CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. TANCHEV
van 1 oktober 2020[1]

**Zaak C-507/19**

**Bundesrepublik Deutschland**
**tegen**
**XT**

[verzoek van het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Asielbeleid – Staatloze Palestijn – Ophouden van de bescherming of de bijstand van de UNRWA – Voorwaarden voor verlening van rechtswege van de vluchtelingenstatus”

1. Met zijn prejudiciële verwijzing verzoekt het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter, Duitsland) het Hof bepaalde aspecten van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95/EU[2] te verduidelijken. In deze zaak gaat het om de vraag of een Palestijnse vluchteling moet worden „uitgesloten van de vluchtelingenstatus” dan wel of hij „van rechtswege” deze status heeft overeenkomstig artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95, en meer in het bijzonder om de vraag welk belang de verandering van woonplaats van de verzoeker van de ene „operationele zone” van de UNRWA naar een andere, voorafgaand aan zijn reis naar een lidstaat van de Europese Unie, voor die kwalificatie kan hebben. Meer bepaald heeft verzoeker aanvankelijk in Syrië gewoond, heeft hij vervolgens voor langere tijd in Libanon verbleven en is hij daarna voor een zeer korte periode naar Syrië teruggekeerd voordat hij over land naar Duitsland is gereisd. De verwijzende rechter vraagt om aanwijzingen met betrekking tot het geografische gebied waarmee hij rekening moet houden bij de beoordeling van de status van verzoeker in de zin van artikel 12, lid 1, onder a), van deze richtlijn.

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

[2] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9).

## I. Toepasselijke bepalingen

### *A. Internationaal recht*

#### *1. Verdrag van Genève*

2. Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], is in werking getreden op 22 april 1954. Het is aangevuld met het Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967 en in werking getreden op 4 oktober 1967 (hierna: „Verdrag van Genève").

3. In artikel 1, onder A, van het Verdrag van Genève wordt onder meer het begrip „vluchteling" gedefinieerd in de zin van die handeling, en artikel 1, onder D, bepaalt:

„Dit verdrag is niet van toepassing op personen die thans bescherming of bijstand genieten van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen.

Wanneer deze bescherming of bijstand om welke reden ook is opgehouden, zonder dat de positie van zodanige personen definitief geregeld is in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, zullen deze personen van rechtswege onder dit verdrag vallen."

#### *2. UNRWA*

4. Bij resolutie 302 (IV) van 8 december 1949 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties inzake de hulpverlening aan Palestijnse vluchtelingen is de Organisatie van de Verenigde Naties voor Hulpverlening aan Palestijnse Vluchtelingen in het Nabije Oosten (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East; hierna: „UNRWA") opgericht. Het mandaat van de organisatie is regelmatig verlengd en het huidige mandaat loopt af op 30 juni 2023.[3] Deze organisatie heeft tot taak het welzijn en de menselijke ontwikkeling van Palestijnse vluchtelingen te dienen.

#### *3. UNHCR*

5. Het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen (United Nations High Commissioner for Refugees; hierna: „UNHCR") is op 14 december 1950 opgericht bij resolutie 428 (V) van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties. Het bureau van de UNHCR is een ondergeschikt orgaan van de Verenigde Naties (VN) krachtens artikel 22 van het Handvest van de VN.

[3] Zie de resolutie die op 13 december 2019 door de Algemene Vergadering is vastgesteld, A/RES/74/83.

## *B. Unierecht*

6. Richtlijn 2011/95 strekt, ter wille van de duidelijkheid, tot herschikking en intrekking van richtlijn 2004/83/EG[4], aangezien in die richtlijn een aantal inhoudelijke wijzigingen zijn aangebracht. Artikel 12, lid 1, onder a), is echter ongewijzigd gebleven.

7. In overweging 4 van richtlijn 2011/95 staat dat het Verdrag van Genève en het protocol de hoeksteen vormen van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen. De formulering van overweging 4 van deze richtlijn is identiek aan die van overweging 3 van richtlijn 2004/83.

8. Ingevolge overweging 12 van richtlijn 2011/95 is het hoofddoel van deze richtlijn enerzijds te verzekeren dat de lidstaten gemeenschappelijke criteria toepassen voor de identificatie van personen die werkelijk bescherming behoeven en anderzijds ervoor te zorgen dat deze personen in alle lidstaten over bepaalde minimumvoordelen kunnen beschikken. Overweging 6 van richtlijn 2004/83 was in vergelijkbare bewoordingen geformuleerd.

9. In de overwegingen 22 tot en met 24 van richtlijn 2011/95 staat het volgende te lezen:

„(22) Overleg met de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen (UNHCR) kan voor de lidstaten waardevol advies opleveren bij het vaststellen van de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 1 van het Verdrag van Genève.

(23) Er dienen normen voor de omschrijving en de inhoud van de vluchtelingenstatus te worden vastgesteld om de bevoegde nationale instanties van de lidstaten bij de toepassing van het Verdrag van Genève voor te lichten.

(24) Het is nodig gemeenschappelijke begrippen in te voeren van de criteria op grond waarvan asielzoekers als vluchtelingen in de zin van artikel 1 van het Verdrag van Genève worden aangemerkt."

10. Artikel 1 van richtlijn 2011/95, met als opschrift „Doel", luidt:

„Het doel van deze richtlijn is normen vast te stellen 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, alsmede voor de inhoud van de verleende bescherming."

11. Artikel 2 van richtlijn 2011/95, „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);

[4] Richtlijn 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).

c) ‚Verdrag van Genève': het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen dat op 28 juli 1951 te Genève tot stand is gekomen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967;

d) ‚vluchteling': een onderdaan van een derde land die zich wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en de bescherming van dat land niet kan of, wegens deze vrees, niet wil inroepen, dan wel een staatloze die zich om dezelfde reden buiten het land bevindt waar hij vroeger gewoonlijk verbleef en daarheen niet kan, dan wel wegens genoemde vrees niet wil terugkeren, en op wie artikel 12 niet van toepassing is;

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

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

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

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

i) ‚verzoeker': een onderdaan van een derde land of een staatloze die een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen;

[…]

n) ‚land van herkomst': het land of de landen van de nationaliteit of, voor staatlozen, van de vroegere gewone verblijfplaats."

12. Artikel 5 van richtlijn 2011/95, „Ter plaatse ontstane behoefte aan internationale bescherming", bepaalt in lid 3:

„Onverminderd het Verdrag van Genève, kunnen de lidstaten vaststellen dat een verzoeker die een herhaalde aanvraag indient, normaliter niet de vluchtelingenstatus wordt verleend indien het risico van vervolging gegrond is op omstandigheden die de verzoeker zelf heeft veroorzaakt nadat hij het land van herkomst heeft verlaten."

13. Artikel 11, met als opschrift „Beëindiging", luidt als volgt:

„1. Een […] staatloze houdt op vluchteling te zijn wanneer hij:

[…]

f) […] kan terugkeren naar het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, omdat de omstandigheden in verband waarmee hij als vluchteling is erkend, hebben opgehouden te bestaan.

2. Bij de toepassing van [punt f)] van lid 1, gaan de lidstaten na of de verandering van de omstandigheden een voldoende ingrijpend en niet-voorbijgaand karakter heeft om de gegronde vrees van de vluchteling voor vervolging weg te nemen.

3. [Punt f)] van lid 1 [is] niet van toepassing op een vluchteling die dwingende redenen, voortvloeiende uit vroegere vervolging, kan aanvoeren om te weigeren de bescherming […], in het geval van een staatloze, van het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, in te roepen."

