



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

Y. BOT

van 24 januari 2019¹

Zaak C-720/17

Mohammed Bilali

tegen

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

[verzoek van het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Ruimte van vrijheid, veiligheid en recht – Richtlijn 2011/95/EU – Normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten – Subsidiare bescherming – Artikel 19 – Intrekking van de subsidiairebeschermingsstatus – Reikwijdte van de gronden – Nationale wettelijke regeling die voorziet in intrekking van de status wegens een vergissing van het overheidsbestuur ten aanzien van de feitelijke omstandigheden – Toelaatbaarheid – Nietigverklaring van de handeling houdende verlening van de subsidiairebeschermingsstatus – Procedurele autonomie van de lidstaten – Gelijkwaardigheidsbeginsel en doeltreffendheidsbeginsel”

I. Inleiding

1. Mag een bevoegde nationale autoriteit zich baseren op artikel 19 van richtlijn 2011/95/EU² om de aan een staatloze verleende subsidiairebeschermingsstatus in te trekken wegens een onjuiste beoordeling van de behoefte aan internationale bescherming, waarvoor alleen de bevoegde nationale autoriteit verantwoordelijkheid treft?
2. Dit is in wezen het voorwerp van de door het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) voorgelegde prejudiciële vraag.
3. Deze vraag is gerezen in het kader van een geding tussen Mohammed Bilali, die zich voordoet als staatloze, en het Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (federale dienst voor vreemdelingen en asiel, Oostenrijk; hierna: „BFA”) in verband met de beslissing van laatstgenoemde om de aan Bilali verleende subsidiairebeschermingsstatus ambtshalve in te trekken wegens onjuiste vaststelling van zijn land van herkomst.

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² Richtlijn 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).

4. Het gaat om een nooit eerder gestelde vraag en met het antwoord van het Hof kan een einde worden gemaakt aan de onduidelijkheid in de nationale praktijken, die het laatst gepubliceerde verslag van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken³ duidelijk in het licht heeft gesteld⁴.

5. De behandeling van de voorgelegde vraag vergt in de eerste plaats een analyse van de betekenis en draagwijdte van artikel 19 van richtlijn 2011/95, dat een uitputtende opsomming bevat van de gronden waarop de lidstaten de subsidiairebeschermingsstatus kunnen of moeten intrekken. Aan het eind van die behandeling zal ik tot de conclusie komen dat dit artikel in de weg staat aan de intrekking van deze status in een situatie als aan de orde in de onderhavige zaak, waarin de betrokkene, wegens een door de bevoegde nationale autoriteit begane vergissing, die bescherming ten onrechte heeft genoten.

6. Bij de behandeling van de voorgelegde vraag zal in de tweede plaats het voorwerp en de aard van het besluit moeten worden verduidelijkt, dat de bevoegde nationale autoriteit in die omstandigheden moet nemen.

7. Dienaangaande zal ik uitleggen dat in een situatie als aan de orde in onderhavige zaak, waarin het besluit houdende verlening van de subsidiairebeschermingsstatus in strijd met de rechtsregels en in het bijzonder in strijd met de vereiste toekenningscriteria is genomen en die schending een beslissende invloed heeft gehad op de uitkomst van het onderzoek van het verzoek om internationale bescherming, de subsidiairebeschermingsstatus moet worden ingetrokken. Deze oplossing biedt immers het dubbele voordeel dat de zeer strikte bepalingen van het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951, zoals aangevuld bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen van 31 januari 1967⁵, niet in ruime zin hoeven te worden uitgelegd, met dien verstande dat in alle procedurele waarborgen moet voorzien zijn en dat de vereiste billijkheid ten aanzien van iemand die geen enkele verantwoordelijkheid draagt voor de door het overheidsbestuur begane vergissing, volstrekt moet worden geëerbiedigd. Dit is ook de aangewezen oplossing om de integriteit van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te waarborgen, omdat elke ontrecte erkenning moet worden gecorrigeerd om ervoor te zorgen dat internationale bescherming alleen wordt verleend aan personen die daaraan werkelijk behoefte hebben.

8. Aangezien het Unierecht geen specifieke bepaling bevat inzake de geldende procedurele voorschriften en voorwaarden voor de intrekking van de subsidiairebeschermingsstatus wegens een door het overheidsbestuur begane vergissing, zal ik uitleggen dat die regels, op grond van het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten, onder het nationale recht vallen, op voorwaarde evenwel dat het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel geëerbiedigd worden.

3 Zie verordening (EU) nr. 439/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 2010 tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (PB 2010, L 132, blz. 11).

4 Zie de juridische analyse uit 2018 met als titel „Ending international protection: Articles 11, 14, 16 and 19 Qualification Directive (2011/95/EU)” [einde van de internationale bescherming: artikelen 11, 14, 16 en 19 van de kwalificatierichtlijn (2011/95/EU)] (inzonderheid hoofdstuk 4.1.3, blz. 35).

5 Hierna: „Verdrag van Genève”.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

1. Richtlijn 2011/95

9. De bepalingen van hoofdstuk V van richtlijn 2011/95, met als opschrift „Voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming”, alsook die van hoofdstuk VI van deze richtlijn, met het opschrift „Subsidiairebeschermingsstatus”, zijn zo geformuleerd dat alleen personen die aan de specifiek vereiste materiële voorwaarden voldoen, in aanmerking komen voor de internationalebeschermingsstatus en de daaraan verbonden rechten.

10. Hoofdstuk V van richtlijn 2011/95 bevat de artikelen 15 tot en met 17. In artikel 15 van deze richtlijn wordt „[e]rnstige schade” gedefinieerd, terwijl artikel 16 ziet op een clausule met als opschrift „Beëindiging”, die bepaalt:

„1. Een onderdaan van een derde land of staatloze komt niet meer in aanmerking voor subsidiaire bescherming wanneer de omstandigheden op grond waarvan de subsidiaire bescherming is verleend, niet langer bestaan, of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is.

2. Bij de toepassing van lid 1 nemen de lidstaten in aanmerking of de wijziging in de omstandigheden zo ingrijpend en niet-voorbijgaand is dat de persoon die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming niet langer een reëel risico op ernstige schade loopt.

[...]”

11. Artikel 17 van richtlijn 2011/95 bevat op zijn beurt een „uitsluitingsclausule”. Dit artikel luidt als volgt:

„1. Een onderdaan van een derde land of staatloze wordt uitgesloten van subsidiaire bescherming wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat:

- a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft gepleegd, zoals gedefinieerd in de internationale instrumenten waarmee wordt beoogd regelingen te treffen ten aanzien van dergelijke misdrijven;
- b) hij een ernstig misdrijf heeft gepleegd;
- c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties als vervat in de preambule en de artikelen 1 en 2 van het Handvest van de Verenigde Naties;
- d) hij een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt.

2. Lid 1 is van toepassing op personen die aanzetten tot of anderszins deelnemen aan de daar genoemde misdrijven of daden.

