

**Zaak C-185/24 [Tudmur]<sup>1</sup>**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

7 maart 2024

**Verwijzende rechter:**

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

14 februari 2024

**Verzoekende partij:**

RL

**Verwerende partij:**

Bondsrepubliek Duitsland

[OMISSIS]

B e s l i s s i n g

In de bestuursrechtelijke procedure tussen

RL

verzoeker,

[OMISSIS]

en

de Bondsrepubliek Duitsland [OMISSIS]

verweerster,

<sup>1</sup> Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

inzake      Recht op asiel (Syrië) – Niet-ontvankelijkverklaring overeenkomstig § 29, lid 1, punt 1, onder a), AsylG en bevel tot verwijdering naar Italië

heeft de 11de kamer van het

OBERVERWALTUNGSGERICHT VAN DE DEELSTAAT NOORDRIJN-  
WESTFALEN

op 14 februari 2024

[OMISSIS]

de volgende beslissing gegeven:

De behandeling van de zaak wordt geschorst.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1. Moet artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening (EU) nr. 604/2013 aldus worden uitgelegd dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in de lidstaat die in de eerste plaats als verantwoordelijke lidstaat is aangewezen, systeemfouten bevatten die een risico op onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie met zich meebrengen, indien die lidstaat op grond van een door de staat gelaste opschorting van de aanvaarding van overdrachten de overname (of terugname) van asielzoekers voor onbepaalde tijd principieel weigert?
2. Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, moet artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening (EU) nr. 604/2013 dan aldus worden uitgelegd dat de Unierechtelijke voorschriften inzake het feitenonderzoek, die de vaststelling van objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens over de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor de over te dragen verzoekers vereist, worden ondermijnd indien de aangezochte rechter deze gegevens niet kan verkrijgen, maar alleen hypothetische omstandigheden kan vaststellen, omdat de betrokken lidstaat op grond van een door de staat gelaste opschorting van de aanvaarding van overdrachten de overname (of terugname) van asielzoekers voor onbepaalde tijd principieel weigert?

Motivering:

## I.

Verzoeker, geboren in 1996, heeft de Syrische nationaliteit. Volgens zijn eigen verklaringen is hij medio december 2021 de Bondsrepubliek Duitsland binnengekomen en heeft hij op 30 december 2021 een asielverzoek ingediend. De raadpleging van Eurodac leverde voor verzoeker een treffer in categorie 2 met betrekking tot Italië op. Uit de gegevens blijkt dat zijn vingerafdrukken op 5 december 2021 in Triëst (Italië) zijn afgenomen. Italië heeft niet gereageerd op het overnameverzoek van het Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federale dienst voor migratie en vluchtelingen, Duitsland; hierna: „Bundesamt”) van 6 januari 2022.

Bij besluit van 31 maart 2022 heeft het Bundesamt het asielverzoek niet-ontvankelijk verklaard (punt 1), vastgesteld dat er geen uitzettingsverbod in de zin van § 60, leden 5 en 7, eerste volzin, van het Aufenthaltsgesetz (wet inzake het verblijf van vreemdelingen; hierna: „AufenthG”) bestaat (punt 2) en de verwijdering naar Italië gelast (punt 3). Het heeft een inreis- en verblijfsverbod overeenkomstig § 11, lid 1, AufenthG opgelegd en dit tot vijftien maanden vanaf de datum van verwijdering beperkt (punt 4).

Naar aanleiding van het verzoek in kort geding en het tegen dit besluit ingestelde beroep heeft het Verwaltungsgericht Düsseldorf (bestuursrechter in eerste aanleg, Duitsland) bij beslissing van 25 april 2022 opschortende werking aan dit beroep verleend en het besluit van 31 maart 2022 bij vonnis van 11 mei 2022 vernietigd. Op verzoek van verweerster heeft de verwijzende rechter bij beslissing van 27 juli 2022 hoger beroep tegen dit vonnis toegestaan.

