



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

4 juni 2026 *

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Asielbeleid – Gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 46 – Recht op een doeltreffende voorziening in rechte – Volledig en ex nunc onderzoek – Omvang van de bevoegdheden van de rechter in eerste aanleg – Onderzoek van de feiten door de rechter in eerste aanleg – Onderzoek door de rechter in eerste aanleg van de behoefte aan internationale bescherming – Vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus – Richtlijn 2011/95/EU – Vereisten voor onderdanen van derde landen om in aanmerking te komen voor de vluchtelingenstatus – Artikel 2, onder d) – ‚Gegronde vrees voor vervolging’ – Beoordeling”

In zaak C-440/25 [Ebilum]ⁱ,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle (Nederland), bij beslissing van 4 juli 2025, ingekomen bij het Hof op 4 juli 2025, in de procedure

PM,

QN,

RM,

SM,

TM,

UM,

VM,

WM

tegen

Minister van Asiel en Migratie,

wijst

* Procestaal: Nederlands.

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: K. Jürimäe, kamerpresident, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Tweede kamer, F. Schalin, M. Gavalec (rapporteur) en Z. Csehi, rechters,

advocaat-generaal: T. Čapeta,

griffier: A. Lamote, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 27 oktober 2025,

gelet op de opmerkingen van:

- PM, QN, RM, SM, TM, UM, VM en WM, vertegenwoordigd door T. Neijzen, advocaat, en S. Rafi, deskundige,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door A. Hanje en J. Langer als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door A. Edelmannová, L. Halajová en J. Vlácil als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Möller en R. Kanitz als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Blanc, M. Debieuvre en F. van Schaik als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 december 2025,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van, ten eerste, artikel 46, lid 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 (PB 2013, L 180, blz. 60), op zichzelf beschouwd of gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), en, ten tweede, artikel 2, onder d), van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds PM, QN, RM, SM, TM, UM, VM en WM, Iraakse staatsburgers die allen tot hetzelfde gezin behoren en anderzijds de Minister van Asiel en Migratie (Nederland) (hierna: „minister”) over de besluiten van laatstgenoemde houdende afwijzing van de verzoeken om internationale bescherming van deze Iraakse staatsburgers.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2011/95

- 3 In overweging 4 van richtlijn 2011/95 staat te lezen:

„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]) (hierna: „Verdrag van Genève”), en het [Protocol betreffende de status van vluchtelingen, gesloten te New York op 31 januari 1967,] vormen de hoeksteen van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen.”

- 4 Artikel 2 („Definities”) van deze richtlijn bepaalt onder 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 invoeren, 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”.

- 5 Artikel 4 („Beoordeling van feiten en omstandigheden”) van die richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten mogen van de verzoeker verlangen dat hij alle elementen ter staving van het verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk indient. De lidstaat heeft tot taak om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.

2. De in lid 1 bedoelde elementen bestaan in de verklaringen van de verzoeker en alle documentatie in het bezit van de verzoeker over zijn leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, identiteit, nationaliteit(en), land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere verzoeken, reisroutes, reisdocumenten en de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient.

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

- a) alle relevante feiten in verband met het land van herkomst op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen, met inbegrip van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land van herkomst en de wijze waarop deze worden toegepast;
- b) de door de verzoeker afgelegde verklaring en overgelegde documenten, samen met informatie over de vraag of de verzoeker aan vervolging of andere ernstige schade blootgesteld is dan wel blootgesteld zou kunnen worden;

- c) de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, waartoe factoren behoren zoals achtergrond, geslacht en leeftijd, teneinde te beoordelen of op basis van de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, de daden waaraan hij blootgesteld is of blootgesteld zou kunnen worden, met vervolging of ernstige schade overeenkomen;
- d) de vraag of zijn activiteiten, sedert hij zijn land heeft verlaten, uitsluitend ten doel hadden de nodige voorwaarden te scheppen om een verzoek om internationale bescherming te kunnen indienen, teneinde na te gaan of de betrokkene, in geval van terugkeer naar dat land, door die activiteiten aan vervolging of ernstige schade zou worden blootgesteld;
- e) de vraag of in redelijkheid kan worden verwacht dat de verzoeker zich onder de bescherming kan stellen van een ander land waar hij zich op zijn staatsburgerschap kan beroepen.

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

5. Wanneer lidstaten het beginsel toepassen, volgens welk het de taak van de verzoeker is zijn verzoek om internationale bescherming te staven, wordt de verzoeker ondanks het eventuele ontbreken van bewijsmateriaal voor een aantal van de verklaringen van de verzoeker, geloofwaardig geacht en wordt hem het voordeel van de twijfel gegund, wanneer aan de volgende voorwaarden voldaan is:

- a) de verzoeker heeft een oprechte inspanning geleverd om zijn verzoek te staven;
- b) alle relevante elementen waarover de verzoeker beschikt, zijn overgelegd, en er is een bevredigende verklaring gegeven omtrent het ontbreken van andere relevante elementen;
- c) de verklaringen van de verzoeker zijn samenhangend en aannemelijk bevonden en zijn niet in strijd met de beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor zijn verzoek;
- d) de verzoeker heeft zijn verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk ingediend, tenzij hij goede redenen kan aanvoeren waarom hij dit heeft nagelaten, en
- e) vast is komen te staan dat de verzoeker in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd.”

Richtlijn 2013/32

6 De overwegingen 10, 16, 18, 22 en 34 van richtlijn 2013/32 luiden als volgt:

„(10) Bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn moeten de lidstaten rekening houden met de door het [Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), dat in 2022 is vervangen door het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA),] ontwikkelde relevante richtsnoeren.

[...]

(16) Het is essentieel dat de beslissingen betreffende alle verzoeken om internationale bescherming worden genomen op basis van feiten en in eerste instantie door autoriteiten waarvan het personeel op het gebied van internationale bescherming een adequate kennis heeft of de nodige opleiding heeft ontvangen.

[...]

(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.

[...]