3. De lidstaten mogen een onderdaan van een derde land of staatloze van subsidiaire bescherming uitsluiten, indien hij, voordat hij tot de betrokken lidstaat werd toegelaten, een of meer andere dan de in lid 1 bedoelde misdrijven heeft gepleegd die strafbaar zouden zijn met gevangenisstraf indien zij in de betrokken lidstaat waren gepleegd, en indien hij zijn land van herkomst alleen heeft verlaten om straffen als gevolg van deze misdrijven te ontlopen.”

12. In hoofdstuk VI van deze richtlijn legt artikel 18 de voorwaarden voor „[v]erlening van de subsidiairebeschermingsstatus” vast. Het luidt als volgt:

„De lidstaten verlenen de subsidiairebeschermingsstatus aan een onderdaan van een derde land of staatloze die overeenkomstig de hoofdstukken II en V in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming.”

13. Artikel 19 van richtlijn 2011/95, ten aanzien waarvan in casu om uitlegging wordt gevraagd, bepaalt daarentegen de omstandigheden waarin de lidstaten die status moeten intrekken of beëindigen of weigeren die te verlengen. Het luidt als volgt:

„1. Met betrekking tot verzoeken om internationale bescherming die zijn ingediend na de inwerkingtreding van richtlijn 2004/83/EG^[6], trekken de lidstaten de door een regerings-, administratieve, rechterlijke of quasi-rechterlijke instantie verleende subsidiairebeschermingsstatus van een onderdaan van een derde land of een staatloze in, beëindigen zij deze of weigeren zij deze te verlengen indien hij volgens de criteria van artikel 16 niet langer in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming.

2. De lidstaten kunnen de door een regerings-, administratieve, rechterlijke of quasi-rechterlijke instantie verleende subsidiairebeschermingsstatus van een onderdaan van een derde land of een staatloze intrekken, beëindigen of weigeren te verlengen indien hij, nadat hem de subsidiairebeschermingsstatus was verleend, had moeten worden uitgesloten van subsidiaire bescherming overeenkomstig artikel 17, lid 3.

3. De lidstaten trekken de subsidiairebeschermingsstatus van een onderdaan van een derde land of staatloze in, beëindigen deze of weigeren deze te verlengen indien:

- a) hij, nadat hem de subsidiairebeschermingsstatus is verleend, op grond van artikel 17, leden 1 en 2, van subsidiaire bescherming uitgesloten is of had moeten zijn;
- b) hij feiten verkeerd heeft weergegeven of heeft achtergehouden, of valse documenten heeft gebruikt, en dit doorslaggevend is geweest voor de verlening van de subsidiairebeschermingsstatus.

4. Onverminderd de plicht, uit hoofde van artikel 4, lid 1, van de onderdaan van een derde land of staatloze om melding te maken van alle relevante feiten en alle relevante documenten waarover hij beschikt over te leggen, toont de lidstaat die de subsidiairebeschermingsstatus heeft verleend per geval aan dat de betrokken persoon niet of niet langer in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming, overeenkomstig de leden 1, 2 en 3.”

⁶ Richtlijn van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PB 2004, L 304, blz. 12).

2. Richtlijn 2013/32

14. Bij richtlijn 2013/32/EU⁷ worden volgens artikel 1 ervan de gemeenschappelijke procedures voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming overeenkomstig richtlijn 2011/95 vastgesteld.

15. Artikel 2, onder o), van richtlijn 2013/32 bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

o) ‚intrekking van internationale bescherming’: de beslissing van een bevoegde autoriteit om iemands vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus overeenkomstig richtlijn [2011/95] in te trekken, te beëindigen dan wel de verlenging ervan te weigeren;”

16. Artikel 44 in hoofdstuk IV, „Procedures voor de intrekking van de internationale bescherming”, van richtlijn 2013/32 luidt als volgt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat een onderzoek om de internationale bescherming van een bepaalde persoon in te trekken, kan beginnen wanneer er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn waaruit blijkt dat er redenen zijn om de geldigheid van de internationale bescherming opnieuw te onderzoeken.”

17. Artikel 45 van deze richtlijn vermeldt de waarborgen die de betrokken persoon geniet wanneer de bevoegde nationale autoriteit overweegt de hem verleende internationale bescherming overeenkomstig de artikelen 14 en 19 van richtlijn 2011/95 in te trekken.

B. Oostenrijks recht

18. § 8 van het Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (Oostenrijkse federale wet inzake de verlening van asiel)⁸ van 16 augustus 2005 bepaalt:

„(1) De status van subsidiair beschermde dient te worden toegekend aan een vreemdeling

1. die in Oostenrijk een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, wanneer dit verzoek ten aanzien van de verlening van de status van asielgerechtigde is afgewezen [...]

[...]

(6) Indien het land van herkomst van de asielzoeker niet kan worden vastgesteld, dient het verzoek om internationale bescherming met betrekking tot de status van subsidiair beschermde te worden afgewezen. In dit geval dient een terugkeerbesluit te worden genomen, wanneer dit overeenkomstig § 9, leden 1 en 2, [van het Bundesgesetz, mit dem die allgemeinen Bestimmungen über das Verfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zur Gewährung von internationalem Schutz, Erteilung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen, Abschiebung, Duldung und zur Erlassung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen sowie zur Ausstellung von österreichischen Dokumenten für Fremde geregelt werden (federale wet waarbij de algemene bepalingen inzake de procedure voor het federaal bureau voor vreemdelingenzaken en asiel ten behoeve van de verlening

⁷ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning of intrekking van internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60).

⁸ BGBl. I, 100/2005; hierna: „AsylG 2005”.

van internationale bescherming, de afgifte van verblijfstitels om gegronde redenen, de uitzetting, het gedogen, de vaststelling van maatregelen ter beëindiging van het verblijf en de afgifte van Oostenrijkse documenten voor vreemdelingen worden geregeld); wet inzake de procedure voor het BFA⁹ van 16 augustus 2012,] niet ongeoorloofd is.

[...]”

19. § 9 AsylG 2005 bepaalt:

„(1) De aan een vreemdeling verleende status van subsidiair beschermde dient ambtshalve te worden ingetrokken wanneer

1. de voorwaarden voor verlening van de status van subsidiair beschermde (§ 8, lid 1) niet of niet langer vervuld zijn;

[...]

(2) Indien de status van subsidiair beschermde niet van in het begin wegens de in lid 1 vermelde gronden moet worden ingetrokken, dan dient een intrekking eveneens te geschieden wanneer

1. er sprake is van een van de in artikel 1, afdeling F, van het [Verdrag van Genève] genoemde redenen;
2. de vreemdeling een gevaar vormt voor de samenleving of de veiligheid van de Republiek Oostenrijk of
3. de vreemdeling door een nationale rechter in laatste aanleg is veroordeeld wegens een misdrijf. [...]

[...]”

III. Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vraag

20. Bilali, die naar eigen zeggen staatloos is, heeft op 27 oktober 2009 een verzoek om internationale bescherming bij het BFA ingediend.

