

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:2927

Datum uitspraak

17 juli 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluiten van 24 december 2020 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, nu de minister, aanvragen van de vreemdelingen om hun een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen. De vreemdelingen komen uit Libië en zijn een echtpaar met zes kinderen. Zij hebben aan hun asielaanvragen ten grondslag gelegd dat de echtgenoot van het gezin in Tripoli als beveiligder van hooggeplaatste politici heeft gewerkt en als gevolg daarvan is bedreigd door milities. De echtgenoot zou tijdens een rondje hardlopen zijn beschoten en daarbij in zijn hoofd zijn geraakt. Daarom heeft hij, samen met zijn vrouw en kinderen, Libië verlaten. Volgens de minister hebben de vreemdelingen niet aannemelijk gemaakt dat zij bij terugkeer een reëel risico lopen op ernstige schade. De minister acht het geloofwaardig dat de echtgenoot als beveiligder van politici heeft gewerkt, maar heeft de problemen die hij heeft ondervonden als gevolg van zijn beroep ongeloofwaardig geacht. Deze uitspraak gaat over de uitleg van het arrest van het Hof en over de vraag of en op welke wijze de individuele omstandigheden van de vreemdelingen moeten worden betrokken bij de toepassing van artikel 15, onderdeel c.

Volledige tekst

202400387/1/V2.

Datum uitspraak: 17 juli 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de minister van Asiel en Migratie,

2. [vreemdeling A] en [vreemdeling B], mede voor hun minderjarige kinderen,
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 20 december 2023 in zaken nrs. NL20.16879 en NL20.16880 in het geding tussen:

de vreemdelingen

en

de minister.

Procesverloop

Bij besluiten van 24 december 2020 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, nu de minister, aanvragen van de vreemdelingen om hun een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd te verlenen, afgewezen.

Bij verwijzingsuitspraak van 22 februari 2022 heeft de rechtbank het Hof van Justitie van de Europese Unie verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de in die uitspraak gestelde vragen, de behandeling van de door de vreemdelingen tegen de besluiten van 24 december 2020 ingestelde beroepen geschorst en elke verdere beslissing aangehouden.

Bij arrest van 9 november 2023, X en Y, [ECLI:EU:C:2023:843](#), heeft het Hof de in de verwijzingsuitspraak gestelde vragen beantwoord.

Bij uitspraak van 20 december 2023 heeft de rechtbank de door de vreemdelingen ingestelde beroepen gegrond verklaard, die besluiten vernietigd en bepaald dat de minister nieuwe besluiten op de aanvragen neemt met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld.

De vreemdelingen, vertegenwoordigd door mr. J.W.J. van den Broek, advocaat te Eindhoven, hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven en incidenteel hoger beroep ingediend.

De minister heeft een zienswijze naar voren gebracht.

De vreemdelingen hebben in samenwerking met de Commissie Strategisch Procederen van Vluchtelingenwerk Nederland een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 7 mei 2024. De minister, vertegenwoordigd door mr. T.L. Schuitemaker en mr. D. Reimerink, en de vreemdelingen, vertegenwoordigd door mr. P.J. Schüller, advocaat te Amsterdam, vergezeld door mr. S. Rafi, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. De vreemdelingen komen uit Libië en zijn een echtpaar met zes kinderen. Zij hebben aan hun asielaanvragen ten grondslag gelegd dat de echtgenoot van het gezin in Tripoli als beveiligder van hooggeplaatste politici heeft gewerkt en als gevolg daarvan is bedreigd door

milities. De echtgenoot zou tijdens een rondje hardlopen zijn beschoten en daarbij in zijn hoofd zijn geraakt. Daarom heeft hij, samen met zijn vrouw en kinderen, Libië verlaten.

1.1. Volgens de minister hebben de vreemdelingen niet aannemelijk gemaakt dat zij bij terugkeer een reëel risico lopen op ernstige schade. De minister acht het geloofwaardig dat de echtgenoot als beveiligder van politici heeft gewerkt, maar heeft de problemen die hij heeft ondervonden als gevolg van zijn beroep ongeloofwaardig geacht. Ook acht de minister het niet geloofwaardig dat de echtgenoot tijdens een rondje hardlopen is beschoten en in zijn hoofd is geraakt. De minister heeft zich verder op het standpunt gesteld dat de individuele omstandigheden van de vreemdelingen, zoals het beroep van de echtgenoot en het feit dat het gaat om een gezin met zes minderjarige kinderen, niet bij de beoordeling onder artikel 15, onderdeel c, van de Kwalificatierichtlijn (Kri) hoeven te worden betrokken, omdat de veiligheidssituatie in Libië, en meer specifiek in Tripoli waar de vreemdelingen vandaan komen, daartoe geen aanleiding geeft.

1.2. De vreemdelingen betogen dat de manier waarop de minister beoordeelt of zij in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming in de zin van artikel 15, onderdeel c, van de Kri niet strookt met de uitleg die het Hof van Justitie daaraan geeft. Volgens hen heeft de minister ondeugdelijk gemotiveerd waarom zij niet aannemelijk hebben gemaakt dat zij een reëel risico lopen op ernstige schade bij terugkeer naar Tripoli.

1.3. De rechtbank heeft hierover bij uitspraak van 22 februari 2022, [ECLI:NL:RBDHA:2022:1329](#), prejudiciële vragen gesteld aan het Hof. Daarin heeft de rechtbank onder andere gevraagd of bij de beoordeling onder artikel 15, onderdeel c, van de Kri ook de individuele omstandigheden van vreemdelingen moeten worden betrokken. Het Hof heeft die vragen bij het arrest X en Y beantwoord. De rechtbank heeft in haar einduitspraak uitleg gegeven aan het hierboven omschreven arrest van het Hof. Het hoger beroep en het incidenteel hoger beroep richten zich tegen het oordeel in die uitspraak.

1.4. De Afdeling gaat in deze uitspraak eerst kort in op artikel 15 van de Kri. Dat artikel en andere regelgeving die in deze uitspraak aan de orde komen zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Vervolgens wordt onder 3 ingegaan op het arrest van het Hof. Daarbij worden, voor zover relevant, de belangrijkste onderdelen van dat arrest geparafraseerd. De belangrijkste punten uit het arrest zijn ook in de bijlage opgenomen. Onder 4 gaat de Afdeling in op haar eigen rechtspraak over dit onderwerp. Daarna bespreekt de Afdeling onder 5 tot en met 8 de grieven van de minister en de vreemdelingen. Vervolgens wordt onder 9 een samenvatting van deze uitspraak gegeven en volgt onder 10 de conclusie.

Artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn

2. Artikel 15 van de Kri kent drie gronden voor subsidiaire bescherming. Die bescherming moet volgens onderdeel a allereerst worden geboden bij een risico op ernstige schade wegens een risico op de doodstraf of executie. Ook bij een risico op foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst moet volgens onderdeel b bescherming worden geboden. Tot slot moet bij een risico op een ernstige of individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger, als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands conflict, bescherming worden geboden. Daarover gaat artikel 15, onderdeel c.

2.1. Deze uitspraak gaat over de uitleg van het arrest van het Hof en over de vraag of en op welke wijze de individuele omstandigheden van de vreemdelingen moeten worden betrokken bij de toepassing van artikel 15, onderdeel c. De Afdeling zal hieronder eerst de kern van het arrest van het Hof weergeven.