(22) Het is ook in het belang van zowel lidstaten als verzoekers dat ervoor wordt gezorgd dat de behoefte aan internationale bescherming reeds in eerste aanleg correct erkend wordt. Daartoe moeten verzoekers in eerste aanleg kosteloos juridische en procedurele informatie krijgen, rekening houdend met hun bijzondere omstandigheden. Dergelijke informatie moet de verzoekers onder andere in staat stellen om de procedure beter te begrijpen en hen op die manier helpen de betrokken verplichtingen na te komen. Het zou onevenredig zijn om van de lidstaten te eisen dat zij deze informatie uitsluitend via de diensten van gekwalificeerde advocaten verstrekken. Daarom moeten de lidstaten de mogelijkheid hebben om de meest geschikte middelen te gebruiken om die informatie te verstrekken, zoals via niet-gouvernementele organisaties, beroepsbeoefenaars van overheidsdiensten of gespecialiseerde overheidsdiensten.

[...]

(34) Procedures betreffende het onderzoeken van de behoefte aan internationale bescherming moeten het voor de bevoegde autoriteiten mogelijk maken verzoeken om internationale bescherming grondig te behandelen.”

7 Artikel 2 („Definities”) van deze richtlijn bepaalt onder f) het volgende:

„beslissingsautoriteit’: elk semi-rechterlijk of administratief orgaan in een lidstaat dat met de behandeling van verzoeken om internationale bescherming is belast en bevoegd is daarover in eerste aanleg een beslissing te nemen”.

8 Artikel 46 („Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel”) van die richtlijn bepaalt in de leden 1 en 3:

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

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

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

[...]

[...]

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

Nederlands recht

- 9 Artikel 3:3 van de wet van 4 juni 1992, houdende algemene regels van bestuursrecht (Algemene wet bestuursrecht) (Stb. 1992, 315), in de versie die van toepassing is op de hoofdgedingen (hierna: „Awb”), bepaalt:

„Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van een besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.”

- 10 Artikel 6:19 van de Awb luidt:

„1. Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

[...]

6. Intrekking of vervanging van het bestreden besluit staat niet in de weg aan vernietiging van dat besluit indien de indiener van het bezwaar- of beroepschrift daarbij belang heeft.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 11 PM, QN, RM, SM, TM, UM, VM en WM (hierna samen: „verzoekers in het hoofdgeding”) zijn Iraakse staatsburgers die allen tot hetzelfde gezin behoren. Dat gezin bestaat uit twee ouders en hun zes kinderen, onder wie verschillende dochters (hierna: „dochters”).
- 12 Zij hebben in 2017 in Nederland verzoeken om internationale bescherming ingediend. De gronden waarop deze verzoeken waren gebaseerd betroffen drie groepen: ten eerste problemen met hun buurman alsmede angst voor bloedwraak en uithuwelijking van hun dochters, ten tweede vrees voor besnijdenis van de dochters en ten derde vereenzelviging van de dochters met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen vrouwen en mannen en de vrees voor vervolging bij terugkeer naar Irak.
- 13 Bij besluiten van 11 september 2023 heeft de minister deze verzoeken om internationale bescherming afgewezen als kennelijk ongegrond. Verzoekers in het hoofdgeding hebben tegen deze besluiten beroep ingesteld bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle (Nederland), de verwijzende rechter.
- 14 De verwijzende rechter heeft dit beroep ter zitting van 26 maart 2024 behandeld en heeft het onderzoek vervolgens heropend met het oog op de verwachte uitspraak van het arrest van 11 juni 2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vrouwen die zich vereenzelvigen met de waarde van gendergelijkheid) (C-646/21, EU:C:2024:487), omdat dit arrest relevant kon zijn voor de behandeling van dat beroep.

- 15 Naar aanleiding van de uitspraak van dat arrest heeft de minister verzoekers in het hoofdgeding opnieuw gehoord alvorens een ontwerpbesluit vast te stellen, en bij aanvullende besluiten van 25 februari 2025 heeft hij de afwijzing van die verzoeken om internationale bescherming gehandhaafd. Daarbij heeft de minister evenwel een aanvullende motivering gegeven met betrekking tot zowel de vereenzelviging met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen mannen en vrouwen als de vrees voor vrouwenbesnijdenis en voor uithuwelijking van de dochters.
- 16 Verzoekers in het hoofdgeding zijn opgekomen tegen de besluiten van 11 september 2023 en de aanvullende besluiten van 25 februari 2025 (hierna samen: „in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluiten”).
- 17 Hoewel de minister besluiten tot intrekking van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluiten heeft vastgesteld, beklemtoont de verwijzende rechter dat hij overeenkomstig artikel 6:19 Awb bevoegd is om deze intrekkingbesluiten te vernietigen, aangezien verzoekers in het hoofdgeding belang hebben bij de vernietiging van deze intrekkingbesluiten. Hij wijst er in dat verband op dat de besluiten tot intrekking van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluiten om twee verschillende redenen kunnen worden vernietigd. Ten eerste zijn deze intrekkingbesluiten vastgesteld in strijd met artikel 3:3 Awb en kunnen zij dus om die reden worden vernietigd. Ten tweede vormen die intrekkingbesluiten een onrechtmatige inmenging van de minister in de procedure bij de verwijzende rechter, zodat zij in strijd zijn met artikel 47 van het Handvest en met artikel 46 van richtlijn 2013/32 en om deze tweede reden kunnen worden vernietigd. De rechter merkt tot slot op dat hij ten gevolge van de vernietiging van die intrekkingbesluiten de mogelijkheid heeft om de in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluiten ten gronde te onderzoeken.
- 18 Wat betreft de afwijzing van de verzoeken om internationale bescherming van verzoekers in het hoofdgeding, is de verwijzende rechter van oordeel dat hij over voldoende informatie beschikt om zelf de geloofwaardigheid van bepaalde elementen van het asielrelaas te beoordelen, namelijk de vereenzelviging van de dochters met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen vrouwen en mannen, en om zelf een beoordeling te maken van bepaalde gronden ter staving van de verzoeken om internationale bescherming, namelijk de problemen met de buurman en angst voor bloedwraak en uithuwelijking van de dochters.
- 19 Hij verduidelijkt evenwel dat hij dergelijke beoordelingen volgens de rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Nederland) niet mag verrichten. Volgens deze nationale rechtspraak mag de rechterlijke instantie die uitspraak doet over de rechtmatigheid van een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming en die van oordeel is dat de in een dergelijk besluit opgenomen beoordeling van de geloofwaardigheid van het ter staving van dit verzoek overgelegde relaas onvoldoende is gemotiveerd, zelf namelijk geen oordeel geven over de geloofwaardigheid van dat relaas en evenmin over dat verzoek. Die rechterlijke instantie moet het afwijzingsbesluit vernietigen en de zaak vervolgens naar de minister terugverwijzen voor een nieuw onderzoek van het verzoek om internationale bescherming.
- 20 De verwijzende rechter geeft te kennen dat hij twijfelt of die nationale rechtspraak verenigbaar is met richtlijn 2013/32.
- 21 Wat betreft de vrees van verzoekers in het hoofdgeding voor vervolging bij terugkeer naar Irak, voegt hij daaraan toe dat het begrip „gegronde vrees” niet in richtlijn 2011/95 is gedefinieerd en dat er op nationaal niveau geen maatstaf voor de beoordeling van een dergelijke vrees is vastgesteld. Indien deze vrees moet worden beoordeeld aan de hand van een mathematische

