

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

9 september 2021 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Grenscontroles, asiel en immigratie – Asielbeleid – Gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 40 – Volgend verzoek – Nieuwe elementen of bevindingen – Begrip – Omstandigheden die reeds bestonden vóór de definitieve beëindiging van een procedure die betrekking heeft op een vorig verzoek om internationale bescherming – Gezag van gewijsde – Eigen toedoen van de verzoeker”

In zaak C-18/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) bij beslissing van 18 december 2019, ingekomen bij het Hof op 16 januari 2020, in de procedure

XY

in tegenwoordigheid van:

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

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

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door A. Posch, J. Schmoll en C. Drexel als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vlášil en A. Pagáčová als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en R. Kanitz als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door E. de Moustier en D. Dubois als gemachtigden,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en M. M. Tátrai als gemachtigden,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en J. Langer als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande, H. Leupold en J. Tomkin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 april 2021,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 40 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60, met rectificatie in PB 2015, L 29, blz. 18).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen XY en het Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (federale vreemdelingen- en asiëldienst, Oostenrijk; hierna: „Bundesamt“) over de afwijzing door het Bundesamt van een door XY ingediend verzoek om internationale bescherming.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2005/85

- 3 Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB 2005, L 326, blz. 13) is met ingang van 21 juli 2015 ingetrokken bij richtlijn 2013/32. Artikel 34, lid 2, van richtlijn 2005/85 bepaalde:

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

[...]

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

[...]”

Richtlijn 2013/32

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

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

[...]

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

[...]

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

5 Artikel 5 van deze richtlijn luidt:

„De lidstaten kunnen gunstigere normen voor de procedures voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming invoeren of handhaven, voor zover die verenigbaar zijn met deze richtlijn.”

6 Artikel 28, leden 1 en 2, van die richtlijn luidt:

„1. Wanneer er een gegronde reden is om aan te nemen dat verzoeker zijn verzoek impliciet heeft ingetrokken of dat hij impliciet van dit verzoek heeft afgezien, zorgen de lidstaten ervoor dat de beslissingsautoriteit beslist om hetzij de behandeling van het verzoek te beëindigen ofwel, mits zij het verzoek op basis van een toereikend onderzoek ten gronde overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 2011/95/EU [van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9)] als ongegrond beschouwt, het verzoek af te wijzen.

De lidstaten kunnen met name aannemen dat de verzoeker zijn verzoek om internationale bescherming impliciet heeft ingetrokken of dat hij er impliciet van heeft afgezien wanneer is vastgesteld dat:

- a) hij heeft nagelaten te antwoorden op verzoeken informatie te verstrekken die van wezenlijk belang is voor zijn verzoek zoals bedoeld in artikel 4 van [richtlijn 2011/95], dan wel dat hij niet is verschenen voor een persoonlijk onderhoud zoals bedoeld in de artikelen 14 tot en met 17 van deze richtlijn, tenzij hij binnen een redelijke tijd aantoonst dat zulks te wijten was aan omstandigheden waarop hij geen invloed had;
- b) hij is verdwenen, of wanneer is vastgesteld dat hij de plaats waar hij verbleef of werd vastgehouden, zonder toestemming heeft verlaten zonder binnen een redelijke termijn contact met de bevoegde autoriteit op te nemen, dan wel wanneer hij niet binnen een redelijke termijn heeft voldaan aan zijn meldingsplicht of aan andere verplichtingen tot kennisgeving, tenzij hij aantoonst dat zulks te wijten was aan omstandigheden waarop hij geen invloed had.

De lidstaten kunnen met het oog op de uitvoering van deze bepalingen termijnen vaststellen of richtsnoeren uitvaardigen.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat een verzoeker die zich opnieuw bij de bevoegde autoriteit meldt nadat een beslissing om de behandeling van zijn verzoek te beëindigen is genomen zoals bedoeld in lid 1 van dit artikel, het recht heeft te verzoeken dat zijn verzoek opnieuw in behandeling wordt genomen of om een nieuw verzoek te doen dat niet onderworpen is aan de in de artikelen 40 en 41 bedoelde procedure.

De lidstaten kunnen een tijdslimiet van ten minste negen maanden vaststellen waarna een verzoek niet langer opnieuw in behandeling kan worden genomen of waarna het nieuwe verzoek mag worden behandeld als een volgend verzoek en aan de in de artikelen 40 en 41 bedoelde procedure mag worden onderworpen. De lidstaten kunnen bepalen dat de zaak van de verzoeker slechts eenmalig opnieuw in behandeling kan worden genomen.

De lidstaten zorgen ervoor dat een dergelijke persoon niet wordt verwijderd in strijd met het beginsel van non-refoulement.

De lidstaten kunnen de beslissingsautoriteit toestaan de behandeling van het verzoek te hervatten in de fase waarin deze werd beëindigd.”

