



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

4 juni 2026 *

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Asielbeleid – Gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming – Richtlijn 2013/32/EU – Artikel 46 – Recht op een doeltreffende voorziening in rechte – Volledig en ex nunc onderzoek – Omvang van de bevoegdheden van de rechter in eerste aanleg – Onderzoek van de feiten door de rechter in eerste aanleg – Onderzoek door de rechter in eerste aanleg van de behoefte aan internationale bescherming”

In zaak C-198/25 [Quotal]ⁱ,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle (Nederland), bij beslissing van 11 maart 2025, ingekomen bij het Hof op 11 maart 2025, in de procedure

S

tegen

Minister van Asiel en Migratie,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

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

advocaat-generaal: T. Ćapeta,

griffier: A. Lamote, administrateur,

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

gelet op de opmerkingen van:

– S, vertegenwoordigd door S. Rafi, deskundige, en G. P. G. Willemse-Schoenmakers, advocaat,

* Procestaal: Nederlands.

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

- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door A. Hanje en J. Langer als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Blanc, M. Debieuvre en F. van Schaik als gemachtigden,

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

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60), op zichzelf beschouwd of gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen S, een Pakistaanse staatsburger, en de Minister van Asiel en Migratie (Nederland) (hierna: „minister”) over het besluit van laatstgenoemde houdende afwijzing van het verzoek van S om internationale bescherming.

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 2011/95

- 3 Artikel 4 („Beoordeling van feiten en omstandigheden”) van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9) bepaalt:
 - „1. De lidstaten mogen van de verzoeker verlangen dat hij alle elementen ter staving van het verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk indient. De lidstaat heeft tot taak om de relevante elementen van het verzoek in samenwerking met de verzoeker te beoordelen.
 - 2. De in lid 1 bedoelde elementen bestaan in de verklaringen van de verzoeker en alle documentatie in het bezit van de verzoeker over zijn leeftijd, achtergrond, ook die van relevante familieleden, identiteit, nationaliteit(en), land(en) en plaats(en) van eerder verblijf, eerdere verzoeken, reisroutes, reisdocumenten en de redenen waarom hij een verzoek om internationale bescherming indient.
 - 3. De beoordeling van een verzoek om internationale bescherming moet plaatsvinden op individuele basis en houdt onder meer rekening met:
 - a) alle relevante feiten in verband met het land van herkomst op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen, met inbegrip van wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van het land van herkomst en de wijze waarop deze worden toegepast;

- b) de door de verzoeker afgelegde verklaring en overgelegde documenten, samen met informatie over de vraag of de verzoeker aan vervolging of andere ernstige schade blootgesteld is dan wel blootgesteld zou kunnen worden;
 - c) de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, waartoe factoren behoren zoals achtergrond, geslacht en leeftijd, teneinde te beoordelen of op basis van de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, de daden waaraan hij blootgesteld is of blootgesteld zou kunnen worden, met vervolging of ernstige schade overeenkomen;
 - d) de vraag of zijn activiteiten, sedert hij zijn land heeft verlaten, uitsluitend ten doel hadden de nodige voorwaarden te scheppen om een verzoek om internationale bescherming te kunnen indienen, teneinde na te gaan of de betrokkene, in geval van terugkeer naar dat land, door die activiteiten aan vervolging of ernstige schade zou worden blootgesteld;
 - e) de vraag of in redelijkheid kan worden verwacht dat de verzoeker zich onder de bescherming kan stellen van een ander land waar hij zich op zijn staatsburgerschap kan beroepen.
4. Het feit dat de verzoeker in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging of aan ernstige schade, of dat hij rechtstreeks is bedreigd met dergelijke vervolging of dergelijke schade, is een duidelijke aanwijzing dat de vrees van de verzoeker voor vervolging gegrond is en het risico op het lijden van ernstige schade reëel is, tenzij er goede redenen zijn om aan te nemen dat die vervolging of ernstige schade zich niet opnieuw zal voordoen.
5. Wanneer lidstaten het beginsel toepassen, volgens welk het de taak van de verzoeker is zijn verzoek om internationale bescherming te staven, wordt de verzoeker ondanks het eventuele ontbreken van bewijsmateriaal voor een aantal van de verklaringen van de verzoeker, geloofwaardig geacht en wordt hem het voordeel van de twijfel gegund, wanneer aan de volgende voorwaarden voldaan is:
- a) de verzoeker heeft een oprechte inspanning geleverd om zijn verzoek te staven;
 - b) alle relevante elementen waarover de verzoeker beschikt, zijn overgelegd, en er is een bevredigende verklaring gegeven omtrent het ontbreken van andere relevante elementen;
 - c) de verklaringen van de verzoeker zijn samenhangend en aannemelijk bevonden en zijn niet in strijd met de beschikbare algemene en specifieke informatie die relevant is voor zijn verzoek;
 - d) de verzoeker heeft zijn verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk ingediend, tenzij hij goede redenen kan aanvoeren waarom hij dit heeft nagelaten, en
 - e) vast is komen te staan dat de verzoeker in grote lijnen als geloofwaardig kan worden beschouwd.”

