

Uitspraak 201604251/1/V2

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:2718
Datum uitspraak	6 oktober 2017
Inhoudsindicatie	Bij besluiten van 18 januari 2016 heeft de staatssecretaris, voor zover thans van belang, aanvragen van de vreemdelingen om hun een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, niet-ontvankelijk verklaard.

Volledige tekst

201604251/1/V2.

Datum uitspraak: 6 oktober 2017

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak met toepassing van artikel 8:54, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van:

[de vreemdeling 1] en [de vreemdeling 2],
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 1 juni 2016 in zaken nrs. 16/1469 en 16/1475 in het geding tussen:

de vreemdelingen

en

de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

Procesverloop

Bij besluiten van 18 januari 2016 heeft de staatssecretaris, voor zover thans van belang, aanvragen van de vreemdelingen om hun een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 1 juni 2016 heeft de rechtbank de daartegen door de vreemdelingen ingestelde beroepen ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak hebben de vreemdelingen, vertegenwoordigd door mr. P.J. Schüller, advocaat te Amsterdam, hoger beroep ingesteld.

Bij brief hebben de vreemdelingen het hoger beroep aangevuld.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

Overwegingen

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Inleiding

2. Vreemdeling 1 heeft eerder, op 12 maart 2013, asiel aangevraagd. Aan die aanvraag heeft hij ten grondslag gelegd dat hij te vrezen heeft voor de autoriteiten van Azerbeidzjan wegens zijn werkzaamheden als journalist. De staatssecretaris heeft die aanvraag bij besluit van 16 augustus 2013 afgewezen, omdat hij niet gelooft dat de vreemdeling in Azerbeidzjan journalist is geweest. Dit besluit is, nadat de rechtbank het daartegen ingestelde beroep gegrond had verklaard, in hoger beroep met de uitspraak van de Afdeling van 20 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1348, in rechte komen vast te staan.

Vreemdeling 2 heeft ook eerder, op 29 december 2014, asiel aangevraagd. Zij heeft aan die aanvraag ten grondslag gelegd dat zij in Azerbeidzjan problemen heeft ondervonden wegens de werkzaamheden van vreemdeling 1, haar echtgenoot. De staatssecretaris heeft die aanvraag bij besluit van 28 februari 2015 afgewezen onder verwijzing naar het ongeloofwaardig geachte asielrelaas van vreemdeling 1, maar ook wegens de verklaringen die vreemdeling 2 heeft afgelegd en die deels tegenstrijdig zijn met de verklaringen van vreemdeling 1. Dit besluit is met de uitspraak van de rechtbank van 17 september 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015:5449, in rechte komen vast te staan.

2.1. Op 14 januari 2016 hebben de vreemdelingen opnieuw asiel aangevraagd. Om de werkzaamheden van vreemdeling 1 als journalist en ook de daardoor ontstane problemen te bewijzen hebben zij onder meer afdrukken van nieuwsberichten overgelegd, die op 22 augustus 2012, 15 september 2012, 8 mei 2013, 15 september 2014, 14 september 2015 en 16 september 2015 door onbekende auteurs op twee Azerbeidzjaanse websites zijn gepubliceerd. De staatssecretaris heeft deze aanvragen bij besluiten van 18 januari 2016 niet-ontvankelijk verklaard krachtens artikel 30a, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000). Volgens hem zijn de nieuwsberichten uit 2012 en 2013 geen nieuwe elementen of bevindingen, omdat de vreemdelingen niet gerechtvaardigd hebben dat die nieuwsberichten niet tijdens de eerdere asielprocedure van vreemdeling 1 konden worden overgelegd. Overigens zijn de nieuwsberichten niet relevant, omdat niet is gebleken dat zij afkomstig zijn van een objectieve bron, aldus de staatssecretaris.

Opgeworpen rechtsvraag

3. De staatssecretaris heeft de asielaanvragen niet-ontvankelijk verklaard krachtens artikel 30a, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000. Dit artikel betreft een implementatie van de artikelen 33 en 40 van de Procedurerichtlijn (Kamerstukken II, 2014/15, 34 088, nr. 3, blz. 48). Deze artikelen uit de Procedurerichtlijn vervangen de artikelen 25 en 32 van de oude Procedurerichtlijn.

3.1. De vreemdelingen hebben in deze zaak in beroep aangevoerd dat artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn niet in het nationale recht is geïmplementeerd, zodat de staatssecretaris de verwijtbaarheidstoets niet langer mag hanteren en dus niet aan hen heeft mogen tegenwerpen dat zij de nieuwsberichten uit 2012 en 2013 al in de eerdere procedure van vreemdeling 1 hadden kunnen en dus moeten overleggen.