7 Artikel 33, lid 2, van die richtlijn bepaalt:

„De lidstaten kunnen een verzoek om internationale bescherming alleen als niet-ontvankelijk beschouwen wanneer:

[...]

- d) het verzoek een volgend verzoek is en er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt overeenkomstig [richtlijn 2011/95]; of

[...]”

8 Artikel 40 van richtlijn 2013/32 heeft als opschrift „Volgende verzoeken” en bepaalt in de leden 1 tot en met 5:

„1. Indien een persoon die in een lidstaat internationale bescherming heeft aangevraagd, aldaar verdere verklaringen heeft afgelegd of een volgend verzoek heeft ingediend, onderzoekt deze lidstaat deze verdere verklaringen of de elementen van het volgende verzoek in het kader van de behandeling van het vorige verzoek of in het kader van de toetsing van de beslissing waartegen beroep of bezwaar is aangetekend, voor zover de bevoegde autoriteiten rekening kunnen houden met alle elementen die aan de nadere verklaringen of het volgende verzoek in dit kader ten grondslag liggen.

2. Om krachtens artikel 33, lid 2, onder d), een beslissing over de ontvankelijkheid van een verzoek om internationale bescherming te nemen, wordt een volgend verzoek om internationale bescherming eerst aan een voorafgaand onderzoek onderworpen om uit te maken of er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker zijn voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt krachtens [richtlijn 2011/95].

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

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

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

9 Artikel 42, lid 2, van deze richtlijn luidt:

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

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

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

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

Oostenrijks recht

- 10 § 68, lid 1, van het Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (algemene wet bestuursrecht, BGBl. 51/1991; hierna: „AVG”) bepaalt:

„Verzoeken van belanghebbenden die, behalve in de gevallen als bedoeld in de §§ 69 en 71, strekken tot wijziging van een beslissing waartegen geen beroep (meer) openstaat, worden, wanneer de bestuurlijke autoriteit geen grond aanwezig acht om een beslissing te nemen overeenkomstig de leden 2 tot en met 4 van dit artikel, op grond van het gezag van gewijsde afgewezen.”

- 11 § 69 AVG luidt:

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

[...]

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

[...]

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

[...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 12 XY, Iraaks staatsburger en sjiitisch moslim, heeft op 18 juli 2015 een verzoek om internationale bescherming ingediend bij het Bundesamt. Dit verzoek werd bij beslissing van 29 januari 2018 afgewezen. Nadat het laatste beroep in rechte van XY tegen die beslissing bij beschikking van 25 september 2018 van het Verfassungsgerichtshof (grondwettelijk hof, Oostenrijk) is verworpen, is die beslissing definitief geworden.
- 13 XY heeft zowel zijn verzoek om internationale bescherming als de rechtsmiddelen die hij heeft aangewend tegen de beslissing van 29 januari 2018 tot afwijzing van dat verzoek gebaseerd op het feit dat hij vreesde voor zijn leven in geval van terugkeer naar Irak, omdat hij had geweigerd om te strijden voor sjiitische milities en dat land nog steeds in oorlog was.
- 14 Op 4 december 2018 heeft XY een volgend verzoek om internationale bescherming ingediend.

