



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 15 mei 2012¹

Zaak C-179/11Cimade

Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)
tegen
Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration

[verzoek van de Conseil d'État (Frankrijk) om een prejudiciële beslissing]

„Visa, asiel en immigratie — Richtlijn 2003/9/EG — Verordening (EG) nr. 343/2003 — Verplichting om minimale opvangvoorzieningen te verstrekken aan asielzoekers in afwachting van overname of terugname door verantwoordelijke lidstaat — Tijdvak gedurende welk ontvangende lidstaat verantwoordelijk is voor verstrekking van dergelijke voorzieningen — Financiële verantwoordelijkheid voor verstrekking van opvangvoorzieningen”

1. Dit verzoek van de Franse Conseil d'État (Raad van State) om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 2003/9/EG² („opvangrichtlijn”) tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten („opvangvoorzieningen”), gelezen in samenhang met verordening (EG) nr. 343/2003 („Dublin II-verordening”).³

2. Krachtens de in verordening nr. 343/2003 neergelegde bepalingen inzake „terugname” en „overname”⁴, kan het gebeuren dat een asielzoeker tot de bevinding komt dat de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek („verantwoordelijke lidstaat”) niet de lidstaat is waar hij zich op het relevante tijdstip bevindt („ontvangende lidstaat”). Het Hof wordt verzocht om een antwoord op de vraag, ten eerste, of een dergelijke asielzoeker wel aanspraak kan maken op opvangvoorzieningen en zo ja, ten tweede, (a) wanneer de verantwoordelijkheid van de ontvangende lidstaat om deze voorzieningen te verstrekken eindigt in geval van een verzoek tot „terugname” of „overname” overeenkomstig de Dublin II-verordening en (b) of de verantwoordelijke lidstaat dan wel de ontvangende lidstaat moet instaan voor de kosten van het verstrekken van deze voorzieningen gedurende de betrokken periode.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (PB L 31, blz. 18).

3 — Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB L 50, blz. 1). Er zijn voorstellen om de richtlijn en de verordening te vervangen [respectievelijk, COM(2011) 320 definitief en COM(2008) 820 definitief].

4 — Zie hoofdstuk V, artikelen 16-20, van de verordening.

Rechtskader

Unierecht

Conclusies van de Europese Raad van Tampere

3. Op 15 en 16 oktober 1999 heeft de Europese Raad van Tampere een aantal maatregelen vastgesteld („Tampere-conclusies”) met het oog op de totstandbrenging van een „ware ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie”.⁵ Tot deze maatregelen behoren bepalingen met betrekking tot een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, dat moet steunen op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen.⁶ Punt 14 van de Tampere-conclusies, voor zover hier relevant, luidt:

„Dit stelsel dient op korte termijn een duidelijke, hanteerbare bepaling te omvatten van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek [en] gemeenschappelijke minimumvoorwaarden voor de opvang van asielzoekers [...]. De Europese Raad acht het belangrijk dat het UNHCR^[7] en andere internationale organisaties worden geraadpleegd.”

Opvangrichtlijn

4. Uit de titel, uit punt 7 van de considerans en uit artikel 1 van de opvangrichtlijn blijkt dat deze is aangenomen met het oog op de vaststelling van „gemeenschappelijke minimumvoorwaarden voor de opvang van asielzoekers” als bedoeld in punt 14 van de Tampere-conclusies.

5. Volgens punt 5 van de considerans van de richtlijn „eerbiedigt [deze] de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend”. Deze richtlijn beoogt in het bijzonder „te waarborgen dat de menselijke waardigheid ten volle wordt geëerbiedigd en te bevorderen dat de artikelen 1 en 18 van het Handvest worden toegepast”.

6. Volgens artikel 2, sub c, is een „asielzoeker” een „onderdaan van een derde land of een staatloze die een asielverzoek heeft ingediend waarover nog geen definitief besluit is genomen”.