kansberekening, is deze rechter van oordeel dat hij de zaak op dit punt naar de minister moet terugverwijzen opdat de minister een dergelijke berekening kan maken. Op basis van de thans voorliggende dossiergegevens en landeninformatie beschikt de rechter zelf namelijk niet over de nodige informatie om die berekening te maken.

22 In die omstandigheden heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof van Justitie de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Kan de rechtbank aan artikel 46, derde lid, van richtlijn 2013/32/EU, al dan niet in samenhang bezien met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU, dan wel aan enige andere bepaling of beginsel van EU-recht, de bevoegdheid ontlenen om een eigen oordeel over de geloofwaardigheid van een asielrelaas te geven, dat in de plaats treedt van het oordeel dat de minister heeft gegeven?
- 2) Kan de rechtbank aan een van voornoemde bepalingen de bevoegdheid ontlenen om aan de hand van de door de minister geloofwaardig geachte onderdelen van het asielrelaas en, zo het antwoord op vraag 1 bevestigend is, de onderdelen van het asielrelaas die de rechtbank daarenboven geloofwaardig acht, een inhoudelijk en definitief oordeel te geven over het verzoek om internationale bescherming? Mag de rechtbank daarbij haar eigen oordeel over de aannemelijkheid van de vrees voor vervolging of het reële risico op ernstige schade in de plaats stellen van dat van de minister, met name als de rechtbank zich tegen de achtergrond van beschikbare voor het publiek toegankelijke landeninformatie voldoende geïnformeerd acht om een dergelijk oordeel te geven?
- 3) Kan de nationale rechtspraak, bijvoorbeeld op grond van de procedurele autonomie, de bevoegdheden als bedoeld onder vragen 1 en 2 inperken, in die zin dat die bevoegdheden alsnog exclusief aan de minister worden toebedeeld?
- 4) Mag de rechtbank informatie die in beroep naar voren is gebracht, maar in de bestuurlijke fase nog niet beschikbaar was, betrekken bij het oordeel over de vraag of hij over genoeg informatie beschikt om een inhoudelijk oordeel te geven? Is daarbij relevant of partijen schriftelijk, dan wel ter zitting zich volledig over de feiten hebben kunnen uitlaten?
- 5) Dient onder ‚gegronde vrees’ als bedoeld in artikel 2 sub d van richtlijn 2011/95/EU te worden verstaan de situatie dat sprake is van een redelijke mate van waarschijnlijkheid dat bij terugkeer de asielzoeker zal worden vervolgd? Dient die redelijke mate van waarschijnlijkheid te worden ingevuld aan de hand van het criterium van een ‚nuchter en redelijk persoon’, waarbij doorslaggevend is of vanuit het perspectief van een nuchter en redelijk persoon in de positie van de asielzoeker, een terugkeer naar het thuisland onredelijk lijkt na afweging van alle bekende omstandigheden? Zo niet, welk criterium dient dan te worden gehanteerd?”

Procedure bij het Hof

23 De verwijzende rechter heeft verzocht de zaak te behandelen volgens de prejudiciële spoedprocedure van artikel 23 bis van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 107 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

- 24 Op 22 juli 2025 heeft de Tweede kamer van het Hof, op voorstel van de rechter-rapporteur, de advocaat-generaal gehoord, beslist om dit verzoek niet in te willigen.
- 25 Bij beschikking van de president van het Hof van 19 augustus 2025 is beslist om de onderhavige zaak te behandelen volgens de versnelde procedure van artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

Verordeningen 2024/1347 en 2024/1348

- 26 Zonder in de gestelde vragen formeel te hebben verwezen naar verordening (EU) 2024/1347 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 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 voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, en voor de inhoud van de verleende bescherming, tot wijziging van richtlijn 2003/109/EG van de Raad en tot intrekking van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad (PB L, 2024/1347 met rectificatie in PB L, 2025/90926) of verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van richtlijn 2013/32/EU (PB L, 2024/1348), heeft de verwijzende rechter het Hof verzocht deze verordeningen in de beantwoording van deze vragen te betrekken, aangezien hij deze mogelijk moet toepassen bij de behandeling van het hoofdgeding.
- 27 Er dient aan te worden herinnerd dat het Hof, in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, tot taak heeft de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe kan het Hof bepalingen van het Unierecht in aanmerking nemen waarnaar in de vraag van de verwijzende rechter niet wordt verwezen (zie arresten van 20 maart 1986, *Tissier*, 35/85, EU:C:1986:143, punt 9, en 1 augustus 2025, *Alace en Canpelli*, C-758/24 en C-759/24, EU:C:2025:591, punt 44).
- 28 Ten eerste moet evenwel worden opgemerkt dat verordening 2024/1347 krachtens artikel 42 ervan van toepassing is met ingang van 12 juni 2026.
- 29 Het staat dus niet vast dat de uitlegging van deze verordening voor de verwijzende rechter noodzakelijk is om uitspraak te doen in het hoofdgeding.
- 30 Hoe dan ook moet worden opgemerkt dat artikel 2, onder d), van richtlijn 2011/95, en artikel 3, punt 5, van verordening 2024/1347, waarin het begrip „vluchteling” is gedefinieerd, identiek zijn geformuleerd. Bijgevolg is de uitlegging van de uitdrukking „gegronde vrees voor vervolging” in artikel 2, onder d), van deze richtlijn relevant voor de eventuele uitlegging van dezelfde uitdrukking die in artikel 3, punt 5, van die verordening wordt gebruikt.
- 31 Ten tweede volgt uit artikel 79, leden 2 en 3, van verordening 2024/1348 dat deze verordening van toepassing is met ingang van 12 juni 2026 en dat die verordening van toepassing is op de procedure voor het verlenen van internationale bescherming met betrekking tot verzoeken die worden ingediend vanaf 12 juni 2026.
- 32 Hieruit volgt dat vóór die datum ingediende verzoeken om internationale bescherming, zoals die van verzoekers in het hoofdgeding, onder richtlijn 2013/32 vallen.