De kern van het arrest van het Hof van 9 november 2023

3. De rechtbank heeft in haar eerste prejudiciële vraag aan het Hof gevraagd of de nationale autoriteiten bij de toepassing van artikel 15 van de Kri eerst alle relevante elementen in het kader van de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling en de algemene situatie in het land van herkomst moeten onderzoeken, voordat zij kunnen vaststellen van welk type ernstige schade sprake kan zijn. Het Hof heeft deze vraag in punt 48 beantwoord en overwogen dat de toepassing van artikel 15 uit twee fases bestaat. Daarbij zijn de autoriteiten in de eerste fase verplicht om alle relevante feitelijke omstandigheden van het geval te onderzoeken. Vervolgens dienen de autoriteiten in de tweede fase vast te stellen welk type in artikel 15 omschreven ernstige schade dit bewijsmateriaal eventueel kan staven, zonder materiaal dat mogelijk relevant kan zijn buiten beschouwing te laten op de grond dat de verzoeker dat bewijs heeft aangevoerd ter ondersteuning van slechts één van de vormen van ernstige schade uit artikel 15.

3.1. Het Hof is verder bij de beantwoording van de eerste vraag ingegaan op de verschillende situaties die onder artikel 15, onderdeel c, kunnen worden onderscheiden. Daarover heeft het Hof in punt 40 overwogen dat artikel 15, onderdeel c, een algemener risico op ernstige schade betreft dan de risico's die zijn genoemd in de onderdelen a en b van het artikel. Het Hof overweegt in punten 37 en 38 dat artikel 15, onderdelen a en b, veronderstellen dat een vreemdeling bij terugkeer naar zijn land van herkomst specifiek en individueel wordt blootgesteld aan een reëel risico op ernstige schade en deze bepalingen dus een duidelijke mate van individualisering vereisen. Het gaat volgens het Hof in onderdeel c in ruimere zin over een bedreiging van het leven of de persoon van een burger en dus niet om bepaalde gewelddadigheden. Onderdeel c gaat allereerst over de situatie waarin een gewapend conflict willekeurig geweld meebrengt en waarin de mate van geweld dermate hoog is dat kan worden aangenomen dat iemand die terugkeert, alleen al door zijn aanwezigheid in een land of gebied, een reëel risico op schade zou lopen ongeacht zijn identiteit en persoonlijke situatie.

3.2. Vervolgens is het Hof in punt 42 ingegaan op andere, minder uitzonderlijke situaties. In deze situaties kunnen elementen die verband houden met de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker wel relevant zijn. Hoe meer de verzoeker in die situatie het bewijs kan leveren dat hij specifiek wordt geraakt wegens elementen die eigen zijn aan zijn individuele situatie of persoonlijke omstandigheden, hoe minder willekeurig geweld is vereist om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming krachtens artikel 15, onderdeel c.

3.3. Met de tweede vraag heeft de rechtbank het Hof gevraagd of de nationale autoriteiten bij de toepassing van artikel 15, onderdeel c, ook rekening moeten houden met nog andere elementen dan de omstandigheid dat de vreemdeling afkomstig is uit een gebied of land waar zich 'the most extreme cases of general violence' voordoen.

3.4. Het Hof heeft die vraag in punt 69 bevestigend beantwoord. Daarbij heeft het Hof in punt 63 benadrukt dat artikel 15, onderdeel c, allereerst ziet op de uitzonderlijke situatie waarin de mate van willekeurig geweld van dien aard is dat de enkele aanwezigheid in het land of gebied al zorgt voor een reëel risico. Vervolgens heeft het Hof in punt 64 gewezen op wat zij eerder in punt 42 heeft overwogen, namelijk dat er ook andere situaties zijn, waarin de combinatie van een geringere mate van willekeurig geweld en elementen die eigen zijn aan de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, een reëel risico op een ernstige en individuele bedreiging kan scheppen. Daarbij kunnen met name elementen die eigen zijn aan

het privé-, familie- of beroepsleven en waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij het reële risico op ernstige schade als omschreven in artikel 15, onderdeel c, vergroten, relevant zijn.

3.5. De Afdeling licht nu eerst toe dat en waarom zij in het arrest van het Hof aanleiding ziet om terug te komen van haar eerdere rechtspraak over artikel 15, onderdeel c. Vervolgens worden de grieven van de minister en de vreemdelingen besproken.

Opmerking voorafgaand aan de bespreking van de grieven

4. In het arrest van het Hof ziet de Afdeling aanleiding om terug te komen van haar eerdere rechtspraak over artikel 15, onderdeel c. Uit het arrest volgt dat artikel 15, onderdeel c, allereerst ziet op de situatie waarin de mate van willekeurig geweld, in het kader van een gewapend conflict, zo hoog is dat eenieder alleen al door zijn aanwezigheid in dat land of gebied een reëel risico loopt op ernstige schade. Het Hof legt verder uit dat artikel 15, onderdeel c, ook betrekking kan hebben op een 'minder uitzonderlijke situatie'. Dan moet niet alleen gekeken worden naar de veiligheidssituatie in het land van herkomst, maar ook de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden van een vreemdeling moeten dan bij de beoordeling worden betrokken. Hoe meer een vreemdeling aannemelijk kan maken dat zijn individuele omstandigheden voor een verhoogd risico zorgen, hoe minder willekeurig geweld er is vereist om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming.

4.1. Uit het arrest volgt dan ook ondubbelzinnig dat wanneer in een land of gebied sprake is van willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict, en dat willekeurige geweld niet dermate hoog is dat eenieder alleen al door zijn aanwezigheid een risico loopt, de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van een vreemdeling bij de toepassing van artikel 15, onderdeel c, moeten worden betrokken. Op dit punt komt de Afdeling terug van haar eerdere rechtspraak, zoals uiteengezet in de uitspraak van 25 mei 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BI4791](#), onder 2.3.8 tot en met 2.3.10. Daarin heeft de Afdeling overwogen dat uit het arrest van het Hof van 17 februari 2009, Elgafaji, [ECLI:EU:C:2009:94](#), volgt dat artikel 15, onderdeel c, alleen van toepassing is als de mate van willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict zo hoog is dat eenieder door aanwezigheid in dat land of gebied een reëel risico loopt op ernstige schade en dat in de situatie dat een vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat hij specifiek wordt bedreigd om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden, hij bescherming kan ontlenen aan de onderdelen a of b van artikel 15 van de Kri. Het asielrelaas van een vreemdeling werd ook volgens eerdere rechtspraak onderzocht, beoordeeld en getoetst tegen de achtergrond van de veiligheidssituatie in een bepaald land of in een bepaald gebied. Vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van 18 december 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:4200](#), waarin de Afdeling heeft overwogen dat bij de beantwoording van de vraag of er in een bepaald land een '15c-situatie' speelt, geen rol toekomt aan individuele omstandigheden, maar dat het asielrelaas van een vreemdeling altijd behoort te worden onderzocht, beoordeeld en getoetst tegen de achtergrond van de veiligheidssituatie in een bepaald land of in een bepaald gebied. Uit het arrest volgt dat dit ook bij de toepassing van artikel 15, onderdeel c, moet gebeuren.

4.2. De nationaalrechtelijke grondslag voor de drie afzonderlijke onderdelen van artikel 15 van de Kri is neergelegd in artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, van de Vw 2000 (Stb 2010, 202). De Vw 2000 voorziet daarmee in de bescherming die artikel 15 van de Kri biedt en de uitleg die het Hof daaraan in het arrest heeft gegeven.

4.3. De Afdeling bespreekt nu de grieven van de minister en de vreemdelingen.

Bestaat er een drempel voor de toepassing van artikel 15, onderdeel c, van de Kri?

