

ARREST VAN HET HOF (Tiende kamer)

22 september 2022 (\*)

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Grenscontroles, asiel en immigratie – Asielbeleid – Richtlijn 2013/32/EU – Gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming – Verzoek om internationale bescherming – Niet-ontvankelijkheidsgronden – Artikel 2, onder q) – Begrip ‚volgend verzoek’ – Artikel 33, lid 2, onder d) – Niet-ontvankelijkverklaring van een verzoek om internationale bescherming door een lidstaat omdat een eerder verzoek van de betrokkene in Denemarken is afgewezen – Definitieve beslissing van het Koninkrijk Denemarken”

In zaak C-497/21,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg van Sleeswijk-Holstein, Duitsland) bij beslissing van 6 augustus 2021, ingekomen bij het Hof op 13 augustus 2021, in de procedure

**SI,**

**TL,**

**ND,**

**VH,**

**YT,**

**HN**

tegen

**Bundesrepublik Deutschland,**

wijst

HET HOF (Tiende kamer),

samengesteld als volgt: I. Jarukaitis, kamerpresident, M. Ilešič en D. Gratsias (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: N. Emiliou,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en R. Kanitz als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Azema, L. Grønfeldt en G. Wils als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

**Arrest**

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 33, lid 2, onder d), juncto artikel 2, onder q), 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).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds SI, TL, ND, VH, YT en HN en anderzijds de Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland) over de rechtmatigheid van een beslissing van het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – Außenstelle Boostedt (federale dienst voor migratie en vluchtelingen, kantoor Boostedt, Duitsland; hierna: „Dienst”) waarbij hun verzoeken om internationale bescherming niet-ontvankelijk zijn verklaard.

## **Toepasselijke bepalingen**

### ***Unierecht***

#### *Protocol betreffende de positie van Denemarken*

- 3 De artikelen 1 en 2 van het aan het VEU en VWEU gehechte Protocol (nr. 22) betreffende de positie van Denemarken (hierna: „Protocol betreffende de positie van Denemarken”) luiden:

#### „Artikel 1

Denemarken neemt niet deel aan de aanneming door de Raad van overeenkomstig deel III, titel V, [VWEU] voorgestelde maatregelen. Voor besluiten van de Raad die met eenparigheid van stemmen moeten worden aangenomen, is eenparigheid van de leden van de Raad vereist, met uitzondering van de vertegenwoordiger van de regering van Denemarken.

Voor de toepassing van dit artikel wordt de gekwalificeerde meerderheid bepaald overeenkomstig artikel 238, lid 3, [VWEU].

#### Artikel 2

De bepalingen van het derde deel, titel V, [VWEU], de ingevolge die titel vastgestelde maatregelen, de bepalingen in door de [Europese] Unie ingevolge die titel gesloten internationale overeenkomsten en de beslissingen van het Hof van Justitie van de Europese Unie ter uitlegging van deze bepalingen of maatregelen of maatregelen die uit hoofde van die titel gewijzigd zijn of kunnen worden, zijn niet bindend voor, noch van toepassing in Denemarken; bedoelde bepalingen, maatregelen en beslissingen laten de bevoegdheden, rechten en verplichtingen van Denemarken onverlet, laten het op Denemarken van toepassing zijnde acquis van de Unie onverlet en maken geen deel uit van het op Denemarken van toepassing zijnde recht van de Unie. Met name de handelingen van de Unie op het gebied van de politieke samenwerking en de justitiële samenwerking in strafzaken die vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zijn vastgesteld en die zijn gewijzigd, blijven in ongewijzigde vorm bindend voor en van toepassing op Denemarken.”

#### *Richtlijn 2011/95*

- 4 In de overwegingen 6 en 51 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), staat te lezen:

„(6) De conclusies van Tampere [van 15 en 16 oktober 1999] houden [...] in dat de bepalingen ten aanzien van de vluchtelingenstatus moeten worden aangevuld met maatregelen inzake subsidiaire vormen van bescherming die eenieder die een dergelijke bescherming behoeft een passende status verlenen.

[...]

(51) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van [het Protocol betreffende de positie van Denemarken] neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze richtlijn, die derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is in Denemarken.”