Richtlijn 2013/32

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

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

[...]

(18) Het is in het belang van zowel de lidstaten als de personen die om internationale bescherming verzoeken dat zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen inzake verzoeken om internationale bescherming, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling.

[...]

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

[...]

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

5 Artikel 2 („Definities”) van deze richtlijn bepaalt onder f):

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

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

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

- a) een beslissing die inzake hun verzoek om internationale bescherming is gegeven, met inbegrip van een beslissing:
 - i) om een verzoek als ongegrond te beschouwen met betrekking tot de vluchtelingenstatus en/of de subsidiairebeschermingsstatus;

[...]

[...]

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

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 7 S, een Pakistaanse staatsburger, heeft in Nederland een verzoek om internationale bescherming ingediend. Ter staving van dit verzoek heeft hij onder meer aangevoerd dat hij eind 2003 of begin 2004 naar aanleiding van het verlies van zijn identiteitskaart in Pakistan tien tot twaalf dagen onder supervisie van de politie was gemarteld. Hij voerde ook aan dat hij een jaar voordat hij Pakistan in 2004 verliet, vanwege zijn religieuze overtuiging ernstig was mishandeld door studenten van een geestelijke genaamd M en door buurtbewoners.
- 8 Bij besluit van 20 december 2023 heeft de minister het genoemde verzoek afgewezen. Hij heeft het relaas ter ondersteuning van dit verzoek grotendeels geloofwaardig geacht, maar was van mening dat S niet als afvallige werd gezien. Hoewel S in het verleden reeds aan ernstige schade is blootgesteld, gaf de minister bovendien aan dat er redenen waren om aan te nemen dat S bij terugkeer naar zijn land van herkomst niet hoefde te vrezen voor vervolging, of geen reëel risico liep op ernstige schade. Daarbij heeft de minister de verklaringen van S over diens uitreis uit Pakistan en zijn vlucht in essentie niet geloofwaardig geacht.
- 9 S heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle (Nederland), de verwijzende rechter. Deze rechter heeft bij tussenuitspraak van 13 augustus 2024 geoordeeld dat dit besluit onvoldoende was gemotiveerd en heeft de minister in de gelegenheid gesteld deze tekortkoming te verhelpen.
- 10 In het bijzonder was de rechter van oordeel dat de minister onvoldoende had gemotiveerd waarom hij de herkomst van S, de door S aangevoerde problemen met onder meer de autoriteiten na het verlies van zijn identiteitskaart en de problemen die deze stelde te hebben ondervonden vanwege zijn religieuze overtuiging niet geloofwaardig heeft geacht. Ten slotte heeft hij de minister verweten onvoldoende te hebben gemotiveerd waarom de problemen die S door zijn gedrag en positie in zijn wijk ondervond en die als geloofwaardig werden beschouwd, niet toelieten hem als afvallige aan te merken.
- 11 De minister heeft op 8 oktober 2024 een aanvullend besluit genomen. De verwijzende rechter is van oordeel dat ook de motivering in dat besluit niet afdoende is. Hij oordeelt voorts dat de verklaringen van S geloofwaardig zijn en dat hij op grond van die verklaringen internationale bescherming moet genieten.
- 12 Deze rechter wijst er echter op dat hij volgens de nationale rechtspraak niet bevoegd is om zelf uitspraak te doen over de geloofwaardigheid van het asielrelaas van S of over de beoordeling van de voorwaarden voor toekenning van internationale bescherming.