De rechtbank is de vreemdelingen niet in dit betoog gevolgd. Zij heeft overwogen dat zij geen aanleiding ziet anders te oordelen dan dat de Afdeling in de uitspraken van 7 juli 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BN1631](#), en 28 juni 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BX0767](#), naar aanleiding van een soortgelijk betoog heeft gedaan over de verwijtbaarheidstoets onder artikel 32 van de oude Procedurerichtlijn. Gelet op onder meer de tekst en systematiek van de Procedurerichtlijn ligt volgens de rechtbank in de term 'nieuwe elementen en bevindingen' uit artikel 40, tweede en derde lid, van de Procedurerichtlijn en artikel 30a, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000 de verwijtbaarheidstoets besloten, zoals het geval is bij de term 'nieuw gebleken feiten en veranderde omstandigheden' in artikel 4:6 van de Awb. Zij is daarom de staatssecretaris gevolgd in zijn standpunt dat artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn geen afzonderlijke implementatie behoeft en heeft geen aanleiding gezien om, zoals verzocht, prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie. Voorts is de rechtbank de staatssecretaris gevolgd in zijn standpunt dat de nieuwsberichten uit 2012 en 2013 niet nieuw zijn, omdat de vreemdelingen niet hebben gerechtvaardigd dat de berichten niet eerder konden worden overgelegd.

3.2. De in deze zaak voorgedragen grieven gaan onder meer over de vraag of de staatssecretaris de verwijtbaarheidstoets in het licht van het Unierecht mag blijven hanteren. Het antwoord op die vraag is ook van belang in andere zaken waarin vreemdelingen aan een opvolgende aanvraag elementen of bevindingen ten grondslag leggen die zij volgens de staatssecretaris tijdens een eerdere procedure al hadden kunnen inbrengen. Als de vreemdelingen terecht aanvoeren dat artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn de verwijtbaarheidstoets bevat en niet in nationaal recht is geïmplementeerd, mag de staatssecretaris namelijk niet aan vreemdelingen tegenwerpen dat zij elementen of bevindingen eerder hadden kunnen en dus moeten inbrengen. Bepalingen van een richtlijn die niet rechtsgeldig zijn omgezet in het nationale recht, kunnen immers niet rechtstreeks worden ingeroepen tegen particulieren, zoals volgt uit de punten 46 en 47 van het arrest van het Hof van Justitie van 21 oktober 2010, [Accardo](#), [ECLI:EU:C:2010:624](#) (zie ook de uitspraak van de Afdeling van 12 april 2012, [ECLI:NL:RVS:2012:BW3971](#)).

Volgorde van behandeling

4. Gelet op de opgeworpen rechtsvraag, ligt allereerst de vraag voor of de verwijtbaarheidstoets in de term 'nieuwe elementen of bevindingen' is verrat, zoals de rechtbank heeft overwogen. Als de verwijtbaarheidstoets daarin niet is verrat, maar afzonderlijk in artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn staat, rijst de vraag of die bepaling geïmplementeerd moet worden, en door de wetgever is geïmplementeerd. De

Afdeling geeft hierna eerst de grieven weer. Vervolgens bespreekt zij op welke manier de opgeworpen rechtsvraag volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie moet worden onderzocht. Daarna zal de Afdeling het relevante Unierecht uiteenzetten, om tot slot aan de hand daarvan in te gaan op de opgeworpen rechtsvraag.

Grieven over de verwijtbaarheidstoets

5. De vreemdelingen klagen in de eerste twee grieven onder meer dat het onder 3.1. weergegeven oordeel van de rechtbank onjuist is. Zij betogen, onder verwijzing naar onder meer de notitie 'Opvolgende aanvragen in het Europees recht' van de Commissie Strategisch Procederen van Vluchtelingenwerk Nederland, dat de rechtbank heeft miskend dat de term 'nieuwe elementen en bevindingen' in artikel 40, tweede en derde lid, van de Procedurerichtlijn geen verwijtbaarheidstoets bevat en dat de verwijtbaarheidstoets uit het vierde lid niet in het nationale recht is geïmplementeerd. Volgens hen moeten daarom alle elementen of bevindingen die een vreemdeling in een eerdere procedure nog niet heeft aangevoerd of die toen niet aan de orde zijn geweest, bij de beoordeling van een opvolgende asielaanvraag door de staatssecretaris en bij de toetsing van het besluit door de bestuursrechter worden betrokken. Dit moet ongeacht of die vreemdeling die elementen of bevindingen in een eerdere procedure had kunnen inbrengen. Reeds om die reden zijn de nieuwsberichten volgens de vreemdelingen nieuwe elementen of bevindingen. De vreemdelingen verzoeken de Afdeling om prejudiciële vragen te stellen als zij niet in hun betoog worden gevolgd. Ook uit de arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: het EHRM) van 19 januari 2016, M.D. en M.A. tegen België, ECLI:CE:ECHR:2016:0119JUD005868912 (hierna: het arrest M.D. en M.A.) en 23 maart 2016, F.G. tegen Zweden, ECLI:CE:ECHR:2016:0323JUD004361111 (hierna: het arrest F.G.), volgt volgens de vreemdelingen dat de staatssecretaris niet mag volstaan met het standpunt dat een vreemdeling elementen of bevindingen in een eerdere procedure had kunnen en dus moeten inbrengen.