7. Volgens artikel 2, sub i, zijn „opvangvoorzieningen” de maatregelen die de lidstaten overeenkomstig de richtlijn treffen ten behoeve van asielzoekers. Volgens artikel 2, sub j, omvatten „materiële opvangvoorzieningen” „huisvesting, voedsel en kleding, die in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt, alsmede een dagvergoeding”.

8. Artikel 3 heeft als opschrift „Werkingsfeer”. Artikel 3, lid 1, bepaalt: „Deze richtlijn is van toepassing op alle onderdanen van derde landen en staatlozen die een asielverzoek aan de grens of op het grondgebied van een lidstaat indienen voor zover zij als asielzoeker op het grondgebied mogen verblijven, alsmede op de gezinsleden, indien zij overeenkomstig het nationale recht onder dit asielverzoek vallen.”

5 — Zie conclusies van de Europese Raad van Tampere op www.cvce.eu.

6 — Punt 13. Zie Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, zoals gewijzigd bij het op 31 januari 1967 te New York ondertekende Protocol. Een aantal bepalingen van dit verdrag zijn ook op asielzoekers van toepassing (zie punt 4.1.2 van het in voetnoot 19 hierna aangehaalde document). De preambule van het verdrag geeft uiting aan het streven van de Verenigde Naties om de uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden door vluchtelingen in de grootst mogelijke mate te verzekeren.

7 — Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen.

9. Volgens artikel 6, lid 1, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat binnen drie dagen nadat een asielverzoek bij de bevoegde autoriteiten ingediend is, aan de asielzoeker een op zijn naam afgegeven document wordt verstrekt waaruit zijn status van asielzoeker blijkt of waarin staat dat hij of zij op het grondgebied van de lidstaat mag verblijven zolang zijn of haar asielverzoek hangende of in behandeling is.

10. Volgens artikel 13 moeten lidstaten met name (1) „[ervoor] zorgen [...] dat voor asielzoekers materiële opvangvoorzieningen beschikbaar zijn wanneer zij hun asielverzoek indienen” en (2) „zorgen voor materiële opvangvoorzieningen voor asielzoekers met het oog op een levensstandaard die voldoende is om hun gezondheid te verzekeren en bestaansmiddelen te waarborgen”.

Dublin II-verordening

11. De Dublin II-verordening heeft tot doel „een duidelijke, hanteerbare bepaling te omvatten van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek”, zoals in punt 14 van de Tampere-conclusies is bepaald.

12. Overeenkomstig punt 15 van de considerans van de verordening is deze „opgesteld met inachtneming van de grondrechten en de beginselen die met name in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie worden erkend. Zij is er met name op gericht het recht op asiel dat in artikel 18 van het Handvest wordt gegarandeerd, volledig te waarborgen.”

13. Artikel 2 omschrijft een „asielzoeker” in bewoordingen die, voor zover relevant voor de onderhavige conclusie, identiek zijn aan die van artikel 2 van de opvangrichtlijn.⁸

14. Volgens artikel 3, lid 1, moeten lidstaten elk asielverzoek behandelen dat door een onderdaan van een derde land „bij een van hen wordt ingediend, hetzij aan de grens hetzij op hun grondgebied”. Het asielverzoek wordt behandeld door de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III genoemde rangorde van criteria⁹ verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. Volgens artikel 5, lid 2, wordt dit vastgesteld op grond van de situatie op het tijdstip waarop de asielzoeker zijn verzoek voor de eerste maal bij een lidstaat indient.

15. Hoofdstuk V, met als opschrift „Overname en terugname”, betreft de omstandigheden waarin een lidstaat kan worden verplicht om een asielzoeker over te nemen of terug te nemen. Voor beide procedures gelden specifieke voorwaarden en termijnen. Hierna zal ik een overzicht geven van deze termijnen. Een meer gedetailleerde beschrijving wordt als bijlage bij de onderhavige conclusie gegeven.