- 13 Zo preciseert de verwijzende rechter dat hij volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Nederland), wanneer hij oordeelt dat een besluit van de minister tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming onvoldoende is gemotiveerd wat betreft de geloofwaardigheid van het relaas ter ondersteuning van dat verzoek, zelf geen uitspraak kan doen over de geloofwaardigheid van dat relaas noch over dat verzoek, zodat hij zich ertoe dient te beperken dat besluit te vernietigen en de zaak voor een nieuwe beoordeling terug te verwijzen naar de minister.
- 14 De verwijzende rechter geeft aan dat hij twijfels heeft over de verenigbaarheid van deze nationale rechtspraak met richtlijn 2013/32.
- 15 Volgens hem kan uit de rechtspraak van het Hof worden afgeleid dat hij bevoegd is om een oordeel te geven over de geloofwaardigheid van het relaas van S en om zijn verzoek om internationale bescherming te beoordelen.
- 16 In deze omstandigheden heeft de rechtbank den Haag, zittingsplaats Zwolle, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
 - „1) Kan de rechtbank aan artikel 46, derde lid, van richtlijn 2013/32/EU, al dan niet in samenhang bezien met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de EU, dan wel aan enige andere bepaling of beginsel van EU-recht, de bevoegdheid ontlenen om een eigen oordeel over de geloofwaardigheid van een asielrelaas te geven, die in de plaats treedt van het oordeel dat de minister heeft gegeven?
 - 2) Kan de rechtbank aan een van voornoemde bepalingen de bevoegdheid ontlenen om aan de hand van de door de minister geloofwaardig geachte onderdelen van het asielrelaas en, zo het antwoord op vraag 1 bevestigend is, de onderdelen van het asielrelaas die de rechtbank daarenboven geloofwaardig acht, een inhoudelijk en definitief oordeel te geven over het verzoek om internationale bescherming? Mag de rechtbank daarbij haar eigen oordeel over de aannemelijkheid van de vrees voor vervolging of het reële risico op ernstige schade in de plaats stellen van dat van de minister, met name als de rechtbank zich tegen de achtergrond van beschikbare voor het publiek toegankelijke landeninformatie voldoende geïnformeerd acht om een dergelijk oordeel te geven?
 - 3) Kan de nationale rechtspraak, bijvoorbeeld op grond van de procedurele autonomie, de bevoegdheden als bedoeld onder vragen 1 en 2 inperken, in die zin dat die bevoegdheden alsnog exclusief aan de minister worden toebedeeld?
 - 4) Mag de rechtbank informatie die in beroep naar voren is gebracht, maar in de bestuurlijke fase nog niet beschikbaar was, betrekken bij het oordeel over de vraag of hij over genoeg informatie beschikt om een inhoudelijk oordeel te geven? Is daarbij relevant of partijen schriftelijk, dan wel ter zitting zich volledig over de feiten hebben kunnen uitlaten?”

Verordeningen 2024/1347 en 2024/1348

- 17 Zonder in de gestelde vragen formeel te hebben verwezen naar verordening (EU) 2024/1347 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die voor subsidiaire

bescherming in aanmerking komen, en voor de inhoud van de verleende bescherming, tot wijziging van richtlijn 2003/109/EG van de Raad en tot intrekking van richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad (PB L, 2024/1347 met rectificatie in PB L, 2025/90926) of verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van richtlijn 2013/32/EU (PB L, 2024/1348), heeft de verwijzende rechter het Hof verzocht deze verordeningen in de beantwoording van deze vragen te betrekken, aangezien hij deze mogelijk moet toepassen bij de behandeling van het hoofdgeding.