- 15 Ter ondersteuning van dit verzoek heeft hij aangevoerd dat hij tijdens de procedure die betrekking had op zijn vorige verzoek, niet de werkelijke reden voor zijn verzoek om internationale bescherming had opgegeven, namelijk zijn homoseksualiteit. Hij stelde te vreezen voor zijn leven in Irak op grond van zijn seksuele geaardheid, die in zijn land en „door zijn godsdienst” verboden is. Hij heeft aangegeven dat hij pas na zijn aankomst in Oostenrijk en dankzij de ondersteuning van een vereniging waarmee hij vanaf juni 2018 in contact was, beseftte dat hij zonder gevaar voor zijn persoon zijn homoseksualiteit kon onthullen.
- 16 Bij beslissing van 28 januari 2019 heeft het Bundesamt het volgende verzoek van XY niet-ontvankelijk verklaard, op grond dat dit verzoek zoals voorzien in § 68, lid 1, AVG strekte tot betwisting van een eerdere weigeringsbeslissing die gezag van gewijsde had. Tevens gelastte het zijn terugkeer naar Irak, met een inreisverbod voor het Oostenrijkse grondgebied van maximaal twee jaar.
- 17 XY heeft tegen die beslissing beroep ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk). Bij vonnis van 18 maart 2019 heeft deze rechter het beroep enkel toegewezen voor zover het betrekking had op het inreisverbod voor het Oostenrijkse grondgebied, en het voor het overige verworpen.
- 18 Het Bundesverwaltungsgericht was van oordeel dat aangezien XY bij de behandeling van het eerste verzoek om internationale bescherming zijn homoseksualiteit niet had vermeld, er wegens het gezag van gewijsde van de beslissing waarbij dit eerste verzoek was afgewezen met dit feitelijke gegeven geen rekening kon worden gehouden.
- 19 XY heeft beroep in *Revision* ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk), waarmee hij de niet-ontvankelijkheid van zijn volgend verzoek betwist. Volgens hem heeft hij zich beroepen op een nieuw feit op grond waarvan de ontvankelijkheid van dit verzoek had moeten kunnen worden vastgesteld. Het gaat niet om het feit dat hij homoseksueel is, maar om het feit dat hij sinds zijn verblijf in Oostenrijk de mogelijkheid heeft om aan die homoseksualiteit uiting te geven.
- 20 De verwijzende rechter merkt op dat aangezien het Oostenrijkse recht geen bijzondere bepalingen ter zake bevat, de ontvankelijkheid van een volgend verzoek om internationale bescherming moet worden beoordeeld in het licht van de algemene bepalingen inzake de administratieve procedure, met name om te waarborgen dat het gezag van gewijsde van een beslissing op een vorig verzoek wordt geëerbiedigd.
- 21 Volgens § 68, lid 1, AVG moeten verzoeken die strekken tot wijziging van een beslissing waartegen geen beroep (meer) openstaat, in beginsel op grond van het gezag van gewijsde worden afgewezen.
- 22 De verwijzende rechter preciseert in dit verband dat volgens de nationale rechtspraak betreffende herhaalde verzoeken om internationale bescherming alleen omstandigheden die pas na de vaststelling van de definitieve beslissing tot beëindiging van de vorige procedure aan het licht komen, en die de situatie van de verzoeker substantieel wijzigen, de opening van een nieuwe procedure kunnen rechtvaardigen.
- 23 Daarentegen kan, zoals blijkt uit § 69, lid 1, punt 2, AVG, elk volgend verzoek dat is gebaseerd op een situatie die vóór de vaststelling van deze beslissing is ontstaan, slechts leiden tot heropening van de vorige procedure, en dan nog alleen indien de verzoeker buiten zijn toedoen in de vorige procedure niet op deze situatie heeft gewezen.
- 24 In deze context vraagt de verwijzende rechter zich in de eerste plaats af of het in artikel 40, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32 vermelde begrip „nieuwe elementen of bevindingen die aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker zijn voorgelegd”, aldus moet worden opgevat dat het enkel ziet op nieuwe elementen of bevindingen dan wel dat het ook betrekking heeft op door de verzoeker aangevoerde elementen of bevindingen die reeds bestonden vóór de definitieve beëindiging van een vorige procedure.

- 25 Hij verduidelijkt dat in het Oostenrijkse bestuursrecht is gekozen voor de eerste uitlegging. Naar Oostenrijks recht kan een aanvrager van internationale bescherming op basis van elementen of bevindingen die bestonden vóór de beëindiging van de procedure die betrekking heeft op het vorige verzoek, bijgevolg uitsluitend de heropening van de vorige procedure verkrijgen, op voorwaarde dat hij die elementen of bevindingen buiten zijn toedoen in het kader van die vorige procedure niet kon doen gelden.
- 26 De verwijzende rechter is van oordeel dat, gelet op de onnauwkeurigheid van de bewoordingen van artikel 40 van richtlijn 2013/32, zou kunnen worden gekozen voor de tweede van de in punt 24 van het onderhavige arrest vermelde uitleggings, waarop XY zich in casu beroept. In dat geval vraagt de verwijzende rechter zich in de tweede plaats af of, bij gebreke van nationale bepalingen ter omzetting van artikel 40 van richtlijn 2013/32 die de behandeling van volgende verzoeken specifiek regelen, de heropening van de vorige procedure volstaat om met name uitvoering te geven aan artikel 40, lid 3, van deze richtlijn, waarin is bepaald dat indien het voorafgaande onderzoek als bedoeld in artikel 40, leden 2 en 3, van die richtlijn tot de conclusie leidt dat er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker werden voorgelegd die de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt krachtens richtlijn 2011/95, het volgende verzoek verder wordt behandeld overeenkomstig richtlijn 2013/32.
- 27 In de derde plaats overweegt deze rechter – die ervan uitgaat dat nieuwe elementen of bevindingen die niet zijn aangevoerd in de procedure die betrekking had op een vorig verzoek en die reeds bestonden vóór de beslissing tot definitieve beëindiging van die procedure, kunnen worden aangevoerd tot staving van een volgend verzoek, en voorts dat de heropening van die procedure geen correcte uitvoering van artikel 40 van richtlijn 2013/32 verzekert – dat deze bepaling bij een dergelijke uitlegging meebrengt dat § 68 AVG buiten toepassing moet worden gelaten. § 68 bepaalt immers dat de eerbiediging van het gezag van gewijsde eraan in de weg staat dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt zich in het kader van een nieuw verzoek om bescherming beroept op „nieuwe” elementen of bevindingen die reeds bestonden toen de definitieve beslissing tot afwijzing van zijn eerste verzoek om bescherming werd vastgesteld.
- 28 Het buiten toepassing laten van § 68 AVG bij elk nieuw verzoek om internationale bescherming zou verzoekers evenwel de mogelijkheid bieden om zich ter ondersteuning van hun verzoek te beroepen op „nieuwe” elementen of bevindingen zonder enige beperking in de tijd. § 69 AVG, die deze mogelijkheid beperkt tot het geval waarin de verzoeker deze elementen of bevindingen tijdens de vorige procedure buiten zijn toedoen niet kon doen gelden, is immers slechts van toepassing op de heropening van die procedure en niet op een dergelijk nieuw verzoek om internationale bescherming.
- 29 In deze context vraagt de verwijzende rechter zich af of deze bepaling, ondanks het feit dat het Oostenrijkse recht niet voorziet in specifieke bepalingen ter omzetting van artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32, de mogelijkheid voor een verzoeker om ter ondersteuning van een volgend verzoek nieuwe elementen of bevindingen aan te voeren, kan beperken tot het geval waarin de verzoeker dergelijke elementen of bevindingen buiten zijn toedoen niet kon doen gelden in de procedure die betrekking had op het vorige verzoek. In dit verband houdt de twijfel van de verwijzende rechter ook verband met de omstandigheid dat een bevestigend antwoord op deze vraag zou betekenen dat een niet-omgezette bepaling van een richtlijn rechtstreekse werking heeft ten nadele van een justitiabele, terwijl een dergelijke rechtstreekse werking door de nationale rechtspraak en door die van het Hof is uitgesloten.
- 30 Gelet op deze overwegingen heeft het Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moeten de in artikel 40, leden 2 en 3, van [richtlijn 2013/32] voorkomende bewoordingen „nieuwe elementen of bevindingen [die] aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker zijn voorgelegd”, aldus worden begrepen dat deze zich ook uitstrekken tot omstandigheden die reeds bestonden vóór de definitieve beëindiging van de vorige asielpprocedure?

- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: Volstaat het in het geval dat nieuwe feiten of bewijsmiddelen aan de orde komen waarop de asielzoeker zich in de vorige procedure buiten zijn toedoen niet kon beroepen, dat hem de mogelijkheid wordt geboden te verzoeken om de heropening van een vorige procedure die definitief is beëindigd?
- 3) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: Mag de autoriteit in het geval dat de asielzoeker de nieuw aangevoerde redenen door zijn toedoen niet reeds in de vorige asielprocedure heeft doen gelden, de inhoudelijke toetsing van een volgend verzoek weigeren op grond van een nationale regel die een algemeen geldend beginsel van bestuursprocesrecht vastlegt, ook al heeft de lidstaat het bepaalde in artikel 40, leden 2 en 3, van [richtlijn 2013/32] niet naar behoren omgezet door geen bijzondere nationale regels vast te stellen en heeft hij bijgevolg ook geen uitdrukkelijk gebruik gemaakt van de in artikel 40, lid 4, van [richtlijn 2013/32] geboden mogelijkheid om te voorzien in een uitzondering op de inhoudelijke toetsing van het volgende verzoek?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 31 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 40, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32 aldus moet worden uitgelegd dat het begrip „nieuwe elementen of bevindingen die aan de orde zijn gekomen of zijn voorgelegd door de verzoeker” in de zin van die bepaling, uitsluitend betrekking heeft op elementen of bevindingen die zich hebben voorgedaan na de definitieve beëindiging van de procedure die betrekking had op een vorig verzoek om internationale bescherming, dan wel of dit begrip ook de elementen of bevindingen omvat die reeds bestonden vóór de beëindiging van die procedure maar waarop de verzoeker zich niet heeft beroepen.
- 32 Ter beantwoording van deze vraag dient in herinnering te worden gebracht dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel vereisen dat de bewoordingen van een bepaling van Unierecht die voor de vaststelling van de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk verwijst naar het recht van de lidstaten, in de regel in de gehele Europese Unie autonoom en op eenvormige wijze worden uitgelegd, niet alleen rekening houdend met de letterlijke formulering van de bepaling, maar ook met de context ervan en de doelstelling van de betrokken regeling [arrest van 10 juni 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nieuwe elementen of bevindingen), C-921/19 PPU, EU:C:2021:478, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 33 In de eerste plaats moet derhalve worden opgemerkt dat artikel 40, lid 2, van richtlijn 2013/32 bepaalt dat, om krachtens artikel 33, lid 2, onder d), van deze richtlijn een beslissing over de ontvankelijkheid van een verzoek om internationale bescherming te nemen, een volgend verzoek eerst aan een voorafgaand onderzoek wordt onderworpen om uit te maken of er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker zijn voorgelegd in verband met de vraag of hij krachtens richtlijn 2011/95 in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet [arrest van 10 juni 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nieuwe elementen of bevindingen), C-921/19 PPU, EU:C:2021:478, punt 36].
- 34 Slechts indien er daadwerkelijk sprake is van dergelijke nieuwe elementen of bevindingen ten opzichte van het eerste verzoek om internationale bescherming, wordt het onderzoek van de ontvankelijkheid van het volgende verzoek voortgezet overeenkomstig artikel 40, lid 3, van die richtlijn teneinde na te gaan of die nieuwe elementen en bevindingen de kans aanzienlijk groter maken dat de verzoeker in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet [arrest van 10 juni 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nieuwe elementen of bevindingen), C-921/19, EU:C:2021:478, punt 37].

