap [...] middels een individueel gemotiveerde beslissing [kan] beslissen dat de asielzoeker die een tweede asielaanvraag indient, geen beroep kan doen op artikel 6, § 1, van deze wet, tijdens het onderzoek van de aanvraag, zolang het dossier door de Dienst Vreemdelingenzaken niet is doorgestuurd naar het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen [...]".

11. Artikel 57, § 2, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (hierna: „OCMW-wet") bepaalt: „[...] De maatschappelijke dienstverlening aan een vreemdeling die werkelijk steuntrekkende was op het ogenblik dat hem een uitvoerbaar bevel om het grondgebied te verlaten werd betekend, wordt, met uitzondering van de dringende medische hulpverlening, stopgezet de dag dat de vreemdeling daadwerkelijk het grondgebied verlaat, en ten laatste de dag van het verstrijken van de termijn van het bevel om het grondgebied te verlaten. [...]"

12. Overeenkomstig artikel 39/1 junctis de artikelen 39/2, lid 1, derde alinea, 39/76, 39/82, lid 4, tweede alinea, en 57/6/2, van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (hierna: „wet van 1980"), in de versie die van toepassing is op de litigieuze feiten, kunnen tegen de beslissing tot niet-inoverwegingneming van een meervoudige asielaanvraag enkel de beroepen tot nietigverklaring en tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden ingesteld.

13. Krachtens de wet van 10 april 2014 houdende diverse bepalingen met betrekking tot de procedure voor de Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en voor de Raad van State (hierna: „wet van 2014") hebben de beroepen tegen weigeringen van opeenvolgende asielaanvragen vanaf de inwerkingtreding van deze wet, op 31 mei 2014, schorsende werking en heeft de rechter daarbij volledige rechtsmacht. Volgens de overgangsbepalingen van de wet van 2014 is deze nieuwe wettelijke regeling ook van toepassing op vóór de inwerkingtreding van de wet van 2014 ingestelde beroepen waarop nog geen definitieve beslissing is genomen.

II – Feiten

14. Abdoulaye Amadou Tall, Senegalees onderdaan, diende in België een asielaanvraag in, die werd geweigerd bij beslissing van 12 november 2013. Tegen deze weigering stelde hij beroep in bij de Raad van State, die dit beroep bij beslissing van 10 januari 2014 niet-ontvankelijk verklaarde.

15. Op 16 januari 2014 heeft hij een tweede asielaanvraag ingediend, die op 23 januari 2014 is afgesloten met een beslissing tot niet-inoverwegingneming van het Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen, waarbij Tall op 10 februari 2014 het bevel kreeg om het Belgische grondgebied te verlaten.

16. Tall kreeg vanaf 17 maart 2011 sociale bijstand van het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn van Hoei (hierna: „OCMW van Hoei"). Naar aanleiding van de niet-inoverwegingneming van de tweede asielaanvraag besliste het OCMW van Hoei om die steun met ingang van 10 januari 2014 in te trekken.

17. Tall stelde twee beroepen in. Een eerste beroep, van 19 februari 2014, was gericht tegen de niet-inoverwegingneming van zijn tweede asielaanvraag. Een tweede beroep, van 27 februari 2014, was gericht tegen de beslissing van het OCMW van Hoei. Daarin kwam hij op tegen de ongelijke behandeling van de beroepen tegen de niet-inoverwegingnemingen van asielaanvragen naargelang het gaat om eerste aanvragen dan wel opeenvolgende aanvragen, en stelde hij dat hij in dit tweede geval niet beschikte over een daadwerkelijk rechtsmiddel.

18. Het tribunal du travail de Liège, division Huy, heeft het beroep tegen de beslissing van het OCMW van Hoei op een niet nader gepreciseerde datum toegewezen op grond dat de sociale bijstand pas kon worden ingetrokken vanaf het verstrijken van de bij het bevel om het nationale grondgebied te verlaten toegestane termijn voor het vrijwillig verlaten van dit grondgebied. Het OCMW van Hoei werd dan ook veroordeeld om Tall de sociale bijstand voor de periode van 10 januari 2014 tot en met 17 februari 2014 uit te keren.