21. Overwegende dat Bilali's herkomstland Algerije was, heeft het BFA dit verzoek bij besluit van 15 maart 2010 afgewezen en daarenboven de uitzetting van de betrokkene naar dat land bevolen. Bij arrest van 8 april 2010 heeft het Asylgerichtshof (rechter voor asielzaken, Oostenrijk) het besluit tot afwijzing van het verzoek om internationale bescherming nietig verklaard en de zaak voor nieuwe behandeling naar het BFA terugverwezen.

22. Bij besluit van 27 oktober 2010 wees het BFA het verzoek van de betrokkene tot verlening van de vluchtelingenstatus af, maar werd hem niettemin de subsidiairebeschermingsstatus verleend. Blijkens dit besluit stond de identiteit van de betrokkene niet vast en was hij „waarschijnlijk Algerijns onderdaan”.

23. De betrokkene heeft beroep ingesteld tegen het besluit tot afwijzing van zijn verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus. Het besluit waarbij hem de subsidiairebeschermingsstatus is verleend, was ondertussen definitief geworden.

⁹ BGBl. I, 87/2012.

24. Bij arrest van 16 juli 2012 vernietigde het Asylgerichtshof andermaal het besluit tot afwijzing van zijn verzoek om toekenning van de vluchtelingenstatus, met name op grond dat het besluit, wat betreft het herkomstland van de betrokkene, slechts veronderstellingen bevatte. Het Asylgerichtshof wees de zaak opnieuw voor nieuwe behandeling naar het BFA terug.

25. Het BFA kwam, in het kader van deze nieuwe behandeling en na de antwoorden van de Staatendokumentation (Oostenrijks informatieportaal betreffende landen van herkomst), tot de conclusie dat de betrokkene geen aanspraak kon maken op de Algerijnse nationaliteit, maar wegens zijn afstamming wel aanspraak kon maken op de Marokkaanse en Mauritaanse nationaliteit.

26. Bijgevolg wees het BFA, bij besluit van 24 oktober 2012¹⁰, het verzoek van de betrokkene om toekenning van de vluchtelingenstatus af. Na te hebben vastgesteld dat „de voorwaarden voor verlening van subsidiaire bescherming nooit vervuld zijn geweest” en gebaseerd waren „op de onjuiste veronderstelling” dat Algerije het land van herkomst van de betrokkene was, trok het BFA daarenboven de hem op 27 oktober 2010 verleende subsidiairebeschermingsstatus en de hem uit hoofde van die status verleende tijdelijke verblijfsvergunning ambtshalve in. Ten slotte wees het BFA het door de betrokkene ingediende verzoek om toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus met betrekking tot Marokko als land van herkomst af en gelastte het de uitzetting van de betrokkene naar dat land.

27. De betrokkene heeft beroep ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk), wat louter de nietigverklaring van het besluit waarbij zijn uitzetting werd gelast, opleverde.

28. Tegen deze achtergrond heeft de betrokkene buitengewoon beroep in *Revision* bij het Verwaltungsgerichtshof ingesteld.

29. Het Verwaltungsgerichtshof heeft twijfels over de uitlegging van artikel 19 van richtlijn 2011/95, waarin wordt bepaald in welke gevallen de subsidiairebeschermingsstatus kan worden ingetrokken.

30. Daarop heeft het Verwaltungsgerichtshof beslist de behandeling van de zaak te schorsen en de volgende prejudiciële vraag aan het Hof voorgelegd:

„Verzetten de Unierechtelijke bepalingen, inzonderheid artikel 19, lid 3, van richtlijn 2011/95, zich tegen een nationale bepaling van een lidstaat [...], op grond waarvan de status van subsidiair beschermde kan worden ingetrokken zonder dat de feitelijke omstandigheden op grond waarvan de status is verleend, zijn veranderd, maar enkel de kennis van die feitelijke omstandigheden, waarover de autoriteiten beschikken, is gewijzigd, en daarbij noch het verkeerd weergeven noch het achterhouden van feiten door de onderdaan van het derde land of de staatloze doorslaggevend is geweest voor de verlening van [die status]?”

31. Verzoeker, de Oostenrijkse, de Hongaarse, de Nederlandse en de Poolse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk, alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

IV. Opmerkingen vooraf

32. Alvorens de vraag van de verwijzende rechter aan het Hof te onderzoeken, is het van wezenlijk belang die vraag en in het bijzonder de daarin vermelde rechtsnormen en de grond waarop het litigieuze besluit berust, nader toe te lichten. Die grond heeft daadwerkelijk gevolgen voor de aard van dit besluit en de toepasbaarheid van richtlijn 2011/95.

¹⁰ Hierna: „litigieus besluit”.

33. Wat ten eerste de rechtsnormen betreft ten aanzien waarvan hier om uitlegging wordt gevraagd, wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen onder welke voorwaarden een lidstaat de subsidiairebeschermingsstatus, gelet op de „Unierechtelijke bepalingen” en met name artikel 19, lid 3, van richtlijn 2011/95, kan intrekken. Uit de manier waarop de verwijzingsbeslissing is verwoord, maak ik op dat het Verwaltungsgerichtshof meer bepaald verwijst naar artikel 19, lid 3, onder b), van deze richtlijn, dat voorziet in de intrekking van de subsidiairebeschermingsstatus wegens frauduleus gedrag van de betrokkene. Dienaangaande is de verwijzende rechter van oordeel dat het in deze bepaling bedoelde geval zich a priori niet uitstrekt tot het geval waarin de intrekking van de subsidiairebeschermingsstatus wordt uitgesproken op grond dat het onderzoek nieuwe gegevens heeft opgeleverd, maar zonder dat de betrokkene fraude heeft gepleegd.

34. Bovendien stel ik op basis van de lezing van de verwijzingsbeslissing vast dat de verwijzende rechter ook – en vooral – een uitlegging van artikel 19, lid 1, van richtlijn 2011/95 wenst te verkrijgen, volgens hetwelk die status wordt ingetrokken wegens toepassing van de beëindigingsclausule van artikel 16 van deze richtlijn. Hij vraagt zich namelijk af of het in artikel 19, lid 1, van die richtlijn bedoelde geval zich niet kan uitstrekken tot het geval waarin de betrokkene niet langer in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming omdat „de kennis van de feitelijke omstandigheden, waarover de autoriteiten beschikken, is gewijzigd”.

35. Wat ten tweede de grond betreft waarop het litigieuze besluit is gebaseerd, blijkt uit de formulering van de prejudiciële vraag weliswaar dat de aan de betrokkene verleende status is ingetrokken omdat „de stand van de kennis” van het BFA is gewijzigd, maar in werkelijkheid volgt uit de verwijzingsbeslissing en uit de stukken in het dossier van de nationale rechter waarover het Hof beschikt, overduidelijk dat die wijziging niet het gevolg is van nieuwe elementen of feiten, maar van grondigere onderzoeksmaatregelen die het BFA had genomen om de tekortkomingen van zijn eerste onderzoek te verhelpen en om de „vergissing” en de „onjuiste veronderstelling”, waarvan het in verband met het herkomstland blijkt had gegeven, recht te zetten.¹¹

36. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dus dat het BFA, wegens de ontoereikende of ongeschikte onderzoeken die het heeft verricht, de nationaliteit van de betrokkene niet correct heeft kunnen vaststellen, waardoor de feiten dus pas na de vaststelling van het besluit bekend zijn geraakt. Zoals de verwijzende rechter opmerkt, „waren de voorwaarden voor toekenning van subsidiaire bescherming *nooit* vervuld”.¹² In de voorliggende zaak staat het dus vast dat het BFA die status reeds bij aanvang van de procedure niet aan de betrokkene had mogen verlenen, aangezien hij, gelet op zijn land van herkomst, niet voor deze internationale bescherming in aanmerking kwam.