- 33 In deze omstandigheden is het niet nodig om de verordeningen 2024/1347 en 2024/1348 uit te leggen.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste tot en met vierde vraag

- 34 Met zijn eerste tot en met vierde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat die bepaling een rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming de bevoegdheid verleent om over de geloofwaardigheid van het ter staving van dat verzoek overgelegde relaas, over de aannemelijkheid van de vrees voor vervolging van de verzoeker of het reële risico voor hem op ernstige schade bij terugkeer naar zijn land van herkomst, alsmede over de gegrondheid van dat verzoek, rekening houdend met elementen die in de beroepsprocedure naar voren zijn gebracht, een bindende uitspraak te doen en of de lidstaten in voorkomend geval deze bevoegdheid mogen beperken, zodat alleen de beslissingsautoriteit in de zin van artikel 2, onder f), van deze richtlijn (hierna: „beslissingsautoriteit”) bevoegd is om verzoeken om internationale bescherming te beoordelen en een beslissing te nemen over de gegrondheid ervan.
- 35 In de eerste plaats zij opgemerkt dat richtlijn 2013/32 een onderscheid maakt tussen enerzijds de „beslissingsautoriteit”, die in artikel 2, onder f), wordt gedefinieerd als „elk semi-rechterlijk of administratief orgaan in een lidstaat dat met de behandeling van verzoeken om internationale bescherming is belast en bevoegd is daarover in eerste aanleg een beslissing te nemen”, en anderzijds de in artikel 46 bedoelde „rechterlijke instantie”. De procedure voor de beslissingsautoriteit wordt beheerst door hoofdstuk III van deze richtlijn („Procedures in eerste aanleg”), terwijl de procedure voor de rechterlijke instantie wordt geregeld in hoofdstuk V van deze richtlijn („Beroepsprocedures”), dat bestaat uit artikel 46 (zie arresten van 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 103, en 16 juli 2020, Addis, C-517/17, EU:C:2020:579, punt 61).
- 36 Zoals voortvloeit uit overweging 34 van richtlijn 2013/32, moeten procedures betreffende het onderzoeken van de behoefte aan internationale bescherming het voor de bevoegde autoriteiten mogelijk maken verzoeken om internationale bescherming grondig te behandelen.
- 37 Ook moet worden benadrukt dat uit de overwegingen 16 en 22, artikel 4 en de algemene opzet van deze richtlijn blijkt dat de behandeling van een verzoek om internationale bescherming door een administratief of semi-rechterlijk orgaan dat beschikt over specifieke middelen en op dit gebied gespecialiseerd personeel een essentiële fase is in de bij deze richtlijn ingevoerde gemeenschappelijke procedures (zie arresten van 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 116, en 16 juli 2020, Addis, C-517/17, EU:C:2020:579, punt 61).
- 38 Voorts zij eraan herinnerd dat de beoordeling die wordt geregeld in artikel 4 van richtlijn 2011/95, volgens welke bepaling de beslissingsautoriteit een beslissing moet nemen over het verzoek om internationale bescherming, in twee onderscheiden fasen verloopt. Bij de eerste fase moet de beslissingsautoriteit de feitelijke omstandigheden vaststellen die bewijselementen tot staving van dit verzoek kunnen vormen. Bij de tweede fase moet zij deze gegevens in rechte beoordelen,

waarbij wordt beslist of in het licht van de feiten die een zaak kenmerken, is voldaan aan de materiële voorwaarden voor de toekenning van internationale bescherming (zie naar analogie arrest van 22 november 2012, *M.*, C-277/11, EU:C:2012:744, punt 64).

- 39 Het is juist dat de beoordeling van de geloofwaardigheid van het ter staving van een verzoek om internationale bescherming overgelegde relaas en de beoordeling of de vrees voor vervolging aannemelijk is dan wel of er een reëel risico op ernstige schade is, onder deze eerste fase en onder de beoordeling van de feiten vallen. Deze feitelijke beoordeling valt evenwel niet buiten de bevoegdheid van een rechter in eerste aanleg bij wie een beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming.
- 40 Artikel 46, lid 1, van richtlijn 2013/32 verleent aan personen die om internationale bescherming verzoeken immers een recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie tegen beslissingen die inzake dergelijke verzoeken zijn gegeven. In artikel 46, lid 3, van deze richtlijn is de omvang van dit recht afgebakend met de verduidelijking dat de lidstaten die aan deze richtlijn zijn gebonden, ervoor moeten zorgen dat de rechterlijke instantie waarbij tegen de beslissing inzake een verzoek om internationale bescherming wordt opgekomen, overgaat tot een „volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn [2011/95]” (zie arresten van 25 juli 2018, *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 106, en 1 augustus 2025, *Alace en Canpelli*, C-758/24 en C-759/24, EU:C:2025:591, punt 76).
- 41 Met betrekking tot de omvang van dit recht heeft het Hof geoordeeld dat de bewoordingen „[ervoor] zorgen [...] dat een daadwerkelijk rechtsmiddel een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat”, aldus moeten worden uitgelegd dat de lidstaten krachtens deze bepaling verplicht zijn hun nationale recht zodanig in te richten dat de behandeling van de bedoelde beroepen een onderzoek, door de rechter, omvat van alle elementen feitelijk en rechtens aan de hand waarvan hij een geactualiseerde beoordeling van het specifieke geval kan maken (arresten van 25 juli 2018, *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 110, en 1 augustus 2025, *Alace en Canpelli*, C-758/24 en C-759/24, EU:C:2025:591, punt 81).
- 42 In dit verband heeft het Hof om te beginnen verduidelijkt dat de term „ex nunc” de verplichting van de rechter benadrukt om een beoordeling te maken die in voorkomend geval rekening houdt met nieuwe elementen die aan het licht zijn gekomen nadat de aangevochten beslissing is vastgesteld (arresten van 25 juli 2018, *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 111, en 1 augustus 2025, *Alace en Canpelli*, C-758/24 en C-759/24, EU:C:2025:591, punt 82).
- 43 Bij een dergelijke beoordeling kan het verzoek om internationale bescherming namelijk uitputtend worden behandeld zonder dat het dossier naar de beslissingsautoriteit hoeft te worden terugverwezen (arrest van 25 juli 2018, *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 112).
- 44 Voorts heeft het Hof erop gewezen dat het woord „volledig” in artikel 46, lid 3, van deze richtlijn bevestigt dat de rechter zowel de elementen moet onderzoeken waarmee de beslissingsautoriteit rekening heeft gehouden of had kunnen houden als die welke zich hebben aangediend nadat deze autoriteit de beslissing heeft vastgesteld (arresten van 25 juli 2018, *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 113, en 1 augustus 2025, *Alace en Canpelli*, C-758/24 en C-759/24, EU:C:2025:591, punt 83).