Rechtspraak van het Hof van Justitie over het te verrichten onderzoek

5.1. Uit de transponeringstabel behorend bij de memorie van toelichting op de Wijziging van de Vw 2000 ter implementatie van de Procedurerichtlijn (Kamerstukken II, 2014/15, 34 088, nr. 3) blijkt dat artikel 40 van de Procedurerichtlijn als grond voor niet-ontvankelijkheid is geïmplementeerd in artikel 30a van de Vw 2000. De in die artikelen gehanteerde term 'nieuwe elementen of bevindingen' wordt in de Procedurerichtlijn niet nader gepreciseerd. Ter beantwoording van de vraag of de verwijtbaarheidstoets is vervat in die term, meer specifiek in het woord 'nieuw', is het daarom volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van belang om de bewoordingen van de relevante bepalingen van het Unierecht, de algemene opzet, de considerans, de context en de doelstelling van de Procedurerichtlijn te onderzoeken (zie de arresten van 11 juni 2015, Z. Zh. en I.O., ECLI:EU:C:2015:377, punt 42 en 24 juni 2015, H.T., ECLI:EU:C:2015:413, punt 58). Ook de ontstaansgeschiedenis kan een rol spelen, als deze eenduidig is en duidelijke aanwijzingen verschaft voor een bepaalde uitleg (zie de arresten van het Hof van Justitie van 13 december 1989, Genius Holding BV, ECLI:EU:C:1989:635, punt 12, 9 maart 2010, Europese Commissie tegen Duitsland, ECLI:EU:C:2010:125, punt 29, en 27 november 2012, Pringle, ECLI:EU:C:2012:756, punt 135).

Het relevante Unierecht

5.2. Artikel 40, tweede lid, van de Procedurerichtlijn bepaalt dat een opvolgende aanvraag eerst aan een voorafgaand onderzoek wordt onderworpen om uit te maken of er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of zijn voorgelegd in verband met de beoordeling of een vreemdeling bescherming nodig heeft. Het derde lid bepaalt dat als uit dat onderzoek blijkt dat er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of zijn voorgelegd die de kans aanzienlijk groter maken dat een vreemdeling alsnog asielrechtelijke bescherming krijgt, de aanvraag verder wordt behandeld. Ook kunnen lidstaten in andere redenen voorzien om een opvolgende aanvraag verder te behandelen. In het vierde lid staat dat lidstaten kunnen bepalen dat een opvolgende aanvraag enkel verder wordt behandeld als de betrokken vreemdeling buiten zijn toedoen de situaties uit het tweede en derde lid in de vorige procedure niet kon doen gelden, in het bijzonder door zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel krachtens artikel 46 uit te oefenen. Het vijfde lid bepaalt tot slot dat een opvolgende aanvraag niet-ontvankelijk wordt geacht, als deze niet verder wordt behandeld overeenkomstig dit artikel.