5 Deze richtlijn heeft volgens artikel 1 ervan tot doel 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.

6 Artikel 2 van die richtlijn („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 [de] punten e) en g);
- c) ‚Verdrag van Genève’: het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen dat op 28 juli 1951 te Genève tot stand is gekomen [(*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 [1954])], zoals gewijzigd bij het Protocol [betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te] New York [op] 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;

[...]”

*Richtlijn 2013/32*

7 Artikel 2, onder b), e) en q), van richtlijn 2013/32 bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

- b) ‚verzoek om internationale bescherming’ of ‚verzoek’: een verzoek van een onderdaan van een derde land of een staatloze om bescherming van een lidstaat die kennelijk de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wenst en niet uitdrukkelijk verzoekt om een andere niet onder [richtlijn 2011/95] vallende vorm van bescherming waarom afzonderlijk kan worden verzocht;

[...]

- e) ‚definitieve beslissing‘: een beslissing of de onderdaan van een derde land of de staatloze de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus wordt verleend overeenkomstig [richtlijn 2011/95], waartegen geen rechtsmiddel meer openstaat in het kader van hoofdstuk V, ongeacht of dit rechtsmiddel tot gevolg heeft dat de verzoekers in de lidstaten mogen blijven in afwachting van het resultaat;

[...]

- q) ‚volgend verzoek‘: een later verzoek om internationale bescherming dat wordt gedaan nadat een definitieve beslissing over een vorig verzoek is genomen, met inbegrip van de gevallen waarin de verzoeker zijn verzoek expliciet heeft ingetrokken en de gevallen waarin de beslissingsautoriteit een verzoek heeft afgewezen na de impliciete intrekking ervan overeenkomstig artikel 28, lid 1.”

8 Artikel 10, lid 2, van deze richtlijn luidt:

„Bij de behandeling van verzoeken om internationale bescherming gaat de beslissingsautoriteit eerst na of de verzoekers als vluchteling kunnen worden aangemerkt en zo niet, of zij voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen.”

9 Artikel 33, leden 1 en 2, van deze richtlijn bepaalt:

„1. Naast de gevallen waarin een verzoek niet in behandeling wordt genomen overeenkomstig verordening (EU) nr. 604/2013 [van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31)], zijn de lidstaten niet verplicht te onderzoeken of de verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming overeenkomstig [richtlijn 2011/95], indien een verzoek krachtens dit artikel niet-ontvankelijk wordt geacht.

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

- a) een andere lidstaat internationale bescherming heeft toegekend;
- b) een land dat geen lidstaat is, ingevolge artikel 35 voor de verzoeker als eerste land van asiel wordt beschouwd;
- c) een land dat geen lidstaat is, uit hoofde van artikel 38 voor de verzoeker als veilig derde land wordt beschouwd;
- 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
- e) een persoon die ten laste van de verzoeker komt, een verzoek indient nadat hij er overeenkomstig artikel 7, lid 2, mee heeft ingestemd dat zijn geval deel uitmaakt van een namens hem ingediend verzoek en geen met de situatie van de ten laste komende persoon verband houdende feiten een apart verzoek rechtvaardigen.”

*Dublin III-verordening*

10 Bij artikel 48, eerste alinea, van [verordening nr. 604/2013] (hierna: „Dublin III-verordening”), is verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2003, L 50, blz. 1) ingetrokken. Laatstgenoemde verordening was overeenkomstig artikel 24 ervan in de plaats gekomen van de op 15 juni 1990 te Dublin ondertekende Overeenkomst betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend (PB 1997, C 254, blz. 1).

11 In hoofdstuk II („Algemene beginselen en waarborgen”) van de Dublin III-verordening bepaalt artikel 3 („Toegang tot de procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming”) in lid 1 het volgende:

„De lidstaten behandelen elk verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze op het grondgebied van een van de lidstaten wordt ingediend, inclusief aan de grens of in de transitzones. Het verzoek wordt door een enkele lidstaat behandeld, namelijk de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III genoemde criteria verantwoordelijk is.”

12 In artikel 18, lid 1, van deze verordening staat te lezen:

„De verantwoordelijke lidstaat is verplicht:

[...]