- 45 Hieruit volgt ten eerste dat overeenkomstig de in de punten 41 tot en met 43 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak van het Hof aan een nationale rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming de bevoegdheid toekomt om de feiten te beoordelen en een eigen, uitputtende en geactualiseerde beoordeling te verrichten van de bij hem aan de orde gestelde feiten.
- 46 Alleen het onderzoek van de feiten maakt het namelijk mogelijk om de geloofwaardigheid van het ter staving van een verzoek om internationale bescherming overgelegde relaas en de aannemelijkheid van de vrees voor vervolging of het reële risico op ernstige schade, die belangrijke onderdelen vormen van het onderzoek naar de behoefte aan deze bescherming, te beoordelen.
- 47 Ten tweede moet een rechter in eerste aanleg bij wie een beroep tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming is ingesteld, zowel de elementen onderzoeken waarmee de beslissingsautoriteit rekening heeft gehouden of had moeten houden als die welke zich hebben aangediend nadat deze autoriteit dit besluit heeft vastgesteld, zoals uit de punten 42 en 44 van het onderhavige arrest voortvloeit.
- 48 Dit betekent dat die rechter rekening mag houden met elementen die in beroep naar voren zijn gebracht, maar in de bestuurlijke fase nog niet beschikbaar waren.
- 49 Bovendien zou de behandeling van een verzoek om internationale bescherming aanzienlijk worden vertraagd indien een rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een dergelijk verzoek, het dossier naar de beslissingsautoriteit moet terugverwijzen opdat deze autoriteit met dergelijke elementen rekening houdt om te beslissen of de verzoeker behoefte heeft aan internationale bescherming.
- 50 De bevoegdheid van die rechter om rekening te houden met nieuwe gegevens waarover deze autoriteit geen uitspraak heeft gedaan, beantwoordt dus aan de doelstelling van richtlijn 2013/32, die in het bijzonder ertoe strekt dat „zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen inzake verzoeken om internationale bescherming, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling”, zoals met name blijkt uit overweging 18 ervan (arresten van 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punten 111 en 112, en 4 oktober 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky, C-406/22, EU:C:2024:841, punten 77 en 88).
- 51 Wat de vraag betreft of de persoon die om internationale bescherming verzoekt en de beslissingsautoriteit de mogelijkheid moeten hebben om zich over deze nieuwe elementen uit te spreken, heeft het Hof uiteengezet dat de rechterlijke instantie de verzoeker de mogelijkheid moet bieden zich uit te spreken wanneer deze elementen voor hem een ongunstige invloed kunnen hebben, zoals voortvloeit uit artikel 47 van het Handvest (arrest van 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 114).
- 52 Overeenkomstig het beginsel van hoor en wederhoor moet deze rechter ook de beslissingsautoriteit in de gelegenheid stellen om haar opmerkingen over deze nieuwe elementen in te dienen.
- 53 Een dergelijke interpretatie is des te meer geboden daar die rechter met deze nieuwe elementen rekening moet houden om op uitputtende wijze uitspraak te kunnen doen over het verzoek om internationale bescherming.

- 54 Hieruit volgt dat een nationale rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit van de beslissingsautoriteit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, om te voldoen aan het in artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 neergelegde vereiste van een volledig en ex nunc onderzoek, bevoegd moet zijn om zijn eigen beoordeling van de feiten te maken, en rekening moet houden met nieuwe elementen die aan het licht zijn gekomen nadat het aangevochten besluit is vastgesteld, waarbij de partijen de gelegenheid moeten hebben om hun opmerkingen over die elementen in te dienen.
- 55 In de tweede plaats vloeit uit de rechtspraak van het Hof voort dat de Uniewetgever, door te bepalen dat de rechterlijke instantie die bevoegd is om uitspraak te doen op een rechtsmiddel tegen een beslissing tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming indien van toepassing „de behoefte aan internationale bescherming” van de verzoeker moet onderzoeken, met de vaststelling van artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 deze rechterlijke instantie, indien zij van oordeel is dat zij beschikt over alle daartoe noodzakelijke feitelijke en juridische gegevens, de bevoegdheid heeft willen verlenen om na afloop van een volledig en ex nunc onderzoek – dat wil zeggen een uitputtend en geactualiseerd onderzoek van deze gegevens – een bindende uitspraak te doen over de vraag of deze verzoeker voldoet aan de voorwaarden van richtlijn 2011/95 om internationale bescherming te krijgen (arrest van 29 juli 2019, *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, punt 65).
- 56 Ten eerste volgt uit deze rechtspraak en uit de punten 41 tot en met 44 van het onderhavige arrest dat de wetgever in artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 heeft afgebakend hoe omvangrijk en intensief een nationale rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een beslissing van de beslissingsautoriteit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, de behoefte aan internationale bescherming van de verzoekers moet onderzoeken. Dit betekent dat de afbakening van de omvang en intensiteit van dit onderzoek niet onder de procedurele autonomie van de lidstaten valt. Bijgevolg kunnen de lidstaten de bevoegdheid van die rechterlijke instantie om uitspraak te doen over deze behoefte aan internationale bescherming niet beperken.
- 57 Dit wordt niet anders doordat de beslissingsautoriteit beter in staat en uitgerust zou zijn om verzoeken om internationale bescherming ten gronde te behandelen. Het is juist dat de behandeling van een dergelijk verzoek door deze autoriteit overeenkomstig de in punt 37 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak een essentiële fase is van de bij richtlijn 2013/32 ingevoerde gemeenschappelijke procedures. In het kader van het bij deze richtlijn ingestelde systeem is die autoriteit echter niet bij uitsluiting bevoegd om verzoeken om internationale bescherming te beoordelen en uitspraak te doen over de gegrondheid ervan, zoals met name blijkt uit de in punt 55 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak.
- 58 Evenzo vloeit uit voorgaande overwegingen voort dat een nationale rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit van de beslissingsautoriteit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming – anders dan de Nederlandse regering in haar opmerkingen stelt – een bevoegdheid heeft die verder gaat dan een „enigszins terughoudende toets” van het besluit van de beslissingsautoriteit. Bijgevolg kan die rechter niet verplicht zijn deze bevoegdheid „terughoudend” uit te oefenen, maar moet hij een volledig en ex nunc, dat wil zeggen uitputtend en geactualiseerd, onderzoek verrichten van de feitelijke en juridische elementen en van de behoefte aan internationale bescherming van de verzoeker.