5.2.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 13 april 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:890](#)), is met de Procedurerichtlijn beoogd om gemeenschappelijke procedures en normen vast te stellen voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming als bedoeld in de Kwalificatierichtlijn. Naast de fundamentele beginselen en waarborgen waaraan een procedure moet voldoen, zoals omschreven in hoofdstuk II, bevat de Procedurerichtlijn in hoofdstuk III, zoals de Afdeling evenzeer eerder heeft overwogen (uitspraak van 22 juni 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1759](#)), verschillende manieren om asielaanvragen af te doen. Zo bevat artikel 33, tweede lid, aanhef en onder d, de mogelijkheid om een opvolgende asielaanvraag niet-ontvankelijk te verklaren als er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door een vreemdeling zijn voorgelegd in verband met de beoordeling of hij bescherming nodig heeft. De verschillende manieren om asielaanvragen af te doen zijn er blijkens de considerans bij de Procedurerichtlijn omdat het in bepaalde gevallen mogelijk moet zijn om, met inachtneming van die beginselen en waarborgen, een aanvraag met voorrang te behandelen om de totale duur van de procedure in te korten, of om in bepaalde gevallen, zoals wanneer een aanvraag waarschijnlijk ongegrond is, de behandelingsprocedure te kunnen versnellen. Het is volgens de punten 18 tot en met 20 van de considerans namelijk in het belang van zowel de lidstaten als de vreemdelingen dat zo spoedig mogelijk een besluit wordt genomen op de asielaanvraag. Over opvolgende aanvragen staat in punt 36 van de considerans dat lidstaten een aanvraag als niet-ontvankelijk kunnen afwijzen op grond van het beginsel van het gezag van gewijsde, omdat het onevenredig zou zijn de lidstaten te verplichten een nieuwe volledige onderzoeksprocedure te volgen als een vreemdeling geen nieuwe bewijzen of argumenten voorlegt.

5.2.2. Uit de geschiedenis van totstandkoming van de Procedurerichtlijn (zie COM (2009) 554 definitief, blz. 7 en 8, en COM(2011) 319 definitief, blz. 2) kan worden afgeleid dat ter verwezenlijking van de doelstelling - een snelle maar eerlijke asielprocedure - ten opzichte van de oude Procedurerichtlijn onder meer is beoogd de belangrijkste procedurele begrippen en instrumenten te consolideren en hun functionele rol in asielprocedures beter te omschrijven, vooral wat betreft de gronden voor niet-ontvankelijkheid. De begrippen en instrumenten moeten coherenter en eenvoudiger worden en tegelijkertijd moeten beslissingsautoriteiten over de nodige procedurele instrumenten beschikken om misbruik te voorkomen en aan te pakken en om kennelijk ongegronde of minder complexe aanvragen

snel te behandelen.

Specifiek over opvolgende aanvragen staat in de geschiedenis van totstandkoming (COM(2011) 319 definitief, blz. 7, en de bijlage daarbij, blz. 13) dat een vreemdeling opnieuw asiel moet kunnen aanvragen als de omstandigheden waarin hij zich bevindt zijn gewijzigd. De bepalingen over opvolgende aanvragen die in artikel 40 van de Procedurerichtlijn staan, zijn verduidelijkt om een doeltreffendere afhandeling van zulke aanvragen te garanderen en eventueel misbruik van asielprocedures te voorkomen. Ook artikel 25, tweede lid, aanhef en onder f, van de oude Procedurerichtlijn is niet ongewijzigd in de nieuwe Procedurerichtlijn teruggekomen. Het in de oude Procedurerichtlijn genoemde begrip 'identiek' is namelijk zeer restrictief, in die zin dat dit toepassing van de gronden voor niet-ontvankelijkheid in de praktijk onmogelijk maakte en daardoor onverenigbaar is met de bepalingen over opvolgende aanvragen die deze bepaling geacht werd te ondersteunen. In artikel 33, tweede lid, aanhef en onder d, van de Procedurerichtlijn staat nu dat een opvolgende asielaanvraag niet-ontvankelijk kan worden verklaard als er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door een vreemdeling zijn voorgelegd in verband met de beoordeling of hij bescherming nodig heeft.

Afzonderlijke verwijtbaarheidstoets of vervat in het begrip 'nieuw'?

5.3. Ter beantwoording van de vraag of de verwijtbaarheidstoets afzonderlijk is vervat in artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn, of al besloten ligt in de term 'nieuw' in artikel 33, tweede lid, aanhef en onder d, en artikel 40, tweede en derde lid, zal de Afdeling hieronder eerst ingaan op de systematiek van de Procedurerichtlijn. Vervolgens zal de Afdeling ingaan op de totstandkomingsgeschiedenis en doelstellingen van de Procedurerichtlijn.