Tijdens de procedure in hoger beroep heeft de Italiaanse Dublin-eenheid op 5 december 2022 een circulaire aan alle Dublin-eenheden verzonden en het volgende verklaard:

*„This is to inform you that due to suddenly appeared technical reasons related to unavailability of reception facilities Member States are requested to temporarily suspend transfers to Italy from tomorrow, with the exception of cases of family reunification of unaccompanied minors.*

*Further and more detailed information regarding the duration of the suspension will follow.”*

In de tweede circulaire van 7 december 2022 heeft de Italiaanse Dublin-eenheid het volgende verklaard:

*„I write following the previous communication on 5th December, concerning the suspension of transfers, with the exception of cases of family reunification of minors, due to the unavailability of reception facilities.*

*At this regard, considering the high number of arrivals both at sea and land borders, this is to inform you about the need for a re-scheduling of the reception activities for third countries nationals, also taking into account the lack of available reception places.”*

Tot op heden heeft de Italiaanse Dublin-eenheid geen aanvullende informatie verstrekt.

Bij beslissing van 21 juni 2023 heeft de verwijzende rechter het hoger beroep van verweerster verworpen en als motivering aangevoerd: de niet-ontvankelijkverklaring van het Bundesamt is onrechtmatig omdat de Bondsrepubliek Duitsland overeenkomstig artikel 3, lid 2, derde alinea, van verordening (EU) nr. 604/2013 voor de toepassing van de asielprocedure van verzoeker verantwoordelijk is. Volgens deze alinea kan namelijk geen overdracht aan de op basis van de criteria van hoofdstuk III aangewezen lidstaat plaatsvinden. Italië is volgens artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening (EU) nr. 604/2013 niet langer in de zin van artikel 13, lid 1, van die verordening verantwoordelijk, aangezien de Italiaanse autoriteiten aan terugkeerders die volgens de bepalingen van deze verordening aan Italië moeten worden overgedragen (hierna: „Dublin-terugkeerders”), de toegang tot de asielprocedure en de opvang principieel hebben geweigerd.

Het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Duitsland) heeft de beslissing van de verwijzende rechter van 21 juni 2023 vernietigd en de zaak terugverwezen naar de verwijzende rechter voor nader onderzoek en afdoening van de zaak.

In een verklaring van 8 februari 2024 heeft het Bundesamt aangegeven dat in 2023 elf overdrachten in het kader van de Dublin-procedure van Duitsland aan Italië hebben plaatsgevonden. Volgens het antwoord van de Duitse Bondsregering van 28 februari 2023 op de beperkte interpellatie van 17 januari 2023 (drukwerk van de Bondsdag 20/5868) heeft Duitsland in 2022 14 439 overnameverzoeken bij Italië ingediend en verbleven er op 31 december 2022 8 932 personen in de Bondsrepubliek Duitsland voor wier asielprocedures Italië verantwoordelijk was. In 2022 zijn 362 personen van Duitsland aan Italië overgedragen.

## II.

[OMISSIS] [nationale procedureregels]

### 1 De nationale rechtssituatie ziet er als volgt uit:

De juridische beoordeling van het bestreden besluit van het Bundesamt wordt in het nationale recht geregeld door het Asylgesetz in de op 2 september 2008 bekendgemaakte versie (BGBl. I blz. 1798), laatstelijk gewijzigd bij artikel 1 van de wet van 19 december 2023 (BGBl. 2023 I blz. 382).

De relevante bepalingen luiden als volgt:

## § 1 AsylG – Werkingssfeer

(1) Deze wet geldt voor vreemdelingen die verzoeken om:

[...]

2. internationale bescherming krachtens richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 [...]; internationale bescherming krachtens richtlijn 2011/95/EU omvat de bescherming tegen vervolging krachtens het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen (BGBl. 1953 II, blz. 559 en 560) en de subsidiaire bescherming krachtens de richtlijn; [...]