- 59 Ten tweede is het juist dat artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 volgens de rechtspraak van het Hof uitsluitend op het „onderzoek” van het rechtsmiddel betrekking heeft en dus niet op het vervolg op een eventuele nietigverklaring van de beslissing waartegen het rechtsmiddel is ingesteld (arrest van 29 juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punt 54).
- 60 Uit de rechtspraak blijkt echter ook dat het verlenen van de bevoegdheid aan een dergelijke rechterlijke instantie om een bindende uitspraak te doen over de vraag of een verzoeker voldoet aan de voorwaarden van richtlijn 2011/95 om internationale bescherming te verkrijgen, betekent dat wanneer deze rechterlijke instantie na een uitputtend en geactualiseerd onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming van een verzoeker, op basis van alle relevante feitelijke en juridische gegevens een besluit van een administratieve autoriteit nietig verklaart en vaststelt dat aan deze verzoeker internationale bescherming moet worden verleend en vervolgens de zaak met het oog op een nieuwe beslissing naar deze administratieve autoriteit terugverwijst, die administratieve autoriteit de gevraagde internationale bescherming moet verlenen, tenzij er zich feitelijke of juridische gegevens aandienen die objectief een nieuwe geactualiseerde beoordeling vereisen. Evenzo moet deze rechter, indien die administratieve autoriteit vervolgens een andersluidende beslissing neemt zonder daarbij aan te tonen dat er sprake is van nieuwe elementen die een nieuwe beoordeling van de behoefte aan internationale bescherming van deze verzoeker rechtvaardigen, deze niet met zijn eerdere vonnis overeenstemmende beslissing wijzigen en zijn eigen beslissing inzake het verzoek om internationale bescherming daarvoor in de plaats stellen door indien nodig de nationale regeling die hem verbiedt aldus te handelen, buiten toepassing te laten (zie arrest van 29 juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punten 66, 73, 75, 77 en 78).
- 61 In casu blijkt uit de toelichting van de verwijzende rechter dat hij van oordeel is dat hij over voldoende informatie beschikt om zelf de geloofwaardigheid te beoordelen van bepaalde elementen uit het relaas van deze personen die om internationale bescherming verzoeken en van bepaalde gronden ter staving van deze verzoeken. Hij geeft echter aan dat hij volgens de rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State niet bevoegd is om dergelijke beoordelingen te verrichten en zich ertoe moet beperken de in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluiten te vernietigen en vervolgens de zaak terug te verwijzen naar de minister voor een nieuwe behandeling van de verzoeken om internationale bescherming.
- 62 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat het vaste rechtspraak is dat de nationale rechter bij de toepassing van het interne recht dit zo veel mogelijk moet uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de betrokken richtlijn teneinde het daarmee beoogde resultaat te bereiken en aldus te voldoen aan artikel 288, derde alinea, VWEU (arrest van 6 november 2018, Bauer en Willmeroth, C-569/16 en C-570/16, EU:C:2018:871, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 63 Het beginsel van richtlijnconforme uitlegging vereist dat de nationale rechter binnen zijn bevoegdheden, met inachtneming van het gehele interne recht en onder toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, al het mogelijke doet om de volle werking van de betrokken richtlijn te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling (arrest van 6 november 2018, Bauer en Willmeroth, C-569/16 en C-570/16, EU:C:2018:871, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 64 Zoals het Hof heeft geoordeeld houdt het vereiste van een dergelijke Unierechtconforme uitlegging met name in dat de nationale rechterlijke instanties verplicht zijn om in voorkomend geval vaste rechtspraak te wijzigen wanneer deze berust op een met de doelstellingen van een

richtlijn onverenigbare uitlegging van het nationale recht. Bijgevolg kan een nationale rechterlijke instantie met name niet op goede gronden oordelen dat zij de betrokken nationale bepaling niet in overeenstemming met het Unierecht kan uitleggen op de enkele grond dat deze bepaling tot dan toe steeds is uitgelegd op een wijze die onverenigbaar is met het Unierecht (arrest van 17 april 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, punten 72 en 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 65 Zou een dergelijke conforme uitlegging echter onmogelijk blijken te zijn, dan heeft het Hof benadrukt dat de rechter die bevoegd is om het Unierecht toe te passen, de nationale wettelijke bepalingen die de volle werking van Unieregels met directe werking, zoals artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, zouden kunnen beletten, buiten toepassing moet laten (arrest van 3 april 2025, Barouk, C-283/24, EU:C:2025:236, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 66 Tot slot doet de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen tegen de beslissing van een nationale rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit van de beslissingsautoriteit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, niet aan de voorgaande overwegingen af.
- 67 Volgens artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 heeft het daadwerkelijk rechtsmiddel waarin lidstaten moeten voorzien „tenminste [betrekking op] beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg”. Deze bepaling verplicht de lidstaten dus om in een dergelijk rechtsmiddel te voorzien, maar laat hun de mogelijkheid om een procedure in hoger beroep of cassatie in te voeren, zonder dat het in die bepaling bedoelde onderzoek verschillende kenmerken heeft naargelang de lidstaten al of niet van deze mogelijkheid gebruikmaken.
- 68 Gelet op een en ander moet op de eerste tot en met de vierde vraag worden geantwoord dat artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat ten eerste die bepaling een rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming de bevoegdheid verleent om een bindende uitspraak te doen over de geloofwaardigheid van het ter staving van dat verzoek overgelegde relaas, over de aannemelijkheid van de vrees voor vervolging van de verzoeker of het reële risico voor hem op ernstige schade bij terugkeer naar zijn land van herkomst, alsmede over de gegrondheid van dat verzoek, rekening houdend met alle elementen die in de beroepsprocedure naar voren zijn gebracht, en ten tweede de lidstaten deze bevoegdheid niet mogen beperken.