Bewoordingen en systematiek

5.3.1. Uit het bestaan van artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn kan, anders dan de vreemdelingen betogen, niet al worden afgeleid dat er een afzonderlijke verwijtbaarheidstoets bestaat. Het derde en vierde lid van artikel 40 maken, gezien de bewoordingen ervan, vooral de verschillende modaliteiten van afdoening van opvolgende aanvragen duidelijk. Artikel 40, derde lid, van de Procedurerichtlijn bepaalt in de eerste volzin de hoofdregel, dat de aanvraag verder wordt behandeld als uit het voorafgaande onderzoek blijkt dat er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door een vreemdeling zijn voorgelegd die de kans aanzienlijk groter maken dat hij alsnog asielrechtelijke bescherming krijgt. In de tweede volzin biedt het lidstaten echter ook ruimte, door te bepalen dat de lidstaten ook om andere redenen er in kunnen voorzien dat een opvolgende aanvraag verder wordt behandeld. Het vierde lid verduidelijkt, gelet op het woord 'enkel', dat lidstaten echter ook een strenge lijn kunnen hanteren. Lidstaten kunnen volgens dat vierde lid immers ook, in tegenstelling tot de ruime lijn die volgens de tweede volzin van het derde lid mogelijk is, bepalen dat een opvolgende aanvraag enkel verder wordt behandeld als een vreemdeling buiten zijn toedoen de situaties uit het tweede en derde lid niet tijdens een vorige procedure kon doen gelden. Artikel 30a, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000 gaat overigens niet zo ver, gezien de ruimte die het woord 'kan' geeft om af te zien van niet-ontvankelijkverklaring (zie ook voormelde uitspraak van 22 juni 2016).

5.3.2. Als artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn, zoals de vreemdelingen aanvoeren,

een afzonderlijke verwijtbaarheidstoets bevat waardoor een opvolgende aanvraag niet verder hoeft te worden behandeld, heeft dat, gelet op het vijfde lid, tot gevolg dat die aanvraag niet-ontvankelijk kan worden verklaard. Die uitbreiding van de niet-ontvankelijkheidsgronden verdraagt zich echter niet met de limitatieve formulering van artikel 33, tweede lid, aanhef en onder d, van de Procedurerichtlijn, dat een volgend verzoek alleen niet-ontvankelijk kan worden verklaard als er geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen of door een vreemdeling werden voorgelegd in verband met de beoordeling of hij bescherming nodig heeft. Artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn verduidelijkt weliswaar dat een verwijtbaarheidstoets is toegestaan, maar introduceert deze toets niet (zie eerder in vergelijkbare zin, over artikel 32, zesde lid, van de oude Procedurerichtlijn, de uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2012). Gelet op de systematiek van de Procedurerichtlijn, in het bijzonder artikel 33, tweede lid, aanhef en onder d, en artikel 40, vijfde lid, ligt de verwijtbaarheidstoets namelijk reeds besloten in de term 'nieuw'.

Totstandkomingsgeschiedenis en doelstellingen

5.3.3. De geschiedenis van totstandkoming en de doelstellingen van de Procedurerichtlijn, zoals beschreven onder 5.2.1. en 5.2.2., bevatten eveneens duidelijke aanwijzingen dat de verwijtbaarheidstoets reeds besloten ligt in de term 'nieuw' in artikel 33, tweede lid, aanhef en onder d, en artikel 40, tweede en derde lid. Daaruit blijkt namelijk dat de verwijtbaarheidstoets een wezenlijk onderdeel is van de beoordeling van opvolgende aanvragen en daarom niet, zoals de vreemdelingen betogen, is vervat in een afzonderlijk en facultatief te implementeren vierde lid. Zonder verwijtbaarheidstoets kan een vreemdeling telkens opnieuw asiel aanvragen met elementen of bevindingen die hij tijdens vorige procedures al kon inbrengen of met enige inspanning had kunnen verkrijgen. Slechts een identieke opvolgende aanvraag zou dan niet-ontvankelijk zijn. Dit is juist niet wat de Procedurerichtlijn beoogt. In de totstandkomingsgeschiedenis staat uitdrukkelijk dat ook aanvragen die niet identiek zijn, niet-ontvankelijk moeten kunnen worden verklaard. Voorts wordt daarin slechts een wijziging van de omstandigheden waarin een vreemdeling zich bevindt, als voorbeeld gegeven van een geval waarin een opvolgende aanvraag mogelijk moet zijn. Dat doet zich niet voor als die vreemdeling elementen of bevindingen bij een vorige procedure al had kunnen verkrijgen en inbrengen. Tot slot wordt de nadruk gelegd op het tegengaan van misbruik en het bevorderen van snelle en doeltreffende procedures.