5. De minister klaagt in de eerste grief over het oordeel van de rechtbank dat pas bij een zeker geweldsniveau aan de toepassing van artikel 15, onderdeel c, wordt toegekomen. De minister is het wel met de rechtbank eens dat er een bepaalde 'drempel' bestaat voordat aan die toepassing wordt toegekomen, maar betoogt dat in situaties waarin de mate van het willekeurige geweld te gering is, niet aan het betrekken van de individuele omstandigheden wordt toegekomen. De rechtbank heeft uit de landeninformatie over Libië, het feit dat de minister een besluit- en vertrekmoratorium heeft ingesteld en het gegeven dat er meer dan incidenteel geweld met dodelijke slachtoffers, gewonden en ontheemden is, afgeleid dat er een hoog geweldsniveau is, dat de algehele veiligheidssituatie niet stabiel is en dat daarom deze 'drempel' om de glijdende schaal toe te passen, wordt gehaald. Daarbij heeft de rechtbank ook de uitspraak van de Afdeling van 30 augustus 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3278](#), betrokken, waarin de veiligheidssituatie in Libië aan de orde kwam en de Afdeling oordeelde dat de situatie in Libië instabiel is en dat er regelmatig gewapende conflicten voorkomen, waarbij ook burgerslachtoffers vallen, maar dat zich in Libië niet een situatie voordoet waarin de mate van willekeurig geweld zo groot en wijdverspreid is, dat de vreemdelingen alleen al daarom niet kunnen terugkeren. De minister betoogt primair dat de mate van willekeurige geweld in Libië dermate laag is, dat artikel 15, onderdeel c, niet van toepassing is en dus aan het betrekken van de individuele omstandigheden van de vreemdelingen, niet wordt toegekomen.

5.1. Dit standpunt heeft de minister ook samengevat in de op de zitting bij de Afdeling besproken brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer van 5 maart 2024, Kamerstukken II 2023/24, 19637, nr. 3211, over een aantal voorgenomen wijzigingen van het asielbeleid. In de brief staat dat de minister naar aanleiding van het arrest van het Hof van 9 november 2023 heeft besloten om voortaan drie gradaties binnen de veiligheidssituaties van landen te onderscheiden. In de eerste gradatie is de mate van willekeurige geweld zo hoog, dat eenieder alleen al door zijn aanwezigheid een risico loopt op ernstige schade. Dat is wat de rechtbank in haar einduitspraak van 20 december 2023 de 'kale 15c-situatie' heeft genoemd. De volgende gradatie is de situatie waarin er een hoge mate van willekeurig geweld is, maar de situatie iets minder uitzonderlijk is dan bij de eerste gradatie. In deze situatie is de minister voornemens de door een vreemdeling aangevoerde individuele omstandigheden bij de toepassing van artikel 15, onderdeel c, te betrekken. De derde gradatie is de situatie waarin er geen voldoende hoge mate van willekeurig geweld is. In die situatie is er wel willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict, maar bereikt de mate van het willekeurige geweld volgens de minister niet het relatief hoge niveau waardoor de individuele omstandigheden bij de beoordeling moeten worden betrokken.

5.2. De vreemdelingen zijn het niet eens met de uitleg van het arrest door de rechtbank en de minister. Zij betogen in hun schriftelijke uiteenzetting en in hun eerste grief van het incidenteel hoger beroep dat er geen drempel bestaat voor het betrekken van de individuele omstandigheden. Dit hebben zij nader toegelicht in de in hoger beroep overgelegde reactie van de Commissie Strategisch Procederen van Vluchtelingenwerk Nederland. Volgens de vreemdelingen wordt met het creëren van een drempel de kern van het arrest van het Hof gemist, waaruit volgt dat de individuele omstandigheden moeten worden afgezet tegen de veiligheidssituatie in het land van herkomst. De enige 'drempel' staat volgens hen in de tekst van artikel 15, onderdeel c: er moet willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict zijn. Een reëel risico op ernstige schade kan volgens de vreemdelingen dus ook aanwezig zijn als het niveau van willekeurig geweld niet hoog is, zolang dat samengaat met een hogere mate van risico verhogende individuele omstandigheden.

Het oordeel van de Afdeling

5.3. De Afdeling leest het arrest van het Hof zo dat de minister bij de toepassing van artikel 15, onderdeel c, zowel de individuele omstandigheden van een vreemdeling als de veiligheidssituatie in het land van herkomst moet betrekken. Alleen in de meest uitzonderlijke situatie, waarin de mate van willekeurig geweld zo hoog is dat een vreemdeling door zijn enkele aanwezigheid al een risico loopt, wordt niet toegekomen aan het betrekken van individuele omstandigheden. De vreemdelingen betogen terecht dat de vereisten om aan het betrekken van die individuele omstandigheden toe te komen slechts zijn dat er a) willekeurig geweld is en b) dat dit geweld plaatsvindt binnen een internationaal of binnenlands gewapend conflict. Het arrest en de tekst van artikel 15, onderdeel c, bieden geen aanknopingspunten voor het standpunt dat het willekeurige geweld een bepaalde of hoge mate moet hebben. Uit het arrest volgt juist dat de individuele omstandigheden in minder uitzonderlijke situaties meer gewicht moeten hebben om te komen tot een reëel risico op ernstige schade. Dat betekent dat de gradaties in de veiligheidssituatie die op p. 10 van de brief van 5 maart 2024 aan de Tweede Kamer uiteen zijn gezet, niet houdbaar zijn.

5.4. Bij de beoordeling of er willekeurig geweld binnen een gewapend conflict is moeten alle relevante omstandigheden globaal in aanmerking worden genomen. Zie het arrest van het Hof van 10 juni 2021, CF en DN tegen Bundesrepublik Deutschland, [ECLI:EU:C:2021:472](#), punten 43 en 44. Daarbij moet onder meer gekeken worden naar de intensiteit van de gewapende confrontaties, het organisatieniveau van de betrokken strijdkrachten en de duur van het conflict, maar ook naar de geografische spreiding van het willekeurig geweld, de bestemming van een vreemdeling bij terugkeer en de vragen of, waar en hoe vaak de strijdende partijen opzettelijk geweld plegen tegen burgers.

5.5. Uit de hierboven genoemde recente uitspraak van de Afdeling van 30 augustus 2023 volgt, zoals de rechtbank heeft overwogen, dat in Libië de mate van willekeurig geweld niet zo hoog is dat een vreemdeling door zijn enkele aanwezigheid al een risico loopt op ernstige schade. Daarover verschillen partijen overigens ook niet van mening. Er is dus geen uitzonderlijke situatie van willekeurig geweld. Hierna gaat zal de Afdeling ingaan op de vraag of de situatie in Libië er desondanks toe moet leiden dat de minister de individuele omstandigheden van de vreemdelingen wel moet betrekken bij de beoordeling op grond van artikel 15, onderdeel c.