19. Wat de sociale bijstand vanaf 18 februari 2014 betreft, is het tribunal du travail van oordeel dat Tall tegen de beslissing tot niet-inoverwegingneming van zijn twee asielaanvraag enkel beschikt over een beroep tot nietigverklaring en over de mogelijkheid tot het verzoeken om maatregelen tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid, die niet volstaan ter waarborging van het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel, aangezien de verzoekers tijdens die gerechtelijke procedures noch een verblijfsrecht noch recht op materiële hulp hebben.

III – Prejudiciële vraag

20. In deze omstandigheden verzoekt het tribunal du travail om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Krachtens artikel 39/1 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, gelezen in samenhang met de artikelen 39/2, § 1, derde alinea, 39/76, 39/82, § 4, tweede alinea, onder d), en 57/6/2, van diezelfde wet, kunnen tegen een beslissing tot niet-inoverwegingneming van een meervoudige asielaanvraag enkel de beroepen tot nietigverklaring en tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden ingesteld. Zijn deze beroepen, gelet op het feit dat de rechter daarbij niet over volle rechtsmacht beschikt, zij geen schorsende werking hebben en de asielzoeker tijdens het onderzoek ervan noch een verblijfsrecht noch recht op materiële hulp heeft, verenigbaar met de vereisten van artikel 47 van het

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 39 van richtlijn 2005/85 van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, die voorzien in een recht op een doeltreffende voorziening in rechte?"

21. De verwijzende rechter is van oordeel dat Tall overeenkomstig de op het onderhavige geval toepasselijke nationale wetgeving met ingang van 18 februari 2014 niet langer in aanmerking komt voor de materiële hulp waarop hij tot dan toe recht had als asielzoeker. Dit is één van de gevolgen van beroepen tegen beslissingen tot weigering van een tweede asielaanvraag, die in dit opzicht verschillen van beroepen tegen de weigering van een eerste asielaanvraag, hetgeen kan impliceren dat degenen die beroep instellen tegen weigeringen van opeenvolgende asielaanvragen in vergelijking met degenen die beroep instellen tegen de weigering van de eerste asielaanvraag worden gediscrimineerd en bovendien hun recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel aangetast zien, aangezien hun het recht op verblijf en op de noodzakelijke materiële hulp om het betrokken beroep in te stellen, wordt ontzegd.

IV – Procesverloop voor het Hof van Justitie

22. Bij de procedure zijn betrokken Tall, het OCMW van Hoei, het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (hierna: „Fedasil"), de Belgische en de Hongaarse regering, en de Europese Commissie. Met uitzondering van de Hongaarse regering en het OCMW van Hoei zijn zij allen verschenen ter terechtzitting van 6 mei 2015, tijdens dewelke het Hof van Justitie hen heeft uitgenodigd om opmerkingen in te dienen over de mogelijke gevolgen van de zaak Abdida [5] voor het antwoord op de prejudiciële vraag van de verwijzende rechter.

V – Argumenten

23. Tall betoogt dat het beroep dat naar Belgisch recht openstaat tegen weigeringen van opeenvolgende asielaanvragen niet de waarborgen van doeltreffendheid biedt als vereist door artikel 47 van het Handvest en artikel 39 van richtlijn 2005/85, te weten: schorsende werking, volledige rechtsmacht en toegankelijkheid in de praktijk.

24. Het Belgische Grondwettelijk Hof zou in die zin hebben geoordeeld in arrest nr. 1/2014 van 16 januari 2014, dat de nationale wetgever bracht tot vaststelling van de wet van 2014, krachtens dewelke beroepen tegen weigeringen van opeenvolgende asielaanvragen met ingang van 31 mei 2014 schorsende werking hebben en volledige rechtsmacht impliceren.

25. Aangaande de gevolgen voor het onderhavige geval van de in de Abdida-zaak ontwikkelde leer, beantwoordt Tall de vraag in bevestigende zin op grond dat zowel de aan de wet van 2014 voorafgaande wetgeving als de wet van 2014 zelf overeenkomstig die rechtspraak onverenigbaar is met het Unierecht.

26. Het OCMW van Hoei voert aan dat de prejudiciële vraag ten gevolge van de wet van 2014 zonder voorwerp is geworden, aangezien de overgangsbepalingen van die wet bepalen dat de nieuwe regeling ook van toepassing is op vóór de inwerkingtreding van die wet ingestelde beroepen waarop nog niet definitief is beslist, zoals het beroep van Tall.