Aan deze doelen wordt afbreuk gedaan, als het voor een vreemdeling mogelijk is een opvolgende aanvraag in te dienen en inhoudelijk behandeld te krijgen wegens elementen of bevindingen die hij al in een vorige procedure had kunnen verkrijgen en inbrengen. Hij hoeft zich dan immers niet in te spannen om elementen of bevindingen te verkrijgen of kan tijdens een procedure ervoor kiezen die elementen of bevindingen voor zich houden, om zo daarmee een opvolgende aanvraag in te dienen en zijn eerder rechtmatig bevonden uitzetting uit te stellen. Met dergelijk gedrag maakt hij misbruik van de procedures. Procedures zijn daardoor ook niet langer doeltreffend. Het toestaan van dat gedrag strookt bovendien niet met de beginselen en waarborgen in de Procedurerichtlijn, die een vreemdeling juist in staat stellen om tijdens de eerste procedure een zo volledig en zorgvuldig mogelijke beoordeling van zijn asielaanvraag te krijgen. Ook artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn, dat in het eerste lid bepaalt dat lidstaten van vreemdelingen mogen verlangen dat zij elementen ter staving van hun asielaanvraag zo spoedig mogelijk indienen, is daarop gericht. Artikelen 12 en 13 van de Procedurerichtlijn bevatten waarborgen en verplichtingen voor vreemdelingen met het oog op dit artikel.

5.3.4. Dat vreemdelingen zich inspannen om elementen of bevindingen te verkrijgen en deze zo spoedig mogelijk inbrengen, draagt gelet op het vorenstaande bij aan de verwezenlijking van het doel van de Procedurerichtlijn om procedures snel en vooral doeltreffend af te doen en misbruik van procedures tegen te gaan, wat volgens de considerans zowel in het belang van de lidstaten als in het belang van vreemdelingen is. Dit betekent ook dat bij een opvolgende aanvraag kan worden tegengeworpen dat vreemdelingen tijdens een eerdere procedure hebben nagelaten elementen of bevindingen te verkrijgen of in te brengen. Gelet op de totstandkomingsgeschiedenis en doelstellingen van de Procedurerichtlijn is de verwijtbaarheidstoets een wezenlijk onderdeel van de beoordeling van opvolgende aanvragen. Dat de verwijtbaarheidstoets facultatief te implementeren valt, zoals de vreemdelingen betogen, verhoudt zich hier niet mee. De totstandkomingsgeschiedenis en doelstellingen bevatten dan ook duidelijke aanwijzingen dat de verwijtbaarheidstoets geen afzonderlijke implementatie behoeft, maar reeds vervat is in de term 'nieuw' in artikel 33, tweede lid, aanhef en onder d, en artikel 40, tweede en derde lid.

5.3.5. Dit laat overigens een ander doel van de Procedurerichtlijn, het eerlijker maken van asielprocedures, onverlet. Zo staat artikel 40, derde lid, van de Procedurerichtlijn lidstaten toe om in bepaalde gevallen, bij wijze van uitzondering, een opvolgende aanvraag toch inhoudelijk te behandelen, bijvoorbeeld wegens bijzondere, op de individuele zaak betrekking hebbende feiten en omstandigheden (zie de 'kan'-bepaling in artikel 30a, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000, alsmede artikel 83.0a van de Vw 2000 en paragraaf C1/4.6 van de Vreemdelingencirculaire 2000; hierna: de Vc 2000). Ook moet een vreemdeling altijd, zoals in artikel 40, vierde lid, van de Procedurerichtlijn wordt verduidelijkt, een verwijt kunnen worden gemaakt dat hij elementen of bevindingen niet tijdens een eerdere procedure heeft verkregen en ingebracht. Anders geformuleerd moet een vreemdeling dus altijd de mogelijkheid hebben te rechtvaardigen waarom hij elementen of bevindingen niet eerder kon, en dus moest overleggen. De enkele constatering dat een element of bevinding tijdens de vorige procedure al bestond, is dus niet voldoende om dat element of die bevinding niet als 'nieuw' te kwalificeren en de opvolgende aanvraag niet verder te behandelen. Een dergelijke benadering zou ook in strijd zijn met het vereiste, neergelegd in artikel 4, derde lid, van de Kwalificatierichtlijn, dat lidstaten rekening houden met de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van elke vreemdeling (zie ook de punten 54, 70 en 71 van het arrest van het Hof van Justitie van 2 december 2014, A, B en C tegen de staatssecretaris, ECLI:EU:C:2014:2406, en de uitspraak van de Afdeling van 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2170).

Conclusie over de opgeworpen rechtsvraag

5.4. Gezien de totstandkomingsgeschiedenis en doelstellingen van de Procedurerichtlijn en de systematiek en bewoordingen van de artikelen 33 en 40, bestaat redelijkerwijs geen twijfel dat de verwijtbaarheidstoets is vervat in de term 'nieuw'. Er is daarom, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, geen aanleiding voor het stellen van prejudiciële vragen (vergelijk punt 16 van het arrest van het Hof van Justitie van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, en punten 57 tot en met 62 van het arrest van het Hof van Justitie van 9 september 2015, X en Van Dijk, ECLI:EU:C:2015:564).