5.6. Uit de uitspraak van 30 augustus 2023, die ziet op de verslagperiode van oktober 2021 tot en met januari 2023, volgt dat er in Libië een instabiele situatie bestaat, dat er regelmatig geweldsuitbarstingen zijn en dat er regelmatig gewapende conflicten voorkomen, waarbij ook burgerslachtoffers vallen. In hoger beroep is niet aangevoerd dat de veiligheidssituatie sinds die uitspraak is veranderd of verbeterd. De vreemdelingen hebben in beroep informatie overgelegd van Vluchtelingenwerk Nederland waaruit blijkt dat er in de verslagperiode ook in Tripoli vuurgevechten tussen strijdkrachten hebben plaatsgevonden. Ook in het verweerschrift in beroep van 24 november 2023 heeft de minister, onder verwijzing naar het algemeen ambtsbericht over Libië van 2023, vermeld dat geweld tegen burgers op kleine schaal voorkwam en dat burgers in stedelijke gebieden soms slachtoffer waren van gevechten tussen verschillende gewapende groepen, al hebben er maar weinig gewapende confrontaties plaatsgevonden. De meeste incidenten vonden blijkens het algemeen ambtsbericht 2023 in en rond Tripoli plaats. De minister heeft in het verweerschrift opgemerkt dat de situatie na het uitbrengen van het algemeen ambtsbericht van 2023 niet wezenlijk is gewijzigd. Er zijn in Tripoli dus gewapende conflicten die willekeurig geweld met zich brengen. Hoewel uit die informatie ook het beeld naar voren komt dat de vuurgevechten

en geweldsuitbarstingen incidenteel zijn, zorgt dat er wel voor dat de rechtbank terecht tot de conclusie is gekomen dat de veiligheidssituatie in Libië, en in het bijzonder in Tripoli, verplicht tot het betrekken van de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de vreemdelingen bij de toepassing van artikel 15, onderdeel c. Daar staat tegenover dat, zoals ook volgt uit punt 42 van het arrest X en Y, de vreemdelingen aannemelijk moeten maken dat zij, ondanks de lage mate van willekeurig geweld in Tripoli, wegens hun persoonlijke omstandigheden het risico lopen om specifiek te worden geraakt door willekeurig geweld. Daarover gaat de tweede grief van de minister.

5.7. De eerste grief van de minister slaagt niet. De eerste grief van het incidenteel hoger beroep van de vreemdelingen slaagt.

Het betrekken van de individuele situatie en de persoonlijke omstandigheden

6. De rechtbank heeft geoordeeld dat de minister de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de vreemdelingen niet deugdelijk gemotiveerd bij de besluiten heeft betrokken. De minister klaagt in de tweede grief subsidiair dat de rechtbank dit ten onrechte heeft overwogen. De rechtbank heeft daarbij onder andere overwogen dat zij het niet eens is met de overweging over minderjarige kinderen in de onder 5 genoemde uitspraak van de Afdeling van 30 augustus 2023. De Afdeling heeft in die uitspraak overwogen dat uit de bronnen die de vreemdelingen in die zaak hadden overgelegd niet blijkt dat kinderen in Libië eerder slachtoffer worden van willekeurig geweld dan volwassenen. Volgens de rechtbank moet de minister bij de beoordeling betrekken dat kinderen in het algemeen een verhoogd risico lopen om slachtoffer te worden van geweld. De minister stelt dat het uitgangspunt blijft dat een vreemdeling aannemelijk moet maken waarom hij een risico loopt op bepaalde ernstige schade. Daarom mag van een vreemdeling verwacht worden dat hij zijn stelling, dat hij wegens bepaalde omstandigheden een hoger risico loopt op ernstige schade, van nadere toelichting en onderbouwing met stukken voorziet of dat deze stelling enige bevestiging vindt in de landeninformatie. Daarbij moet een vreemdeling concrete aanknopingspunten naar voren brengen waaruit blijkt dat hij in zijn specifieke herkomstgebied, door bepaalde kenmerken, een verhoogd risico loopt om slachtoffer te worden van willekeurig geweld. De minister betoogt dat de vreemdelingen niet hebben onderbouwd dat er een verhoogd risico bestaat voor minderjarige kinderen en dat die omstandigheid daarom niet bij de beoordeling hoeft te worden betrokken.

6.1. De vreemdelingen gaan in de schriftelijke uiteenzetting uit van een andere bewijslastverdeling. Zij zijn het met de minister eens dat het in eerste instantie aan hen is om bewijs aan te dragen van een verhoogd risico. Volgens de vreemdelingen moet de minister op grond van de samenwerkingsverplichting actief met hen samenwerken om te bepalen welke elementen relevant zijn voor hun verzoek. Daarbij wijzen de vreemdelingen op punt 50 van het arrest. Daarin staat dat een verzoek individueel moet worden beoordeeld, waarbij alle relevante omstandigheden van het geval globaal in aanmerking moeten worden genomen en rekening moet worden gehouden met de reeks elementen uit artikel 4, derde lid, van de Kri en met ieder ander element dat verband houdt met de individuele status en persoonlijke situatie van de vreemdelingen. Daarbij wijzen de vreemdelingen erop dat het Hof heeft overwogen dat met name elementen die eigen zijn aan het privé-, familie- of beroepsleven relevant kunnen zijn. Ter zitting hebben de vreemdelingen nader toegelicht dat de minister deze omstandigheden kenbaar bij de motivering moet betrekken. Verder hebben zij gewezen op het feit dat er in het zuiden van Tripoli een gebied van meer dan 15 miljoen vierkante meter ligt dat is aangewezen als gevaarlijk gebied wegens onontplofte munitie. Zij betogen dat kinderen in het algemeen minder goed in staat zijn om dit soort gevaar te herkennen.

Het oordeel van de Afdeling

6.2. Uit het arrest van het Hof volgt dat bij de beoordeling onder artikel 15 van de Kri twee fases moeten worden onderscheiden. De minister moet in de eerste fase alle relevante feitelijke omstandigheden van het geval verzamelen en onderzoeken en daarna in de tweede fase vaststellen bij welk soort in artikel 15 omschreven ernstige schade deze omstandigheden eventueel passen. Er moet dus eerst gekeken worden naar alle relevante elementen die betrekking hebben op de individuele situatie en de algemene situatie in het land van herkomst, voordat wordt vastgesteld of het risico onder onderdeel a, b of c van artikel 15 valt.

6.3. Daarbij is het volgens artikel 4, eerste en tweede lid, van de Kri in eerste instantie aan een vreemdeling om door middel van zijn verklaringen en documentatie en in samenwerking met de minister alle elementen ter staving van zijn verzoek om internationale bescherming naar voren te brengen. De minister moet vervolgens op grond van artikel 4, derde lid, van de Kri en het arrest van het Hof in de eerste fase van de beoordeling, aan de hand van dat wat een vreemdeling naar voren heeft gebracht, alle mogelijke relevante omstandigheden en factoren vaststellen en bij de beoordeling betrekken. Het is immers niet op voorhand vast te stellen welke omstandigheden in een bepaalde regio voor een verhoogd risico zorgen. Daarbij blijft het aan een vreemdeling om deze omstandigheden naar voren te brengen en waar nodig te staven. Hij is immers als enige op de hoogte van zijn persoonlijke omstandigheden en individuele situatie. Het Hof heeft verder in punt 48 overwogen dat de minister omstandigheden die mogelijk relevant kunnen zijn voor de beoordeling niet buiten beschouwing kan laten op de enkele grond dat een vreemdeling dat heeft aangevoerd ter ondersteuning van slechts één type van de in artikel 15 omschreven schades. De vreemdelingen hebben er terecht op gewezen dat het Hof in punt 49 van het arrest aansluiting heeft gezocht bij artikel 4, derde lid, van de Kri. Daaruit volgt dat zowel alle relevante feiten in verband met het land van herkomst als de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van een vreemdeling behoren tot de relevante elementen waarmee de minister rekening moet houden bij het beoordelen van een asielaanvraag.