37. Gelet op deze elementen ben ik bijgevolg van mening dat de verwijzende rechter met zijn vraag aan het Hof in wezen wenst te vernemen of het Unierecht en met name artikel 19, lid 1 en lid 3, onder b), van richtlijn 2011/95, aldus moeten worden uitgelegd dat een lidstaat de subsidiairebeschermingsstatus kan intrekken wanneer de bevoegde nationale autoriteit een uitsluitend aan haar toe te schrijven vergissing heeft begaan ten aanzien van de omstandigheden op grond waarvan die bescherming is verleend.

¹¹ Zie met name punten 7, 20 en 22 van de verwijzingsbeslissing.

¹² Cursivering van mij.

V. Beoordeling

38. Het antwoord op de prejudiciële vraag valt naar mijn mening uiteen in twee onderdelen. In de eerste plaats is het van belang de redenen uiteen te zetten waarom artikel 19 van richtlijn 2011/95, gelet op de betekenis en de strekking ervan, zich verzet tegen de intrekking van de subsidiairebeschermingsstatus wegens een beoordelingsfout van de bevoegde nationale autoriteit met betrekking tot de omstandigheden op grond waarvan die bescherming is verleend. In de tweede plaats dient te worden onderzocht welk type besluit moet worden vastgesteld in een situatie als die welke in deze zaak aan de orde is, alsook welke juridische regeling daarop van toepassing is.

A. Toepassingsbereik van de intrekkingprocedure waarin artikel 19 van richtlijn 2011/95 voorziet

39. Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel berust op een omvattend geheel van regels die op het niveau van de Unie zijn geharmoniseerd. Overeenkomstig artikel 78, lid 1, VWEU en artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie stoelt dit stelsel op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève, dat de „hoeksteen” van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen vormt.¹³

40. Zo heeft richtlijn 2011/95 tot doel de bevoegde nationale autoriteiten voor te lichten bij de toepassing van het Verdrag van Genève op basis van gemeenschappelijke begrippen en criteria voor de toekenning en intrekking van internationale bescherming.¹⁴

41. Volgens vaste rechtspraak moeten de bepalingen van richtlijn 2011/95 dus niet alleen worden uitgelegd in het licht van de algehele systematiek en de doelstelling van die richtlijn, maar ook met inachtneming van het Verdrag van Genève¹⁵, waarbij overleg met de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen¹⁶ hier een bron van waardevol advies vormt¹⁷.

42. De regels over de intrekking van internationale bescherming in het kader van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel zijn dus in de allereerste plaats gebaseerd op de in het Verdrag van Genève neergelegde beginselen in verband met beëindiging en uitsluiting van internationale bescherming. Aangezien het Verdrag van Genève niet voorziet in procedurele mechanismen om die bescherming te kunnen intrekken, berusten deze regels in de tweede plaats op de procedures waarvan de aard nader wordt toegelicht in de artikelen 14 en 19 van richtlijn 2011/95 en waarvan de modaliteiten onder de artikelen 44 en 45 van richtlijn 2013/32 vallen.

1. Gronden waarop de intrekking van internationale bescherming berust

43. Bij artikel 19 van richtlijn 2011/95 worden de procedurele mechanismen vastgesteld om te verzekeren dat de intrekking¹⁸ van de subsidiairebeschermingsstatus geschiedt met inachtneming van het Verdrag van Genève. Dit artikel bevat een uitputtende opsomming van de gronden waarop de lidstaten deze status mogen of moeten intrekken, dan wel beëindigen of weigeren deze te verlengen.

44. Deze gronden vloeien voort uit de beëindigingsclausules in artikel 1, afdeling C, van het Verdrag van Genève en uit de uitsluitingsclausules in artikel 1, afdelingen D tot en met F, van dit verdrag.

¹³ Zie overwegingen 3 en 4 van richtlijn 2011/95.

¹⁴ Zie overwegingen 23 en 24 van richtlijn 2011/95.

¹⁵ Zie naar analogie arrest van 31 januari 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, punten 41 en 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁶ Hierna: „UNHCR”.

¹⁷ Zie overweging 22 van richtlijn 2011/95.

¹⁸ Ik gebruik het begrip „intrekking van internationale bescherming” dusdanig om in overeenstemming te zijn met de definitie die de Uniewetgever hanteert in artikel 2, onder o), van richtlijn 2013/32, waarbij dit begrip verwijst naar de verschillende procedures waarin artikel 19 van richtlijn 2011/95 voorziet, namelijk „intrekking”, „beëindiging” of „weigering tot verlenging” van de subsidiairebeschermingsstatus.

45. Overeenkomstig de richtsnoeren van de UNHCR zijn deze clausules uitputtend opgesomd en dienen zij strikt te worden uitgelegd aangezien met de beëindiging en de uitsluiting van de hoedanigheid van persoon die in aanmerking komt voor internationale bescherming een einde wordt gemaakt aan die bescherming en de daaraan verbonden rechten. Met uitzondering van de in artikel 1, afdelingen C tot en met F, van het Verdrag van Genève uitdrukkelijk vermelde clausules, kan dus geen enkele clausule worden ingeroepen ter rechtvaardiging van het feit dat de internationale bescherming niet langer nodig is.¹⁹

46. De Uniewetgever heeft die clausules in het Unierecht omgezet in de artikelen 11 en 12 van richtlijn 2011/95, waarin de gronden voor beëindiging en die voor uitsluiting van de hoedanigheid van vluchteling uitdrukkelijk zijn vastgelegd.

47. Aangezien het Unierecht in een subsidiaire vorm van internationale bescherming voorziet, heeft de Uniewetgever in de artikelen 16 en 17 van richtlijn 2011/95 ook voorzien in gronden voor beëindiging en uitsluiting van de hoedanigheid van persoon die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming, die identiek zijn aan de gronden in artikel 11, lid 1, onder e) en f), en lid 2, en in artikel 12, leden 2 en 3, van deze richtlijn.

48. Aangezien de Uniewetgever streeft naar samenhang en overeenstemming tussen beide vormen van internationale bescherming²⁰, moeten de gronden waarop de intrekking van de subsidiaire bescherming berust tevens worden uitgelegd in het licht van het Verdrag van Genève. Bijgevolg moeten de gronden op basis waarvan een lidstaat de subsidiairebeschermingsstatus kan of moet intrekken, strikt worden uitgelegd in overeenstemming met dit verdrag.