5 — C-562/13, EU:C:2014:2453.

27. Zowel Fedasil als de Belgische regering schaart zich achter het standpunt van het OCMW van Hoei, waarbij de Belgische regering stelt dat de prejudiciële vraag overeenkomstig de rechtspraak van het Hof van Justitie niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Voorts geeft deze regering aan dat Tall op 4 juli 2014 werd uitgenodigd om een nieuw beroep in te stellen, waarvan de behandeling zou worden afgestemd op de wet van 2014, en waarbij hem werd meegegeven dat indien hij geen ander beroep zou instellen, het nog aanhangige beroep in ieder geval ook overeenkomstig de wet van 2014 zou worden behandeld.

28. Aangaande de in de Abdida-zaak ontwikkelde leer meent de Belgische regering dat deze geen toepassing kan vinden, aangezien het in dat geval niet ging om richtlijn 2005/85 maar om de zogeheten „terugkeerrichtlijn”[6], terwijl Tall een asielzoeker was en nog steeds is.

29. De Hongaarse regering betoogt dat de litigieuze nationale wetgeving niet onverenigbaar is met het Unierecht. Naar haar mening ontnemen de kenmerken van het betrokken beroep Tall geen daadwerkelijk rechtsmiddel, aangezien rekening is te houden met het feit dat de in richtlijn 2005/85 vastgestelde procedures, zoals is geoordeeld in de zaak Samba Diouf[7], minimumnormen uitmaken, waarbij de lidstaten over een beoordelingsmarge beschikken om deze aan te passen aan de bijzonderheden van het nationale recht.

30. Voorts voert de Hongaarse regering aan dat richtlijn 2013/32 preciezere bepalingen bevat inzake het recht op een doeltreffend rechtsmiddel bij opeenvolgende asielaanvragen, door te voorzien in voorschriften die volgens deze regering bevestigen dat opeenvolgende aanvragen op het punt van de regeling van beroepen, in tegenstelling tot initiële aanvragen, een bijzonder karakter vertonen.

31. Subsidiair verwijst de Commissie naar de onderliggende vraag door aan te geven dat de in punt 61 van het arrest Samba Diouf[8] ontwikkelde leer naar haar oordeel volledig toepassing vindt bij het voorafgaande onderzoek van een latere aanvraag en bij de beslissing tot niet-inoverwegingneming van deze aanvraag op de gronden van artikel 32, leden 3 en 4, van richtlijn 2005/85. Volgens de Commissie vereist de doeltreffendheid van de beroepsprocedure dat de nationale rechter de rechtmatigheid – in feite en rechtens – van de beslissing kan toetsen, door de onderbouwing te verifiëren van de motieven die de bevoegde overheidsdienst ertoe hebben gebracht de aanvraag ongegrond of als misbruik te verklaren.

32. Anderzijds is de Commissie van mening dat niettegenstaande de verschillen tussen de situatie van Abdida en die van Tall, de beginselen die het Hof van Justitie heeft toegepast bij de beslechting van de Abdida-zaak kunnen worden toegepast bij de beslechting van de onderhavige zaak.

33. Aangaande de schorsende werking van het beroep voert de Commissie aan dat artikel 39, lid 3, onder a) en b), van richtlijn 2005/85 het aan de lidstaten overlaat om de regels vast te stellen in overeenstemming met hun internationale verplichtingen, waarbij zij kunnen beslissen of het beroep tegen de weigering van een opeenvolgende aanvraag al dan niet automatisch schorsende werking zal hebben. Volgens de Commissie vindt het niet-automatische karakter van de schorsende werking daarin rechtvaardiging dat de eerste asielaanvraag van de asielzoeker niet het voorwerp uitmaakte van een eerste volledige behandeling in het kader van een normale procedure en hij over alle rechtsmiddelen beschikte tegen de weigering van die aanvraag, waarbij het bij de opeenvolgende aanvragen enkel gaat om de indiening van relevante elementen of gegevens die hij niet had kunnen aanbrengen in het kader van de eerste aanvraag.

6 — Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348, blz. 98).

7 — Zaak C-69/10, EU:C:2011:524.

8 — Zaak C-69/10, EU:C:2011:524.