- 18 Er dient aan te worden herinnerd dat het Hof, in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, tot taak heeft de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe kan het Hof bepalingen van het Unierecht in aanmerking nemen waarnaar in de vraag van de verwijzende rechter niet wordt verwezen (zie arresten van 20 maart 1986, Tissier, 35/85, EU:C:1986:143, punt 9, en 1 augustus 2025, Alace en Canpelli, C-758/24 en C-759/24, EU:C:2025:591, punt 44).
- 19 Ten eerste moet evenwel worden opgemerkt dat verordening 2024/1347 krachtens artikel 42 ervan van toepassing is met ingang van 12 juni 2026.
- 20 Het staat dus niet vast dat de uitlegging van deze verordening voor de verwijzende rechter noodzakelijk is om uitspraak te doen in het hoofdgeding.
- 21 Ten tweede volgt uit artikel 79, leden 2 en 3, van verordening 2024/1348 dat deze verordening van toepassing is met ingang van 12 juni 2026 en dat die verordening van toepassing is op de procedure voor het verlenen van internationale bescherming met betrekking tot verzoeken die worden ingediend vanaf 12 juni 2026.
- 22 Hieruit volgt dat vóór die datum ingediende verzoeken om internationale bescherming, zoals die van S, onder richtlijn 2013/32 vallen.
- 23 In deze omstandigheden is het niet nodig om de verordeningen 2024/1347 en 2024/1348 uit te leggen.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 24 Met zijn eerste tot en met vierde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat die bepaling een rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming de bevoegdheid verleent om over de geloofwaardigheid van het ter staving van dat verzoek overgelegde relaas, over de aannemelijkheid van de vrees voor vervolging van de verzoeker of het reële risico voor hem op ernstige schade bij terugkeer naar zijn land van herkomst, alsmede over de gegrondheid van dat verzoek, rekening houdend met elementen die in de beroepsprocedure naar voren zijn gebracht, een bindende uitspraak te doen en of de lidstaten in voorkomend geval deze bevoegdheid mogen beperken, zodat alleen de beslissingsautoriteit in de zin van artikel 2, onder f), van deze richtlijn (hierna: „beslissingsautoriteit”) bevoegd is om verzoeken om internationale bescherming te beoordelen en een beslissing te nemen over de gegrondheid ervan.

- 25 In de eerste plaats zij opgemerkt dat richtlijn 2013/32 een onderscheid maakt tussen enerzijds de „beslissingsautoriteit”, die in artikel 2, onder f), wordt gedefinieerd als „elk semi-rechterlijk of administratief orgaan in een lidstaat dat met de behandeling van verzoeken om internationale bescherming is belast en bevoegd is daarover in eerste aanleg een beslissing te nemen”, en anderzijds de in artikel 46 bedoelde „rechterlijke instantie”. De procedure voor de beslissingsautoriteit wordt beheerst door hoofdstuk III van deze richtlijn („Procedures in eerste aanleg”), terwijl de procedure voor de rechterlijke instantie wordt geregeld in hoofdstuk V van deze richtlijn („Beroepsprocedures”), dat bestaat uit artikel 46 (zie arresten van 25 juli 2018, *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 103, en 16 juli 2020, *Addis*, C-517/17, EU:C:2020:579, punt 61).
- 26 Zoals voortvloeit uit overweging 34 van richtlijn 2013/32, moeten procedures betreffende het onderzoeken van de behoefte aan internationale bescherming het voor de bevoegde autoriteiten mogelijk maken verzoeken om internationale bescherming grondig te behandelen.
- 27 Ook moet worden benadrukt dat uit de overwegingen 16 en 22, artikel 4 en de algemene opzet van deze richtlijn blijkt dat de behandeling van een verzoek om internationale bescherming door een administratief of semi-rechterlijk orgaan dat beschikt over specifieke middelen en op dit gebied gespecialiseerd personeel een essentiële fase is in de bij deze richtlijn ingevoerde gemeenschappelijke procedures (zie arresten van 25 juli 2018, *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 116, en 16 juli 2020, *Addis*, C-517/17, EU:C:2020:579, punt 61).
- 28 Voorts zij eraan herinnerd dat de beoordeling die wordt geregeld in artikel 4 van richtlijn 2011/95, volgens welke bepaling de beslissingsautoriteit een beslissing moet nemen over het verzoek om internationale bescherming, in twee onderscheiden fasen verloopt. Bij de eerste fase moet de beslissingsautoriteit de feitelijke omstandigheden vaststellen die bewijselementen tot staving van dit verzoek kunnen vormen. Bij de tweede fase moet zij deze gegevens in rechte beoordelen, waarbij wordt beslist of in het licht van de feiten die een zaak kenmerken, is voldaan aan de materiële voorwaarden voor de toekenning van internationale bescherming (zie naar analogie arrest van 22 november 2012, *M.*, C-277/11, EU:C:2012:744, punt 64).
- 29 Het is juist dat de beoordeling van de geloofwaardigheid van het ter staving van een verzoek om internationale bescherming overgelegde relaas en de beoordeling of de vrees voor vervolging aannemelijk is dan wel of er een reëel risico op ernstige schade is, onder deze eerste fase en onder de beoordeling van de feiten vallen. Deze feitelijke beoordeling valt evenwel niet buiten de bevoegdheid van een rechter in eerste aanleg bij wie een beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming.
- 30 Artikel 46, lid 1, van richtlijn 2013/32 verleent aan personen die om internationale bescherming verzoeken immers een recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel bij een rechterlijke instantie tegen beslissingen die inzake dergelijke verzoeken zijn gegeven. In artikel 46, lid 3, van deze richtlijn is de omvang van dit recht afgebakend met de verduidelijking dat de lidstaten die aan deze richtlijn zijn gebonden, ervoor moeten zorgen dat de rechterlijke instantie waarbij tegen de beslissing inzake een verzoek om internationale bescherming wordt opgekomen, overgaat tot een „volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden, met inbegrip van, indien van toepassing, een onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming overeenkomstig richtlijn [2011/95]” (zie arresten van 25 juli 2018, *Alheto*, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 106, en 1 augustus 2025, *Alace en Canpelli*, C-758/24 en C-759/24, EU:C:2025:591, punt 76).