49. Zoals ik zal vaststellen, geeft geen van de door de Uniewetgever in artikel 19 van richtlijn 2011/95 genoemde gronden een lidstaat de bevoegdheid om de internationalebeschermingsstatus om een andere reden in te trekken dan die welke door deze wetgever uitdrukkelijk en limitatief in deze bepaling zijn vermeld, met name in geval van een vergissing waarvoor uitsluitend zijn bestuurslichamen verantwoordelijk zijn.

50. In de eerste plaats kan de subsidiairebeschermingsstatus op grond van artikel 19, lid 1, van richtlijn 2011/95 worden ingetrokken indien de betrokkene volgens de criteria van artikel 16 van deze richtlijn niet langer in aanmerking komt voor internationale bescherming.

51. Ik herinner eraan dat artikel 16, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„Een onderdaan van een derde land of staatloze komt niet meer in aanmerking voor subsidiaire bescherming wanneer de omstandigheden op grond waarvan subsidiaire bescherming is verleend, niet langer bestaan, of zodanig zijn gewijzigd dat deze bescherming niet langer nodig is.”

52. Met deze bepaling worden de vijfde en zesde beëindigingsclausule uit artikel 1, afdeling C, van het Verdrag van Genève in het Unierecht opgenomen.

19 Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (handboek van de UNHCR van de toe te passen procedures en criteria ter bepaling van de status van vluchteling volgens het Verdrag van 1951 en het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen) (punten 116 en 117). Zie ook, aangaande de uitlegging van de beëindigingsclausule, Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees (the „Ceased Circumstances” Clauses) [richtsnoeren van de UNHCR inzake de internationale bescherming: Beëindiging van de status van vluchtelingen in de context van artikel 1, afdeling C, punten 5 en 6, van het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen (clausules inzake „de omstandigheden die hebben opgehouden te bestaan”)].

20 In het kader van richtlijn 2011/95 stelt de Uniewetgever één procedure voor het onderzoek van de behoefte aan internationale bescherming in en tracht hij de bestaande verschillen tussen de rechten van vluchtelingen en die van personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming weg te werken.

53. Voorts preciseert artikel 16, lid 2, van richtlijn 2011/95 dat de lidstaten „[b]ij de toepassing van lid 1 [...] in aanmerking [nemen] of de wijziging in de omstandigheden zo ingrijpend en niet-voorbijgaand is dat de persoon die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming niet langer een reëel risico op ernstige schade loopt”.

54. In de onderhavige zaak geeft de verwijzende rechter een ruime uitlegging aan het begrip „omstandigheden” daar hij van oordeel is dat het in artikel 19, lid 1, van die richtlijn bedoelde geval zich kan uitstrekken tot het geval waarin de betrokkene niet langer in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming omdat „de kennis van de feitelijke omstandigheden, waarover de autoriteiten beschikken, is gewijzigd”.

55. Deze uitlegging dient meteen te worden afgewezen aangezien zij indruist tegen de zeer strikte uitlegging van de beëindigingsclausules in artikel 1, afdeling C, van het Verdrag van Genève.

56. Zoals de UNHCR uitdrukkelijk in zijn richtsnoeren²¹ heeft opgemerkt, bevatten „[d]e beëindigingsclausules [...] negatieve voorwaarden die uitputtend zijn opgesomd. Deze clausules moeten dus strikt worden uitgelegd en het is niet toegestaan een andere reden ter rechtvaardiging van de intrekking van de vluchtelingenstatus naar analogie in te roepen”.²² De UNHCR voegt dus eraan toe dat in gevallen waarin later blijkt dat een persoon nooit als vluchteling had mogen worden erkend, daar achteraf blijkt dat de vluchtelingenstatus is toegekend op basis van een verkeerde interpretatie van de feiten of dat de betrokkene een andere nationaliteit heeft, niet de beëindiging van de vluchtelingenstatus moet worden uitgesproken maar de nietigverklaring ervan.²³

57. De door de verwijzende rechter voorgestelde uitlegging strookt niet met de uiterst precieze betekenis van het in de beëindigingsclausule gehanteerde begrip „omstandigheden” en evenmin met de opzet en de doelstelling van de tekst waarin dit begrip is opgenomen.

58. Het betreft de „omstandigheden” op grond waarvan, overeenkomstig artikel 2, onder f), van richtlijn 2011/95, de bevoegde nationale autoriteit erkent dat een persoon voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt.²⁴ Het gaat om de bestaande objectieve omstandigheden in het herkomstland van de betrokkene, op basis waarvan wordt beoordeeld of in geval van terugkeer naar dat land, een reëel risico op ernstige schade bestaat.

59. Die omstandigheden zijn derhalve doorslaggevend voor de toekenning van de subsidiaire bescherming omdat daaruit het onvermogen van het land van herkomst van de verzoeker blijkt om bescherming tegen die schade te bieden, die aan diens vrees ten grondslag ligt.²⁵ De evolutie van die omstandigheden is, mutatis mutandis, bepalend voor de beëindiging van die bescherming.²⁶

60. Derhalve voorziet artikel 16 van richtlijn 2011/95, net zoals artikel 1, afdeling C, punten 5 en 6, van het Verdrag van Genève en om de integriteit van de internationalebeschermingsregeling te vrijwaren, in de beëindiging van de subsidiaire bescherming wanneer de omstandigheden op grond waarvan de subsidiaire bescherming is verleend, „niet langer bestaan”, of zodanig „zijn gewijzigd” dat de oorzaken die tot de erkenning van die hoedanigheid hebben geleid, zijn weggenomen. De Uniewetgever eist

²¹ Zie voetnoot 19 van de onderhavige conclusie.

²² Punt 116 van deze richtsnoeren.

²³ Zie eveneens de in voetnoot 19 van de onderhavige conclusie vermelde richtsnoeren van de UNHCR betreffende internationale bescherming (punt 4).

²⁴ Zie naar analogie arrest van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105), betreffende de uitlegging van de in artikel 11, lid 1, onder e), van richtlijn 2004/83 vervatte clausule houdende beëindiging van de vluchtelingenstatus.

²⁵ In artikel 15 van richtlijn 2011/95 bepaalt de Uniewetgever trouwens meteen welke „ernstige schade” tot de toekenning van deze bescherming kan leiden.

²⁶ Zie arrest van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, EU:C:2010:105, punt 68).

derhalve dat de wijziging „zo ingrijpend en niet-voorbijgaand” is dat wordt vermeden dat de verleende statussen voortdurend ter discussie worden gesteld wegens tijdelijke wijzigingen van de bestaande situatie in het herkomstland van de personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, zodat hun een stabiele situatie wordt gewaarborgd.

61. Op grond hiervan ligt het voor de hand dat de beëindiging van de hoedanigheid van persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt, enkel betrekking kan hebben op personen aan wie de status, wegens de omstandigheden in hun herkomstland, legitiem is verleend, maar die door objectieve redenen in verband met de wijziging van die omstandigheden geen behoefte meer hebben aan internationale bescherming. Beëindiging van de subsidiaire bescherming is dus niet bedoeld om vergissingen van het overheidsbestuur recht te zetten en kan uiteraard niet afhangen van zulk een subjectief en veranderlijk criterium als de stand van de kennis van die omstandigheden, waarover de bevoegde nationale autoriteit beschikt.