6.4. Als een vreemdeling zijn persoonlijke kenmerken en individuele omstandigheden naar voren heeft gebracht en waar nodig aannemelijk heeft gemaakt, moet de minister die omstandigheden in de tweede fase beoordelen in het licht van de veiligheidssituatie in het gebied waar een vreemdeling vandaan komt. Daarbij moet de minister een gemotiveerde beoordeling maken en betrekken of een vreemdeling aannemelijk heeft gemaakt dat de relevante elementen ook daadwerkelijk zorgen voor een verhoogd risico op ernstige schade. Van een vreemdeling wordt verwacht dat hij staft waarom zijn individuele omstandigheden in zijn specifieke herkomstgebied maken dat hij een reëel risico op ernstige schade loopt. Dat de minister de risicoverhogende factoren die een vreemdeling naar voren brengt bij de beoordeling van het risico als bedoeld in artikel 15, onderdeel c, moet betrekken, betekent dan ook niet dat er alleen al door de aanwezigheid van die risicoverhogende factoren een reëel risico op schade is. Het is dan aan de minister om te motiveren waarom het samenstel van de naar voren gebrachte individuele omstandigheden, in het licht van de veiligheidssituatie, niet voldoende is voor het aannemen van een reëel risico op ernstige schade in de zin van artikel 15, onderdeel c.

6.5. De minister heeft in dit geval terecht gesteld dat de vreemdelingen er niet in zijn geslaagd om aannemelijk te maken dat hun kinderen in de regio waar zij vandaan komen een verhoogd risico lopen om te worden geraakt door willekeurig geweld. De vreemdelingen hebben niet aannemelijk gemaakt dat kinderen in Tripoli vaker het slachtoffer worden van

willekeurig geweld dan volwassenen. De minister heeft er op de zitting terecht op gewezen dat in Tripoli wordt gewerkt aan het opruimen van munitie en dat waarschuwings- en voorlichtingscampagnes zijn gestart. Het is niet gebleken dat de vreemdelingen het gebied met onontplofte munitie niet kunnen vermijden, aangezien dit gebied ten zuiden van de stad Tripoli ligt. De minister betoogt in dat verband terecht dat verwacht kan worden dat ouders, de gemeenschap of autoriteiten maatregelen treffen die kinderen kunnen beschermen tegen het gevaar van onontplofte munitie. De minister heeft de omstandigheid dat de vreemdelingen jonge kinderen hebben, naar het oordeel van de Afdeling dan ook voldoende meegewogen in de beoordeling van het risico op ernstige schade als bedoeld in artikel 15, onderdeel c.

6.6. De vreemdelingen verwijzen naar de Country Guidance Syria uit 2024 en de Country Guidance Somalia uit 2023 van de EUAA, waarin staat dat het hebben van ernstige gezondheidsproblemen of mentale klachten een omstandigheid kan zijn die bij de toepassing van artikel 15, onderdeel c, betrokken moet worden. De vreemdelingen hebben met de verwijzing naar die rapporten echter niet toegelicht of gestaafd dat zij last hebben van dergelijke gezondheidsproblemen of psychische klachten, waardoor zij een verhoogd risico lopen om slachtoffer te worden van willekeurig geweld.

6.7. De rechtbank heeft overwogen dat de minister nader moet motiveren of de werkzaamheden van de echtgenoot als persoonsbeveiligers van hooggeplaatste politici, leiden tot een verhoogd risico als bedoeld in artikel 15, onderdeel c. Hoewel uit punt 67 van het arrest X en Y inderdaad volgt dat de minister rekening moet houden met elementen die eigen zijn aan het beroepsleven van een vreemdeling, is de Afdeling van oordeel dat de minister terecht betoogt dat de vreemdelingen niet aannemelijk hebben gemaakt dat de echtgenoot door zijn beroep als persoonsbeveiligers van hooggeplaatste politici een verhoogd risico loopt om slachtoffer te worden van willekeurig geweld. Daarbij heeft de minister ter zitting bij de rechtbank en in hoger beroep terecht gesteld dat uit de door de vreemdelingen ingebrachte verklaring van [persoon C] van 19 november 2023 niet volgt dat beveiligers in Libië vaker het slachtoffer worden van willekeurig geweld als gevolg van een binnenlands of internationaal gewapend conflict. De minister heeft deugdelijk gemotiveerd dat de vreemdelingen niet aannemelijk hebben gemaakt dat de echtgenoot wegens zijn baan als persoonsbeveiligers vaker dan anderen op plekken komt waar willekeurige beschietingen of andere vormen van willekeurig geweld plaatsvinden en dat als de echtgenoot een specifieke hooggeplaatste politicus moet beveiligen die wordt geviséerd door bepaalde milities, zoals in de hiervoor genoemde verklaring wordt aangehaald, dit niet valt aan te merken als 'willekeurig geweld' in de zin van artikel 15, onderdeel c, van de Kri. De minister heeft er in dat verband ook niet ten onrechte op gewezen dat de vreemdeling heeft verklaard dat hij in de jaren dat hij als persoonsbeveiligers werkte, geen echt gewelddadige incidenten heeft meegemaakt en dat zijn werk als persoonsbeveiligers voor de echtgenoot ook op zichzelf niet de reden was van het vertrek uit Libië.

6.8. De tweede grief van de minister slaagt.

Eerdere blootstelling aan ernstige schade

7. De minister klaagt in de derde grief over het oordeel van de rechtbank dat de echtgenoot slachtoffer is geweest van willekeurig geweld en dat dit bij de toepassing van artikel 15, onderdeel c, betrokken had moeten worden. De rechtbank wijst daarbij op artikel 4, vierde lid, van de Kri. Daarin staat dat het feit dat een verzoeker in het verleden is blootgesteld aan vervolging of ernstige schade, of bedreigd is daarmee, een duidelijke aanwijzing vormt dat de verzoeker een reëel risico loopt op ernstige schade. Daarom moet deze omstandigheid altijd

bij de beoordeling op een risico op ernstige schade worden betrokken. De minister had volgens de rechtbank dus bij de beoordeling moeten betrekken dat de echtgenoot eerder slachtoffer is geworden van willekeurig geweld. De minister betoogt dat bij de toepassing van artikel 15, onderdeel c, slechts betekenis toekomt aan eerdere ernstige schade die voortkomt uit willekeurig geweld binnen een internationaal of binnenlands gewapend conflict. Het ligt volgens de minister niet in de rede om aan te nemen dat iemand een verhoogd risico loopt op willekeurig geweld, omdat hij eerder te maken heeft gehad met gericht geweld. Ook met een willekeurige beschieting is volgens de minister niet voldaan aan het vereiste dat het willekeurige geweld binnen een internationaal of binnenlands gewapend conflict moet hebben plaatsgevonden.

7.1. De minister klaagt in de vierde grief over het oordeel van de rechtbank dat de minister tot het arrest van het Hof heeft gesteld dat de beschieting van de echtgenoot geen gericht geweld is geweest en pas na het arrest heeft gesteld dat de beschieting nooit geloofwaardig is geacht, ook niet als een willekeurige beschieting.

Het oordeel van de Afdeling

7.2. De Afdeling stelt vast dat de rechtbank onbestreden heeft overwogen dat de vreemdelingen niet aannemelijk hebben gemaakt dat de echtgenoot tijdens het hardlopen gericht is beschoten door milities, waardoor slechts de vraag naar een mogelijke willekeurige beschieting nog voorligt. In zoverre ligt de vraag naar het wel of niet betrekken van gericht geweld bij de toepassing van artikel 15, onderdeel c, in deze zaak niet voor. In het belang van de rechtsvorming gaat de Afdeling hierna toch kort op deze vraag in.