5.4.1. Anders dan de vreemdelingen hebben aangevoerd, kan uit de arresten F.G. en M.D. en M.A van het EHRM niet worden afgeleid dat de staatssecretaris toch niet mag tegenwerpen

dat een vreemdeling elementen of bevindingen in een eerdere procedure had kunnen en dus moeten inbrengen. In het arrest F.G. hadden de Zweedse autoriteiten de bekering van de vreemdeling in beide asielprocedures niet inhoudelijk beoordeeld, terwijl zij ervan op de hoogte waren dat hij wegens zijn bekering mogelijk tot een groep behoort die bescherming nodig heeft. In het arrest M.D. en M.A. was het begrip 'nieuw' te beperkt uitgelegd, omdat alleen was gekeken naar de datum van de stukken en geen rekening was gehouden met de mogelijkheid dat de vreemdelingen die stukken niet eerder hadden kunnen verkrijgen. Zoals is neergelegd in paragraaf C1/4.6 van de Vc 2000, stelt de staatssecretaris bij de toepassing van artikel 30a, eerste lid, aanhef en onder d, van de Vw 2000 en artikel 4:6 van de Awb vreemdelingen echter in staat om aannemelijk te maken dat stukken die dateren van vóór het einde van de vorige procedure, niet tijdens die procedure hadden kunnen worden overgelegd (zie hierover ook al eerder de uitspraak van 28 juni 2012). Die benadering is dus in overeenstemming met het arrest M.D. en M.A., en overigens ook met het Unierecht (zie hiervoor onder 5.3.5.).

5.5. De grieven falen in zoverre.

Overige grieven en conclusie

6. Hetgeen de vreemdelingen voor het overige hebben aangevoerd, kan evenmin tot vernietiging van de aangevallen uitspraak leiden. Omdat het aangevoerde geen vragen opwerpt die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoording behoeven, wordt, gelet op artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000, met dat oordeel volstaan.

7. Het hoger beroep is kennelijk ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. N. Verheij, voorzitter, en mr. C.M. Wissels en mr. J.J. van Eck, leden, in tegenwoordigheid van mr. G.A. van de Sluis, griffier.

w.g. Verheij w.g. Van de Sluis
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 oktober 2017

802/284/572.

BIJLAGE

Richtlijn 2005/85/EG (PB 2005, L 326; de oude Procedurerichtlijn)

Artikel 25

Niet-ontvankelijke asielverzoeken

[...]

2. De lidstaten kunnen een asielverzoek uit hoofde van dit artikel als niet-ontvankelijk beschouwen wanneer:

[...]

f) de asielzoeker na een definitieve beslissing een identiek verzoek heeft ingediend;

Artikel 32

Volgende verzoeken

1. Indien een persoon die in een lidstaat asiel heeft aangevraagd, aldaar verdere verklaringen heeft afgelegd of een volgend verzoek heeft ingediend, kan deze lidstaat deze verdere verklaringen of de elementen van het volgende verzoek onderzoeken in het kader van de behandeling van het vorige verzoek of in het kader van de toetsing van de beslissing waartegen

beroep of bezwaar is aangetekend, voor zover de bevoegde autoriteiten rekening kunnen houden met alle elementen die aan de nadere verklaringen of het volgende verzoek in dit kader ten grondslag liggen.

2. Voorts kunnen de lidstaten een specifieke procedure zoals bedoeld in lid 3 toepassen wanneer een persoon een volgend asielverzoek indient:

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

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

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

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

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

6. De lidstaten kunnen besluiten het verzoek enkel verder te behandelen indien de betrokken asielzoeker buiten zijn toedoen de in de leden 3, 4 en 5 beschreven situaties in het kader van de vorige procedure niet kon doen gelden, in het bijzonder door zijn recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel krachtens artikel 39 uit te oefenen.

Richtlijn 2013/32/EU (PB 2013, L 180; de Procedurerichtlijn)

Considerans

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.

19. Teneinde in bepaalde gevallen de totale duur van de procedure in te korten, moeten de lidstaten over de flexibiliteit beschikken om, in overeenstemming met hun nationale behoeften, een verzoek met voorrang boven andere, eerder ingediende verzoeken te behandelen, zonder van de normaal toepasselijke procedurele termijnen, beginselen en waarborgen af te wijken.