Vijfde vraag

- 69 Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 2, onder d), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat de uitdrukking „gegronde vrees voor vervolging” betrekking heeft op de situatie waarin er een redelijke mate van waarschijnlijkheid bestaat dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt bij terugkeer naar zijn land van herkomst zal worden vervolgd en, in voorkomend geval, aan de hand van welke criteria het bestaan van die redelijke mate van waarschijnlijkheid moet worden vastgesteld.
- 70 In casu blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat de verwijzende rechter twee maatstaven overweegt voor de beoordeling van de gegronde vrees voor vervolging. Ten eerste kan deze vrees worden beoordeeld aan de hand van een mathematische kansberekening. Ten tweede kan die vrees worden omschreven als een „redelijke mate van waarschijnlijkheid” of een

„een redelijke kans op vervolging”. In dat laatste geval wenst deze rechter te vernemen of het relevante criterium erin bestaat vast te stellen of vanuit het perspectief van een nuchter en redelijk persoon in de positie van de persoon die om internationale bescherming verzoekt een terugkeer naar het land van herkomst onredelijk lijkt na afweging van alle bekende omstandigheden.

- 71 Dienaangaande zij er in de eerste plaats aan herinnerd dat volgens artikel 2, onder d), van richtlijn 2011/95, dat artikel 1, onder A, punt 2, van het Verdrag van Genève overneemt, onder „vluchteling” met name wordt verstaan 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 invoeren.
- 72 Wat betreft de beoordeling van de vraag of een persoon die om internationale bescherming verzoekt een gegronde vrees heeft voor vervolging, heeft het Hof benadrukt dat een dergelijke beoordeling met oplettendheid en voorzichtigheid moet worden uitgevoerd, aangezien de integriteit van de mens en de individuele vrijheden, zaken die behoren tot de fundamentele waarden van de Unie, in het geding zijn (zie naar analogie arrest 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 88-90).
- 73 Uit de rechtspraak van het Hof volgt ook dat de beoordeling of de vrees voor vervolging van een verzoeker gegrond is, in het stelsel van richtlijn 2011/95 overeenkomstig artikel 4, lid 3, van die richtlijn op individuele basis en per geval moet worden verricht. In het kader van die beoordeling moeten de bevoegde nationale autoriteiten vaststellen of de gebleken omstandigheden een dusdanige bedreiging vormen dat de betrokkene, gezien zijn individuele situatie, goede gronden heeft om te vrezen daadwerkelijk te zullen worden vervolgd. Deze vaststelling moet uitsluitend berusten op een concrete beoordeling van de feiten en omstandigheden overeenkomstig de regels van met name artikel 4, leden 3 tot en met 5, van voornoemde richtlijn [zie in die zin arrest van 21 september 2023, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Politieke overtuiging in de lidstaat van ontvangst), C-151/22, EU:C:2023:688, punt 42].
- 74 Artikel 4, lid 3, van richtlijn 2011/95 somt onder a) tot en met e) de elementen op die bij die beoordeling in aanmerking moeten worden genomen, waaronder met name alle relevante feiten in verband met het land van herkomst van de verzoeker op het tijdstip waarop een beslissing inzake zijn verzoek wordt genomen, verklaringen, documenten en informatie over de vraag of de verzoeker aan vervolging is blootgesteld dan wel blootgesteld zou kunnen worden, alsmede zijn individuele situatie en persoonlijke omstandigheden. Artikel 4, lid 4, van deze richtlijn preciseert dat de omstandigheid dat een verzoeker in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging of dat hij rechtstreeks is bedreigd met zulke vervolging, een duidelijke aanwijzing is dat de vrees van de verzoeker voor vervolging gegrond is, tenzij er goede redenen zijn om aan te nemen dat die vervolging zich niet opnieuw zal voordoen.
- 75 Zodoende moeten de bevoegde autoriteiten van de lidstaten een uitputtend en grondig onderzoek verrichten van alle relevante omstandigheden met betrekking tot de specifieke persoonlijke situatie van deze verzoeker en van de meer algemene context van zijn land van herkomst, met name wat de politieke, juridische, gerechtelijke, historische en sociaal-culturele aspecten ervan betreft, teneinde vast te stellen of die verzoeker een gegronde vrees heeft om persoonlijk te worden vervolgd [zie in die zin arrest van 21 september 2023, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Politieke overtuiging in de lidstaat van ontvangst), C-151/22, EU:C:2023:688, punt 45].