14. Artikel 12, „Uitsluiting", bepaalt:

„1. Een […] staatloze wordt uitgesloten van de vluchtelingenstatus wanneer:

a) hij onder artikel 1, onder D, van het Verdrag van Genève valt, dat betrekking heeft op het genieten van bescherming of bijstand van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan de UNHCR. Is die bescherming of bijstand om welke reden ook opgehouden zonder dat de positie van de betrokkene definitief geregeld is in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, dan heeft de betrokkene op grond van dit feit recht op de voorzieningen uit hoofde van deze richtlijn;

[…]"

15. Artikel 14, met als opschrift „Intrekking, beëindiging of weigering tot verlenging van de vluchtelingenstatus" bepaalt:

„1. [D]e lidstaten [trekken] de door een regerings-, administratieve, rechterlijke of quasi-rechterlijke instantie verleende vluchtelingenstatus van […] een staatloze in, beëindigen […] deze of weigeren […] deze te verlengen indien hij volgens de criteria van artikel 11 geen vluchteling meer is.

[…]

3. De lidstaten trekken de vluchtelingenstatus van een […] staatloze in, beëindigen deze of weigeren deze te verlengen indien, nadat hem de vluchtelingenstatus is verleend, door de betrokken lidstaat wordt vastgesteld dat:

a) hij op grond van artikel 12 van de vluchtelingenstatus uitgesloten is of had moeten zijn;

[…]"

## II. Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

16. Volgens de verwijzingsbeslissing is XT (hierna ook: „verzoeker") een staatloze Palestijn, die in 1991 in Damascus (Syrië) is geboren. Hij staat bij de UNRWA geregistreerd als Palestijns vluchteling in het ten zuiden van Damascus gelegen kamp Jarmuk.

17. Vanaf een niet nader genoemd tijdstip in oktober 2013 tot 20 november 2015 bevond hij zich in Libanon, waar hij tijdelijk werk had of klussen deed. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt niet duidelijk of hij in deze periode om concrete bijstand van de UNRWA heeft verzocht en/of deze heeft ontvangen.

18. XT verliet vervolgens Libanon en ging naar Qudsaya (Syrië), waar hij korte tijd bij familie verbleef. Enkele dagen later verliet hij Syrië en reisde hij over land naar Duitsland. De precieze duur van zijn verblijf in Syrië blijkt niet duidelijk uit het dossier, maar volgens de opmerkingen van het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federale dienst voor migratie en vluchtelingen, Duitsland) verliet hij Libanon „eind november". Hij zou dus hoogstens tien dagen in Syrië hebben verbleven voordat hij naar Duitsland vertrok. Volgens de verwijzingsbeslissing hadden het Hasjemitisch Koninkrijk Jordanië en de Republiek Libanon op het moment dat XT Syrië verliet, hun grens al gesloten voor Palestijnse vluchtelingen uit Syrië.

19. Door de oorlogs- en conflictsituatie in Syrië lijkt de UNRWA ernstig beperkt te zijn geweest in haar mogelijkheden om bescherming en bijstand te bieden in de operationele zone [5] van Syrië op het moment dat XT dat land verliet. [6] Volgens haar eigen verklaringen is de UNRWA echter bijstand blijven verlenen in de operationele zone van Syrië en heeft zij „haar met programmabudgetten ondersteunde gezondheidszorg, onderwijs, beroepsopleiding, microfinanciering, ondersteuningsdiensten voor jongeren en sociale diensten" gehandhaafd, ondanks de complexe uitdagingen, waarbij zij deze heeft aangepast aan de zware omstandigheden van een gewapend conflict. [7]

20. XT kwam in december 2015 in Duitsland aan en heeft in februari 2016 asiel aangevraagd. Bij besluit van 29 augustus 2016 heeft de federale dienst voor migratie en vluchtelingen hem de subsidiairebeschermingsstatus toegekend, maar werd hem de vluchtelingenstatus geweigerd. Bij uitspraak van 24 november 2016 heeft het Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg, Duitsland) zijn beroep daartegen gegrond verklaard en gelast dat hem de vluchtelingenstatus werd verleend.

[5] De UNRWA verwijst doorgaans naar de Westelijke Jordaanoever, de Gazastrook, Syrië, Libanon als Jordanië als „operationele zones" en naar alle vijf de gebieden samen als haar „mandaatgebied". Deze terminologie is ook gebruikt in de rechtspraak van het Hof; zie arresten van 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punt 7); 19 december 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 7), en 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punt 7); zie ook conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, punt 11 en voetnoot 10), waarin wordt verwezen naar de Consolidated Eligibility and Registration Instructions (geconsolideerde richtsnoeren inzake het in aanmerking komen en de registratie; hierna: „CERI") van de UNRWA, punt VII.E.

[6] In de „samenvatting" op blz. 1 van het operationele jaarverslag voor 2015 van de UNRWA staat dat slechts 44 van de 118 UNRWA-scholen operationeel bleven (hoewel deze werden aangevuld met 55 scholen met een middagdienst), dat 15 van de 23 gezondheidscentra van de organisatie openbleven en dat slechts drie van de zes ronden van financiële bijstand plaatsvonden als gevolg van financieringstekorten.

[7] Op de website van de UNRWA staat onder het kopje „What we do – Emergency Response" op dit moment: „Het lopende conflict in Syrië is een van de grootste uitdagingen voor de UNRWA geworden in de zes decennia dat zij met Palestijnse vluchtelingen werkt. Naarmate het geweld voortduurt is het effect ervan op de Palestijnse vluchtelingen toegenomen, waardoor meer dan 50 % van de geregistreerde vluchtelingen ontheemd is geraakt, waaronder meer dan 270 000 in Syrië zelf. Ondanks de aanzienlijke uitdagingen blijft de UNRWA Palestijnse vluchtelingen die in Syrië verblijven of naar buurlanden binnen de het mandaatgebied van de UNRWA, waaronder Libanon en Jordanië, zijn gevlucht, voorzien van noodhulp, gezondheidszorg, bescherming en onderwijs, naast voortgezette microfinanciering ter ondersteuning van de levensstrategieën van micro-ondernemers." Zie https://www.unrwa.org/what-we-do/emergency-response (laatst geraadpleegd op 28 september 2020).

21. In hoger beroep heeft het Oberverwaltungsgericht (hogere bestuursrechter, Duitsland) het door de Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland) ingestelde hoger beroep tegen de uitspraak van het Verwaltungsgericht ongegrond verklaard en in wezen vastgesteld dat XT, als staatloze Palestijn, moest worden aangemerkt als vluchteling in de zin van de wettelijke bepalingen tot omzetting van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 in Duits recht. Volgens het Oberverwaltungsgericht had XT bescherming door de UNRWA genoten en was deze bescherming opgehouden wegens omstandigheden buiten zijn wil. Het Oberverwaltungsgericht heeft vastgesteld dat zijn persoonlijke veiligheid ernstig in gevaar was toen hij Syrië verliet en dat hij geen toegang had tot de bescherming van de UNRWA in een ander deel van het mandaatgebied van de UNRWA, aangezien het Hasjemitisch Koninkrijk Jordanië en de Republiek Libanon hun grenzen al hadden gesloten voor Palestijnse vluchtelingen uit Syrië. Het Oberverwaltungsgericht constateerde dat hij tot vertrek was genoopt door omstandigheden die zich onafhankelijk van zijn wil hadden voorgedaan en dat zijn vertrek niet als vrijwillig kon worden beschouwd. Het oordeelde dat dit bleek uit het feit dat hem subsidiaire bescherming was verleend. [8]

22. De Bondsrepubliek Duitsland heeft bij het Bundesverwaltungsgericht beroep in *Revision* ingesteld.

23. De verwijzende rechter heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over volgende vragen:

„1) Moet bij de beoordeling of een staatloze Palestijn niet langer bescherming of bijstand geniet als bedoeld in artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van [richtlijn 2011/95], in territoriaal opzicht alleen worden aangeknoopt bij de betrokken operationele zone (Gazastrook, Jordanië, Libanon, Syrië of Westelijke Jordaanoever) waar de staatloze vóór zijn vertrek uit het mandaatgebied van de UNRWA zijn werkelijke verblijfplaats had (in casu: Syrië), of moet ook rekening worden gehouden met verdere operationele zones die onder het mandaat van de UNRWA vallen?