16. De procedure van overname is van toepassing wanneer de ontvangende lidstaat, onder verwijzing naar de criteria van hoofdstuk III, vaststelt dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek. Artikel 16, lid 1, sub a, bepaalt dat de lidstaten verplicht zijn om een asielzoeker die zijn verzoek in een andere lidstaat heeft ingediend, overeenkomstig de in de artikelen 17 tot en met 19 bepaalde voorwaarden over te nemen. De lidstaat waarbij het verzoek is ingediend, kan binnen drie maanden na de indiening van het verzoek, de lidstaat die hij verantwoordelijk acht voor de behandeling van het verzoek („aangezochte lidstaat”), om overname van de asielzoeker verzoeken.¹⁰ Deze aangezochte lidstaat moet dan binnen twee maanden na de ontvangst van het verzoek de nodige naspeuringen verrichten en op het verzoek reageren.¹¹ Wanneer de aangezochte lidstaat instemt met de overname van een asielzoeker, moet de lidstaat waar het

8 — De in de richtlijn opgenomen verwijzing naar staatlozen, komt niet voor in de in de verordening neergelegde definitie. Dit is niet van belang voor deze conclusie.

9 — Deze criteria zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de aanwezigheid van gezinsleden van de asielzoeker in een bepaalde lidstaat en op de bewijzen waarover de asielzoeker bij het indienen van zijn verzoek beschikte.

10 — Artikel 17, lid 1. Kortere termijnen zijn van toepassing indien de lidstaat die om overname verzoekt om een spoedig antwoord vraagt.

11 — Artikel 18, lid 1.

asielverzoek is ingediend, de asielzoeker in kennis stellen van de verplichting om hem over te dragen aan de aangezochte lidstaat, die dan verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek. De asielzoeker moet dan worden overgedragen binnen een termijn van zes maanden vanaf de aanvaarding van het overnameverzoek of vanaf de beslissing op het beroep of op het verzoek tot herziening wanneer dit opschortende werking heeft.¹²

17. De procedure van terugname is van toepassing wanneer een lidstaat:

- een verzoek is beginnen te behandelen van een asielzoeker die zich ophoudt in een andere lidstaat zonder daarvoor toestemming te hebben gekregen (artikel 16, lid 1, sub c),
- een verzoek is beginnen te behandelen van een asielzoeker die zijn verzoek tijdens de behandeling heeft ingetrokken omdat hij in een andere lidstaat een asielverzoek heeft ingediend (artikel 16, lid 1, sub d), of
- het verzoek heeft afgewezen van een onderdaan van een derde land die zich ophoudt in een andere lidstaat zonder daarvoor toestemming te hebben gekregen (artikel 16, lid 1, sub e).

18. De terugnameprocedure is geregeld in artikel 20. De ontvangende lidstaat mag een andere lidstaat om terugname van een asielzoeker verzoeken. Bij dit verzoek moeten voldoende gegevens worden verstrekt op grond waarvan de aangezochte lidstaat kan nagaan of hij verantwoordelijk is. Er is geen termijn voor het indienen van een dergelijk verzoek. De aangezochte lidstaat moet de nodige gegevens verifiëren en niet later dan een maand nadat het verzoek is gedaan, daarop antwoorden.¹³ De lidstaat die instemt met een terugnameverzoek, is verplicht de asielzoeker weer tot zijn grondgebied toe te laten. De asielzoeker moet worden overgedragen binnen een termijn van zes maanden na de aanvaarding van het verzoek of de beslissing op het beroep of op het verzoek tot herziening wanneer dit opschortende werking heeft.¹⁴

19. De verordening bepaalt dat tegen de beslissing tot overname of tot terugname van een asielzoeker beroep of bezwaar kan worden aangetekend in de lidstaat die de betrokken beslissing neemt. Dit heeft geen opschortende werking voor de overdracht, tenzij het gerecht of de bevoegde instantie in de ontvangende lidstaat, indien de nationale wetgeving daarin voorziet, naargelang van het geval een andersluidende beslissing neemt.¹⁵

Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

20. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) is ondertekend te Nice op 7 december 2000.¹⁶ Artikel 1 luidt:

„De menselijke waardigheid is onschendbaar. Zij moet worden geëerbiedigd en beschermd.”

21. Artikel 18 luidt:

„Het recht op asiel is gegarandeerd met inachtneming van de voorschriften van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen, en overeenkomstig het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie [...].”