7.3. De Afdeling vindt van belang dat artikel 4, vierde lid, van de Kri geen onderscheid maakt tussen verschillende vormen van blootstelling aan ernstige schade in het verleden. Ook uit het arrest van het Hof valt niet af te leiden dat slechts geweld dat willekeurig is moet worden betrokken bij de toepassing van artikel 15, onderdeel c. Daarbij wijst de Afdeling ook op hetgeen onder 6.2 van deze uitspraak is overwogen en waaruit volgt dat de minister in de eerste fase alle elementen moet betrekken die de vreemdeling naar voren brengt. Het feit dat een vreemdeling eerder slachtoffer is geworden van ernstige schade is een element dat relevant kan zijn en mogelijk het risico dat die vreemdeling nu loopt kan verhogen. In de tweede fase gaat het vervolgens om de vraag of die eerder geleden schade bijdraagt aan het reële risico op ernstige schade dat de vreemdeling loopt bij terugkeer naar zijn land of gebied van herkomst. Daarbij kan dus niet bij voorbaat een onderscheid worden gemaakt tussen willekeurig en gericht geweld in het verleden. Het valt niet op voorhand uit te sluiten dat ook eerder gericht geweld, in combinatie met de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van een vreemdeling en in het licht van de veiligheidssituatie, tot een verhoogd risico op willekeurig geweld kan leiden.

7.4. De derde grief van de minister slaagt niet.

7.5. De rechtbank heeft echter ten onrechte overwogen dat de minister geloofwaardig heeft geacht dat de echtgenoot tijdens het hardlopen slachtoffer is geworden van een willekeurige beschieting. In het besluit heeft de minister opgenomen dat de gestelde oorzaak van de scherf in de wang van de echtgenoot ongeloofwaardig is en dat de echtgenoot ook in 'the line of duty' kan zijn beschoten. Dat wijst erop dat de minister de beschieting tijdens het hardlopen als zodanig ongeloofwaardig heeft geacht. Een enkele aanwijzing in de weergave van wat op de zitting is besproken, is onvoldoende om ervan uit te gaan dat de minister diens standpunt omtrent de ongeloofwaardigheid van de beschieting toen heeft laten vallen. De vreemdelingen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de scherf in de wang van de

echtgenoot is veroorzaakt door een gebeurtenis waardoor hij nu een verhoogd risico loopt om slachtoffer te worden van willekeurig geweld. Nu de minister de gestelde beschieting ongeloofwaardig heeft geacht, is voldoende gemotiveerd waarom dit niet leidt tot een reëel risico op ernstige schade.

7.6. De vierde grief van de minister slaagt.

De hoorplicht

8. De vreemdelingen klagen in hun tweede grief dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het niet nodig was dat de vreemdelingen na het arrest van het Hof opnieuw door de minister werden gehoord. De vreemdelingen betogen dat zij daar wel belang bij hadden, omdat uit de uitspraak van het Hof expliciet blijkt welke persoonlijke omstandigheden een rol kunnen spelen bij de beoordeling en de minister daarbij moet voldoen aan de samenwerkingsverplichting.

Het oordeel van de Afdeling

8.1. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de samenwerkingsverplichting de vreemdelingen niet ontslaat van de verplichting om inspanningen te leveren om alle aspecten die een rol kunnen spelen bij de beoordeling zoveel mogelijk in hun relaas naar voren te brengen en deze zoveel mogelijk te staven. Daarbij heeft zij terecht overwogen dat de vreemdelingen meermalen zijn gehoord en zij daarbij, samen met hun gemachtigden, hebben kunnen nagaan of er elementen zijn die mee kunnen brengen dat zij een groter risico lopen om slachtoffer te worden van willekeurig geweld. Daarbij heeft de rechtbank er terecht op gewezen dat de vreemdelingen geen omstandigheden naar voren hebben gebracht waarvoor zij onvoldoende gelegenheid hebben gekregen om deze nader toe te lichten. Ook in hoger beroep hebben de vreemdelingen niet betoogd dat er nog omstandigheden zijn die zij in een gehoor naar voren hadden willen brengen.

8.2. De tweede grief van het incidenteel hoger beroep slaagt niet.

Samenvatting

9. De Afdeling concludeert dat uit het arrest van het Hof volgt dat, als er in de regio waar een vreemdeling vandaan komt een gewapend conflict met willekeurig geweld is, de minister en rechter ook de persoonlijke omstandigheden en individuele situatie van een vreemdeling moeten betrekken bij de toepassing van artikel 15, onderdeel c. Uit het arrest volgt niet dat dat willekeurige geweld ook een bepaalde omvang of intensiteit moet hebben of dat er een andere drempel bestaat die moet worden bereikt voordat aan de toepassing van artikel 15, onderdeel c, wordt toegekomen. In deze zaak oordeelt de Afdeling dat er in Tripoli gewapende conflicten zijn, waarbij ook willekeurig geweld voorkomt, maar niet zodanig dat eenieder door zijn enkele aanwezigheid al een reëel risico op ernstige schade loopt. Daarom had de minister de individuele omstandigheden van de vreemdelingen gemotiveerd bij de besluitvorming moeten betrekken. De Afdeling komt tot de conclusie dat de vreemdelingen onvoldoende aannemelijk hebben gemaakt dat zij met hun zes minderjarige kinderen of door psychische klachten een verhoogd risico lopen op ernstige schade in Tripoli. De Afdeling stelt vast dat de minister de beschieting van de echtgenoot terecht ongeloofwaardig heeft gevonden, maar dat blootstelling aan ernstige schade in het verleden in beginsel wel een individuele omstandigheid is die moet worden betrokken bij de toepassing van artikel 15. Tot slot oordeelt de Afdeling dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het niet nodig was om de vreemdelingen na het verschijnen van het arrest opnieuw te horen.

Conclusie

10. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de minister in de besluiten niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom de vreemdelingen niet aannemelijk hebben gemaakt dat hun individuele omstandigheden, in onderlinge samenhang bezien, in het licht van de veiligheidssituatie in Libië, zorgen voor een reëel risico op ernstige schade in de zin van artikel 15, onderdeel c. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de minister gedurende de procedure alsnog voldoende gemotiveerd waarom de omstandigheden van de vreemdelingen, in het licht van de veiligheidssituatie in Libië en in het bijzonder Tripoli, onvoldoende zijn om tot een reëel risico op ernstige schade te komen. Daarbij heeft de minister er ter zitting bij de rechtbank terecht op gewezen dat de vreemdelingen niet aannemelijk hebben gemaakt dat de echtgenoot door zijn beroep als beveiligers van hooggeplaatste politici een verhoogd risico loopt. In het verweerschrift bij de rechtbank heeft de minister gemotiveerd dat er in de regio waar de vreemdelingen vandaan komen geen verhoogd risico bestaat voor minderjarige kinderen.

10.1. De Afdeling komt dus tot de conclusie dat, gelet op de nadere motivering ter zitting bij de rechtbank, in het in beroep ingebrachte verweerschrift, het hogerberoepschrift, de zienswijze en ter zitting bij de Afdeling, de minister deugdelijk heeft gemotiveerd dat de vreemdelingen niet aannemelijk hebben gemaakt dat hun individuele omstandigheden, in het licht van de veiligheidssituatie in het gebied waar zij vandaan komen, zorgen voor een reëel risico op ernstige schade. Daarom kunnen de rechtsgevolgen van de besluiten die door de rechtbank vernietigd zijn in stand blijven.