2) Indien niet alleen moet worden aangeknoopt bij de operationele zone waar de betrokkene voor zijn vertrek zijn werkelijke verblijfplaats had, moet dan in elk geval rekening worden gehouden met alle operationele zones van het mandaatgebied, zonder dat daarvoor aan nadere voorwaarden dient te zijn voldaan? Zo nee, moet dan alleen rekening worden gehouden met andere operationele zones voor zover de staatloze daarmee een wezenlijke (territoriale) band heeft? Vereist een dergelijke wezenlijke band dat de betrokkene er – ten tijde van zijn vertrek of op een vroeger tijdstip – zijn gewone verblijfplaats had? Moeten bij de beoordeling van het bestaan van een wezenlijke (territoriale) band verdere omstandigheden in aanmerking worden genomen? Zo ja, welke? Is het van belang of de staatloze op het tijdstip van vertrek uit het mandaatgebied van de UNRWA de mogelijkheid had zich naar de desbetreffende operationele zone te begeven en dit redelijkerwijs van hem kon worden verwacht?

3) Heeft een staatloze die uit het mandaatgebied van de UNRWA vertrekt omdat hij in de operationele zone waar hij zijn werkelijke verblijfplaats heeft in een zeer precaire persoonlijke situatie verkeert, en de UNRWA niet in staat is hem daar bescherming of bijstand te verlenen, ook van rechtswege recht op de voorzieningen uit hoofde van [richtlijn 2011/95] in de zin van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van die richtlijn

[8] Punt 4 van de verwijzingsbeslissing.

wanneer hij zich vóór zijn vertrek naar deze operationele zone heeft begeven zonder dat hij in de operationele zone waar hij zijn vorige verblijfplaats had in een zeer precaire persoonlijke situatie verkeerde en zonder dat hij er, gezien de omstandigheden ten tijde van zijn verplaatsing, op kon rekenen dat de UNRWA hem in de operationele zone waarnaartoe hij zich begaf, bescherming of bijstand zou verlenen of dat hij binnen afzienbare tijd zou kunnen terugkeren naar de operationele zone waar hij tot dan toe verbleef?

4) Moet bij de beoordeling of een staatloze is uitgesloten van de verlening van de vluchtelingenstatus van rechtswege op grond van het feit dat vanwege zijn vertrek uit het mandaatgebied van de UNRWA niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van [richtlijn 2011/95], alleen worden aangeknoopt bij de operationele zone waar hij zijn laatste gewone verblijfplaats had? Zo nee, moet dan daarnaast op parallelle wijze rekening worden gehouden met de zones die in verband met de tweede vraag in aanmerking moeten worden genomen voor het tijdstip van vertrek? Aan de hand van welke criteria dient te worden bepaald met welke zones rekening moet worden gehouden op het tijdstip van de beslissing over het verzoek [om internationale bescherming]? Is voor de niet-vervulling van de voorwaarden van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van [richtlijn 2011/95] vereist dat de overheids- of quasioverheidsinstanties in de desbetreffende operationele zone bereid zijn de staatloze over dan wel terug te nemen?

5) Ingeval de operationele zone waar de betrokkene zijn (laatste) gewone verblijfplaats had van belang is om te kunnen uitmaken of al dan niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van [richtlijn 2011/95], aan de hand van welke criteria dient de gewone verblijfplaats dan te worden vastgesteld? Is hiervoor een rechtmatig verblijf met instemming van de lidstaat van verblijf vereist? Zo nee, is hiervoor ten minste vereist dat het verblijf van de betrokken staatloze door de bevoegde instanties in de operationele zone bewust wordt gedoogd? Indien dit laatste het geval is, moeten de bevoegde instanties dan concreet kennis hebben van de aanwezigheid van het staatloze individu of volstaat de omstandigheid dat de betrokkene behoort tot een bredere groep personen wier verblijf bewust wordt gedoogd? Indien dat niet het geval is, volstaat dan reeds een langdurig werkelijk verblijf?”

24. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de Belgische en de Duitse regering, alsmede door de federale dienst voor migratie en vluchtelingen en door de Europese Commissie. Ter terechtzitting van 10 juni 2020 hebben de Duitse en de Franse regering en de Commissie mondelinge opmerkingen gemaakt.

## III. Beoordeling

### *A. Inleidende opmerkingen*

25. Alvorens de gestelde vragen te onderzoeken, acht ik het nuttig enkele inleidende opmerkingen te maken over respectievelijk richtlijn 2011/95 en de geografische reikwijdte van de activiteiten van de UNRWA.

### *1. Richtlijn 2011/95*

26. Richtlijn 2011/95 is vastgesteld op 13 december 2011. Deze richtlijn strekt tot herschikking en intrekking van richtlijn 2004/83. Hoewel in andere delen van de richtlijn wijzigingen zijn aangebracht, is artikel 12, lid 1, onder a), van deze twee richtlijnen inhoudelijk gelijkluidend; er zijn alleen orthografische wijzigingen aangebracht. De rechtspraak met betrekking tot artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2004/83 moet daarom ook van toepassing worden geacht op artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95.

27. Artikel 12, lid 1, onder a), bestaat uit twee delen. Het eerste deel sluit een persoon die onder artikel 1, onder D, van het Verdrag van Genève valt, uit van de „vluchtelingenstatus" in de zin van de richtlijn. De eerste alinea van artikel 1, onder D, sluit personen die „thans" bescherming of bijstand van de UNRWA [9] genieten uit van het toepassingsgebied van het Verdrag van Genève (de uitsluitingsclausule). De tweede alinea van artikel 1, onder D, bepaalt dat wanneer „deze bescherming of bijstand om welke reden ook is opgehouden" zonder dat de positie van zodanige personen definitief geregeld is in overeenstemming met de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, deze personen van rechtswege onder dit Verdrag zullen vallen (de toepassingsclausule). Het is duidelijk dat de status van de bij de UNRWA geregistreerde Palestijnse vluchtelingen nog niet is geregeld. [10] In de Engelse taalversie van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2011/95 wordt artikel 1, onder D, tweede alinea, letterlijk herhaald en wordt alleen het woord „Convention" vervangen door „Directive". [11] Hieruit volgt logischerwijs, en het is ook vaste rechtspraak, dat de toepassingsclausule van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, alleen van toepassing is als de uitsluitingsclausule van artikel 12, lid 1, onder a), eerste volzin, van toepassing is. [12]

28. Terwijl het Verdrag van Genève alleen betrekking heeft op „vluchtelingen", hebben richtlijn 2011/95 en richtlijn 2004/83 ook betrekking op „subsidiaire bescherming". Daarom heeft de uitsluitingsclausule van artikel 1, onder D, van het Verdrag van Genève betrekking op het gehele verdrag, terwijl de uitsluiting van artikel 12, lid 1, onder a), van de twee richtlijnen alleen betrekking heeft op de status van „vluchteling". Een persoon kan dus op grond van deze bepaling van richtlijn 2011/95 worden uitgesloten van de vluchtelingenstatus en toch recht hebben op subsidiaire bescherming.

29. Het Hof heeft met betrekking tot richtlijn 2011/95 al herhaaldelijk geoordeeld dat blijkens de overwegingen 4, 23 en 24 ervan het Verdrag van Genève de hoeksteen vormt van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen en de bepalingen van die richtlijn die zien op de voorwaarden voor erkenning als vluchteling en op de inhoud van de vluchtelingenstatus, zijn vastgesteld om de bevoegde autoriteiten van de lidstaten te helpen dat verdrag toe te passen op basis van gemeenschappelijke begrippen en criteria [13], en dat de

[9] In artikel 1, onder D, van het Verdrag van Genève en artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 wordt verwezen naar „bescherming of bijstand van andere organen of instellingen van de Verenigde Naties dan de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen". In de praktijk valt alleen de UNRWA onder deze formulering.

[10] Zie bijvoorbeeld de resolutie die de Algemene Vergadering van de VN op 13 december 2019 heeft aangenomen, A/RES/74/85.