12 — Artikel 19, leden 1 en 3.

13 — Wanneer het verzoek is gebaseerd op Eurodac-gegevens, is de termijn twee weken. Zie verordening (EG) nr. 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin (PB L 316, blz. 1).

14 — Artikel 20, lid 1, sub b en d.

15 — Zie artikel 19, lid 2, wat overname betreft, en artikel 20, lid 1, sub e, wat terugname betreft.

16 — Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 geldt het Handvest als primair recht (artikel 6, lid 1, VEU).

Nationaal recht en bestuursrechtelijke bepalingen

Bepalingen betreffende de binnenkomst van een asielzoeker op het Franse grondgebied

22. Artikel L.741-4 van de Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (wetboek toegang en verblijf van vreemdelingen en asielrecht; hierna: „CESEDA”) is van toepassing op een vreemdeling die zich op het Franse grondgebied bevindt en er om asiel heeft verzocht. Het artikel bepaalt dat de bevoegde instantie kan weigeren de vreemdeling toestemming te geven om Frankrijk binnen te komen wanneer overeenkomstig de bepalingen van de Dublin II-verordening een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn asielverzoek.

23. Artikel L.742-1 van de CESEDA bepaalt dat aan een asielzoeker die krachtens artikel L.741 in Frankrijk mag verblijven, een voorlopig verblijfsdocument wordt afgegeven dat hem toelaat een asielverzoek in te dienen bij het Office français de protection des réfugiés et apatrides (Frans Bureau voor de bescherming van vluchtelingen en staatlozen; hierna: „OFPRA”).

24. Volgens artikel L.723-1 van de CESEDA, is het OFPRA niet bevoegd om een asielverzoek te behandelen dat is ingediend door een asielzoeker wiens verzoek tot verblijf op het Franse grondgebied overeenkomstig artikel L.741-4 is geweigerd.

Bepalingen ter uitvoering van de opvangrichtlijn

25. Ter uitvoering van artikel 14 van de opvangrichtlijn bepaalt artikel 348-1 van de Code de l'action sociale et des familles (wetboek inzake maatschappelijk welzijn en gezin) dat asielzoekers die in het bezit zijn van een verblijfsdocument in de zin van artikel L.742-1 van de CESEDA recht hebben op opvang in een opvangcentrum.

26. Wat financiële steun betreft, voorziet artikel L.5423-8 van de Franse Code du travail (arbeidswetboek) in een tijdelijke wachttuitkering die wordt uitgekeerd aan „vreemdelingen die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning of van een ontvangstbewijs van de aanvraag van een verblijfsvergunning waarop is vermeld dat zij in Frankrijk om asiel hebben verzocht [...]”.

27. Een asielzoeker wiens verzoek eerst in het kader van de bepalingen van de Dublin II-verordening inzake overname of terugname moet worden onderzocht, kan op grond van deze bepalingen geen aanspraak maken op de in die verordening neergelegde opvangvoorzieningen. De reden hiervoor is dat deze asielzoeker niet in het bezit is van het in artikel L.742-1 van de CESEDA genoemde voorlopige verblijfsdocument zodat zijn asielverzoek overeenkomstig artikel L.723-1 van deze wet door het OFPRA niet in behandeling kan worden genomen.

28. Op 3 november 2009 hebben de ministre de l'Immigration et de l'Intégration (minister van Immigratie en Integratie) en de ministre de l'Économie et des Finances (minister van Economie and Financiën) een interministeriële circulaire (hierna: „wachttuitkeringcirculaire”) bekendgemaakt. Overeenkomstig deze circulaire hebben asielzoekers wier verzoek onder de bepalingen van de Dublin II-verordening inzake overname of terugname kan vallen, geen recht op de wachttuitkering.

Feiten, procesverloop en prejudiciële vragen

29. Cimade¹⁷ en GISTI, verzoekers in het hoofdgeding, zijn verenigingen zonder winstoogmerk die onder meer de bescherming van de rechten van asielzoekers tot doel hebben. Zij hebben voor de verwijzende rechter gezamenlijk verzocht om nietigverklaring van de wachttuitkeringcirculaire. Zij voeren in het bijzonder aan dat de nationale wettelijke bepalingen en de bepalingen van de wachttuitkeringcirculaire in strijd zijn met de opvangrichtlijn.