- c) een onderdaan van een derde land of een staatloze die zijn verzoek tijdens de behandeling heeft ingetrokken en die in een andere lidstaat een verzoek heeft ingediend of die zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat, volgens de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden terug te nemen;
- d) een onderdaan van een derde land of een staatloze wiens verzoek is afgewezen en die een verzoek heeft ingediend in een andere lidstaat of die zich zonder verblijfstitel ophoudt in een andere lidstaat, volgens de in de artikelen 23, 24, 25 en 29 bepaalde voorwaarden terug te nemen.”

#### ***Overeenkomst tussen de Unie en Denemarken***

13 De Overeenkomst tussen de Europese Unie en het Koninkrijk Denemarken betreffende de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek dat wordt ingediend in Denemarken of een andere lidstaat van de Europese Unie en betreffende het gebruik van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin (PB 2006, L 66, blz. 38; hierna: „Overeenkomst tussen de Unie en Denemarken”) is namens de Unie goedgekeurd bij besluit 2006/188/EG van de Raad van 21 februari 2006 (PB 2006, L 66, blz. 37).

14 Artikel 2 van deze overeenkomst bepaalt:

„1. De bepalingen van [verordening nr. 343/2003], die aan deze overeenkomst is gehecht en er deel van uitmaakt, samen met de krachtens artikel 27, lid 2, van [die verordening] aangenomen maatregelen ter uitvoering daarvan en – wat de na de inwerkingtreding van deze overeenkomst aangenomen uitvoeringsmaatregelen betreft – die door Denemarken ten uitvoer worden gelegd [...], zijn ingevolge het internationale recht van toepassing op de betrekkingen tussen de [Unie] en Denemarken.

2. De bepalingen van [verordening (EG) nr. 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van ‚Eurodac’ voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin (PB 2000, L 316, blz. 1)], die aan deze overeenkomst is gehecht en er deel van uitmaakt, samen met de [...] maatregelen ter uitvoering daarvan en – wat de na de inwerkingtreding van deze overeenkomst aangenomen uitvoeringsmaatregelen betreft – die door Denemarken ten uitvoer worden gelegd [...], zijn ingevolge het internationale recht van toepassing op de betrekkingen tussen de [Unie] en Denemarken.

3. In plaats van de datum bedoeld in artikel 29 van [verordening nr. 343/2003] en in artikel 27 van [verordening nr. 2725/2000], is de datum van inwerkingtreding van deze overeenkomst van toepassing.”

15 In de Overeenkomst tussen de Unie en Denemarken wordt noch naar richtlijn 2011/95, noch naar richtlijn 2013/32 verwezen.

#### ***Duits recht***

##### *Asylgesetz*

16 § 26a („Veilige derde landen”) van het Asylgesetz (asielwet) (BGBl. 2008 I, blz. 1798), in de op het hoofdingeding toepasselijke versie (hierna: „AsylG”), luidt:

„(1) Een vreemdeling die vanuit een derde land als bedoeld in artikel 16a, lid 2, eerste volzin, van de grondwet (veilig derde land) is binnengekomen, kan zich niet beroepen op artikel 16a, lid 1, van de grondwet. [...]

(2) Veilige derde landen zijn naast de lidstaten van de [...] Unie de in bijlage I vermelde landen.

[...]"

17 § 29 AsylG („Niet-ontvankelijke verzoeken”) bepaalt:

„(1) Een asielverzoek is niet-ontvankelijk indien:

[...]

5. in het geval van een volgend verzoek in de zin van § 71 of een tweede verzoek in de zin van § 71a geen nieuwe asielprocedure hoeft te worden gevoerd.

[...]"

18 § 31 AsylG („Beslissing van de [Dienst] betreffende asielverzoeken”) luidt:

„[...]

(2) In beslissingen over ontvankelijke asielverzoeken [...] dient uitdrukkelijk te worden vastgesteld of aan de vreemdeling de vluchtelingenstatus dan wel subsidiairebeschermingsstatus wordt toegekend en of hij wordt erkend als persoon die recht heeft op asiel. [...]

[...]"

19 § 71 AsylG („Volgend verzoek”) bepaalt:

„(1) Wanneer de vreemdeling na de intrekking of de onherroepelijke afwijzing van een eerder asielverzoek opnieuw een asielverzoek (volgend verzoek) indient, moet een nieuwe asielprocedure enkel worden gevoerd wanneer aan de voorwaarden van § 51, leden 1 tot en met 3, van het Verwaltungsverfahrensgesetz [(wet bestuursprocesrecht) (BGBl. 2013 I, blz. 102)] is voldaan. Of dit het geval is, dient te worden onderzocht door de [Dienst]. [...]