[11] De Franse taalversie van artikel 12, lid 1, onder a), wijkt af van de Franse versie van de overeenkomstige bepaling van het Verdrag van Genève; deze verschilt echter alleen wat de formulering en niet wat de inhoud betreft, en de verschillen lijken de Franse en de Engelse versies van de richtlijn beter op elkaar af te stemmen.

[12] Arrest van 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punten 55 en 56).

[13] Zie arresten van 13 september 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 14 mei 2019, M e.a. (Intrekking van de vluchtelingenstatus) (C-391/16, C-77/17 en C-78/17, EU:C:2019:403, punt 81), en, in dezelfde zin met betrekking tot de overeenkomstige overwegingen 3, 16 en 17 van richtlijn 2004/83, arresten van 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punt 37); 19 december 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 42), en 31 januari 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, punt 41).

bepalingen van die richtlijn – net als die van richtlijn 2004/83 – dus moeten worden uitgelegd tegen de achtergrond van de algemene systematiek en de doelstelling van die richtlijn, met inachtneming van het Verdrag van Genève en de andere toepasselijke verdragen als bedoeld in artikel 78, lid 1, VWEU.[14] Het Hof heeft voorts geoordeeld dat de uitlegging van die bepalingen, zoals uit overweging 10 van richtlijn 2004/83 volgt, bovendien moet geschieden met eerbiediging van de grondrechten en de beginselen die met name in het Handvest zijn erkend.[15]

### *2. Geografische reikwijdte van de activiteiten van de UNRWA*

30. Het *mandaatgebied* van de UNRWA bestaat uit vijf *operationele zones*, te weten de Westelijke Jordaanoever, de Gazastrook, Jordanië, Libanon en Syrië[16], waar zij bescherming en/of bijstand biedt[17] aan Palestijnse vluchtelingen en bepaalde andere categorieën van begunstigden zoals „de armen van Jeruzalem en de armen van Gaza" en niet-geregistreerde personen die ontheemd zijn geraakt als gevolg van de vijandelijkheden die in 1967 en de daaropvolgende jaren hebben plaatsgevonden.[18] Uit de beschrijving van de feiten van de zaak in de verwijzingsbeslissing blijkt dat XT een „Palestijnse vluchteling" is. De twee operationele zones waarin XT heeft gewoond, bevinden zich in twee verschillende soevereine staten, namelijk Syrië en Libanon. Zij maken echter beide deel uit van het „mandaatgebied" van de UNRWA.

[14] Arresten van 19 december 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 43), en 13 september 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punten 40 en 41).

[15] Arresten van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105, punten 52-54); 19 december 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 43); en 2 december 2014, A e.a. (C-148/13–C-150/13, EU:C:2014:2406, punten 45 en 46).

[16] Deze terminologie is te vinden in resoluties van de Algemene Vergadering van de VN betreffende de UNRWA en in UNRWA-materiaal waarin de organisatie en haar activiteiten worden beschreven. Zie bijvoorbeeld overweging 9 van resolutie A/RES/69/88 van de Algemene Vergadering van 5 december 2014 en overweging 25 van resolutie A/RES/72/82 van de Algemene Vergadering van 7 december 2017, waarin wordt verwezen naar „alle werkterreinen, namelijk Jordanië, de Syrië en de bezette Palestijnse gebieden". Zie ook overweging 15 van de resolutie die de Algemene Vergadering op 9 december 2015 heeft aangenomen – Activiteiten van [de UNRWA] voor Palestijnse vluchtelingen in het Nabije Oosten, A/RES/70/85. De terminologie is ook uitdrukkelijk gebruikt door het Hof in zijn arresten van 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punt 7); 19 december 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 7); en 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punt 7).

[17] Ik ben me ervan bewust dat de vraag of de UNRWA daadwerkelijk „bescherming" biedt en of zij een „beschermingsmandaat" heeft, onderwerp van discussie is. Advocaat-generaal Sharpston stelde zich in haar conclusie in de zaak El Kott op het standpunt dat de UNRWA „niet in het leven [is] geroepen om ‚bescherming' te bieden aan Palestijnse vluchtelingen en […] deze ook nooit [heeft] geboden", en nam daarbij een strikt standpunt in over de betekenis van het woord „bescherming" in dit verband (zie punt 66 en de voetnoten 6 en 30 van die conclusie, C-364/11, ECLI:EU:C:2012:569), waarbij zij de nadruk legde op de afwezigheid van een politiemacht of andere veiligheidsdiensten die onder het toezicht van de UNRWA staan. De UNRWA zelf heeft een ander standpunt ingenomen, zoals onder meer blijkt uit de publicatie „Protecting Palestine refugees" („bescherming van de Palestijnse vluchtelingen"). In deze publicatie verklaart de UNRWA dat haar „beschermingsmandaat" door de Algemene Vergadering van de VN is erkend door de bevestiging van „het waardevolle werk dat de organisatie heeft verricht om het Palestijnse volk, met name Palestijnse vluchtelingen, bescherming te bieden", zoals is vermeld in resolutie A/RES/69/88 van de Algemene Vergadering van 5 december 2014. (Woorden van gelijke strekking zijn te vinden in resolutie A/RES/72/82 van de Algemene Vergadering van 7 december 2017.) In deze resoluties wordt de UNRWA ook geprezen voor haar buitengewone inspanningen om „onderdak[, ...] bescherming en andere humanitaire hulp te bieden" tijdens de „militaire operaties van juli en augustus 2014", en wordt de UNWRA „speciaal geprezen" voor de „essentiële rol die zij al meer dan [60/65] jaar vervult bij het verlenen van vitale diensten voor de […] *bescherming* van Palestijnse vluchtelingen […]". De oplossing van deze kwesties is niet van essentieel belang om een antwoord te kunnen geven op de vragen die in deze zaak worden gesteld.

[18] Zie CERI, punten I en III. „Palestijnse vluchtelingen" worden in de CERI gedefinieerd als „personen die in de periode van 1 juni 1946 tot 15 mei 1948 hun normale verblijfplaats in Palestina hadden en die als gevolg van het conflict van 1948 zowel hun huis als hun middelen van bestaan hebben verloren", alsmede de nakomelingen van dergelijke Palestijnse mannelijke vluchtelingen. Registratie als vluchteling bij UNRWA staat nog steeds open voor leden van deze categorie (zie CERI, punt III.A.1). In deze conclusie wordt de uitdrukking „Palestijnse vluchtelingen" – wanneer deze geen deel uitmaakt van een citaat – gebruikt om de bredere categorie van vluchtelingen van Palestijnse afstamming aan te duiden.

31. De UNRWA oefent geen controle uit over het grondgebied van haar operationele zones en is niet in staat een geregistreerde Palestijnse vluchteling toegang te verlenen of te ontzeggen tot het grondgebied waar een bepaalde operationele zone zich bevindt. De feitelijke toegang kan (en zal vaak ook) dus afhankelijk zijn van het veranderende beleid van de overheids- of quasioverheidsmacht die op een bepaald moment zeggenschap heeft over het betrokken gebied.

### *B. Eerste en tweede vraag*

32. Met de eerste en de tweede vraag, die ik samen zal behandelen, vraagt de verwijzende rechter in wezen om aanwijzingen over het geografische gebied dat in aanmerking moet worden genomen bij de beoordeling van de vraag of de bijstand of bescherming van de UNRWA ten aanzien van een bepaalde persoon die deze bijstand of bescherming eerder ontving, is „opgehouden". De vragen hebben specifiek betrekking op de „toepassingsclausule" van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2011/95 en artikel 1, onder D, tweede alinea, van het Verdrag van Genève.[19] De verwijzingsbeslissing is gebaseerd op de vooronderstelling dat de uitsluitingsclausule van artikel 12, lid 1, onder a), eerste volzin, en artikel 1D, eerste alinea, van toepassing is op de feiten van de zaak in het hoofdgeding. Ten behoeve van mijn beoordeling ben ik ervan uitgegaan dat dit het geval is.