34. Daarbij zij aangetekend dat de aan de lidstaten verleende marge moet worden uitgelegd tegen de achtergrond van artikel 47 van het Handvest en de in de rechtspraak ontwikkelde beginselen. In dit verband brengt de Commissie in herinnering dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft benadrukt dat de doeltreffendheid van een rechtsmiddel tegen een beslissing tot uitwijzing, in geval van risico op schending van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM), vereist dat dit rechtsmiddel in beginsel schorsende werking heeft, hoewel het aanvaardt dat de schorsende werking in bepaalde omstandigheden niet automatisch geldt en dus niet is opgelegd door de wet, maar wordt verleend door de bevoegde rechter. Volgens de Commissie is die rechtspraak overgenomen in artikel 46 van richtlijn 2013/32. Zij stelt dan ook voor om artikel 39 van richtlijn 2005/85 in overeenstemming met dat voorschrift uit te leggen, zodat de slotsom luidt dat de lidstaten kunnen bepalen dat het beroep tegen de niet-inoverwegingneming van een opeenvolgende asielaanvraag geen schorsende werking heeft, op voorwaarde dat dit niet resulteert in een risico op uitzetting, hetgeen een rechter op verzoek van de betrokkene of ambtshalve moet kunnen beoordelen, waarbij die betrokkene moet worden toegestaan op het grondgebied te blijven tot het einde van de procedure.

VI – Beoordeling

35. Zowel het OCMW van Hoei en Fedasil als de Belgische regering en de Europese Commissie is van mening dat het feit dat de nationale wetgeving na de indiening van het prejudiciële verzoek is gewijzigd, ertoe heeft geleid dat dit verzoek zonder voorwerp is geraakt. Volgens hen heeft de inwerkingtreding van de wet van 2014 tot gevolg gehad dat de prejudiciële vraag zonder voorwerp is geworden, aangezien de tegen de niet-inoverwegingnemingen van opeenvolgende asielaanvragen ingestelde beroepen krachtens die wetswijziging thans schorsende werking hebben, hetgeen impliceert dat de materiële hulp gehandhaafd blijft gedurende de behandeling van die aanvragen. Bovendien is de nieuwe regeling volgens de overgangsbepalingen van de wet van 2014 van toepassing op de beroepen die ten tijde van de inwerkingtreding van die wet reeds aanhangig waren. Feitelijk werd Tall, zoals de Belgische regering aanvoert, in de gelegenheid gesteld om na de inwerkingtreding van de wet van 2014 een nieuw beroep in te stellen, waarbij hem werd meegegeven dat bij het niet-instellen van een nieuw beroep het vóór de inwerkingtreding van die wet ingestelde en nog niet beslechte beroep in ieder geval overeenkomstig de nieuwe regeling zou worden behandeld.

36. De verwijzende rechter werd door het Hof van Justitie uitgenodigd om standpunt in te nemen met betrekking tot de gevolgen van de nieuwe wetgeving op het hoofdgeding. Op 19 januari 2015 heeft het tribunal du travail geantwoord dat het geschil nog aanhangig was wat de periode tussen 18 februari 2014 en 31 mei 2014 betreft, en zijn verzoek om een prejudiciële beslissing overeind bleef. [9]

37. Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat ingevolge zowel de bewoordingen als de systematiek van artikel 267 VWEU „de nationale rechters slechts bevoegd zijn om het Hof prejudiciële vragen te stellen, indien bij hen een geding aanhangig is in het kader waarvan zij een beslissing moeten geven waarbij rekening kan worden gehouden met het prejudiciële arrest”. [10]

9 — De verwijzende rechter gaf het volgende antwoord:
„Het geschil is nog steeds aanhangig bij het tribunal du travail de Liège, division Huy, wat het tijdvak van 18 februari 2014 tot 31 mei 2014, te weten de datum van inwerkingtreding van de wet van 10 april 2014, betreft. De zaak is in afwachting van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie ter terechtzitting van 5 november 2014 naar de rol verwezen.”

10 — Arrest Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428, punt 26, met verwijzing naar het arrest García Blanco, C-225/02, EU:C:2005:34, punt 27, en aldaar aangehaalde rechtspraak.