[...]"

20 § 71a („Tweede verzoek”) AsylG luidt:

„(1) Wanneer de vreemdeling na de niet-succesvolle afsluiting van een asielprocedure in een veilig derde land (§ 26a) waarvoor bepalingen van het recht van de [Unie] inzake de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken gelden of waarmee de Bondsrepubliek Duitsland ter zake een verdrag heeft gesloten, op het Duitse grondgebied een asielverzoek (tweede verzoek) indient, moet een nieuwe asielprocedure enkel worden gevoerd indien de Bondsrepubliek Duitsland verantwoordelijk is voor de toepassing van de asielprocedure en indien daarnaast voldaan is aan de voorwaarden van § 51, leden 1 tot en met 3, van de wet bestuursprocesrecht. Of dit het geval is, dient te worden onderzocht door de [Dienst].

[...]"

### **Hoofdgeding en prejudiciële vragen**

21 Op 10 november 2020 hebben verzoekers in het hoofdgeding, die de Georgische nationaliteit hebben, bij de Dienst asielverzoeken ingediend.

22 Blijkens de verwijzingsbeslissing hebben verzoekers in het hoofdgeding bij de behandeling van hun verzoeken verklaard dat zij in 2017 Georgië hebben verlaten en naar Denemarken zijn gereisd, waar zij drie jaar hebben gewoond en waar zij asielverzoeken hebben ingediend die zijn afgewezen.

23 Bij schrijven van 31 maart 2021 heeft het Koninkrijk Denemarken op een verzoek om informatie van de Dienst geantwoord dat verzoekers in het hoofdgeding op 28 november 2017 hebben verzocht om internationale bescherming en dat hun verzoeken op 30 januari 2019 zijn afgewezen. De beroepen die verzoekers in het hoofdgeding bij de Deense rechter hebben ingesteld tegen de beslissingen tot afwijzing van hun verzoeken, zijn afgewezen op 27 april 2020, zodat die beslissingen definitief zijn geworden.