## § 13 AsylG – Asielverzoek

(2) Het doel van elk asielverzoek is de erkenning als vluchteling en de internationale bescherming in de zin van § 1, lid 1, punt 2. De vreemdeling kan het asielverzoek beperken tot de verlening van internationale bescherming. [...]

## § 29 AsylG – Niet-ontvankelijke verzoeken

(1) Een asielverzoek is niet-ontvankelijk indien:

1. een andere staat

a) krachtens verordening (EU) nr. 604/2013 [...]

voor de toepassing van de asielprocedure verantwoordelijk is [...].

2 De prejudiciële vragen over de uitlegging van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening (EU) nr. 604/2013 zijn in casu voor de beslechting van het geding van belang.

a) Aan de voorwaarden van § 29, lid 1, punt 1, onder a), AsylG is voldaan indien een andere staat krachtens verordening (EU) nr. 604/2013 voor de toepassing van de asielprocedure van verzoeker verantwoordelijk is. Volgens artikel 13, lid 1, en artikel 22, lid 7, van verordening (EU) nr. 604/2013 is de lidstaat Italië voor de asielprocedure van verzoeker verantwoordelijk, tenzij de Bondsrepubliek Duitsland op grond van artikel 3, lid 2, tweede en derde alinea, van die verordening de verantwoordelijke lidstaat is.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) heeft de wettelijke grenzen voor overdrachten in het kader van verordening (EU) nr. 604/2013 vastgesteld in die zin dat systeemfouten als bedoeld in artikel 3, lid 2, tweede alinea, van die verordening in de verantwoordelijke lidstaat „alleen dan” onder artikel 4 van het Handvest en artikel 3 EVRM vallen, indien een bijzonder hoge drempel van zwaarwegendheid is bereikt, wat afhangt van alle gegevens van de zaak, wanneer de onverschilligheid van de autoriteiten van een lidstaat tot gevolg zou hebben dat een persoon die volledig afhankelijk is van overheidssteun, buiten

zijn wil en eigen keuzes om terechtkomt in een toestand van zeer verregaande materiële deprivatie die hem niet in staat stelt om te voorzien in zijn meest elementaire behoeften, zoals eten, een bad nemen en beschikken over woonruimte, en negatieve gevolgen zou hebben voor zijn fysieke of mentale gezondheid, of hem in een toestand van achterstelling zou brengen die onverenigbaar is met de menselijke waardigheid. Die drempel wordt dus niet bereikt in situaties die, ook al worden zij gekenmerkt door een grote onzekerheid of een sterke verslechtering van de levensomstandigheden van de betrokken persoon, geen zeer verregaande materiële deprivatie meebrengen waardoor deze persoon in een situatie terechtkomt die zo ernstig is dat zijn toestand kan worden gelijkgesteld met een onmenselijke of vernederende behandeling.

Arresten van 19 maart 2019, Ibrahim e.a., C-297/17 [EU:C:2019:219], punten 89 tot en met 91, en 19 maart 2019, Jawo, C-163/17 [EU:C:2019:218], punt 93, en beschikking van 13 november 2019, Omar e.a., C-540/17 [EU:C:2019:964], punt 39.

Volgens de beoordeling van de verwijzende rechter is Italië voor onbepaalde tijd niet bereid om verzoeker en andere Dublin-terugkeerders over te nemen (of terug te nemen), met uitzondering van enkele individuele gevallen die niet significant zijn. Dit blijkt ten eerste uit het feit dat in 2023 slechts elf overdrachten aan Italië hebben plaatsgevonden, terwijl – volgens de statistieken over 2022 – het aantal asielzoekers voor wie Italië voor de asielprocedure verantwoordelijk is, vele malen hoger is dan het aantal daadwerkelijk uitgevoerde overdrachten. Bij de elf overdrachten ging het om de terugkeer van niet-begeleide minderjarigen met het oog op gezinshereniging, die volgens de circulaire van 5 december 2022 nog steeds mogelijk moet worden gemaakt. Ten tweede wordt in de voormelde circulaire van de Italiaanse Dublin-eenheid noch een einddatum voor de opschorting van de overdrachten genoemd, noch een geschatte of verwachte termijn. Al meer dan veertien maanden – ondanks de aankondiging in de circulaire van 5 december 2022 – is er geen aanvullende informatie verstrekt over de duur van de opschorting van de overdrachten. Verweerster heeft de verwijzende rechter evenmin nieuwe informatie in deze of een andere procedure verstrekt.