- 31 Met betrekking tot de omvang van dit recht heeft het Hof geoordeeld dat de bewoordingen „[ervoor] zorgen [...] dat een daadwerkelijk rechtsmiddel een volledig en ex nunc onderzoek van zowel de feitelijke als juridische gronden omvat”, aldus moeten worden uitgelegd dat de lidstaten krachtens deze bepaling verplicht zijn hun nationale recht zodanig in te richten dat de behandeling van de bedoelde beroepen een onderzoek, door de rechter, omvat van alle elementen feitelijk en rechtens aan de hand waarvan hij een geactualiseerde beoordeling van het specifieke geval kan maken (arresten van 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 110, en 1 augustus 2025, Alace en Canpelli, C-758/24 en C-759/24, EU:C:2025:591, punt 81).
- 32 In dit verband heeft het Hof om te beginnen verduidelijkt dat de term „ex nunc” de verplichting van de rechter benadrukt om een beoordeling te maken die in voorkomend geval rekening houdt met nieuwe elementen die aan het licht zijn gekomen nadat de aangevochten beslissing is vastgesteld (arresten van 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 111, en 1 augustus 2025, Alace en Canpelli, C-758/24 en C-759/24, EU:C:2025:591, punt 82).
- 33 Bij een dergelijke beoordeling kan het verzoek om internationale bescherming namelijk uitputtend worden behandeld zonder dat het dossier naar de beslissingsautoriteit hoeft te worden terugverwezen (arrest van 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 112).
- 34 Voorts heeft het Hof erop gewezen dat het woord „volledig” in artikel 46, lid 3, van deze richtlijn bevestigt dat de rechter zowel de elementen moet onderzoeken waarmee de beslissingsautoriteit rekening heeft gehouden of had kunnen houden als die welke zich hebben aangediend nadat deze autoriteit de beslissing heeft vastgesteld (arresten van 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 113, en 1 augustus 2025, Alace en Canpelli, C-758/24 en C-759/24, EU:C:2025:591, punt 83).
- 35 Hieruit volgt ten eerste dat overeenkomstig de in de punten 31 tot en met 33 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak van het Hof aan een nationale rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming de bevoegdheid toekomt om de feiten te beoordelen en een eigen, uitputtende en geactualiseerde beoordeling te verrichten van de bij hem aan de orde gestelde feiten.
- 36 Alleen het onderzoek van de feiten maakt het namelijk mogelijk om de geloofwaardigheid van het ter staving van een verzoek om internationale bescherming overgelegde relaas en de aannemelijkheid van de vrees voor vervolging of het reële risico op ernstige schade, die belangrijke onderdelen vormen van het onderzoek naar de behoefte aan deze bescherming, te beoordelen.
- 37 Ten tweede moet een rechter in eerste aanleg bij wie een beroep tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming is ingesteld, zowel de elementen onderzoeken waarmee de beslissingsautoriteit rekening heeft gehouden of had moeten houden als die welke zich hebben aangediend nadat deze autoriteit dit besluit heeft vastgesteld, zoals uit de punten 32 en 34 van het onderhavige arrest voortvloeit.
- 38 Dit betekent dat die rechter rekening mag houden met elementen die in beroep naar voren zijn gebracht, maar in de bestuurlijke fase nog niet beschikbaar waren.