- 24 De Dienst heeft de asielverzoeken van verzoekers in het hoofdgeding derhalve behandeld als „tweede verzoek” in de zin van § 71a AsylG en heeft ze bij beslissing van 3 juni 2021 overeenkomstig § 29, lid 1, punt 5, AsylG niet-ontvankelijk verklaard. De Dienst heeft geconstateerd dat verzoekers in het hoofdgeding reeds definitief afgewezen asielverzoeken hadden ingediend in Denemarken, dat overeenkomstig het arrest van 20 mei 2021, L.R. (Door Noorwegen afgewezen asielverzoek) (C-8/20, EU:C:2021:404), moest worden beschouwd als „veilig derde land” in de zin van § 26a AsylG. Volgens de Dienst was niet voldaan aan de voorwaarden voor een nieuwe asielprocedure, omdat uit de door verzoekers in het hoofdgeding ter ondersteuning van hun verzoeken uiteengezette feiten bleek dat de feitelijke situatie niet was gewijzigd ten opzichte van die waarop hun eerste, door de Deense autoriteiten afgewezen verzoek was gebaseerd.
- 25 Verzoekers in het hoofdgeding hebben bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen de beslissing van de Dienst.
- 26 De verwijzende rechter licht toe dat in het Duitse recht een „volgend verzoek” in de zin van § 71 AsylG een nieuw asielverzoek is dat in Duitsland wordt ingediend nadat een eveneens in Duitsland ingediend eerste asielverzoek is afgewezen. Een „tweede verzoek” in de zin van § 71a AsylG is een asielverzoek dat in Duitsland wordt ingediend nadat een eerder asielverzoek is afgewezen in een veilig derde land in de zin van § 26a AsylG, bijvoorbeeld een andere lidstaat van de Unie. Op deze twee soorten verzoeken is een andere procedure van toepassing dan op een eerste asielverzoek. Het doel en de strekking van § 71a AsylG bestaat erin het „tweede verzoek” gelijk te stellen met het „volgende verzoek” en dus tevens de beslissing van het derde land op het eerste asielverzoek van een verzoeker die in Duitsland een tweede verzoek heeft ingediend, gelijk te stellen met een beslissing van de Duitse autoriteiten op een eerste asielverzoek.
- 27 Volgens de verwijzende rechter moet bijgevolg voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding worden verduidelijkt of artikel 33, lid 2, onder d), juncto artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32 kan worden toegepast wanneer in een andere lidstaat definitief is beslist op een vorig verzoek om internationale bescherming.
- 28 Daarnaast merkt de verwijzende rechter op dat richtlijn 2013/32 niet verwijst naar het begrip „tweede verzoek” doch slechts het begrip „volgend verzoek” bezigt, onder meer in artikel 33, lid 2, onder d), en artikel 2, onder q). Daaruit kan dus worden afgeleid dat artikel 33, lid 2, onder d), van deze richtlijn slechts van toepassing is in het geval waarin een volgend verzoek wordt ingediend in dezelfde lidstaat als die waar het eerste verzoek om internationale bescherming van de betrokkene is ingediend en afgewezen. Ook het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van richtlijn 2013/32 [COM(2016) 467 final] kan voor deze uitlegging pleiten, aangezien dit voorstel ertoe strekte om in de betreffende verordening een bepaling op te nemen waarin uitdrukkelijk staat te lezen dat het feit dat een eerder verzoek is afgewezen bij een definitieve beslissing, met zich meebrengt dat elk nieuw verzoek van dezelfde verzoeker in welke lidstaat ook door de verantwoordelijke lidstaat als een volgend verzoek wordt beschouwd.
- 29 De verwijzende rechter merkt op dat het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter, Duitsland) in een arrest van 14 december 2016 weliswaar in het midden heeft gelaten of er van een „volgend verzoek” in de zin van richtlijn 2013/32 sprake kan zijn wanneer de eerste procedure, die heeft geleid tot de afwijzing van het eerste verzoek van de betrokkene om internationale bescherming, in een andere lidstaat is gevoerd, maar dat uit latere rechtspraak van de lagere Duitse bestuursrechters volgt dat deze vraag bevestigend moet worden beantwoord. De verwijzende rechter lijkt daarmee in te stemmen.
- 30 Voor het geval dat ook het Hof die vraag bevestigend beantwoordt, vraagt de verwijzende rechter zich af of hetzelfde geldt voor het geval waarin na afwijzing van een eerste asielverzoek door de bevoegde autoriteiten van het Koninkrijk Denemarken, een nieuw verzoek om internationale bescherming wordt ingediend in een andere lidstaat. De verwijzende rechter herinnert er in dit verband aan dat het Koninkrijk Denemarken weliswaar een lidstaat van de Unie is, maar krachtens het Protocol betreffende de positie van Denemarken niet gebonden is door de richtlijnen 2011/95 en 2013/32. Uit de definities in artikel 2 van richtlijn 2013/32 en uit het arrest van 20 mei 2021, L.R. (Door Noorwegen afgewezen asielverzoek) (C-8/20, EU:C:2021:404), blijkt dat een nieuw verzoek om internationale bescherming slechts kan worden aangemerkt als „volgend verzoek” in de zin van die richtlijn indien dezelfde verzoeker met zijn eerdere verzoek beoogde de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus krachtens richtlijn 2011/95 te verkrijgen.
- 31 Derhalve is de verwijzende rechter van oordeel dat het begrip „lidstaat” in de zin van richtlijn 2013/32 restrictief moet worden uitgelegd, zodat het slechts ziet op de lidstaten die gebonden zijn door richtlijn 2011/95 en richtlijn 2013/32 en dus deelnemen aan het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Dat geldt niet voor het Koninkrijk Denemarken, dat krachtens de Overeenkomst tussen de Unie en Denemarken slechts deelneemt aan het stelsel van de Dublin III-verordening.