#### *1. Samenvatting van de argumenten van partijen*

33. De partijen die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend – de Commissie, het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland en de federale dienst voor migratie en vluchtelingen – zijn het er allemaal over eens dat bij de beoordeling of voor de toepassing van artikel 12, lid 1, onder a), de bescherming of bijstand van de UNRWA ten aanzien van een persoon is opgehouden, niet alleen moet worden aangeknoopt bij de operationele zone waar de betrokken persoon het laatst zijn verblijfplaats had. De Commissie heeft het standpunt ingenomen – waarmee ik het, algemeen beschouwd, eens ben – dat er rekening moet worden gehouden met de operationele zones van de UNRWA waartoe de betrokkene bij het verlaten van het mandaatgebied van de UNRWA daadwerkelijk toegang had kunnen hebben[20], alsmede met de operationele zones waartoe de betrokkene toegang zou hebben ten tijde van het nemen van een beslissing (met inbegrip van een rechterlijke beslissing) over het verzoek tot toekenning van de vluchtelingenstatus.

34. De Bondsrepubliek Duitsland heeft het standpunt ingenomen dat naast de operationele zone van de laatste werkelijke verblijfplaats van de betrokkene ook andere operationele zones waarmee deze persoon wezenlijke banden heeft, in aanmerking moeten worden genomen. Die andere operationele zones kunnen de operationele zones zijn waar de verzoeker zijn laatste gewone verblijfplaats of naaste familieleden had. Het Koninkrijk België heeft zich op het standpunt gesteld dat alle operationele zones van de UNRWA in aanmerking moeten worden genomen om te bepalen of een staatloze Palestijn op het moment dat hij het mandaatgebied van de UNRWA verliet, nog steeds bijstand van de UNRWA genoot, en dat het aan verzoeker is om aan te tonen dat het voor hem onmogelijk was om naar een andere operationele zone van de UNRWA te reizen en daar bescherming of bijstand te krijgen.

[19] Gemakshalve zal ik hieronder verwijzen naar artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 als „artikel 12, lid 1, onder a)" en naar artikel 1, onder D, van het Verdrag van Genève als „artikel 1D".

[20] In de Franse versie van de schriftelijke opmerkingen van de Commissie wordt de uitdrukking „aurait effectivement pu avoir accès" gebruikt voor de operationele zones die in aanmerking moeten worden genomen op het moment dat verzoeker het mandaatgebied van de UNRWA verliet; in de Duitse versie wordt „tatsächlich Zugang hätte haben können" gebruikt.

35. De Franse Republiek heeft geen schriftelijke opmerkingen ingediend, maar heeft verzocht om een hoorzitting, tijdens welke deze lidstaat zich op het standpunt heeft gesteld dat alleen de operationele zone waar de verzoeker zijn „gewone verblijfplaats" had voordat hij zijn een verzoek voor de toekenning van de vluchtelingenstatus indiende, van belang is om vast te stellen of de bescherming of bijstand van de UNRWA al dan niet was opgehouden.

### *2. Beoordeling van de eerste en de tweede vraag*

36. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat noch in artikel 12, lid 1, onder a), noch in artikel 1D, wordt verwezen naar de „verblijfplaats" van de betrokkene. Voor de toepassing van artikel 12, lid 1, onder a), eerste volzin, en artikel 1D, eerste alinea, is het van belang of de betrokkene bijstand of bescherming van de bevoegde instantie ontvangt, en voor de tweede alinea of volzin van die twee bepalingen is het van belang of deze bescherming of bijstand „is opgehouden". [21]

37. In de tweede plaats is het vaste rechtspraak dat de beoordeling of een persoon onder artikel 12, lid 1, onder a), eerste of tweede volzin, of beide, valt, op individuele basis moet plaatsvinden en niet door de vluchtelingen uit de Palestijnse gebieden of de Palestijnse vluchtelingen op algemene wijze als groep te beoordelen. [22] Daarom deel ik niet de bezorgdheid van sommige partijen dat het in aanmerking nemen van het gehele mandaatgebied van de UNRWA bij de beoordeling van de vraag of de bescherming of bijstand van die organisatie is opgehouden, de reikwijdte van de in artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, opgenomen toepassingsclausule onnodig zou beperken. [23] Een dergelijke beoordeling moet op individuele basis worden uitgevoerd, wat betekent dat alleen de bescherming of bijstand waartoe de verzoeker in de andere operationele zones daadwerkelijk toegang had of heeft, mag meetellen.

38. De verschillende aanknopingspunten die sommige partijen aan de orde hebben gesteld, lijken het in het algemeen waarschijnlijker te maken dat een bepaalde verzoeker daadwerkelijk toegang zou hebben tot de betrokken operationele zone en daarmee tot de bescherming of bijstand die de UNRWA daar verleent. Dat is heel duidelijk het geval bij een van de voorbeelden die de federale dienst voor migratie en vluchtelingen heeft gegeven. Indien een verzoeker formeel het recht heeft om te verblijven in een andere operationele zone waar de UNRWA bijstand verleent, en het voor hem mogelijk is om daarheen te reizen, dan heeft hij uiteraard daadwerkelijk toegang tot die bijstand en is de toepassingsclausule van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, naar mijn mening niet van toepassing.

39. Of familiebanden, een eerdere gewone verblijfplaats of andere wezenlijke banden of aanknopingspunten met een bepaalde operationele zone het voor een specifieke individuele verzoeker daadwerkelijk mogelijk maken om in die operationele zone toegang te krijgen tot bijstand van de UNRWA, is een feitelijke vraag die naar mijn mening per geval moet worden beoordeeld, rekening houdend met alle relevante feiten, met inbegrip van de persoonlijke

[21] Andere bepalingen van richtlijn 2011/95 en het Verdrag van Genève bevatten verwijzingen naar de verblijfplaats of „gewone verblijfplaats" van een staatloze – bijvoorbeeld artikel 1, onder A, lid 2, eerste alinea, in fine, van het Verdrag van Genève betreffende de erkenning van een staatloze als „vluchteling" in de zin van het Verdrag, of artikel 2, onder d), in fine, van richtlijn 2011/95, waarin een soortgelijke bepaling is opgenomen. Artikel 1D, eerste alinea, van het Verdrag van Genève sluit de daarin bedoelde personen echter uitdrukkelijk uit van de toepassing van het Verdrag van Genève en dus ook van de toepassing van deze bepalingen.

[22] Zie in die zin arrest van 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punten 41, 46-49 en 53 en dictum); zie ook de bespreking in de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in die zaak (C-31/09, ECLI:EU:C:2010:119, punt 44).

[23] Zie de opmerkingen van de federale dienst voor migratie en vluchtelingen, punt 25, en van de Bondsrepubliek Duitsland, punt 27.

omstandigheden van de verzoeker[24]. Indien de betrokken verzoeker, op individuele basis beoordeeld, op het moment dat hij het mandaatgebied van de UNRWA verliet daadwerkelijk toegang had tot bescherming of bijstand van de UNRWA, of hiertoe toegang had ten tijde van het nemen van een beslissing (met inbegrip van een rechterlijke beslissing) over zijn verzoek, kan hij niet worden geacht te vallen onder de in artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, opgenomen toepassingsclausule, ongeacht de aard van de banden met de operationele zone – als die al bestaan – die de toegang mogelijk hebben gemaakt. In dat geval kan, wanneer de UNRWA bescherming of bijstand blijft verlenen in een of meer voor de verzoeker toegankelijke operationele zones, niet worden gesteld dat de bescherming of bijstand van de UNRWA is „opgehouden". Veeleer kan dan worden gesteld dat de verzoeker bij het verlaten van de operationele zone waar hij eerder toegang toe had, afstand heeft gedaan van deze bescherming of bijstand.