38. Daarbij is het juist dat „[i]n het kader van de in artikel 267 VWEU georganiseerde samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, [...] het uitsluitend een zaak [is] van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen, als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt.” [11]

39. Niettemin is het eveneens juist dat het in casu bijzonder moeilijk is om zich niet te scharen achter het door het OCMW van Hoei, Fedasil, de Belgische regering en de Europese Commissie ingenomen standpunt volgens hetwelk de door de verwijzende rechter gestelde vraag hypothetisch is geworden omdat Tall thans recht heeft op een beroep met de kenmerken die hij verlangde voor het beroep dat hij vóór de inwerkingtreding van de wet van 2014 instelde, te weten een beroep met schorsende werking en volledige rechtsmacht, dat qua doeltreffendheid versterkt wordt door de mogelijkheid van toegang tot materiële hulp gedurende de behandeling van dit beroep.

40. Overeenkomstig de wijziging bij de wet van 2014 worden beroepen tegen weigeringen van opeenvolgende asielaanvragen thans – vanaf de inwerkingtreding van die wet op 31 mei 2014 – gekenmerkt door volledige rechtsmacht en schorsende werking, waarbij de asielzoekers gedurende de procedure nog steeds materiële hulp gewaarborgd krijgen. Deze nieuwe regeling is niet enkel van toepassing op aanvragen die zijn ingediend vanaf 31 mei 2014, maar krachtens de overgangsbepalingen van die wet van 2014 ook op aanvragen die op die datum op grond van de voormalige wetgeving in behandeling waren.

41. Bijgevolg is de door het tribunal du travail gestelde vraag of de voorafgaandelijk aan de wet van 2014 toepasselijke wettelijke regeling verenigbaar is met het Unierecht, volledig irrelevant geworden, aangezien net deze regeling niet meer kan worden toegepast op het hoofdgeding. Het door Tall ingestelde beroep waarop in dat geding nog uitspraak moet worden gedaan, moet krachtens de wet van 2014 worden behandeld als een beroep met volledige rechtsmacht en schorsende werking, waarbij Tall tijdens de procedure in voorkomend geval recht heeft op gepaste materiële hulp.

42. Niettemin benadrukt het tribunal du travail de relevantie van de voorgelegde vraag. Het doet dit evenwel zonder dit te verantwoorden en beperkt zich ertoe aan te geven dat het geschil nog steeds aanhangig is „wat het tijdvak van 18 februari 2014 tot 31 mei 2014, te weten de datum van inwerkingtreding van de wet van 10 april 2014, betreft” en dat de zaak „in afwachting [is] van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie”.

43. In een poging om hoogte te krijgen van de gronden die aan de beslissing van de verwijzende rechter ten gronde kunnen liggen, is misschien af te gaan op het gegeven dat Tall de materiële hulp ontnomen werd voor het tijdvak van 18 februari 2014 tot en met 31 mei 2014, dus voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet van 2014 en dat de terugwerkende kracht van de wet van 2014 zich niet dermate ver kan uitstrekken dat zij ook voorziet in de toegang tot die hulp aan degenen die op grond van de tot 31 mei 2014 van kracht zijnde wettelijke regeling beroep hadden ingesteld.

44. Met andere woorden staat buiten kijf dat het door Tall ingestelde beroep sinds de inwerkingtreding van de wet van 2014 is te behandelen overeenkomstig deze nieuwe wetgeving, hieronder begrepen de mogelijkheid van materiële hulp vanaf 31 mei 2014, maar kan onduidelijkheid bestaan over de vraag of Tall overeenkomstig de nieuwe wet eveneens aanspraak kan maken op de hulp waarop hij niet langer recht had overeenkomstig de vorige wetgeving. Indien dit het geval is, zou de vraag of de aan de wet van 2014 voorafgaande wetgeving verenigbaar is met het Unierecht relevant zijn, aangezien Tall bij een ontkennend antwoord op die vraag recht zou kunnen hebben op de steun die hem krachtens die wetgeving gedurende de litigieuze periode werd ontzegd.

11 — Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428, punt 24.

45. Uit de uiteenzettingen van partijen ter terechtzitting valt echter voldoende duidelijk op te maken dat de wet van 2014 in elk opzicht – en dus ook voor de materiële hulp – terugwerkende kracht heeft, zodat Tall vanaf de inwerkingtreding van die wet niet alleen recht heeft op een beroep met volledige rechtsmacht en schorsende werking, maar ook op de steun die hem in voorkomend geval voor de periode tussen 18 februari 2014 en 31 mei 2014 had kunnen toekomen.