- 32 Voor het geval dat de in punt 30 weergegeven vraag van de verwijzende rechter ontkennend wordt beantwoord, is die rechter van oordeel dat verduidelijkt moet worden of het feit dat het asielverzoek van verzoekers in het hoofdgeding reeds door de Deense autoriteiten is afgewezen op basis van een onderzoek dat in wezen steunt op dezelfde criteria om de vluchtelingenstatus toe te kennen als die van richtlijn 2011/95, tot gevolg heeft dat het mogelijk is om de in het hoofdgeding bestreden beslissing van de Dienst slechts gedeeltelijk nietig te verklaren, zodat ten aanzien van het verzoek van verzoekers in het hoofdgeding enkel opnieuw moet worden onderzocht of hun de subsidiairebeschermingsstatus kan worden verleend. Hoewel het Deense recht voor vluchtelingen en voor personen die krachtens het Unierecht aanspraak zouden kunnen maken op subsidiaire bescherming, voorziet in een beschermingsregeling die vergelijkbaar is met de Unierechtelijke regeling, hield de verwijzende rechter namelijk over tot het oordeel dat de voor hem bestreden beslissing niet gedeeltelijk nietig kan worden verklaard.
- 33 Tegen deze achtergrond heeft het Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg van Sleeswijk-Holstein, Duitsland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Is een nationale regeling op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming als niet-ontvankelijk volgend verzoek kan worden afgewezen, verenigbaar met artikel 33, lid 2, onder d), en artikel 2, onder q), van [richtlijn 2013/32] wanneer de niet-succesvolle eerste asielprocedure is gevoerd in een andere lidstaat van de Europese Unie?
  - 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, is een nationale regeling op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming als niet-ontvankelijk volgend verzoek kan worden afgewezen, dan eveneens verenigbaar met artikel 33, lid 2, onder d), en artikel 2, onder q), van [richtlijn 2013/32] wanneer de niet-succesvolle eerste asielprocedure is gevoerd in het Koninkrijk Denemarken?
  - 3) Indien de tweede vraag ontkennend wordt beantwoord, is een nationale regeling op grond waarvan een asielverzoek in geval van een volgend verzoek niet-ontvankelijk is zonder dat daarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus, dan verenigbaar met artikel 33, lid 2, onder d), van [richtlijn 2013/32]?”

#### **Beantwoording van de prejudiciële vragen**

- 34 Vooraf dient te worden vastgesteld dat het hoofdgeding betrekking heeft op de nietigverklaring van beslissingen tot afwijzing van verzoeken om internationale bescherming die zijn ingediend door Georgische staatsburgers van wie de eerdere verzoeken om internationale bescherming zijn afgewezen door het Koninkrijk Denemarken.
- 35 Zoals de verwijzende rechter opmerkt, heeft het Koninkrijk Denemarken met betrekking tot het derde deel, titel V, VWEU – waartoe onder meer het beleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie valt – op grond van het Protocol betreffende de positie van Denemarken een bijzondere status, die het onderscheidt van de overige lidstaten.
- 36 Voor een nuttig antwoord aan de verwijzende rechter is het dan ook voldoende om de prejudiciële vragen uitsluitend te onderzoeken voor zover zij zien op de hypothese van een eerder, door de Deense autoriteiten afgewezen verzoek om internationale bescherming, zonder dat rekening hoeft te worden gehouden met de hypothese waarin een soortgelijk verzoek is afgewezen door de autoriteiten van een andere lidstaat [zie naar analogie arrest van 20 mei 2021, L.R. (Door Noorwegen afgewezen asielverzoek), C-8/20, EU:C:2021:404, punt 30].
- 37 Derhalve moet worden aangenomen dat de verwijzende rechter met zijn vragen, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, in wezen wenst te vernemen of artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 2, onder q), van deze richtlijn en artikel 2 van het Protocol betreffende de positie van Denemarken, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een andere lidstaat dan het Koninkrijk Denemarken op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder b), van die richtlijn geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk kan worden verklaard wanneer dit verzoek in die andere lidstaat is ingediend door een derdelander of staatloze van wie een eerder, in Denemarken ingediend verzoek om internationale bescherming door het Koninkrijk Denemarken is afgewezen.
- 38 Volgens vaste rechtspraak van het Hof somt artikel 33, lid 2, van richtlijn 2013/32 uitputtend de situaties op waarin de lidstaten een verzoek om internationale bescherming als niet-ontvankelijk kunnen beschouwen