62. Gelet op hetgeen voorafgaat, ben ik van mening dat de in artikel 19, lid 1, van richtlijn 2011/95 vermelde intrekingsgrond de bevoegde nationale autoriteit niet machtigt tot het intrekken van de subsidiairebeschermingsstatus in een situatie als die welke in deze zaak aan de orde is, waarin deze autoriteit bij de vaststelling van het herkomstland van de betrokkene een vergissing heeft begaan waarvoor alleen zij verantwoordelijk is.

63. In de tweede plaats kan de subsidiairebeschermingsstatus krachtens artikel 19, lid 2 en lid 3, onder a), van richtlijn 2011/95 worden ingetrokken indien de betrokkene, ook al voldoet hij aan de gestelde voorwaarden om te worden erkend als een persoon die voor deze bescherming in aanmerking kan komen, daarvan toch wordt uitgesloten omdat hij een gevaar voor de samenleving of de veiligheid van de lidstaat vormt of wegens de bijzonder ernstige daden die hij heeft gepleegd of waaraan hij heeft deelgenomen, zoals bedoeld in artikel 17 van deze richtlijn (uitsluitingsclausule).

64. Met deze bepaling wordt artikel 1, afdeling F, van het Verdrag van Genève in het Unierecht opgenomen.

65. Aangezien er geen sprake is van crimineel gedrag van de betrokkene of van enig gevaar dat hij voor Oostenrijk zou vormen, spreekt het voor zich dat deze bepaling niet hoeft te worden behandeld.

66. In de derde en laatste plaats kan de subsidiairebeschermingsstatus worden ingetrokken wegens frauduleus gedrag van de persoon die voor deze status in aanmerking komt.

67. Volgens artikel 19, lid 3, onder b), van richtlijn 2011/95, waarnaar de verwijzende rechter uitdrukkelijk verwijst, dienen de lidstaten de subsidiairebeschermingsstatus namelijk in te trekken indien de bevoegde nationale autoriteit, door het verkeerd weergeven of achterhouden van feiten waaraan de betrokkene zich schuldig heeft gemaakt, deze status ten onrechte heeft verleend.

68. Aangezien de reden voor de in deze bepaling bedoelde intrekking in casu niet gegrond is daar Bilali de hem betreffende feiten niet verkeerd heeft weergegeven noch heeft achtergehouden, is het overduidelijk dat zijn status niet kan worden ingetrokken op basis van deze bepaling.

69. Derhalve moet worden vastgesteld dat net zoals het geval is voor de in artikel 1, afdelingen D tot en met F, van het Verdrag van Genève vermelde gronden, geen van de in richtlijn 2011/95 uitdrukkelijk en limitatief vermelde intrekingsgronden de bevoegde nationale autoriteit machtigt tot intrekking van de subsidiairebeschermingsstatus wegens een alleen aan haar toe te schrijven vergissing omtrent de vaststelling van het herkomstland van de betrokkene.

2. Procedurele mechanismen voor intrekking van de internationale bescherming

70. Zoals eerder aangestipt, heeft artikel 19 van richtlijn 2011/95 tot doel de procedurele mechanismen vast te stellen volgens welke de subsidiairebeschermingsstatus met inachtneming van het Verdrag van Genève kan worden ingetrokken. Dit artikel bevat aldus een uitputtende opsomming van de gronden op basis waarvan de lidstaten die status mogen of moeten intrekken, dan wel beëindigen of weigeren die te verlengen, terwijl de toepasselijke procesregels nader worden bepaald in de artikelen 44 en 45 van richtlijn 2013/32.

71. Uit de bewoordingen van artikel 19 van richtlijn 2011/95 en uit de aard van de besluiten waarnaar de Uniewetgever verwijst, blijkt overduidelijk dat die betrekking hebben op de behandeling van personen aan wie die status rechtmatig is verleend, maar die wegens een wijziging in hun herkomstland (beëindigingsclausule) of in hun persoonlijk gedrag (uitsluitingsclausule) niet langer aanspraak op deze bescherming kunnen maken. De besluiten waarnaar de Uniewetgever in artikel 19 van richtlijn 2011/95 verwijst, zijn dus niet bedoeld om de situatie te regelen van personen die niet in aanmerking hadden mogen komen voor internationale bescherming omdat bijvoorbeeld hun behoefte aan internationale bescherming onjuist was vastgesteld. A priori kan een situatie als aan de orde in deze zaak dus niet onder artikel 19 van de richtlijn vallen.

72. De in hoofdstuk IV van richtlijn 2013/32 opgenomen procedurele bepalingen in verband met „intrekking van de internationale bescherming” staan dit evenmin toe.

73. Ik herinner eraan dat volgens artikel 44 van deze richtlijn, de lidstaten „[ervoor] zorgen [...] dat een onderzoek om de internationale bescherming van een bepaalde persoon in te trekken, kan beginnen wanneer er nieuwe elementen of bevindingen aan de orde zijn waaruit blijkt dat er redenen zijn om de geldigheid van de internationale bescherming opnieuw te onderzoeken”.

74. Hoewel het inderdaad zo is dat de Uniewetgever hier een juridisch begrip („intrekking”) gebruikt dat verschilt van de begrippen in de artikelen 14 en 19 van richtlijn 2011/95 en de omstandigheid dat „nieuwe elementen of bevindingen” aan de orde zijn zeer ruim opvat, moet worden vastgesteld dat het begrip „intrekking van internationale bescherming” in artikel 2, onder o), van richtlijn 2013/32 wordt gedefinieerd als „de beslissing van een bevoegde autoriteit om iemands vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus overeenkomstig richtlijn [2011/95] in te trekken, te beëindigen dan wel de verlenging ervan te weigeren”.

75. Dit wordt uitdrukkelijk bevestigd door de verwijzing in artikel 45, lid 1, en artikel 46, lid 1, onder c), van richtlijn 2013/32.

76. Gelet op wat voorafgaat, kan ik concluderen dat het de bedoeling van de Uniewetgever was om de lidstaten alleen in de in artikel 19 van richtlijn 2011/95 bedoelde gevallen de mogelijkheid te bieden de subsidiairebeschermingsstatus in te trekken.

77. Deze bepaling verzet zich derhalve tegen een nationale wettelijke regeling als aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan de bevoegde nationale autoriteit die status om een andere reden kan intrekken dan die welke door de Uniewetgever uitdrukkelijk en limitatief in die bepaling zijn vermeld.

78. Gelet op een en ander geef ik het Hof dus in overweging voor recht te verklaren dat artikel 19 van richtlijn 2011/95 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling als aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan een lidstaat de subsidiairebeschermingsstatus kan intrekken wanneer de bevoegde nationale autoriteit een uitsluitend aan haar toe te schrijven vergissing heeft begaan ten aanzien van de omstandigheden op grond waarvan die bescherming is verleend.