17 — De afkorting staat voor „Comité inter mouvements auprès des évacués”.

30. De Conseil d'État verzoekt het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Wanneer een lidstaat bij wie een asielverzoek wordt ingediend overeenkomstig de [Dublin II-verordening], beslist een andere lidstaat aan te zoeken die hij verantwoordelijk acht voor de behandeling van het verzoek, waarborgt de [opvangrichtlijn] dan dat de betrokken asielzoekers in aanmerking komen voor de daarin bedoelde minimale opvangvoorzieningen gedurende de gehele procedure van overname of terugname door die andere lidstaat?
- 2) Zo ja:
 - a) Neemt de verplichting die op de eerste lidstaat^[18] rust om minimale opvangvoorzieningen te verstrekken een einde op het tijdstip van de beslissing tot aanvaarding door de aangezochte staat dan wel bij effectieve overname of terugname van de asielzoeker of op nog een ander tijdstip?
 - b) Welke lidstaat moet dan instaan voor de financiële last van het verstrekken van minimale opvangvoorzieningen gedurende deze periode?”

31. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Cimade en GISTI¹⁹, door Tsjechië, Griekenland, Frankrijk, Italië, Polen en Zwitserland²⁰ alsook door de Europese Commissie. Ter terechtzitting van 8 maart 2011 hebben Cimade en GISTI, Frankrijk, Italië en de Commissie mondelinge opmerkingen geformuleerd.

Bespreking

Eerste vraag

32. De verwijzende rechter wenst te vernemen of de opvangrichtlijn opvangvoorzieningen waarborgt aan asielzoekers die een verzoek hebben ingediend in een lidstaat, wanneer deze lidstaat overeenkomstig de Dublin II-verordening heeft besloten om een andere lidstaat aan te zoeken die hij verantwoordelijk acht voor de behandeling van het verzoek.²¹

33. De verwijzende rechter stelt tevens de kwestie aan de orde hoelang verplichtingen op de ontvangende lidstaat blijven rusten. Deze kwestie kan beter samen met vraag 2, sub a, worden behandeld en ik zal deze in dat kader bespreken.

34. Behalve Frankrijk, betogen alle interveniërende lidstaten en de Commissie (met een paar verschillen in hun betoog) dat de kernvraag in wezen bevestigend moet worden beantwoord.

18 — Te weten de ontvangende lidstaat.

19 — CIMADE en GISTI voegen bij hun opmerkingen een document met het opschrift „UNHCR Statement on the reception conditions of asylum seekers under the Dublin procedure” („UNHCR-verklaring”). Dit document was door het UNHCR speciaal opgesteld als antwoord op de vragen die in de onderhavige zaak aan de orde zijn. Het document kan worden geraadpleegd op www.unhcr.org/refworld/docid/4e37b5902.html.

20 — Volgens artikel 5, lid 2, van de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de criteria en de mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat of in Zwitserland wordt ingediend (PB 2008, L 53, blz. 5), heeft Zwitserland het recht schriftelijke opmerkingen in te dienen bij het Hof in prejudiciële procedures betreffende de uitlegging van onder meer de Dublin II-verordening (maar niet van de opvangrichtlijn). De opmerkingen van Zwitserland zijn dus beperkt tot de vragen 2, sub a en b.

21 — Om de vraag in een context te plaatsen: ter terechtzitting stelde CIMADE, zonder te worden tegengesproken, dat in 2011 in ongeveer 8 % van de verzoeken in Frankrijk de in de Dublin II-verordening neergelegde procedure aan de orde was. Dit gaf aanleiding tot 4 450 verzoeken aan andere lidstaten. Ongeveer 75 % van deze verzoeken gaf aanleiding tot een overdracht krachtens de verordening, terwijl dit in ongeveer 25 % werd geweigerd.