- 35 Hoewel de formulering van artikel 40 van richtlijn 2013/32 geen verduidelijking van het begrip „nieuwe elementen of bevindingen” ter staving van een volgend verzoek bevat [arrest van 10 juni 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nieuwe elementen of bevindingen), C-921/19, EU:C:2021:478, punt 29], bepaalt artikel 40, leden 2 en 3, dus niettemin dat deze nieuwe elementen of bevindingen waarop een dergelijk verzoek kan worden gebaseerd, „aan de orde [moeten] zijn gekomen” of „door de verzoeker [moeten] zijn voorgelegd”.
- 36 Deze bepalingen maken dus duidelijk dat een volgend verzoek kan worden gebaseerd op zowel elementen of bevindingen die nieuw zijn omdat zij zich na de vaststelling van een beslissing over het vorig verzoek hebben voorgedaan, als elementen of bevindingen die nieuw zijn omdat zij voor het eerst door de verzoeker zijn voorgelegd.
- 37 Uit deze formulering blijkt dus dat een element of een bevinding als nieuw in de zin van artikel 40, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32 moet worden beschouwd wanneer de beslissing over het vorig verzoek is vastgesteld zonder dat dit element of deze bevinding ter kennis is gebracht van de autoriteit die verantwoordelijk is voor het bepalen van het statuut van de verzoeker. In deze bepaling wordt er geen onderscheid gemaakt naargelang de tot staving van een volgend verzoek aangevoerde elementen of bevindingen zich vóór of na de vaststelling van die beslissing hebben voorgedaan.
- 38 In de tweede plaats wordt deze uitlegging van artikel 40, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32 bevestigd door de context van deze bepaling.
- 39 Zoals de advocaat-generaal in punt 44 van zijn conclusie in wezen opmerkt, kunnen lidstaten volgens artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 immers bepalen dat het verzoek enkel verder wordt behandeld indien de betrokken verzoeker buiten zijn toedoen niet in staat was om de in artikel 40, leden 2 en 3 vermelde elementen en bevindingen te doen gelden in het kader van de vorige procedure. Hieruit volgt dat wanneer de lidstaten geen gebruik maken van de mogelijkheid die artikel 40, lid 4, hun biedt, de behandeling van het verzoek wordt voortgezet omdat het verzoek wordt geacht ontvankelijk te zijn, ook al legt de verzoeker ter ondersteuning van zijn volgend verzoek slechts elementen of bevindingen voor die hij tijdens het onderzoek van het vorige verzoek ook had kunnen voorleggen, en die noodzakelijkerwijze reeds bestonden voor de definitieve beëindiging van de vorige procedure.
- 40 In de derde plaats wordt deze uitlegging van artikel 40, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32 ook bevestigd door het doel van die bepaling.
- 41 Er zij immers aan herinnerd dat uit overweging 36 van richtlijn 2013/32 blijkt dat de procedure voor de toetsing van de ontvankelijkheid van een volgend verzoek tot doel heeft de lidstaten in staat te stellen elk volgend verzoek dat wordt ingediend zonder dat nieuwe elementen of bevindingen worden aangevoerd als niet-ontvankelijk af te wijzen teneinde het beginsel van het gezag van gewijsde van een eerdere beslissing te eerbiedigen [arrest van 10 juni 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nieuwe elementen of bevindingen), C-921/19, EU:C:2021:478, punt 49].
- 42 Hieruit volgt dat het onderzoek of een volgend verzoek berust op nieuwe elementen of bevindingen in verband met de behandeling van de vraag of de verzoeker krachtens richtlijn 2011/95 in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet, beperkt dient te blijven tot de toetsing van het bestaan van elementen of bevindingen ter staving van dat verzoek die niet werden onderzocht in het kader van de op het vorige verzoek genomen beslissing en waarop die beslissing – die gezag van gewijsde heeft – niet kon worden gebaseerd [arrest van 10 juni 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nieuwe elementen of bevindingen), C-921/19, EU:C:2021:478, punt 50].
- 43 Elke andere uitlegging van artikel 40, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32, die zou inhouden dat de autoriteit die verantwoordelijk is voor het bepalen van het statuut van de verzoeker, elk volgend verzoek niet-ontvankelijk moet verklaren op de enkele grond dat het is gebaseerd op elementen of bevindingen die de verzoeker ter ondersteuning van zijn vorig verzoek had kunnen voorleggen, zou verder gaan dan noodzakelijk is om de eerbiediging van het beginsel van het gezag van gewijsde te

waarborgen en zou afbreuk doen aan een behoorlijk en volledig onderzoek van de situatie van de verzoeker.