40. Deze lezing van artikel 12, lid 1, onder a), wordt ondersteund door de arresten van het Hof in de zaken Bolbol, El Kott en Alheto. In elk van deze arresten verwees het Hof uitdrukkelijk op zodanige wijze naar het mandaatgebied van de UNRWA dat dit de Gazastrook, de Westelijke Jordaanoever, Jordanië, Libanon en Syrië omvatte, en behandelde het dit gebied, voor zover relevant, als één enkele eenheid.[25] In het arrest Alheto heeft het Hof in het kader van een vraag met betrekking tot artikel 35 van richtlijn 2013/32/EU[26] voorts geoordeeld dat een persoon die „daadwerkelijke bescherming of bijstand van de UNRWA" geniet in een andere operationele zone dan die waar hij zijn gewone verblijfplaats had voordat hij het mandaatgebied van de UNRWA verliet, en die daar dus veilig kan verblijven in waardige leefomstandigheden en zonder het gevaar van refoulement naar het gebied van zijn gewone verblijfplaats, „van de vluchtelingenstatus in de Unie [moet] worden uitgesloten, overeenkomstig artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95".[27]

41. De UNHCR heeft in de loop der jaren verscheidene richtsnoeren, mededelingen en andere verklaringen over de uitlegging van artikel 1D, en soms ook van artikel 12, lid 1, onder a), uitgebracht. Deze verklaringen zijn *soft law* en hebben dus een zekere zeggingskracht, maar zijn niet bindend.[28]

42. Hoewel artikel 1D niet is gewijzigd, zijn de standpunten van de UNHCR over deze kwestie in de loop van de tijd wel aanzienlijk veranderd. Zo heeft de UNHCR in een van voornoemde verklaringen[29] het standpunt ingenomen dat een Palestijnse vluchteling die om welke reden dan ook het mandaatgebied van de UNRWA heeft verlaten, van rechtswege recht heeft op de voordelen van het Verdrag van Genève en op erkenning als vluchteling krachtens richtlijn 2004/83 totdat hij naar dat gebied is teruggekeerd (zie de punten 2.2 en 2.3 van die verklaring – ik stel vast dat volgens die lezing geen van de vijf prejudiciële vragen relevant zou zijn geweest),

[24] Deze persoonlijke omstandigheden kunnen onder meer betrekking hebben op gezondheidsgerelateerde beperkingen of rechten die voortvloeien uit het Handvest.

[25] Zie arresten van 19 december 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 36, waarin wordt verwezen naar de betrokken personen die werden „gedwongen het gebied te verlaten waarin [de] UNRWA werkzaam is"; punt 44, waarin wordt verwezen naar het arrest Bolbol, waarin staat dat „de betrokkene evenwel niet de bijstand van [de] UNRWA had ingeroepen alvorens het gebied te verlaten waarin [de] UNRWA werkzaam was", en punt 45, dat de situatie vermeldt „van een persoon die het gebied verlaat waarin dat orgaan of die instelling werkzaam is"), en, in het bijzonder, 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punten 131-143, waarin in punt 133 wordt verwezen naar Jordanië, dat „deel [uitmaakt] van het gebied waar de UNRWA opereert").

[26] Richtlijn 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). Artikel 35 van deze richtlijn betreft het begrip „eerste land van asiel".

[27] Arrest van 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punt 134).

[28] In overweging 22 van richtlijn 2011/95 staat dat „overleg met de [UNHCR] voor de lidstaten waardevol advies [kan] opleveren bij het vaststellen van de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 1 van het Verdrag van Genève".

[29] Zie de herziene verklaring van de UNHCR van oktober 2009 over artikel 1D van het Verdrag van 1951.

terwijl zij in een van haar richtsnoeren [30] het standpunt heeft ingenomen dat de in artikel 1D, tweede alinea, opgenomen toepassingsclausule van toepassing is wanneer een of meer „objectieve redenen" voor het verlaten van het mandaatgebied van de UNRWA of voor het voorkomen dat een persoon zich (opnieuw) onder bescherming of bijstand van de UNRWA stelt, ertoe hebben geleid dat die bescherming of bijstand voor de betrokken persoon is gestopt (punten 19 en 22 van dat richtsnoer).

43. In bovengenoemd richtsnoer geeft de UNHCR verder aan dat de beoordeling of een Palestijnse vluchteling toegang krijgt tot bescherming of bijstand van de UNRWA moet worden uitgevoerd in het licht van „één operationele zone van de UNRWA" en niet in het licht van „alle operationele zones van de UNRWA". [31] De UNHCR verklaart dat deze aanbeveling wordt ondersteund door de bewoordingen van de uitspraak van het Hof in het arrest El Kott en door het feit dat het Hof in dat arrest „operationele zone" in het enkelvoud gebruikt. [32]

44. Ik vind de aanbeveling van de UNHCR niet overtuigend en ik ben van mening dat daarvoor geen steun is te vinden in het arrest van het Hof in de zaak El Kott [33]. In dat verband moet ik er allereerst op wijzen dat de UNHCR in dat deel van zijn richtsnoer niet alleen afwijkt van de terminologie die op uniforme wijze wordt gebruikt door de Algemene Vergadering van de VN in haar resoluties over de UNRWA, door de UNRWA zelf in haar beschrijvingen van haar werkzaamheden en door het Hof van Justitie in zijn arresten, met inbegrip van het arrest El Kott [34], maar ook van de terminologie die de UNHCR zelf eerder gebruikte in de herziene verklaring over artikel 1D van het Verdrag van 1951 [35] en de herziene mededeling over de toepasselijkheid van artikel 1D van het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen op Palestijnse vluchtelingen [36], waarbij de term „mandaatgebied van de UNRWA" werd gebruikt als aanduiding voor het gehele gebied waarin de UNRWA bescherming of bijstand verleent.

45. In zijn meest recente verklaring ter zake, die in het kader van de onderhavige zaak voor het Hof is gedaan [37], verwijst de UNHCR ter ondersteuning van zijn standpunt niet naar het arrest van het Hof in de zaak El Kott. De UNHCR keert in die verklaring terug naar de gebruikelijke terminologie, waarbij de uitdrukking „mandaatgebied van de UNRWA" wordt gebruikt om alle vijf de operationele zones van de UNRWA te omvatten. [38] De UNHCR is van mening dat er bij de

30 Zie ook Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees (richtsnoer van de UNHCR inzake internationale bescherming nr. 13: toepasselijkheid van artikel 1D van het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen op Palestijnse vluchtelingen), december 2017, HCR/GIP/17/13.

31 Ibidem, punt 22, onder k.

32 Ibidem, voetnoot 52.

33 Arrest van 19 december 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826).

34 Zie arresten van 17 juni 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punt 7); 19 december 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punt 7), en 25 juli 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punt 7).

35 UNHCR, Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention in relation to Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal pending before the Court of Justice of the European Union (herziene verklaring over artikel 1D van het Verdrag van 1951 met betrekking tot de zaak Bolbol tegen Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal, aanhangig bij het Hof van Justitie van de Europese Unie), oktober 2009, te vinden op: https://www.refworld.org/docid/4add79a82.html.

36 UNHCR, Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees (herziene mededeling over de toepasselijkheid van artikel 1D van het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen op Palestijnse vluchtelingen), oktober 2009. Zie in het bijzonder voetnoot 14.

37 UNHCR, Statement on the Interpretation and Application of Article 1D of the 1951 Convention and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union from the Bundesverwaltungsgericht (Germany) lodged on 3 July 2019 – Federal Republic of Germany v XT (C-507/19) [verklaring betreffende de uitlegging en toepassing van artikel 1D van het Verdrag van 1951 en artikel 12, lid 1, onder a), van de EU-kwalificatierichtlijn, verstrekt in het kader van het op 3 juli 2019 door het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) aan het Hof van Justitie van de Europese Unie gerichte verzoek om een prejudiciële beslissing – Bundesrepublik Deutschland/XT (C-507/19)], 18 augustus 2020, te vinden op: https://www.refworld.org/docid/5f3bdd234.html

38 Ibidem, voetnoot 3.

beoordeling van de vraag of bescherming of bijstand is opgehouden „moet worden uitgegaan van de operationele zone waarin de persoon voordien verbleef”.[39] Indien de persoon in kwestie „voorheen in meer dan één operationele zone van de UNRWA verbleef”, is de UNHCR nu van mening dat er bij „de beoordeling van de vraag of ‚bescherming of bijstand om welke reden dan ook is opgehouden’, kan worden uitgegaan van meer dan één gebied waar de persoon voordien verbleef”. Ter ondersteuning van zijn standpunt verwijst de UNHCR naar zijn eigen richtsnoer inzake internationale bescherming nr. 13[40], dat hierboven in de punten 43 en 44 is genoemd, zonder de discrepanties tussen de verklaring en dit richtsnoer, dat niet lijkt te zijn ingetrokken, te verduidelijken. Ik vind de verklaring niet overtuigender dan het richtsnoer.