- 39 Bovendien zou de behandeling van een verzoek om internationale bescherming aanzienlijk worden vertraagd indien een rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een dergelijk verzoek, het dossier naar de beslissingsautoriteit moet terugverwijzen opdat deze autoriteit met dergelijke elementen rekening houdt om te beslissen of de verzoeker behoefte heeft aan internationale bescherming.
- 40 De bevoegdheid van die rechter om rekening te houden met nieuwe gegevens waarover deze autoriteit geen uitspraak heeft gedaan, beantwoordt dus aan de doelstelling van richtlijn 2013/32, die in het bijzonder ertoe strekt dat „zo spoedig mogelijk een beslissing wordt genomen inzake verzoeken om internationale bescherming, onverminderd het uitvoeren van een behoorlijke en volledige behandeling”, zoals met name blijkt uit overweging 18 ervan (arresten van 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punten 111 en 112, en 4 oktober 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky, C-406/22, EU:C:2024:841, punten 78 en 88).
- 41 Wat de vraag betreft of de persoon die om internationale bescherming verzoekt en de beslissingsautoriteit de mogelijkheid moeten hebben om zich over deze nieuwe elementen uit te spreken, heeft het Hof uiteengezet dat de rechterlijke instantie de verzoeker de mogelijkheid moet bieden zich uit te spreken wanneer deze elementen voor hem een ongunstige invloed kunnen hebben, zoals voortvloeit uit artikel 47 van het Handvest (arrest van 25 juli 2018, Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, punt 114).
- 42 Overeenkomstig het beginsel van hoor en wederhoor moet deze rechter ook de beslissingsautoriteit in de gelegenheid stellen om haar opmerkingen over deze nieuwe elementen in te dienen.
- 43 Een dergelijke interpretatie is des te meer geboden daar die rechter met deze nieuwe elementen rekening moet houden om op uitputtende wijze uitspraak te kunnen doen over het verzoek om internationale bescherming.
- 44 Hieruit volgt dat een nationale rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit van de beslissingsautoriteit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, om te voldoen aan het in artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 neergelegde vereiste van een volledig en ex nunc onderzoek, bevoegd moet zijn om zijn eigen beoordeling van de feiten te maken, en rekening moet houden met nieuwe elementen die aan het licht zijn gekomen nadat het aangevochten besluit is vastgesteld, waarbij de partijen de gelegenheid moeten hebben om hun opmerkingen over die elementen in te dienen.
- 45 In de tweede plaats vloeit uit de rechtspraak van het Hof voort dat de Uniewetgever, door te bepalen dat de rechterlijke instantie die bevoegd is om uitspraak te doen op een rechtsmiddel tegen een beslissing tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming indien van toepassing „de behoefte aan internationale bescherming” van de verzoeker moet onderzoeken, met de vaststelling van artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 deze rechterlijke instantie, indien zij van oordeel is dat zij beschikt over alle daartoe noodzakelijke feitelijke en juridische gegevens, de bevoegdheid heeft willen verlenen om na afloop van een volledig en ex nunc onderzoek – dat wil zeggen een uitputtend en geactualiseerd onderzoek van deze gegevens – een bindende uitspraak te doen over de vraag of deze verzoeker voldoet aan de voorwaarden van richtlijn 2011/95 om internationale bescherming te krijgen (arrest van 29 juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punt 65).