Het is onduidelijk of het bevel van een lidstaat om met onmiddellijke ingang en voor een onbepaalde of beperkte duur geen overdrachten meer te aanvaarden, betekent dat er sprake is van systeemfouten in de zin van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening (EU) nr. 604/2013. Het Hof heeft zich nog niet over deze vraag uitgesproken.

Volgens de verwijzende rechter is er op grond van de bij de circulaire van de Italiaanse Dublin-eenheid van 5 en 7 december 2022 gelaste asielstop sprake van systeemfouten in de zin van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening (EU) nr. 604/2013. Uit de circulaire en de overeenkomstige praktijk van de Italiaanse Dublin-eenheid blijkt duidelijk dat Italië zijn handelingen bewust niet onderwerpt

aan het regelgevingskader van verordening (EU) nr. 604/2013 en de verzoekers in geval van overdracht reeds de toegang tot de asielprocedure en de opvang weigert.

Zie beschikking van het Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Noordrijn-Westfalen, Duitsland) van 5 juli 2023, 11 A 1722/22.A, juris, punten 46 e.v. en aldaar aangehaalde rechtspraak [OMISSIS]; [aanvullende, maar minder eenduidige rechtspraak]; andere mening [OMISSIS] [beslissingen van bepaalde bestuursrechters] beschikking van het Hessische Verwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg voor de deelstaat Hessen, Duitsland) van 27 juli 2023, 2 A 377/23.Z.A, juris, blz. 5.

De reden dat er principieel te weinig overdrachten aan Italië worden uitgevoerd, zijn bijgevolg niet de feitelijke belemmeringen of belemmeringen op grond van het nationale recht voor de overdracht dan wel de feitelijke onmogelijkheid om het overdrachtsbesluit uit te voeren,

Zie arrest van 12 januari 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, gevoegde zaken C-323/21 [EU:C:2023:4], punten 69-70.

die de aanname van systeemfouten zouden kunnen uitsluiten.

Bovendien ging de verwijzende rechter er tot de huidige asielstop van Italië van uit dat de Italiaanse asielprocedure en opvangvoorzieningen in beginsel geen systeemfouten bevatten, indien verzoeker, zoals in casu, in Italië nog geen asielverzoek heeft ingediend.

Zie in dit verband beschikking van het Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen van 26 juli 2022, 11 A 1497/21.A, juris, punten 64 e.v.

Volgens de rechtspraak van het Bundesverwaltungsgericht is niet automatisch voldaan aan de voorwaarden van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening (EU) nr. 604/2013, die (uitsluitend) zijn gebaseerd op de situatie in de verantwoordelijke lidstaat, indien die lidstaat a priori weigert de betrokken personen over te nemen. Het loutere feit dat de lidstaat niet bereid is om asielzoekers over te nemen, is niet voldoende om te concluderen dat er sprake is van systeemfouten in de zin van artikel 3, lid 2, tweede alinea, van verordening (EU) nr. 604/2013. De verklaring van Italië kan slechts een aanwijzing zijn; er moet veeleer nader worden toegelicht welke levensomstandigheden de asielzoeker in geval van een – veronderstelde – overdracht aan Italië kan verwachten.

Zie beschikking van het Bundesverwaltungsgericht van 8 november 2023, 1 B 29.23, juris, punten 10 en 15.