20. In welbepaalde omstandigheden, wanneer een verzoek waarschijnlijk ongegrond is of wanneer de nationale veiligheid of de openbare orde ernstig in het gedrang komt, moeten de lidstaten de behandelingsprocedure kunnen versnellen, in het bijzonder door voor bepaalde procedurestappen kortere maar redelijke termijnen in te voeren, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling en onverminderd daadwerkelijke toegang tot de basisbeginselen en waarborgen voor de verzoeker waarin deze richtlijn voorziet.

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

Artikel 12

1. De lidstaten zorgen ervoor dat ten aanzien van de in hoofdstuk III vervatte procedures voor alle verzoekers de volgende waarborgen gelden:

a) zij moeten in een taal die zij begrijpen of waarvan redelijkerwijze kan worden aangenomen dat zij deze begrijpen, worden ingelicht over de te volgen procedure en over hun rechten en verplichtingen tijdens de procedure, alsmede over de gevolgen die kunnen ontstaan indien zij hun verplichtingen niet nakomen of niet met de autoriteiten samenwerken. Zij moeten worden ingelicht over de termijnen, over de middelen waarover zij beschikken om te voldoen aan hun verplichting tot het indienen van de elementen zoals bedoeld in artikel 4 van Richtlijn 2011/95/EU en over de gevolgen van een expliciete of impliciete intrekking van het verzoek. Die informatie moet tijdig genoeg worden verstrekt om verzoekers in staat te stellen de in

deze richtlijn gewaarborgde rechten uit te oefenen en de in de artikel 13 omschreven verplichtingen na te komen;

[...]

Artikel 13

1. De lidstaten leggen verzoekers de verplichting op om met de bevoegde autoriteiten samen te werken om hun identiteit en andere in artikel 4, lid 2, van Richtlijn 2011/95/EU bedoelde elementen vast te stellen. De lidstaten kunnen verzoekers andere verplichtingen tot samenwerking met de bevoegde autoriteiten opleggen, voor zover dergelijke verplichtingen nodig zijn voor de behandeling van het verzoek.

[...]

Artikel 33

Niet-ontvankelijke verzoeken

[...]

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

[...]

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

[...]

Artikel 40

Volgende verzoeken

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

2. Om krachtens artikel 33, lid 2, onder d), een beslissing over de ontvankelijkheid van een verzoek om internationale bescherming te nemen, wordt een volgend verzoek om internationale bescherming eerst aan een voorafgaand onderzoek onderworpen om uit te maken of er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn of door de verzoeker zijn

voorgelegd in verband met de behandeling van de vraag of hij voor erkenning als persoon die internationale bescherming geniet in aanmerking komt krachtens Richtlijn 2011/95/EU.

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

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

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

[...]

Richtlijn 2011/95/EU (PB 2011 L 337; de Kwalificatierichtlijn)

Artikel 4

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:

[...]

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;

[...]

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 4:6

1. Indien na een geheel of gedeeltelijk afwijzende beschikking een nieuwe aanvraag wordt gedaan, is de aanvrager gehouden nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden te vermelden.
2. Wanneer geen nieuw gebleken feiten of veranderde omstandigheden worden vermeld, kan het bestuursorgaan zonder toepassing te geven aan artikel 4:5 de aanvraag afwijzen onder verwijzing naar zijn eerdere afwijzende beschikking.

Vreemdelingenwet 2000

Artikel 30a

1. Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan niet-ontvankelijk worden verklaard in de zin van artikel 33 van de Procedurerichtlijn, indien:

[...]

d. de vreemdeling een opvolgende aanvraag heeft ingediend waaraan door de vreemdeling geen nieuwe elementen of bevindingen ten grondslag zijn gelegd of waarin geen nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn gekomen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van de aanvraag; of

[...]

Vreemdelingencirculaire 2000

Paragraaf C1/4.6

Beoordeling van opvolgende aanvragen tot een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.

Als de vreemdeling in het kader van zijn opvolgende aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd feiten en omstandigheden inbrengt die dateren van voor de eerdere afwijzende beschikking, beoordeelt de IND of de vreemdeling deze feiten en omstandigheden in het kader van een eerdere aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd had kunnen inbrengen. De IND hanteert daarbij als uitgangspunt dat de vreemdeling alle bij hem bekende informatie en documenten in het kader van zijn aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd aan de IND moet overleggen. Als de vreemdeling in het kader van zijn opvolgende aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd feiten en omstandigheden inbrengt die dateren van voor de eerdere afwijzende beschikking, moet de vreemdeling aannemelijk maken dat hij deze feiten en omstandigheden redelijkerwijs niet eerder had kunnen inbrengen.

[...]

De IND wijst een opvolgende aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd niet af als niet-ontvankelijk als sprake is van bijzondere, op de individuele zaak betrekking

hebbende feiten en omstandigheden.