- 46 Ten eerste volgt uit deze rechtspraak en uit de punten 31 tot en met 34 van het onderhavige arrest dat de wetgever in artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 heeft afgebakend hoe omvangrijk en intensief een nationale rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een beslissing van de beslissingsautoriteit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, de behoefte aan internationale bescherming van de verzoekers moet onderzoeken. Dit betekent dat de afbakening van de omvang en intensiteit van dit onderzoek niet onder de procedurele autonomie van de lidstaten valt. Bijgevolg kunnen de lidstaten de bevoegdheid van die rechterlijke instantie om uitspraak te doen over deze behoefte aan internationale bescherming niet beperken.
- 47 Dit wordt niet anders doordat de beslissingsautoriteit beter in staat en uitgerust zou zijn om verzoeken om internationale bescherming ten gronde te behandelen. Het is juist dat de behandeling van een dergelijk verzoek door deze autoriteit overeenkomstig de in punt 27 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte rechtspraak een essentiële fase is van de bij richtlijn 2013/32 ingevoerde gemeenschappelijke procedures. In het kader van het bij deze richtlijn ingestelde systeem is die autoriteit echter niet bij uitsluiting bevoegd om verzoeken om internationale bescherming te beoordelen en uitspraak te doen over de gegrondheid ervan, zoals met name blijkt uit de in punt 45 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak.
- 48 Evenzo vloeit uit voorgaande overwegingen voort dat een nationale rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit van de beslissingsautoriteit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming – anders dan de Nederlandse regering in haar opmerkingen stelt – een bevoegdheid heeft die verder gaat dan een „enigszins terughoudende toets” van het besluit van de beslissingsautoriteit. Bijgevolg kan die rechter niet verplicht zijn deze bevoegdheid „terughoudend” uit te oefenen, maar moet hij een volledig en ex nunc, dat wil zeggen uitputtend en geactualiseerd, onderzoek verrichten van de feitelijke en juridische elementen en van de behoefte aan internationale bescherming van de verzoeker.
- 49 Ten tweede is het juist dat artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 volgens de rechtspraak van het Hof uitsluitend op het „onderzoek” van het rechtsmiddel betrekking heeft en dus niet op het vervolg op een eventuele nietigverklaring van de beslissing waartegen het rechtsmiddel is ingesteld (arrest van 29 juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punt 54).
- 50 Uit de rechtspraak blijkt echter ook dat het verlenen van de bevoegdheid aan een dergelijke rechterlijke instantie om een bindende uitspraak te doen over de vraag of een verzoeker voldoet aan de voorwaarden van richtlijn 2011/95 om internationale bescherming te verkrijgen, betekent dat wanneer deze rechterlijke instantie na een uitputtend en geactualiseerd onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming van een verzoeker, op basis van alle relevante feitelijke en juridische gegevens een besluit van een administratieve autoriteit nietig verklaart en vaststelt dat aan deze verzoeker internationale bescherming moet worden verleend en vervolgens de zaak met het oog op een nieuwe beslissing naar deze administratieve autoriteit terugverwijst, die administratieve autoriteit de gevraagde internationale bescherming moet verlenen, tenzij er zich feitelijke of juridische gegevens aandienen die objectief een nieuwe geactualiseerde beoordeling vereisen. Evenzo moet deze rechter, indien die administratieve autoriteit vervolgens een andersluidende beslissing neemt zonder daarbij aan te tonen dat er sprake is van nieuwe elementen die een nieuwe beoordeling van de behoefte aan internationale bescherming van deze verzoeker rechtvaardigen, deze niet met zijn eerdere vonnis overeenstemmende beslissing wijzigen en zijn eigen beslissing inzake het verzoek om internationale bescherming daarvoor in de plaats stellen door indien nodig de nationale regeling die hem verbiedt aldus te handelen, buiten toepassing te laten (zie arrest van 29 juli 2019, Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, punten 66, 73, 75, 77 en 78).