Het Bundesverfassungsgericht (federaal grondwettelijk hof, Duitsland) heeft met betrekking tot de door Italië gelaste asielstop in een beslissing, waarbij werd

verklaard dat een beroep wegens schending van de grondwet niet in behandeling kan worden genomen, echter vastgesteld dat het Verwaltungsgericht zijn onderzoeksplicht niet is nagekomen, omdat de rechter niet voldoende is ingegaan op de opmerkingen van verzoekster over systeemfouten van het Italiaanse asielstelsel en vooral heeft nagelaten zich in het kader van het officiële onderzoek over de huidige opvangsituatie in Italië te informeren en rekening te houden met de berichten over de asielstop.

Zie beschikking van het Bundesverfassungsgericht van 2 augustus 2023, 2 BvR 593/23, juris, punt 12.

b) De tweede vraag wordt gesteld voor het geval de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord.

Alvorens een risico in de zin van artikel 4 van het Handvest en artikel 3 EVRM te kunnen bevestigen, is de rechter ertoe gehouden om op basis van objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens en afgemeten aan het beschermingscriterium van de door het Unierecht gewaarborgde grondrechten te oordelen of er in de asielprocedure en de opvangvoorzieningen sprake is van tekortkomingen die hetzij structureel of fundamenteel zijn, hetzij bepaalde groepen van personen raken, die ernstige, op feiten berustende gronden vormen om aan te nemen dat de asielzoeker een reëel risico zal lopen op onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van deze bepaling.

Zie arrest van 19 maart 2019, Jawo, C-163/17 [EU:C:2019:218], punten 85 en 90 e.v., en beschikking van 13 november 2019, Hamed e.a., C-540/17 [EU:C:2019:964], punten 38 en 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

Objectieve, betrouwbare, nauwkeurige en naar behoren bijgewerkte gegevens over de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor terugkeerders kunnen echter niet worden verkregen, indien de betrokken lidstaat, zoals in casu Italië, weigert om de verzoekers over te nemen (of terug te nemen). De huidige situatie van verzoekers die naar Italië moeten worden teruggestuurd, kan niet worden vastgesteld. Er zouden hypothetische omstandigheden kunnen worden vastgesteld waarover zou moeten worden gespeculeerd. Bij dergelijke speculaties is er geen sprake van objectieve, betrouwbare en nauwkeurige gegevens.

c) De vragen zijn ook voor de beslechting van het geding van belang omdat het beroep tot vernietiging van de niet-ontvankelijkverklaring van het Bundesamt bij het besluit van 31 maart 2022 slechts kan worden toegewezen indien het standpunt van de verwijzende rechter moet worden gevolgd. Anders zou het beroep op grond van het nationale recht moeten worden verworpen. Er zijn geen andere gronden voor de verantwoordelijkheid van de Bondsrepubliek Duitsland. In het bijzonder gaat de verwijzende rechter ervan uit dat er niet om andere redenen systeemfouten in Italië bestaan.



Zie in dit verband beschikking van het Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen van 26 juli 2022, 11 A 1497/21.A, juris, punten 64 e.v., betreffende Dublin-terugkeerders die – zoals verzoeker – in Italië nog geen asielverzoek hebben ingediend.

- 3 De verwijzende rechter verzoekt om toepassing van de versnelde procedure overeenkomstig artikel 105 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Gezien het grote aantal in Duitsland verblijvende vluchtelingen die in Duitsland een asielverzoek hebben ingediend, dat volgens verordening (EU) nr. 604/2013 echter op zich door een andere lidstaat in behandeling moet worden genomen, is een snelle opheldering noodzakelijk.

De verwijzende rechter wijst erop dat het Hof ook in zaak C-189/24 om een prejudiciële beslissing is verzocht.

Tegen deze beslissing kan geen hoger beroep worden ingesteld (§ 80 AsylG).

[OMISSIS]

WERKDOCUMENT