46. Ik stel daarom voor dat het Hof de eerste en de tweede vraag als volgt beantwoordt:

Wanneer in het kader van de toepassing van artikel 12, lid 1, onder a), van richtlijn 2011/95 wordt beoordeeld of de bescherming of bijstand van de UNRWA is „opgehouden” ten aanzien van een bepaalde persoon die deze bescherming of bijstand eerder ontving, moeten de nationale rechterlijke instanties of bevoegde bestuurlijke autoriteiten rekening houden met alle operationele zones van de UNRWA waarin de verzoeker daadwerkelijk toegang zou hebben tot bescherming of bijstand van de UNRWA.

Bij deze beoordeling moet de nationale rechterlijke instantie of bestuurlijke autoriteit rekening houden met alle relevante feiten, met inbegrip van de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker en de vraag of het voor hem daadwerkelijk mogelijk was toegang te krijgen tot die operationele zones.

### *C. Vierde vraag*

47. Met zijn vierde vraag, die ik nu zal behandelen, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen welk geografisch gebied in aanmerking moet worden genomen bij de beoordeling van de vraag of de voorwaarden voor de verlening van rechtswege van de vluchtelingenstatus zijn weggevallen sinds het tijdstip waarop de verzoeker het mandaatgebied van de UNRWA heeft verlaten, en meer in het bijzonder of het in aanmerking te nemen gebied overeenkomt met het antwoord op de vragen 1 en 2. De vraag is gebaseerd op de veronderstelling dat de toepassingsclausule van artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, op de verzoeker van toepassing was op het moment dat hij het mandaatgebied van de UNRWA verliet, maar dat deze clausule niet langer van toepassing is op het moment dat de bevoegde nationale bestuurlijke of gerechtelijke autoriteiten over zijn verzoek beslissen, dat wil zeggen dat de bescherming of de bijstand van de UNRWA ten aanzien van verzoeker is opgehouden op het moment dat hij het mandaatgebied van de UNRWA verliet, maar dat deze bescherming of bijstand is hersteld voordat een definitieve beslissing werd genomen over zijn verzoek om van rechtswege als vluchteling te worden erkend.

[39] Ibidem, punt 23.

[40] Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees, december 2017, HCR/GIP/17/13.

### *1. Samenvatting van de argumenten van partijen*

48. De partijen die schriftelijke opmerkingen hebben ingediend, zijn het er in feite allemaal over eens dat het antwoord op de vierde vraag overeen moet komen met het antwoord op de tweede vraag, dat wil zeggen dat hetzelfde geografische gebied in aanmerking moet worden genomen om te bepalen of de bescherming of bijstand van de UNRWA is opgehouden op het moment dat de verzoeker het mandaatgebied van de UNRWA heeft verlaten, en om te bepalen of de bescherming of bijstand van de UNRWA is hersteld op het moment dat de bevoegde nationale bestuurlijke of gerechtelijke autoriteiten hebben beslist over het verzoek tot toekenning van de vluchtelingenstatus.[41]

49. De Franse regering heeft ter ondersteuning van haar standpunt met betrekking tot de eerste, de tweede en de vierde vraag dat het relevante geografische gebied de operationele zone moet zijn waar de verzoeker zijn gewone verblijfplaats had, in haar opmerkingen ter terechtzitting aangevoerd dat artikel 2, onder d) en n), van richtlijn 2011/95 dit begrip gebruikt om de voorwaarden vast te stellen waaronder een staatloze als vluchteling moet worden aangemerkt, en dat artikel 11, lid 1, onder f), van de richtlijn hetzelfde begrip gebruikt om de omstandigheden te omschrijven waarin een staatloze ophoudt een vluchteling te zijn.

### *2. Beoordeling van de vierde vraag*

50. In de eerste plaats moet ik erop wijzen dat artikel 12, lid 1, onder a), een persoon uitsluit van de „vluchtelingenstatus" en dat de factoren die aanleiding geven tot de toepassing van die bepaling geen verband houden met de verblijfplaats, zoals in de punten 36 en verder van deze conclusie is besproken. Het feit dat in artikel 2, onder d) en n), wordt verwezen naar de „gewone verblijfplaats" is derhalve niet bepalend voor het antwoord op de gestelde vragen. Ten tweede heeft de vierde (en ook de tweede) vraag betrekking op een andere situatie dan die welke onder artikel 11, lid 1, onder f), van richtlijn 2011/95 valt. Deze bepaling heeft betrekking op de situatie waarin aan een staatloze reeds de vluchtelingenstatus is toegekend en de omstandigheden in verband waarmee deze persoon als vluchteling was erkend, hebben opgehouden te bestaan, en is van toepassing in samenhang met artikel 14, lid 1, van richtlijn 2011/95. Volgens deze laatste bepaling trekken de lidstaten de vluchtelingenstatus van een staatloze „in, beëindigen zij deze of weigeren zij deze te verlengen" indien „hij volgens de criteria van *artikel 11* geen vluchteling meer is" (cursivering van mij).

51. Met de vierde vraag moet daarentegen worden onderzocht of de betrokken persoon überhaupt als vluchteling moet worden erkend overeenkomstig artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin. Deze bepaling zou – indien de omstandigheden dit vereisen, en een latere beslissing tot intrekking zou worden genomen – van toepassing zijn in samenhang met artikel 14, lid 3, ingevolge waarvan de lidstaten „de vluchtelingenstatus van een […] staatloze [intrekken], [deze] beëindigen of [deze] weigeren te verlengen" indien hij „op grond van *artikel 12* van de vluchtelingenstatus uitgesloten is of had moeten zijn" (cursivering van mij). In artikel 14, lid 3, wordt niet gesproken over een al dan niet gewone verblijfplaats.

[41] Opmerkingen van het Koninkrijk België, punten 21-32 en 38-41; opmerkingen van de Bondsrepubliek Duitsland, punt 35; opmerkingen van de federale dienst voor migratie en vluchtelingen, punten 31 en 39, en opmerkingen van de Commissie, punt 29.

52. Ik stel daarom voor dat het Hof de vierde prejudiciële vraag als volgt beantwoordt:

Het gebied dat in aanmerking moet worden genomen om te bepalen of op het moment dat een beslissing wordt genomen over een verzoek tot verlening van de vluchtelingenstatus van rechtswege overeenkomstig artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, de voorwaarden voor de toepassing van die bepaling niet langer van toepassing zijn, komt overeen met het gebied dat in aanmerking wordt genomen om te beoordelen of de bescherming of bijstand van de UNRWA ten aanzien van een bepaalde persoon die deze bescherming of bijstand eerder ontving is „opgehouden", zoals beschreven in het antwoord op de eerste en de tweede vraag.

## *D. Derde vraag*

53. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een staatloze zich kan beroepen op een precaire persoonlijke situatie waaraan hij zich vrijwillig heeft blootgesteld door zich van een veilige (of relatief veilige) operationele zone van de UNRWA naar een operationele zone te begeven waar hij in een zeer precaire persoonlijke situatie verkeert, en of hij op grond van dit vrijwillig gelopen risico van rechtswege aanspraak kan maken op de voordelen van de vluchtelingenstatus overeenkomstig richtlijn 2011/95.