35. Frankrijk voert aan dat zowel de tekst van de opvangrichtlijn als de doelstellingen ervan tot een ontkennend antwoord leiden.

Tekst van de opvangrichtlijn

36. De opvangrichtlijn stelt minimumnormen vast voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.

37. Artikel 2, sub c, omschrijft „asielzoeker” als een onderdaan van een derde land of een staatloze „die een asielverzoek heeft ingediend waarover nog geen definitief besluit is genomen”. Er moet dus een asielverzoek zijn, waarover nog een definitieve beslissing moet worden genomen.

38. Artikel 3, lid 1, bepaalt dat de richtlijn van toepassing is op alle onderdanen van derde landen en staatlozen „die een asielverzoek aan de grens of op het grondgebied van een lidstaat *indienen voor zover zij als asielzoeker op het grondgebied mogen verblijven [...]*”. Artikel 3, leden 2 en 3, bevatten een aantal uitzonderingen, die eerder technisch van aard zijn en niet relevant zijn voor de kernvraag die in de onderhavige zaak aan de orde is.

39. Het moment waarop de materiële opvangvoorzieningen²² voor asielzoekers beschikbaar moeten zijn, wordt bepaald in artikel 13, lid 1, te weten vanaf het tijdstip waarop asielzoekers „*hun asielverzoek indienen*”.

40. Het is dus duidelijk dat het feit dat de onderdaan van het derde land „een asielverzoek indient”, bepalend is voor de toepassing van de richtlijn en voor het verkrijgen van de materiële opvangvoorzieningen. Maar wat wordt met deze (ogenschijnlijk simpele) bewoordingen bedoeld? Volstaat het dat de asielzoeker om asiel heeft verzocht (ongeacht of die lidstaat dan wel een andere lidstaat uiteindelijk verantwoordelijk is voor de behandeling ten gronde van dit verzoek)? Of is een asielverzoek pas „ingediend” indien en op het moment dat de lidstaat erkent dat hij inderdaad de verantwoordelijke lidstaat is en bijgevolg toestaat dat een verzoek overeenkomstig het nationaal recht formeel wordt „ingediend”?

41. Volgens mij is de voor de hand liggende en logische uitlegging van de door mij aangehaalde tekst dat de woorden „een asielverzoek indienen” bedoelen wat er staat. Zodra de onderdaan van een derde land aan de grens of op het grondgebied van een lidstaat ondubbelzinnig en duidelijk te kennen geeft dat hij om asiel verzoekt, beginnen de bevoegde instanties met de behandeling van dat verzoek. Het zou kunnen dat aan het begin van de procedure de vraag wordt opgeworpen of een andere lidstaat krachtens de Dublin II-verordening verantwoordelijk is (of zou kunnen zijn) voor de behandeling ten gronde van dat verzoek. Het asielverzoek is echter reeds „ingediend” zodat een beroep kan worden gedaan op de in de richtlijn neergelegde rechten.

42. Uit de bovenstaande overwegingen leid ik af dat de opvangrichtlijn van toepassing is op alle asielzoekers die in de ontvangende lidstaat om asiel hebben verzocht, niettegenstaande het feit dat deze lidstaat zou kunnen hebben besloten om overeenkomstig de Dublin II-verordening een andere lidstaat aan te zoeken, die hij verantwoordelijk acht voor de behandeling van het verzoek.

43. Frankrijk is het daar niet mee eens en voert aan dat een meer restrictieve uitlegging vereist is, op grond waarvan *alle* asielzoekers, wier verzoek onder de bepalingen van de Dublin II-verordening inzake overname of terugname kan vallen, van de werkingssfeer van de opvangrichtlijn zijn uitgesloten. Om te beginnen verwijst Frankrijk naar de definitie van „asielzoeker” in artikel 2, sub c, van de richtlijn, vervolgens naar artikel 5, lid 1, dat de lidstaten verplicht om asielzoekers „binnen een redelijke termijn van ten hoogste 15 dagen na de indiening van het asielverzoek bij de bevoegde autoriteit” bepaalde informatie te verstrekken. Ten slotte beroept Frankrijk zich op de in artikel 13,