- 76 Uit de rechtspraak van het Hof blijkt dus dat er, om te bepalen of een persoon die om internationale bescherming verzoekt een gegronde vrees heeft voor vervolging, met oplettendheid en voorzichtigheid een concrete en objectieve individuele beoordeling moet worden uitgevoerd van de persoonlijke situatie van deze verzoeker, de feiten en omstandigheden met betrekking tot zijn verzoek en de situatie in zijn land van herkomst.
- 77 In de tweede plaats zij eraan herinnerd dat de bepalingen van richtlijn 2011/95 volgens vaste rechtspraak niet alleen moeten worden uitgelegd in het licht van de algemene opzet en de doelstelling van deze richtlijn, maar eveneens met inachtneming van het Verdrag van Genève, dat luidens overweging 4 van deze richtlijn „de hoeksteen van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen [vormt]” [arrest van 4 oktober 2024, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl e.a. (Afghaanse vrouwen), C-608/22 en C-609/22, EU:C:2024:828, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 78 Tegen deze achtergrond zijn de documenten van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR) bijzonder relevant, gelet op de rol die hem bij het Verdrag van Genève is toebedeeld [arrest van 16 januari 2024, Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Vrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld), C-621/21, EU:C:2024:47, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 79 De uitdrukking „uit gegronde vrees voor vervolging” in artikel 1, onder A, punt 2, van het Verdrag van Genève is uitgelegd in de punten 37 tot en met 50 van document HCR/1P/4/FRE/REV.4 van de UNHCR van februari 2019, getiteld „Handboek van de UNHCR over procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus en richtsnoeren inzake internationale bescherming uit hoofde van het Verdrag van 1951 en het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen”.
- 80 Volgens dit document heeft „gegronde vrees voor vervolging” een subjectieve en een objectieve dimensie. Gezien het feit dat vrees subjectief is, bestaat de beoordeling van de situatie van een persoon die om internationale bescherming verzoekt eerder uit een beoordeling van zijn verklaringen dan uit een oordeel over de situatie in zijn land van herkomst. Aangezien dit subjectieve element wordt gepreciseerd door het woord „gegrond”, mag evenwel niet louter op basis van de gemoedstoestand van deze verzoeker worden beoordeeld of hij de hoedanigheid van vluchteling heeft, maar moet deze hoedanigheid zijn gebaseerd op een objectieve situatie en een individuele beoordeling. Om te beoordelen of er sprake is van gegronde vrees, moet dus met beide elementen rekening worden gehouden.
- 81 Ten eerste vloeit uit deze aanwijzingen voort dat de beoordeling van het bestaan van „gegronde vrees voor vervolging” niet uitsluitend vanuit het subjectieve standpunt van de persoon die om internationale bescherming verzoekt mag worden uitgevoerd, maar moet berusten op een objectieve beoordeling van de situatie.
- 82 Ten tweede is de vereiste maatstaf die van gegronde vrees of vrees die in redelijke mate kan worden aangetoond.
- 83 In de derde plaats zij eraan herinnerd dat de lidstaten volgens overweging 10 van richtlijn 2013/32 bij de tenuitvoerlegging van deze richtlijn rekening moeten houden met de relevante richtsnoeren die zijn ontwikkeld door het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), dat in 2022 is vervangen door het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA).

- 84 Ten eerste zet het EUAA op de bladzijden 20 en 21 van zijn praktische gids, getiteld „Voorwaarden om in aanmerking te komen voor internationale bescherming”, uiteen dat de subjectieve vrees van een persoon die om internationale bescherming verzoekt objectief moet worden gestaafd om als gegrond te worden beschouwd. Voorts moet bij de beoordeling van de situatie van deze verzoeker worden gekeken naar zijn individuele situatie op basis van informatie over de algemene situatie in zijn land van herkomst.
- 85 Ten tweede preciseert het EUAA op de bladzijden 117 en 118 van zijn „Praktische gids voor bewijs- en risicobeoordeling” dat vrees voor vervolging als gegrond wordt beschouwd wanneer de waarschijnlijkheid dat het risico van vervolging zich voordoet, een bepaalde drempel bereikt. Volgens deze praktische gids moet een redelijke mate van waarschijnlijkheid worden vereist, zodat slechts een mogelijkheid van vervolging weliswaar niet voldoende is om vast te stellen dat de aangevoerde vrees gegrond is, maar er niet mag worden vereist dat dit risico zeker is.
- 86 Om te beginnen volgt uit deze drie reeksen overwegingen dat de bevoegde nationale autoriteiten, om vast te stellen of er een gegronde vrees voor vervolging bestaat, niet louter mogen uitgaan van het subjectieve standpunt van de persoon die om internationale bescherming verzoekt, maar een individuele, concrete en objectieve beoordeling moeten verrichten van de persoonlijke situatie van deze verzoeker, de feiten en omstandigheden betreffende zijn verzoek en de situatie in zijn land van herkomst.
- 87 Voorts volgt hieruit dat de vrees voor vervolging als bewezen moet worden beschouwd wanneer er een redelijke mate van waarschijnlijkheid bestaat dat het door verzoeker aangevoerde risico van vervolging zich zal voordoen bij terugkeer naar zijn land van herkomst.
- 88 Gelet op een en ander moet op de vijfde vraag worden geantwoord dat artikel 2, onder d), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat de uitdrukking „gegronde vrees voor vervolging” betrekking heeft op de situatie waarin er een redelijke mate van waarschijnlijkheid bestaat dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt bij terugkeer naar zijn land van herkomst zal worden vervolgd en dat de bevoegde nationale autoriteiten, om vast te stellen of er sprake is van zulke vrees, een individuele, concrete en objectieve beoordeling moeten verrichten van de persoonlijke situatie van deze verzoeker, de feiten en omstandigheden betreffende zijn verzoek en de situatie in zijn land van herkomst.

Kosten

- 89 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 (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 46, lid 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, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,**

moet aldus worden uitgelegd dat

ten eerste die bepaling een rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een beslissing tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming de bevoegdheid verleent om over de geloofwaardigheid van het ter staving van dat verzoek overgelegde relaas, over de aannemelijkheid van de vrees voor vervolging van de verzoeker of het reële risico voor hem op ernstige schade bij terugkeer naar zijn land van herkomst, alsmede over de gegrondheid van dat verzoek, rekening houdend met alle elementen die in de beroepsprocedure naar voren zijn gebracht, een bindende uitspraak te doen en ten tweede de lidstaten deze bevoegdheid niet mogen beperken.

- 2) Artikel 2, onder d), van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming

moet aldus worden uitgelegd dat

de uitdrukking „gegronde vrees voor vervolging” betrekking heeft op de situatie waarin er een redelijke mate van waarschijnlijkheid bestaat dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt bij terugkeer naar zijn land van herkomst zal worden vervolgd en dat de bevoegde nationale autoriteiten, om vast te stellen of er sprake is van zulke vrees, een individuele, concrete en objectieve beoordeling moeten verrichten van de persoonlijke situatie van deze verzoeker, de feiten en omstandigheden betreffende zijn verzoek en de situatie in zijn land van herkomst.

Jürimäe

Lenaerts

Schalin

Gavalec

Csehi

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 4 juni 2026.

De griffier

A. Calot Escobar

De kamerpresident

K. Jürimäe