- 51 In casu blijkt uit de toelichting van de verwijzende rechter dat hij van oordeel is dat hij over voldoende informatie beschikt om zelf de geloofwaardigheid te beoordelen van bepaalde elementen uit het relaas van deze persoon die om internationale bescherming verzoekt en van bepaalde gronden ter staving van dit verzoek. Hij geeft echter aan dat hij volgens de rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State niet bevoegd is om dergelijke beoordelingen te verrichten en zich ertoe moet beperken het in het hoofdgeding aan de orde zijnde besluit te vernietigen en vervolgens de zaak terug te verwijzen naar de minister voor een nieuwe behandeling van het verzoek om internationale bescherming.
- 52 In dit verband dient in herinnering te worden gebracht dat het vaste rechtspraak is dat de nationale rechter bij de toepassing van het interne recht dit zo veel mogelijk moet uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de betrokken richtlijn teneinde het daarmee beoogde resultaat te bereiken en aldus te voldoen aan artikel 288, derde alinea, VWEU (arrest van 6 november 2018, Bauer en Willmeroth, C-569/16 en C-570/16, EU:C:2018:871, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 53 Het beginsel van richtlijnconforme uitlegging vereist dat de nationale rechter binnen zijn bevoegdheden, met inachtneming van het gehele interne recht en onder toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, al het mogelijke doet om de volle werking van de betrokken richtlijn te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling (arrest van 6 november 2018, Bauer en Willmeroth, C-569/16 en C-570/16, EU:C:2018:871, punt 67 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 54 Zoals het Hof heeft geoordeeld houdt het vereiste van een dergelijke Unierechtconforme uitlegging met name in dat de nationale rechterlijke instanties verplicht zijn om in voorkomend geval vaste rechtspraak te wijzigen wanneer deze berust op een met de doelstellingen van een richtlijn onverenigbare uitlegging van het nationale recht. Bijgevolg kan een nationale rechterlijke instantie met name niet op goede gronden oordelen dat zij de betrokken nationale bepaling niet in overeenstemming met het Unierecht kan uitleggen op de enkele grond dat deze bepaling tot dan toe steeds is uitgelegd op een wijze die onverenigbaar is met het Unierecht (arrest van 17 april 2018, Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, punten 72 en 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 55 Zou een dergelijke conforme uitlegging echter onmogelijk blijken te zijn, dan heeft het Hof benadrukt dat de rechter die bevoegd is om het Unierecht toe te passen, de nationale wettelijke bepalingen die de volle werking van Unieregels met directe werking, zoals artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, zouden kunnen beletten, buiten toepassing moet laten (arrest van 3 april 2025, Barouk, C-283/24, EU:C:2025:236, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 56 Tot slot doet de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen tegen de beslissing van een nationale rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit van de beslissingsautoriteit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming, niet aan de voorgaande overwegingen af.
- 57 Volgens artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32 heeft het daadwerkelijk rechtsmiddel waarin lidstaten moeten voorzien „tenminste [betrekking op] beroepsprocedures voor een rechterlijke instantie van eerste aanleg”. Deze bepaling verplicht de lidstaten dus om in een dergelijk

rechtsmiddel te voorzien, maar laat hun de mogelijkheid om een procedure in hoger beroep of cassatie in te voeren, zonder dat het in die bepaling bedoelde onderzoek verschillende kenmerken heeft naargelang de lidstaten al of niet van deze mogelijkheid gebruikmaken.

- 58 Gelet op een en ander moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat ten eerste die bepaling een rechter in eerste aanleg bij wie beroep is ingesteld tegen een besluit tot afwijzing van een verzoek om internationale bescherming de bevoegdheid verleent om een bindende uitspraak te doen over de geloofwaardigheid van het ter staving van dat verzoek overgelegde relaas, over de aannemelijkheid van de vrees voor vervolging van verzoeker of het reële risico voor hem op ernstige schade bij terugkeer naar zijn land van herkomst, alsmede over de gegrondheid van dat verzoek, rekening houdend met alle elementen die in de beroepsprocedure naar voren zijn gebracht, en ten tweede de lidstaten deze bevoegdheid niet mogen beperken.

Kosten

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

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 46, lid 3, van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

moet aldus worden uitgelegd dat

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

Jürimäe

Lenaerts

Schalin

Gavalec

Csehi

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 4 juni 2026.

De griffier

A. Calot Escobar

De kamerpresident

K. Jürimäe