22 — Zie de in artikel 2, sub j, van de richtlijn neergelegde definitie, die in punt 7 supra is aangehaald.

lid 1, neergelegde verplichting om ervoor te zorgen dat voor asielzoekers materiële opvangvoorzieningen beschikbaar zijn wanneer zij hun asielverzoek indienen. Frankrijk leidt daaruit af dat de bepalingen van de richtlijn gelden vanaf de formele indiening van een asielverzoek bij de bevoegde instantie van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek. Van asielzoekers wier verzoek onder de Dublin II-verordening valt, kan niet worden aangenomen dat zij een dergelijk verzoek hebben ingediend.

44. Voor een dergelijke uitlegging is geen grondslag te vinden. Zoals ik reeds aangaf, meen ik dat de in artikel 2, sub c, van de opvangrichtlijn neergelegde definitie de betrokken asielzoekers niet uitsluit van de werkingssfeer ervan. Zoals ik in punt 40 hierboven heb uiteengezet, is de richtlijn van toepassing vanaf de indiening van een *asielverzoek*. Ik zie niet in hoe de in artikel 5, lid 1, neergelegde verplichting om informatie te verstrekken asielzoekers wier verzoek onder de bepalingen van de Dublin II-verordening inzake overname of terugname kan vallen, van de in de richtlijn bepaalde opvangvoorzieningen kan uitsluiten. Artikel 13, lid 1, moet mijns inziens worden uitgelegd op een wijze die lijnrecht tegenover de door Frankrijk voorgestelde uitlegging staat.

45. Frankrijks argument – dat het samenspel van deze bepalingen ertoe leidt dat asielzoekers wier verzoek onder de bepalingen van de Dublin II-verordening inzake overname of terugname kan vallen, van de werkingssfeer van de richtlijn zijn uitgesloten – lijkt ervan uit te gaan dat de opvangrichtlijn op dergelijke asielzoekers niet van toepassing kan zijn, omdat overeenkomstig de Dublin II-verordening hun verzoek mogelijkerwijs niet door de ontvangende lidstaat zal worden behandeld. Mijns inziens kan de tekst van de richtlijn een dergelijke conclusie niet rechtvaardigen. Volgens artikel 2, sub c, van de richtlijn en artikel 2, sub d, van de verordening, heeft een asielzoeker de hoedanigheid van asielzoeker zolang geen definitief besluit over zijn asielverzoek is genomen. De uitkomst van door de ontvangende lidstaat overeenkomstig de Dublin II-verordening ingestelde procedures doet dus niet terzake.

46. Frankrijks argument kan in feite alleen slagen indien de wettelijke regeling uitdrukkelijk of impliciet had voorzien in een aparte categorie van „pre-asielzoekers”, te weten asielzoekers op het grondgebied van de ontvangende lidstaat die anders dan de andere asielzoekers moeten worden behandeld omdat die staat hun nog geen geschikt verblijfsdocument heeft afgegeven. Een dergelijke bepaling komt in de wettelijke regeling niet voor. Artikel 6, lid 1, van de opvangrichtlijn verplicht de lidstaten integendeel om ervoor te zorgen dat binnen drie dagen nadat een asielverzoek bij de bevoegde autoriteiten ingediend is, aan de asielzoeker een document wordt verstrekt waaruit zijn status van asielzoeker blijkt en waarin staat dat hij op het grondgebied van de lidstaat mag verblijven zolang zijn asielverzoek hangende of in behandeling is. Frankrijk lijkt de richtlijn niet alleen verkeerd uit te leggen, maar ook verkeerd toe te passen.

47. Voorts is, zoals het UNHCR opmerkt²³, de Dublin II-verordening na de vaststelling van de opvangrichtlijn aangenomen. De Gemeenschapswetgever had, indien hij dat wenste, in de verordening gemakkelijk in een uitdrukkelijke uitsluiting van de werkingssfeer van de richtlijn kunnen voorzien. Van een dergelijke uitsluiting is geen sprake.