[arrest van 20 mei 2021, L.R. (Door Noorwegen afgewezen asielverzoek), C-8/20, EU:C:2021:404, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 39 Artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 bepaalt dat de lidstaten een verzoek om internationale bescherming niet-ontvankelijk kunnen verklaren wanneer het een volgend verzoek is en er geen nieuwe gegevens of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door de verzoeker aan de orde zijn gesteld die verband houden met het onderzoek dat erop gericht is vast te stellen of de verzoeker volgens richtlijn 2011/95 in aanmerking komt voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet.
- 40 Het begrip „volgend verzoek” wordt in artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32 gedefinieerd als een later verzoek om internationale bescherming dat wordt gedaan nadat een definitieve beslissing over een vorig verzoek is genomen.
- 41 Aldus verwijst deze definitie naar de begrippen „verzoek om internationale bescherming” en „definitieve beslissing”, die eveneens worden gedefinieerd in artikel 2, respectievelijk onder b) en e), van richtlijn 2013/32.
- 42 In de eerste plaats wordt het begrip „verzoek om internationale bescherming” of „verzoek” in artikel 2, onder b), van richtlijn 2013/32 omschreven als een verzoek om bescherming van een lidstaat dat wordt ingediend door een derdelander of staatloze die kennelijk de vluchtelingenstatus of de subsidiairebeschermingsstatus in de zin van richtlijn 2011/95 wenst te verkrijgen.
- 43 Een verzoek om internationale bescherming dat bij de bevoegde autoriteiten van het Koninkrijk Denemarken wordt ingediend overeenkomstig de nationale bepalingen van die lidstaat, is weliswaar ontegenzeggelijk gericht aan een lidstaat maar vormt geen verzoek om „de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus” in de zin van richtlijn 2011/95, omdat deze richtlijn overeenkomstig het Protocol betreffende de positie van Denemarken niet van toepassing is in die lidstaat, hetgeen overigens in overweging 51 van die richtlijn in herinnering wordt gebracht.
- 44 In de tweede plaats wordt het begrip „definitieve beslissing” in artikel 2, onder e), van richtlijn 2013/32 gedefinieerd als elke beslissing waarbij wordt vastgesteld of aan de derdelander of staatloze de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus wordt verleend overeenkomstig richtlijn 2011/95 en waartegen geen rechtsmiddel meer openstaat in het kader van hoofdstuk V van richtlijn 2013/32.
- 45 Om dezelfde redenen als in punt 43 van dit arrest is uiteengezet, valt een beslissing van het Koninkrijk Denemarken op een verzoek om internationale bescherming niet onder die definitie.
- 46 Gelet op het bovenstaande – en los van de onderscheiden kwestie of het begrip „volgend verzoek” van toepassing is op een nieuw verzoek om internationale bescherming dat bij een lidstaat wordt ingediend nadat een eerder verzoek door een andere lidstaat dan het Koninkrijk Denemarken bij een definitieve beslissing is afgewezen – blijkt uit de bepalingen onder b), e) en q) van artikel 2 van richtlijn 2013/32, in hun onderlinge samenhang gelezen, dat een bij een lidstaat ingediend verzoek om internationale bescherming niet kan worden aangemerkt als een „volgend verzoek” indien het is ingediend nadat een soortgelijk verzoek van dezelfde verzoeker is afgewezen door het Koninkrijk Denemarken.
- 47 Dat er een eerdere beslissing van het Koninkrijk Denemarken bestaat waarbij een bij deze lidstaat overeenkomstig zijn nationale bepalingen ingediend verzoek om internationale bescherming is afgewezen, is dan ook geen reden om een verzoek om internationale bescherming in de zin van richtlijn 2011/95 dat door de betrokkene na de vaststelling van die eerdere beslissing is ingediend bij een andere lidstaat, aan te merken als een „volgend verzoek” in de zin van artikel 2, onder q), en artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32.
- 48 De Overeenkomst tussen de Unie en Denemarken en het feit dat in de Deense regeling voor de toekenning van internationale bescherming mogelijkwerwijs identieke of soortgelijke voorwaarden worden gesteld als in richtlijn 2011/95, kunnen niet leiden tot een andere gevolgtrekking.
- 49 In de eerste plaats wordt krachtens artikel 2 van de Overeenkomst tussen de Unie en Denemarken de Dublin III-verordening ook uitgevoerd door het Koninkrijk Denemarken. Derhalve kan in een situatie als die welke aan de orde is in het hoofdgeding, waarin de betrokken personen in Denemarken een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend, een andere lidstaat waar deze personen een nieuw verzoek om internationale bescherming hebben ingediend, het Koninkrijk Denemarken verzoeken om die personen terug te nemen indien de voorwaarden van artikel 18, lid 1, onder c) of d), van die verordening zijn vervuld.