- 44 Gelet op een en ander dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 40, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32 aldus moet worden uitgelegd dat het begrip „nieuwe elementen of bevindingen die aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker zijn voorgelegd” in de zin van die bepaling, de elementen of bevindingen omvat die zich hebben voorgedaan na de definitieve beëindiging van de procedure die betrekking had op het vorige verzoek om internationale bescherming, alsook de elementen of bevindingen die reeds bestonden vóór de beëindiging van de procedure maar waarop de verzoeker zich niet heeft beroepen.

Tweede vraag

- 45 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/32 aldus moet worden uitgelegd dat een volgend verzoek om internationale bescherming kan worden behandeld in het kader van de heropening van de procedure die betrekking had op het vorig verzoek, dan wel of een nieuwe procedure moet worden geopend.
- 46 Ter beantwoording van deze vraag zij eraan herinnerd dat artikel 40, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32 voorziet in een behandeling van volgende verzoeken in twee fasen. In het kader van de eerste, voorafgaande fase wordt nagegaan of deze verzoeken ontvankelijk zijn, terwijl in de tweede fase die verzoeken ten gronde worden onderzocht [arrest van 10 juni 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nieuwe elementen of bevindingen), C-921/19, EU:C:2021:478, punt 34].
- 47 Artikel 40, leden 2 tot en met 4, en artikel 42, lid 2, van richtlijn 2013/32 stellen weliswaar bepaalde procedureregels vast voor de eerste fase van de behandeling van volgende verzoeken – namelijk de ontvankelijkheid ervan –, maar deze richtlijn voorziet niet in enig specifiek procedureel kader voor de behandeling ten gronde van die verzoeken. Artikel 40, lid 3, van deze richtlijn vereist immers enkel dat het onderzoek ten gronde van de ontvankelijke volgende verzoeken wordt voortgezet overeenkomstig hoofdstuk II van deze richtlijn, waarin de fundamentele beginselen en waarborgen zijn neergelegd die de lidstaten in het kader van de procedure die zij vaststellen, moeten eerbiedigen.
- 48 In die omstandigheden staat het de lidstaten vrij om procedurele bepalingen voor de behandeling van volgende verzoeken vast te stellen, mits de ontvankelijkheidsvoorwaarden van richtlijn 2013/32, met name die van artikel 33, lid 2, onder d), gelezen in samenhang met artikel 40 ervan, in acht worden genomen, en de behandeling ten gronde plaatsvindt in overeenstemming met die fundamentele beginselen en waarborgen.
- 49 Het staat aan de verwijzende rechter om te beoordelen of de bepalingen van Oostenrijks recht die van toepassing zijn op de heropening van de procedure die werd beëindigd met een beslissing op een vorig verzoek, de naleving van die voorwaarden waarborgen en in overeenstemming zijn met die fundamentele beginselen en waarborgen.
- 50 Het Hof kan die rechter evenwel beoordelingselementen verschaffen op basis van de informatie in het aan het Hof overgelegde dossier.
- 51 Wat in het bijzonder de ontvankelijkheidsvoorwaarden betreft, blijkt in dat verband uit het dossier dat de heropening van een administratieve procedure naar Oostenrijks recht wordt geregeld door § 69 AVG en dat dit artikel drie voorwaarden stelt aan de heropening van die procedure. Ten eerste zijn de tot staving van het volgende verzoek aangevoerde nieuwe feiten of bewijzen op zichzelf beschouwd of in samenhang met de andere resultaten van de procedure, van dien aard dat zij waarschijnlijk tot een beslissing hadden kunnen leiden waarvan het dispositief een andere inhoud zou hebben gehad dan de vorige beslissing. Ten tweede konden dergelijke feiten en bewijzen buiten toedoen van de betrokkene niet worden aangevoerd in de procedure die betrekking had op het vorige verzoek, en ten derde wordt het volgende verzoek ingediend binnen een termijn van twee weken, in wezen te rekenen

vanaf het tijdstip waarop de verzoeker kennis heeft gekregen van de grond voor heropening en in ieder geval binnen een termijn van drie jaar na de vaststelling van de beslissing op het vorige verzoek.