10.2. Het hoger beroep van de minister en het incidenteel hoger beroep van de vreemdelingen zijn gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd, voor zover zij niet heeft bepaald dat de rechtsgevolgen van de besluiten van 24 december 2020 in stand kunnen blijven. De minister moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van de minister van Asiel en Migratie gegrond;

II. verklaart het incidenteel hoger beroep van de vreemdelingen gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, van 20 december 2023 in zaken nrs. NL20.16879 en NL20.16880, voor zover de rechtbank daarbij niet heeft bepaald dat de rechtsgevolgen van de besluiten van 24 december 2020 in stand blijven en voor zover zij de minister heeft opgedragen nieuwe besluiten op de aanvragen te nemen;

IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van de besluiten van 24 december 2020 geheel in stand blijven;

V. veroordeelt de minister van Asiel en Migratie tot vergoeding van bij de vreemdelingen in verband met de behandeling van het incidenteel hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.750,00, geheel toe te rekenen aan de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Wissels, voorzitter, en mr. N. Verheij en mr. B. Meijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.L. Iedema, griffier.

w.g. Wissels
voorzitter

w.g. Iedema
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 juli 2024

915-1021

BIJLAGE

Artikel 4 van de Kwalificatierichtlijn

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 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.

Artikel 15 van de Kwalificatierichtlijn

Ernstige schade bestaat uit:

- a) de doodstraf of executie; of
- b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of
- c) ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

Artikel 29 van de Vw 2000

1. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan worden verleend aan de vreemdeling:

- a. die verdragsvluchteling is; of
- b. die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt op ernstige schade, bestaande uit:

- 1. doodstraf of executie;
- 2. folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen; of
- 3. ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

2. Een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 kan voorts worden verleend aan de hierna te noemen gezinsleden, indien deze op het tijdstip van binnenkomst van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling behoorden tot diens gezin en gelijktijdig met die vreemdeling Nederland zijn ingereisd dan wel zijn nagereisd binnen drie maanden nadat aan die vreemdeling de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, is verleend:

- a. de echtgenoot of het minderjarige kind van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling;
 - b. de vreemdeling die als partner of meerderjarig kind van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling zodanig afhankelijk is van die vreemdeling, dat hij om die reden behoort tot diens gezin;
 - c. de ouders van de in het eerste lid bedoelde vreemdeling, indien die vreemdeling een alleenstaande minderjarige is in de zin van artikel 2, onder f, van Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEU 2003, L 251).
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het eerste lid. Daarbij wordt bepaald in welke gevallen een verblijfsvergunning wordt verleend.
4. De verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, bedoeld in artikel 28, kan eveneens worden verleend aan een gezinslid als bedoeld in het tweede lid, dat slechts niet uiterlijk binnen drie maanden is nagereisd nadat aan de vreemdeling, bedoeld in het eerste lid, een verblijfsvergunning als bedoeld in artikel 28 is verleend, indien binnen die drie maanden door of ten behoeve van dat gezinslid een machtiging tot voorlopig verblijf is aangevraagd.

Het arrest van het Hof van Justitie van 9 november 2023 ([ECLI:EU:C:2023:843](#))

Punt 36

In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat dit artikel 15 drie soorten „ernstige schade” kent die kunnen rechtvaardigen dat subsidiaire bescherming wordt toegekend aan de persoon die een reëel risico op deze schade loopt indien hij wordt teruggezonden naar zijn land van herkomst of naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef.

Punt 37

Wat betreft, ten eerste, de gronden in artikel 15, onder a), te weten het risico van „de doodstraf of executie”, en onder b), te weten het risico van „foltering of onmenselijke of vernederende behandeling”, heeft deze „ernstige schade” betrekking op situaties waarin de persoon die om subsidiaire bescherming verzoekt, specifiek wordt blootgesteld aan het risico op een bepaald soort schade, hetgeen een duidelijke mate van individualisering veronderstelt [arresten van 17 februari 2009, Elgafaji, C465/07, EU:C:2009:94, punten 32 en 38, en 10 juni 2021, Bundesrepublik Deutschland (Begrip „ernstige en individuele bedreiging”), C901/19, EU:C:2021:472, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

Punt 38

Hieruit volgt dat de toekenning van subsidiaire bescherming krachtens artikel 15, onder a) en b), van richtlijn 2011/95 veronderstelt dat er zwaarwegende en op feiten berustende gronden bestaan om aan te nemen dat de verzoeker, indien hij wordt teruggestuurd naar zijn land van herkomst of naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, specifiek en individueel wordt blootgesteld aan een reëel risico op het ondergaan van de doodstraf, executie, foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing.

Punt 39

Niettemin moeten bij de beoordeling of er sprake is van een dergelijk risico ook de elementen worden onderzocht die betrekking hebben op de algemene situatie van het betrokken land, waaronder met name die welke verband houden met het algemene niveau van geweld en onveiligheid in dat land. Aan de hand van een dergelijke algemene context kan

namelijk nauwkeuriger worden beoordeeld in hoeverre de verzoeker daadwerkelijk een risico loopt op ernstige schade als omschreven in artikel 15, onder a) of b), van richtlijn 2011/95.

Punt 40

Wat, ten tweede, de in artikel 15, onder c), van deze richtlijn omschreven schade betreft, die bestaat in „een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon" van de verzoeker, moet worden opgemerkt dat deze bepaling betrekking heeft op een „algemener" risico op schade dan de risico's die onder a) en b) van dat artikel worden genoemd. Zo wordt hier in ruimere zin gedoeld op een „bedreiging van het leven of de persoon" van een burger, en niet zozeer op bepaalde gewelddadigheden. Bovendien is deze bedreiging inherent aan een algemene situatie van gewapend conflict die „willekeurig geweld" meebrengt, hetgeen inhoudt dat het geweld gericht kan zijn tegen personen ongeacht hun persoonlijke situatie en hun identiteit, wanneer een dergelijk geweldsniveau dermate hoog is dat er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat een burger die terugkeert naar het betrokken land of, in voorkomend geval, naar het betrokken gebied, alleen al door zijn aanwezigheid in dat land of gebied een reëel risico op deze bedreigingen zou lopen [zie in die zin arrest van 10 juni 2021, Bundesrepublik Deutschland (Begrip „ernstige en individuele bedreiging"), C901/19, EU:C:2021:472, punten 26 en 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

Punt 41

Hieruit volgt dat, in het kader van een uitzonderlijke situatie als die welke in het vorige punt van het onderhavige arrest is beschreven, om vast te stellen dat er sprake is van een „ernstige en individuele bedreiging" in de zin van artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95, niet de voorwaarde geldt dat de verzoeker aantoont dat hij specifiek wordt getroffen wegens elementen die eigen zijn aan zijn persoonlijke omstandigheden [zie in die zin arresten van 17 februari 2009, Elgafaji, C465/07, EU:C:2009:94, punt 43, en 10 juni 2021, Bundesrepublik Deutschland (Begrip „ernstige en individuele bedreiging"), C901/19, EU:C:2021:472, punt 27].

Punt 42

In andere, minder uitzonderlijke situaties blijken elementen die verband houden met de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker echter wel relevant. Dus hoe meer de verzoeker het bewijs kan leveren dat hij specifiek wordt geraakt wegens elementen die eigen zijn aan zijn individuele situatie of persoonlijke omstandigheden, hoe minder willekeurig geweld zal zijn vereist opdat hij in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming krachtens artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 (zie in die zin arresten van 17 februari 2009, Elgafaji, C465/07, EU:C:2009:94, punt 39, en 30 januari 2014, Diakité, C285/12, EU:C:2014:39, punt 31).