- 50 Daaruit kan evenwel niet worden afgeleid dat wanneer die terugname niet mogelijk is of niet plaatsvindt, de betrokken lidstaat mag aannemen dat het nieuwe verzoek om internationale bescherming dat bij zijn eigen instanties wordt ingediend door dezelfde persoon, een „volgend verzoek” in de zin van artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32 vormt [zie naar analogie arrest van 20 mei 2021, L.R. (Door Noorwegen afgewezen asiolverzoek), C-8/20, EU:C:2021:404, punt 44].
- 51 Hoewel de Overeenkomst tussen de Unie en Denemarken in wezen bepaalt dat het Koninkrijk Denemarken sommige bepalingen van de Dublin III-verordening uitvoert, bepaalt deze overeenkomst namelijk niet dat richtlijn 2011/95 of richtlijn 2013/32 van toepassing is op het Koninkrijk Denemarken.
- 52 In de tweede plaats kan de omstandigheid dat de autoriteiten van het Koninkrijk Denemarken de in deze lidstaat ingediende verzoeken tot toekenning van de vluchtelingenstatus behandelen op basis van criteria die in wezen identiek zijn aan die van richtlijn 2011/95 – gesteld al dat dit, zoals de verwijzende rechter verklaart, het geval is – niet rechtvaardigen dat een lidstaat een afwijzende beslissing neemt over een verzoek om internationale bescherming van een verzoeker van wie het eerdere verzoek tot toekenning van deze status is afgewezen door de Deense autoriteiten, ook al zou die afwijzende beslissing slechts betrekking hebben op de verkrijging van de vluchtelingenstatus.
- 53 Niet alleen verzetten de eenduidige bewoordingen van de relevante bepalingen van richtlijn 2013/32 zich tegen een dergelijke uitlegging van artikel 33, lid 2, onder d), van deze richtlijn, maar tevens kan de toepassing van deze bepaling niet afhangen van de beoordeling van het concrete niveau van bescherming van verzoekers om internationale bescherming in Denemarken, omdat aldus de rechtszekerheid zou worden aangetast [zie naar analogie arrest van 20 mei 2021, L.R. (Door Noorwegen afgewezen asiolverzoek), C-8/20, EU:C:2021:404, punt 47].
- 54 In dit verband zij benadrukt dat richtlijn 2011/95 niet alleen voorziet in de vluchtelingenstatus zoals die is vastgelegd in het internationale recht – te weten in het Verdrag van Genève als bedoeld in artikel 2, onder c), van richtlijn 2011/95 – maar ook de subsidiairebeschermingsstatus regelt, die de regels inzake de vluchtelingenstatus aanvult, zoals blijkt uit overweging 6 van die richtlijn.
- 55 Gelet op een en ander dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32, gelezen in samenhang met artikel 2, onder q), van deze richtlijn en artikel 2 van het Protocol betreffende de positie van Denemarken, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een andere lidstaat dan het Koninkrijk Denemarken op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder b), van die richtlijn geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk kan worden verklaard wanneer dit verzoek in die andere lidstaat is ingediend door een derdelander of staatloze van wie een eerder, in Denemarken ingediend verzoek om internationale bescherming door het Koninkrijk Denemarken is afgewezen.

### **Kosten**

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

Het Hof (Tiende kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 33, lid 2, onder d), van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, gelezen in samenhang met artikel 2, onder q), van deze richtlijn en artikel 2 van het aan het VEU en het VWEU gehechte Protocol (nr. 22) betreffende de positie van Denemarken, moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een andere lidstaat dan het Koninkrijk Denemarken op grond waarvan een verzoek om internationale bescherming in de zin van artikel 2, onder b), van die richtlijn geheel of gedeeltelijk niet-ontvankelijk kan worden verklaard wanneer dit verzoek in die andere lidstaat is ingediend door een derdelander of staatloze van wie een eerder, in Denemarken ingediend verzoek om internationale bescherming door het Koninkrijk Denemarken is afgewezen.**

ondertekeningen

---

\* Procestaal: Duits.