- 52 Zoals de advocaat-generaal in punt 68 van zijn conclusie opmerkt, komt de eerste van deze voorwaarden in wezen overeen met de tweede voorwaarde van artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/32, volgens welke de nieuwe elementen of bevindingen de kans „aanzienlijk groter maken dat de verzoeker voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt krachtens richtlijn 2011/95”, terwijl de tweede voorwaarde van § 69 AVG in overeenstemming is met de door artikel 40, lid 4, van deze richtlijn aan de lidstaten geboden mogelijkheid om te bepalen dat „het verzoek enkel verder wordt behandeld indien de betrokken verzoeker buiten zijn toedoen de in de leden 2 en 3 [van artikel 40] beschreven situaties in het kader van de vorige procedure niet kon doen gelden”.
- 53 De eerste twee voorwaarden van § 69 AVG lijken dus te voldoen aan de twee in punt 52 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden voor de ontvankelijkheid van volgende verzoeken.
- 54 Met betrekking tot de derde voorwaarde van § 69 AVG, betreffende de termijnen die het Oostenrijkse recht stelt voor de indiening van een volgend verzoek, moet worden vastgesteld dat artikel 40 van richtlijn 2013/32 niet in dergelijke termijnen voorziet en de lidstaten niet uitdrukkelijk toestaat om dergelijke termijnen vast te leggen.
- 55 Uit de context van voormeld artikel 40 volgt dat de omstandigheid dat zij de lidstaten niet toestaat vervaltermijnen vast te stellen voor het indienen van een volgend verzoek, impliceert dat dit artikel de vaststelling van dergelijke termijnen verbiedt.
- 56 Ten eerste moet in dit verband worden opgemerkt dat richtlijn 2013/32 niet voorziet in een termijn voor de uitoefening door de verzoeker van de rechten die daarbij worden toegekend in het kader van de administratieve procedure betreffende een verzoek om internationale bescherming.
- 57 Bovendien heeft de wetgever, wanneer hij de lidstaten de bevoegdheid heeft willen verlenen om termijnen vast te stellen waarbinnen een verzoeker moet handelen, dit – zoals blijkt uit artikel 28 van deze richtlijn – uitdrukkelijk gedaan.
- 58 Ten tweede blijkt, zoals de advocaat-generaal in de punten 75 tot en met 78 van zijn conclusie opmerkt, uit de vergelijking van richtlijn 2013/32 met de daaraan voorafgaande richtlijn 2005/85, en in het bijzonder uit artikel 42 van richtlijn 2013/32 en artikel 34 van richtlijn 2005/85 betreffende de procedureregels voor volgende verzoeken om respectievelijk internationale bescherming en asiel, dat de Uniewetgever de ontvankelijkheid van volgende verzoeken om internationale bescherming niet afhankelijk heeft willen stellen van de inachtneming van een termijn voor het voorleggen van nieuwe elementen of bevindingen. De bewoordingen van artikel 42, lid 2, van richtlijn 2013/32 stemmen immers niet overeen met die van artikel 34, lid 2, onder b), van richtlijn 2005/85, dat de lidstaten de mogelijkheid bood om van een verzoeker te verlangen dat hij nieuwe gegevens zou overleggen binnen een bepaalde termijn nadat hij deze gegevens had verkregen. De afschaffing van deze mogelijkheid in richtlijn 2013/32 impliceert dat de lidstaten geen dergelijke termijn meer kunnen vaststellen.
- 59 Deze uitlegging wordt bovendien bevestigd door artikel 5 van richtlijn 2013/32, op grond waarvan de lidstaten voor de procedures voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming slechts van de normatieve inhoud van deze richtlijn kunnen afwijken voor zover zij voor de verzoeker gunstigere normen invoeren of handhaven, met uitsluiting van elke mogelijkheid om minder gunstige regels toe te passen. Dit geldt met name voor de vaststelling van vervaltermijnen ten nadele van de verzoeker.
- 60 Artikel 42, lid 2, van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 33, lid 2, onder d), en artikel 40, leden 2 en 3, van deze richtlijn, verbiedt de lidstaten derhalve om de indiening van een volgend verzoek afhankelijk te stellen van de inachtneming van vervaltermijnen.

- 61 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/32 aldus moet worden uitgelegd dat de behandeling ten gronde van een volgend verzoek om internationale bescherming kan plaatsvinden in het kader van de heropening van de procedure die betrekking had op het eerste verzoek, mits de regels die voor deze heropening gelden in overeenstemming zijn met hoofdstuk II van richtlijn 2013/32 en de indiening van dat verzoek niet afhankelijk wordt gesteld van de inachtneming van vervaltermijnen.