54. Het Hof heeft in het arrest El Kott reeds duidelijk gemaakt dat een vrijwillig vertrek uit het mandaatgebied van de UNRWA niet volstaat om de in artikel 1D vastgelegde uitsluiting van de vluchtelingenstatus te beëindigen.[42] Het Hof was evenwel van oordeel dat indien een persoon die, na daadwerkelijk die bescherming of bijstand van de UNRWA te hebben ingeroepen, deze niet langer geniet om een reden buiten zijn invloed en onafhankelijk van zijn wil, de in artikel 12, lid 1, onder a), opgenomen toepassingsclausule van toepassing is en deze persoon van rechtswege de door de richtlijn verleende voordelen kan genieten, op voorwaarde dat geen van de andere uitsluitingsgronden van artikel 12, lid 1, onder b), artikel 12, lid 2, of artikel 12, lid 3, van richtlijn 2011/95 van toepassing is.[43]

55. In dat verband moet worden aangenomen dat een persoon gedwongen wordt de operationele zone van de UNRWA te verlaten wanneer hij zich in een persoonlijke situatie van ernstige onveiligheid bevindt en het voor dit orgaan onmogelijk is hem in dat gebied levensomstandigheden te bieden die stroken met de opdracht waarmee het is belast.[44]

56. In het verlengde van die redenering ben ik van mening dat een vrijwillig vertrek uit een veilige (of relatief veilige) operationele zone van de UNRWA naar een operationele zone waar de betrokkene zich in een persoonlijke situatie van ernstige onveiligheid bevindt, evenmin kan worden gebruikt om aan te voeren dat de bescherming of bijstand van de UNRWA ten aanzien van die persoon is „opgehouden".

57. Met name wanneer de risico's voor zijn persoonlijke veiligheid in de operationele zone waarnaar hij zich heeft begeven, voor de betrokkene bekend waren of redelijkerwijs te voorzien waren, en wanneer hij geen redelijke verwachting kon hebben dat hij veilig zou kunnen terugkeren naar de veilige (of relatief veilige) operationele zone van waaruit hij is vertrokken, of naar een andere veilige operationele zone van de UNRWA, dan kan niet worden gesteld dat de bescherming of bijstand van de UNRWA ten aanzien van hem is opgehouden.

[42] Zie arrest van 19 december 2012, Abed El Karem El Kott e.a. (C-364/11, EU:C:2012:826, punten 49-51 en 59).

[43] Ibidem, punten 61, 64 en 65 en dictum, punt 1.

[44] Ibidem, punt 63.

58. Ik voeg hieraan toe dat die conclusie de betrokkene niet zonder bescherming laat. Hij kan nog steeds in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming en het beginsel van non-refoulement is nog steeds van toepassing overeenkomstig artikel 21 van richtlijn 2011/95, maar hij zou niet van rechtswege de vluchtelingenstatus moeten kunnen aanvragen op grond van bewust en vrijwillig gelopen risico's.

59. Ik stel daarom voor dat het Hof de derde prejudiciële vraag als volgt beantwoordt:

Een aanvrager van de vluchtelingenstatus kan zich, teneinde van rechtswege aanspraak te maken op de voordelen van de vluchtelingenstatus overeenkomstig richtlijn 2011/95, niet beroepen op risico's voor zijn persoonlijke veiligheid waaraan hij zich vrijwillig heeft blootgesteld door zich van een veilige (of relatief veilige) operationele zone van de UNRWA naar een operationele zone te begeven waar hij in een zeer precaire persoonlijke situatie verkeert.

### *E. Vijfde vraag*

60. De verwijzende rechter heeft de vijfde vraag alleen gesteld voor het geval dat de gewone verblijfplaats van de verzoeker van belang is voor de beantwoording van de tweede en de vierde vraag. Gelet op het voorgestelde antwoord op de eerste vier vragen, hoeft het Hof de vijfde vraag niet te beantwoorden.

61. De Commissie heeft aangevoerd dat de gewone verblijfplaats niet bepalend is voor de tweede en de vierde vraag, maar dat de vijfde vraag desalniettemin een antwoord behoeft. De Commissie wijst er in dit verband op dat de term „gewone verblijfplaats" wordt gebruikt in artikel 11, lid 1, onder f), van richtlijn 2011/95, dat in voorkomend geval ook van toepassing is op staatloze Palestijnen.

62. Volgens de verwijzingsbeslissing is de beslissing over het verzoek tot toekenning van de vluchtelingenstatus van XT nog niet onherroepelijk, aangezien er nog een procedure in hoger beroep loopt. De kwestie van een latere intrekking van de vluchtelingenstatus voor XT lijkt geen deel uit te maken van het bij de verwijzende rechter aanhangige beroep in *Revision*, en deze rechter heeft het Hof niet verzocht om uitlegging van artikel 11, lid 1, onder f), van deze richtlijn. Zoals beschreven in punt 50 van deze conclusie zou een hypothetische toekomstige intrekking van de vluchtelingenstatus voor XT op basis van de uitsluitingsclausule van artikel 12, lid 1, onder a), eerste volzin, worden geregeld door artikel 14, lid 3, van richtlijn 2011/95, dat niet in samenhang met artikel 11, lid 1, onder f), van die richtlijn wordt toegepast. Daarom ben ik van mening dat de vijfde vraag hypothetisch van aard is, tenzij het begrip „gewone verblijfplaats" van de aanvrager relevant is voor het antwoord op de tweede of de vierde vraag of op beide vragen. Ik ben (net als de Commissie) van mening dat dit niet het geval is.

## IV. Conclusie

63. In het licht van de bovenstaande overwegingen geeft ik het Hof in overweging om de vragen van het Bundesverwaltungsgericht als volgt te beantwoorden:

„1) Wanneer in het kader van de toepassing van artikel 12, lid 1, onder a), 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, wordt beoordeeld of de bescherming of bijstand van de Organisatie van de Verenigde Naties voor Hulpverlening aan Palestijnse Vluchtelingen in het Nabije Oosten (UNRWA) is ‚opgehouden' ten aanzien van een bepaalde persoon die deze bescherming of bijstand eerder ontving, moeten de nationale rechterlijke instanties of bevoegde bestuurlijke autoriteiten rekening houden met alle operationele zones van de UNRWA waarin de verzoeker daadwerkelijk toegang zou hebben tot bescherming of bijstand van de UNRWA.

Bij deze beoordeling moet de nationale rechterlijke instantie of bestuurlijke autoriteit rekening houden met alle relevante feiten, met inbegrip van de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker en de vraag of het voor hem daadwerkelijk mogelijk was om toegang te krijgen tot die operationele zones.

2) Het gebied dat in aanmerking moet worden genomen om te bepalen of op het moment dat een beslissing wordt genomen over een verzoek tot verlening van de vluchtelingenstatus van rechtswege overeenkomstig artikel 12, lid 1, onder a), tweede volzin, van richtlijn 2011/95 de voorwaarden voor de toepassing van die bepaling niet langer van toepassing zijn, komt overeen met het gebied dat in aanmerking wordt genomen om te beoordelen of de bescherming of bijstand van de UNRWA ten aanzien van een bepaalde persoon die deze bescherming of bijstand eerder ontving is ‚opgehouden', zoals beschreven in het antwoord op de eerste en de tweede vraag.

3) Een aanvrager van de vluchtelingenstatus kan zich, teneinde van rechtswege aanspraak te maken op de voordelen van de vluchtelingenstatus overeenkomstig richtlijn 2011/95, niet beroepen op risico's voor zijn persoonlijke veiligheid waaraan hij zich vrijwillig heeft blootgesteld door zich van een veilige (of relatief veilige) operationele zone van de UNRWA naar een operationele zone te begeven waar hij in een zeer precaire persoonlijke situatie verkeert.

4) Gelet op het voorgestelde antwoord op de eerste vier vragen, hoeft het Hof de vijfde vraag niet te beantwoorden."