Punt 43

Hieruit volgt dat artikel 15 van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat zowel de omstandigheden die verband houden met de algemene situatie in het land van herkomst, met name het algemene niveau van geweld en onveiligheid in dat land, als die welke verband houden met de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, elementen kunnen vormen die relevant zijn voor de beoordeling van elk verzoek om subsidiaire bescherming door de bevoegde nationale autoriteit, ongeacht welk specifiek soort ernstige schade in de zin van dat artikel 15 wordt beoordeeld.

Punt 44

In dit verband moet nog worden benadrukt dat, ofschoon elk soort ernstige schade als

bedoeld in de punten a) tot en met c) van artikel 15 van richtlijn 2011/95 een autonome grond voor erkenning van de subsidiaire bescherming vormt, waarvan de voorwaarden ten volle moeten zijn vervuld om deze bescherming te verlenen, dit artikel, zoals de advocaat-generaal in essentie in de punten 30, 40 en 41 van zijn conclusie heeft opgemerkt, evenwel geen hiërarchische volgorde aanbrengt tussen deze verschillende soorten ernstige schade en geen enkele volgorde oplegt bij de beoordeling of er sprake is van een reëel risico op een van die soorten ernstige schade. Ten eerste kan uit een en hetzelfde verzoek om internationale bescherming namelijk blijken dat er een risico bestaat dat de verzoeker bij terugkeer naar zijn land van herkomst of naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef aan verschillende soorten ernstige schade wordt blootgesteld. Ten tweede kan een en hetzelfde element worden gebruikt om te staven dat er sprake is van een reëel risico om meerdere van deze soorten ernstige schade te ondergaan.

Punt 46

In dit verband volgt om te beginnen uit artikel 4 van deze richtlijn - dat is opgenomen in hoofdstuk II ervan, dat betrekking heeft op de „beoordeling van verzoeken om internationale bescherming” en dus van toepassing is op zowel verzoeken om toekenning van de vluchtelingenstatus als verzoeken om subsidiaire bescherming in de zin van die richtlijn - dat de beoordeling van de feiten en omstandigheden die aan een verzoek om internationale bescherming ten grondslag liggen, in twee onderscheiden fasen verloopt. In de eerste fase worden de feitelijke omstandigheden vastgesteld die bewijzen tot staving van het verzoek kunnen vormen, terwijl in de tweede fase die bewijzen juridisch worden beoordeeld en er wordt beslist of in het licht van de feiten die een zaak kenmerken, is voldaan aan de materiële voorwaarden van artikel 15 van deze richtlijn voor de toekenning van internationale bescherming [zie in die zin arrest van 3 maart 2022, Secretary of State for the Home Department (Vluchtelingenstatus van een staatloze van Palestijnse afkomst), C349/20, EU:C:2022:151, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

Punt 47

Hoewel de lidstaten krachtens artikel 4, lid 1, van richtlijn 2011/95 mogen verlangen dat de verzoeker in de eerste fase alle elementen ter staving van zijn verzoek om bescherming zo spoedig mogelijk indient, neemt dit niet weg dat de autoriteiten van de lidstaten zo nodig actief met hem moeten samenwerken om te bepalen welke elementen van het verzoek relevant zijn en deze aan te vullen, waarbij deze autoriteiten overigens vaak gemakkelijker toegang hebben tot bepaalde soorten documenten dan de verzoeker [zie in die zin arrest van 3 maart 2022, Secretary of State for the Home Department (Vluchtelingenstatus van een staatloze van Palestijnse afkomst), C349/20, EU:C:2022:151, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak], met dien verstande dat bepaalde aspecten van de verklaringen van de verzoeker, ondanks het eventuele ontbreken van bewijsmateriaal daarvoor, geen nadere bevestiging behoeven, mits aan de cumulatieve voorwaarden van artikel 4, lid 5, onder a) tot en met e), van deze richtlijn is voldaan (arrest van 2 december 2014, A e.a., C148/13-C150/13, EU:C:2014:2406, punt 58).

Punt 48

Zoals de advocaat-generaal in de punten 34 en 41 van zijn conclusie heeft opgemerkt, is de nationale autoriteit die bevoegd is voor de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming bijgevolg verplicht om in de eerste fase van die beoordeling alle relevante feitelijke omstandigheden van het geval te onderzoeken die bewijsmateriaal kunnen vormen, alvorens, in de tweede fase van die beoordeling, vast te stellen welk soort in artikel 15 van

die richtlijn omschreven ernstige schade dit bewijsmateriaal eventueel kan staven, zonder materiaal dat potentieel relevant kan zijn voor de beoordeling van dat verzoek buiten beschouwing te kunnen laten op de enkele grond dat de verzoeker dit heeft aangevoerd ter ondersteuning van één enkel in dat artikel 15 omschreven soort ernstige schade.

Punt 49

Vervolgens komt uit artikel 4, lid 3, van die richtlijn naar voren dat zowel „alle relevante feiten in verband met het land van herkomst" in de zin van punt a) van die bepaling als de „individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker" in de zin van punt c) ervan deel uitmaken van de relevante elementen waarmee deze autoriteit bij de beoordeling van elk verzoek om internationale bescherming rekening moet houden.

Punt 51

Bovendien kan, krachtens artikel 4, lid 4, van richtlijn 2011/95, het feit dat een verzoeker in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging of aan ernstige schade, of dat hij reeds rechtstreeks is bedreigd met dergelijke vervolging of dergelijke schade, in beginsel een duidelijke aanwijzing vormen dat de verzoeker een reëel risico loopt om ernstige schade te lijden, zodat deze omstandigheden die verband houden met de persoonlijke situatie van de verzoeker, hoe deze ook zijn, altijd moeten worden betrokken bij de beoordeling of er sprake is van een reëel risico om een van de in artikel 15 van die richtlijn omschreven vormen van ernstige schade te lijden.

Punt 63

In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 inderdaad ziet op de uitzonderlijke situatie waarin de mate van willekeurig geweld als gevolg van een internationaal of binnenlands gewapend conflict van dien aard is dat er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat een burger die wordt teruggestuurd naar het betrokken land of de betrokken regio, louter door zijn aanwezigheid op het grondgebied van dat land of die regio een reëel risico loopt op een ernstige en individuele bedreiging van zijn leven of persoon.

Punt 64

Zoals in punt 42 van het onderhavige arrest is opgemerkt, kan deze bepaling echter ook betrekking hebben op andere situaties, waarin de combinatie van een geringere mate van willekeurig geweld dan die welke kenmerkend is voor een dergelijke uitzonderlijke situatie en elementen die eigen zijn aan de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, het reële risico op een ernstige en individuele bedreiging in de zin van die bepaling een concrete vorm kan geven.

Punt 65

Hieruit volgt dat de elementen die verband houden met de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker waarmee de bevoegde nationale autoriteit rekening moet houden, in die andere situaties noodzakelijkerwijs verder gaan dan het feit dat iemand afkomstig is uit een gebied van een bepaald land waar zich de „most extreme cases of general violence" voordoen in de zin van de rechtspraak van het EHRM, en met name zijn arrest van 17 juli 2008, N.A. tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2008:0717JUD 002590407, § 115).

Punt 69

Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 15, onder c), van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat de bevoegde nationale autoriteit ter beoordeling of er sprake is van een reëel risico om ernstige schade als omschreven in die bepaling te lijden, rekening moet kunnen houden met andere elementen betreffende de individuele status en persoonlijke situatie van de verzoeker dan de enkele omstandigheid dat hij afkomstig is uit een gebied van een bepaald land waar zich „the most extreme cases of general violence" voordoet in de zin van het arrest van het EHRM van 17 juli 2008, N.A. tegen Verenigd Koninkrijk (CE:ECHR:2008:0717JUD002590407, § 115).