Derde vraag

- 62 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat die geen specifieke handelingen ter omzetting van deze bepaling heeft vastgesteld, de inhoudelijke toetsing van een volgend verzoek mag weigeren op grond van de algemeen geldende regels van nationaal bestuursrecht, wanneer de nieuwe elementen of bevindingen die tot staving van dat verzoek zijn aangevoerd, reeds bestonden tijdens de procedure die betrekking had op het vorige verzoek en door eigen toedoen van de verzoeker niet zijn voorgelegd in het kader van die procedure.
- 63 De verwijzende rechter stelt deze vraag voor het geval dat hij na afloop van het door hem overeenkomstig punt 49 van het onderhavige arrest te verrichten onderzoek van oordeel zou zijn dat de bepalingen van Oostenrijks recht die van toepassing zijn op de heropening van de procedure die betrekking had op het vorige verzoek met het oog op de behandeling van een volgend verzoek, de naleving van de ontvankelijkheidsvoorwaarden niet waarborgen of niet in overeenstemming zijn met de in hoofdstuk II van richtlijn 2013/32 neergelegde fundamentele beginselen en waarborgen.
- 64 In een dergelijk geval moet het volgende verzoek van XY immers worden onderzocht in het kader van een nieuwe administratieve procedure die, bij gebreke van enige maatregel ter omzetting van artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 in het Oostenrijks recht, wordt beheerst door § 68 AVG. Anders dan § 69 AVG, die van toepassing is op de heropening van een vorige administratieve procedure, stelt § 68 AVG de mogelijkheid om een nieuwe procedure in te leiden niet afhankelijk van de voorwaarde dat de verzoeker in het kader van de procedure die betrekking had op het vorige verzoek, buiten zijn toedoen niet in staat was de elementen en bevindingen te doen gelden die hij tot staving van zijn volgend verzoek aanvoert en tijdens de vorige procedure reeds bestonden.
- 65 Teneinde de derde vraag te beantwoorden moet er, zoals de advocaat-generaal in punt 93 van zijn conclusie in wezen opmerkt, op worden gewezen dat artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 een facultatieve bepaling is die de lidstaten de mogelijkheid biedt om te bepalen dat het verzoek enkel verder wordt behandeld indien de betrokken verzoeker buiten zijn toedoen de in de leden 2 en 3 van artikel 40 bedoelde situaties niet kon doen gelden in het kader van de vorige procedure. Aangezien artikel 40, lid 4 slechts effect kan sorteren wanneer de lidstaten specifieke omzettingsbepalingen vaststellen, is die bepaling dus niet onvoorwaardelijk en heeft zij bijgevolg geen rechtstreekse werking.
- 66 Hoe dan ook kan een bepaling van een richtlijn volgens vaste rechtspraak op zichzelf geen verplichtingen voor een particulier scheppen en dus als zodanig niet tegen hem worden ingeroepen voor een nationale rechterlijke instantie [arresten van 26 februari 1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, punt 48, en 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punt 65].
- 67 Hiervan zou sprake zijn indien artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 aldus zou moeten worden uitgelegd dat zelfs bij gebreke van een nationale omzettingsmaatregel een volgend verzoek slechts ontvankelijk zou zijn indien de verzoeker in het kader van de procedure die betrekking had op het vorige verzoek, buiten zijn toedoen niet in staat was de nieuwe elementen of bevindingen te doen gelden die hij heeft aangevoerd ter staving van het volgende verzoek en die reeds tijdens die vorige procedure bestonden.
- 68 Gelet op het voorgaande moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat die geen specifieke handelingen ter omzetting van deze bepaling heeft vastgesteld, de inhoudelijke toetsing van een volgend verzoek niet mag weigeren op grond van de algemeen geldende regels van nationaal bestuursrecht, wanneer de nieuwe

elementen of bevindingen die tot staving van dat verzoek zijn aangevoerd, reeds bestonden tijdens de procedure die betrekking had op het vorige verzoek en door eigen toedoen van de verzoeker niet zijn voorgelegd in het kader van die procedure.

Kosten

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

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 40, leden 2 en 3, van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming moet aldus worden uitgelegd dat het begrip „nieuwe elementen of bevindingen die aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker zijn voorgelegd” in de zin van die bepaling, de elementen of bevindingen omvat die zich hebben voorgedaan na de definitieve beëindiging van de procedure die betrekking had op het vorige verzoek om internationale bescherming, alsook de elementen of bevindingen die reeds bestonden vóór de beëindiging van de procedure maar waarop de verzoeker zich niet heeft beroepen.**
- 2) **Artikel 40, lid 3, van richtlijn 2013/32 moet aldus worden uitgelegd dat de behandeling ten gronde van een volgend verzoek om internationale bescherming kan plaatsvinden in het kader van de heropening van de procedure die betrekking had op het eerste verzoek, mits de regels die voor deze heropening gelden in overeenstemming zijn met hoofdstuk II van richtlijn 2013/32 en de indiening van dat verzoek niet afhankelijk wordt gesteld van de inachtneming van vervalttermijnen.**
- 3) **Artikel 40, lid 4, van richtlijn 2013/32 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat die geen specifieke handelingen ter omzetting van deze bepaling heeft vastgesteld, de inhoudelijke toetsing van een volgend verzoek niet mag weigeren op grond van de algemeen geldende regels van nationaal bestuursrecht, wanneer de nieuwe elementen of bevindingen die tot staving van dat verzoek zijn aangevoerd, reeds bestonden tijdens de procedure die betrekking had op het vorige verzoek en door eigen toedoen van de verzoeker niet zijn voorgelegd in het kader van die procedure.**

ondertekeningen

* Procestaal: Duits.