B. Toepasselijke rechtsregels

79. Om de verwijzende rechter alle nuttige gegevens te verstrekken die hem in staat moeten stellen het aan hem voorgelegde geschil te beslechten, denk ik dat voor de beantwoording van de voorgelegde vraag het voorwerp en de aard van het besluit moeten worden verduidelijkt dat de bevoegde nationale autoriteit moet vaststellen indien een aan haar toe te schrijven beoordelingsfout de reden is waarom de betrokkene ten onrechte de subsidiairebeschermingsstatus heeft genoten. De juridische kwalificatie van dit besluit is namelijk bepalend voor de juridische regeling die daarop van toepassing is.

80. In de voorliggende zaak heeft het BFA die status overeenkomstig § 9, lid 1, punt 1, AsylG 2005 ambtshalve ingetrokken.

81. Het staat evenwel vast dat het BFA de subsidiairebeschermingsstatus reeds bij aanvang van de procedure niet aan de betrokkene had mogen verlenen. Zo blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat het BFA het herkomstland van de betrokkene niet correct heeft kunnen vaststellen omdat het niet de geschikte onderzoeken heeft verricht en is uitgegaan van een „onjuiste veronderstelling”, zodat „de voorwaarden voor verlening van de subsidiaire bescherming nooit vervuld zijn geweest”.²⁷

82. In omstandigheden als aan de orde in deze zaak, waarin de beslissing houdende verlening van de subsidiairebeschermingsstatus in strijd met de rechtsregels en inzonderheid in strijd met de in de hoofdstukken II en V van richtlijn 2011/95 vastgestelde toekenningscriteria is gegeven en waarin deze schending een beslissende invloed heeft gehad op de uitkomst van het onderzoek van het verzoek om internationale bescherming, dient mijns inziens de subsidiairebeschermingsstatus te worden ingetrokken.

83. Het voordeel van die oplossing is dat de zeer strikte bepalingen van het Verdrag van Genève niet ruim hoeven te worden uitgelegd en dat de bewoordingen en de doelstelling van artikel 19 van richtlijn 2011/95 dus niet hoeven te worden verdraaid, met dien verstande dat in alle procedurele waarborgen moet voorzien zijn en de vereiste billijkheid ten aanzien van iemand die geen enkele verantwoordelijkheid draagt voor de door het overheidsbestuur begane vergissing, volstrekt moet worden geëerbiedigd.

84. Dit is ook de aangewezen oplossing om de integriteit van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te waarborgen, omdat elke onterechte erkenning moet worden gecorrigeerd om ervoor te zorgen dat internationale bescherming alleen wordt verleend aan personen die daaraan werkelijk behoefte hebben. In dat verband beveelt de UNHCR aan om in een situatie waarin de status wegens de onjuiste opvatting van het recht of de feiten waarvan de instantie die de zaak heeft onderzocht blijk heeft gegeven, onterecht is verleend, de handeling houdende erkenning van deze status nietig of ongeldig te verklaren in het kader van een procedure die de algemene rechtsbeginselen eerbiedigt. Hoewel het Verdrag van Genève niet uitdrukkelijk voorziet in de nietig- of ongeldigverklaring, is de UNHCR toch van oordeel dat zij volledig in overeenstemming is met het voorwerp en het doel van dit verdrag en onvermijdelijk is om de integriteit van de definitie van vluchteling te vrijwaren.²⁸

85. Deze nietigverklaringsprocedure is in deze zaak des te meer aangewezen daar de veronderstellingen waarop de bevoegde nationale autoriteit zich heeft gebaseerd, een weerslag hebben gehad op de gehele procedure voor het onderzoek van het verzoek om internationale bescherming, met andere woorden niet alleen op de wettigheid van de beslissing houdende weigering van de vluchtelingenstatus, maar ook op de wettigheid van de beslissing houdende verlening van de subsidiairebeschermingsstatus.

²⁷ Zie punt 7 van de verwijzingsbeslissing.

²⁸ Zie de nota van de UNHCR van 22 november 2004 over de intrekking van de vluchtelingenstatus (Note on the Cancellation of Refugee Status); Kapferer, S., „Cancellation of refugee Status”, UNHCR, *Legal and Protection Policy Research Series*, maart 2003, en de informatieve nota van de UNHCR van 4 september 2003 over de toepassing van de uitsluitingsclausules: artikel 1, afdeling F, van het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen (Background Note on the Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees) (hoofdstuk I, onder F).

Opgemerkt zij namelijk dat bij artikel 10, lid 2, van richtlijn 2013/32 één enkele procedure wordt ingesteld, in het kader waarvan de bevoegde nationale autoriteit het verzoek onderzoekt in het licht van beide vormen van internationale bescherming, eerst vanuit het oogpunt van de gestelde voorwaarden om de vluchtelingenstatus te verkrijgen, en vervolgens vanuit het oogpunt van de voorwaarden voor toekenning van de subsidiaire bescherming, waarbij de vaststelling van het herkomstland bovendien een referentiecriterium vormt dat voor beide vormen van internationale bescherming geldt.²⁹

86. Het Asylgerichtshof heeft overigens, in het kader van het bij hem ingestelde beroep, het besluit nietig verklaard waarbij het BFA precies wegens de veronderstellingen op basis waarvan het zijn onderzoek had gevoerd, had geweigerd om de status aan de betrokkene te verlenen.

87. In die omstandigheden, waarin de gehele procedure ter behandeling van het verzoek om internationale bescherming met gebreken was behept en de betrokkene uiteindelijk niet voor subsidiaire bescherming in aanmerking kwam, was het volgens mij beter geweest om het besluit houdende toekenning van die status nietig te verklaren.

88. Het Unierecht bevat geen specifieke bepaling inzake de procedurele voorschriften en voorwaarden die van toepassing zijn op de intrekking van de subsidiairebeschermingsstatus wegens een door het overheidsbestuur begane vergissing.

89. Bij ontstentenis van uitdrukkelijke Unierechtelijke bepalingen vallen die regels, op grond van het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten, dus onder de nationale rechtsorde, meer bepaald onder de bestuursrechtelijke bepalingen daarvan. Een zaak als die welke hier aan de orde is, behoort dan ook tot het klassieke geschillencomplex inzake de nietigverklaring van een rechtscheppende handeling wegens een vergissing van het overheidsbestuur.

90. De handeling is evenwel bijzonder aangezien zij krachtens het Unierecht internationale bescherming verleent, waaraan met name het verblijfsrecht en het recht op gezinshereniging zijn verbonden, welke rechten ook onder het Unierecht vallen.

91. Die verwijzing naar de procedurele autonomie van de lidstaten moet dus worden afgezwakt door de verplichting van inachtneming van de grondrechten enerzijds en de beginselen van gelijkwaardigheid en van doeltreffendheid anderzijds.³⁰

92. Het gelijkwaardigheidsbeginsel impliceert dat personen die door het Unierecht verleende rechten uitoefenen, niet mogen worden benadeeld ten opzichte van personen die louter nationale rechten uitoefenen.