46. Dit blijkt namelijk uit de door de Belgische regering bevestigde informatie die Fedasil ter terechtzitting heeft aangebracht. Uit de door partijen over dit punt gevoerde discussies blijkt dat het probleem zich uiteindelijk niet zozeer toespitst op de vraag of de terugwerkende kracht van de wet van 2014 ook de steun betreft – dienaangaande werd niets aangevoerd waaruit het tegendeel blijkt – maar veeleer ziet op de berekening van het bedrag van de in de litigieuze periode misgelopen steun waarop Tall krachtens de nieuwe regeling thans recht zou hebben. Per saldo richt het probleem zich dus op de bepaling van het bestanddeel van de materiële hulp dat naar zijn aard thans niet in natura maar enkel bij equivalent restitueerbaar is en bijgevolg noopt tot een berekening die rekening houdt met de specifieke situatie van Tall. Het staat aan de verwijzende rechter om dit te beoordelen en te beslechten.

47. Tall is het als enige partij oneens met dat standpunt. Ter terechtzitting voerde hij ten eerste aan dat de bij de wet van 2014 ingevoerde schorsende werking van het beroep geen terugwerkende kracht heeft en ten tweede dat artikel 4 van de opvangwet, krachtens hetwelk de autoriteiten elke steun kunnen ontnemen aan degenen die een tweede asielaanvraag indienen, nog steeds van toepassing is. Niettemin wijst alles erop dat de nieuwe wettelijke regeling in alle opzichten, zowel wat de schorsende aard van het beroep als het recht op steunverkrijging betreft, een einde heeft gemaakt aan de verschillen die voorheen bestonden tussen degenen die een eerste asielaanvraag indienden en degenen die opeenvolgende asielaanvragen indienden.

48. Deze conclusie, die is gebaseerd op de informatie die partijen ter terechtzitting hebben meegedeeld en op het ter terechtzitting gevoerde debat, vindt bovendien steun in het arrest van het Belgische Grondwettelijk Hof van 7 mei 2015, waarin is geoordeeld dat de wet van 2014 een einde heeft gemaakt aan het verschil in behandeling tussen beide categorieën asielzoekers. [12]

49. Tot slot is het duidelijk dat indien, waarop alles wijst, de terugwerkende kracht van de wet van 2014 ook gevolgen heeft voor de tijdens de litigieuze periode niet langer verkregen steun, de door het tribunal du travail voorgelegde prejudiciële vraag zonder voorwerp is geworden, aangezien zijn vraag verwijst naar een nationale regeling die zoals gezegd in geen enkel opzicht nog van toepassing is op de situatie van Tall, die sinds 31 mei 2014 beschikt over een beroep waarvan de kenmerken volgens het tribunal du travail overeenkomen met die welke zijn opgelegd door richtlijn 2005/85 en artikel 45 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

50. Daarenboven ligt het voor de hand dat de prejudiciële vraag van de verwijzende rechter niet aldus kan worden verruimd dat hij eveneens ziet op de wet van 2014. Tall lijkt dit na te streven door ter terechtzitting kritiek op die wet te geven en te betogen dat ook de nieuwe wettelijke regeling onverenigbaar is met het Unierecht. Dat standpunt is uiteraard volledig onaanvaardbaar, aangezien de vraag moet worden beperkt tot de strikte termen waarin hij door het tribunal du travail is voorgelegd, waarin de wet van 2014 nooit ter discussie is gesteld.

51. Derhalve geef ik het Hof in overweging te oordelen dat de onderhavige prejudiciële vraag zonder voorwerp is geraakt en niet ten gronde behoeft te worden beantwoord.

12 — Arrest nr. 56/2015 van 7 mei 2015, B.7. Tall deelde ter terechtzitting mee dat het Belgische Grondwettelijk Hof dit arrest daags nadien zou wijzen.

VII – Conclusie

52. Gelet op een en ander geef ik het Hof van Justitie in overweging om de onderhavige prejudiciële vraag niet-ontvankelijk te verklaren, omdat hij zonder voorwerp is geraakt.