93. In een situatie als die welke in casu aan de orde is, vereist de eerbiediging van dit beginsel dus dat de procedurele voorschriften en voorwaarden die van toepassing zijn op de nietigverklaring van een handeling houdende toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus, niet minder gunstig zijn dan die welke de nietigverklaring regelen van een handeling waarbij op grond van het nationale recht een vergelijkbare status wordt verleend.

²⁹ Artikel 10, lid 2, van richtlijn 2013/32 bepaalt dat „[b]ij de behandeling van verzoeken om internationale bescherming [...] de beslissingsautoriteit eerst [nagaat] of de verzoekers als vluchteling kunnen worden aangemerkt en zo niet, of zij voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen”. Ik herinner er tevens aan dat overeenkomstig artikel 2, onder f), van richtlijn 2011/95, een „persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt” een persoon is die, onder andere, niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt.

³⁰ Zie naar analogie arresten van 15 januari 2013, *Križan e.a.* (C-416/10, EU:C:2013:8, punt 85 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 10 september 2013, *G. en R.* (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 8 mei 2014, *N.* (C-604/12, EU:C:2014:302, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 26 september 2018, *Belastingdienst/Toeslagen* (Schorsende werking van het hoger beroep) (C-175/17, EU:C:2018:776, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 4 oktober 2018, *Kantarev* (C-571/16, EU:C:2018:807, punten 123 e.v. en aldaar aangehaalde rechtspraak).

94. Het staat aan de nationale rechter om de vergelijkbaarheid van de statussen te beoordelen door met name rekening te houden met het voorwerp ervan, alsmede met de aan die statussen verbonden rechten en voordelen en, inzonderheid, met de economische en sociale voordelen, zoals de afgifte van verblijfstitels en toegang tot sociale bescherming, gezondheidszorg en de arbeidsmarkt. Aangezien richtlijn 2011/95 de materie van de internationale bescherming volledig harmoniseert, zal moeten worden verwezen naar de statussen die door de lidstaten op discretionaire basis, uit mededogen of op humanitaire gronden zijn verleend.³¹

95. Wat voorts de geldende procedurele voorschriften en voorwaarden betreft, weet ik dat de meeste lidstaten strikte voorwaarden stellen voor de nietigverklaring van een rechtscheppende handeling op basis van een vergissing waarvoor alleen de administratieve autoriteit verantwoordelijk is. Indien de verzoeker zijn verzoek te goeder trouw heeft ingediend en zijn medewerking heeft verleend aan de onderzoeksprocedure, waarbij hij vertrouwen mocht hebben in de juistheid en geldigheid van het besluit, hebben het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van gewettigd vertrouwen normaal gezien voorrang op het belang dat een staat erbij kan hebben om vergissingen van zijn besluitvormingsorganen te corrigeren.

96. In die omstandigheden staat het aan de nationale rechter om zich met name ervan te vergewissen dat bij de intrekking van de internationalebeschermingsstatus de waarborgen van het eerlijke verloop van de procedure en het evenredigheidsbeginsel strikt in acht worden genomen. Om te vermijden dat de intrekking onevenredig en voor de betrokken persoon ernstige nadelige gevolgen met zich meebrengt, dient volgens mij rekening te worden gehouden met alle relevante omstandigheden en met name met de rechten en voordelen die de betrokken persoon sinds de toekenning van zijn status heeft genoten, in het bijzonder de hem toegestane gezinshereniging, de duur van zijn verblijf, de mate waarin hij economisch en sociaal is geïntegreerd in de lidstaat en de moeilijkheden waaraan hij dreigt te worden blootgesteld in geval van intrekking van de door hem genoten status.

97. De eerbiediging van het doeltreffendheidsbeginsel vereist dat de geldende procedurele voorschriften en voorwaarden voor nietigverklaring van een handeling houdende toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken.³²

98. Het doeltreffendheidsbeginsel is nauw verbonden met het recht op doeltreffende rechterlijke bescherming en gaat ervan uit dat wanneer een recht krachtens het Unierecht aan particulieren is toegekend, de lidstaten ervoor moeten instaan dat het doeltreffend wordt beschermd, wat in beginsel neerkomt op het bestaan van een voorziening in rechte.

99. Hoewel het aan de verwijzende rechter is om na te gaan of dat beginsel is geëerbiedigd, merk ik op dat in het hoofdgeding de betrokkene beroep kon instellen bij het Bundesverwaltungsgericht en daarna een buitengewoon beroep in *Revision* bij het Verwaltungsgerichtshof ten aanzien van de procedure tot intrekking van de hem verleende subsidiairebeschermingsstatus met betrekking tot Algerije als herkomstland.

100. Gelet op alle voorgaande overwegingen geef ik het Hof in overweging voor recht te verklaren dat in omstandigheden als aan de orde in het hoofdgeding, waarin het besluit houdende toekenning van de subsidiairebeschermingsstatus in strijd met de rechtsregels en in het bijzonder in strijd met de in de hoofdstukken II en V van richtlijn 2011/95 vastgestelde toekenningscriteria is genomen en deze schending een beslissende invloed heeft gehad op de uitkomst van het onderzoek van het verzoek om internationale bescherming, de lidstaat de subsidiairebeschermingsstatus dient in te trekken.

³¹ Zie in dit verband overweging 15 van richtlijn 2011/95.

³² Zie met name arrest van 27 juni 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, punt 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

101. Bij ontstentenis van uitdrukkelijke bepalingen in het Unierecht dient voorts te worden gepreciseerd dat de geldende procedurele voorschriften en voorwaarden voor intrekking van de subsidiairebeschermingsstatus wegens een door het overheidsbestuur begane vergissing, op grond van het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten, onder de nationale rechtsorde vallen, op voorwaarde evenwel dat het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel worden geëerbiedigd.

VI. Conclusie

102. Gezien de bovenstaande overwegingen, geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vraag van het Verwaltungsgerichtshof te beantwoorden als volgt:

- „1) Artikel 19 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, verzet zich tegen een nationale wettelijke regeling als aan de orde in het hoofdgeding, op grond waarvan een lidstaat de subsidiairebeschermingsstatus kan intrekken wanneer de bevoegde nationale autoriteit een uitsluitend aan haar toe te schrijven vergissing heeft begaan ten aanzien van de omstandigheden op grond waarvan die bescherming is verleend.
- 2) In omstandigheden als aan de orde in het hoofdgeding, waarin het besluit houdende verlening van de subsidiairebeschermingsstatus in strijd met de rechtsregels en in het bijzonder in strijd met de in de hoofdstukken II en V van richtlijn 2011/95 vastgestelde toekenningscriteria is genomen en deze schending een beslissende invloed heeft gehad op de uitkomst van het onderzoek van het verzoek om internationale bescherming, dient de lidstaat de subsidiairebeschermingsstatus in te trekken.

Bij ontstentenis van uitdrukkelijke bepalingen in het Unierecht vallen de geldende procedurele voorschriften en voorwaarden voor intrekking van de subsidiairebeschermingsstatus wegens een door het overheidsbestuur begane vergissing, op grond van het beginsel van de procedurele autonomie van de lidstaten, onder de nationale rechtsorde, op voorwaarde evenwel dat het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel worden geëerbiedigd.”