48. Alvorens de doelstellingen van de aan de orde zijnde wetgeving te bespreken, wil ik even stilstaan bij de door Griekenland opgeworpen vraag of de opvangrichtlijn van toepassing is op personen die binnen de werkingssfeer van artikel 16, lid 1, sub c, en van artikel 16, lid 1, sub e, van de Dublin II-verordening vallen – te weten personen ten aanzien van wie een eventuele verplichting tot terugname geldt, die zich ophouden in de ontvangende lidstaat zonder daarvoor toestemming te

23 — Zie punt 4.2.5 van de UNHCR-verklaring.

hebben gekregen en hun verzoek in een andere lidstaat hebben ingediend. Volgens Griekenland is de richtlijn niet van toepassing op deze groep van personen, aangezien zij geen asielverzoek hebben ingediend „aan de grens of op het grondgebied van [de ontvangende lidstaat]” in de zin van artikel 3, lid 1, van de richtlijn.

49. Hoewel deze vraag interessante vraagstukken opwerpt aangaande de status van de in deze bepalingen bedoelde personen, valt zij buiten het kader van de vraag die de verwijzende rechter in zijn prejudiciële verwijzing heeft gesteld, waarin ervan wordt uitgegaan dat een verzoek *is ingediend op het grondgebied van de ontvangende lidstaat*. Ik zal dus niet verder op deze vraag ingaan.

Doelstellingen van de opvangrichtlijn en van de Dublin II-verordening

50. De opvangrichtlijn en de Dublin II-verordening moeten worden uitgelegd in de context waarin zij zijn vastgesteld.²⁴

51. In de considerans van beide handelingen²⁵ wordt verwezen naar de Tampere-conclusies en naar het gemeenschappelijke Europees asielstelsel. Ook de definities van „asielverzoek” en „asielzoeker”²⁶ zijn – voor zover relevant voor de onderhavige conclusie – in beide handelingen identiek. Om voor de hand liggende redenen hebben zij een verschillende doelstelling. In de verordening worden de criteria en instrumenten vastgesteld om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten is ingediend.²⁷ De in de verordening neergelegde verplichtingen hebben dus een „horizontale” werking: zij gelden tussen de lidstaten.

52. De richtlijn heeft daarentegen tot doel gemeenschappelijke minimumnormen vast te stellen voor de opvang van asielzoekers en legt dus een aantal „verticale” verplichtingen op inzake het verstrekken van opvangvoorzieningen door de ontvangende lidstaat ten behoeve van een individuele asielzoeker. Mijns inziens heeft evenwel het feit dat met betrekking tot asielzoekers van een bijzondere categorie – te weten de asielzoekers die worden bedoeld in de vraag van de verwijzende rechter – een reeks mededelingen moet worden gedaan, waartoe de lidstaten krachtens de verordening verplicht zijn teneinde te bepalen waar hun verzoek precies moet worden behandeld, geen invloed op hun recht op opvangvoorzieningen.

53. Frankrijk betoogt dat voor asielzoekers wier verzoek onder de bepalingen van de Dublin II-verordening inzake overname of terugname kan vallen, niet de opvangrichtlijn, maar wel het nationaal recht moet gelden – dat in dit geval minder gunstig lijkt.

54. Mijns inziens is het niet toelaatbaar dat aan de betrokken asielzoekers minder goede voorzieningen worden verstrekt.

55. Volgens punt 5 van de considerans van de richtlijn eerbiedigt de richtlijn de grondrechten en neemt zij de beginselen in acht die met name in het Handvest worden erkend. Ook beoogt de richtlijn te waarborgen dat de menselijke waardigheid ten volle wordt geëerbiedigd en te bevorderen dat de artikelen 1 en 18 van het Handvest worden toegepast. In punt 7 van de considerans wordt verwezen naar de normen voor de opvang van asielzoekers die normaliter voldoende zijn om een menswaardige

24 — Zie in dit verband arrest van 2 maart 2010, Salahadin Abdulla e.a. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 en C-179/08, Jurispr. blz. I-1493, punt 53).

25 — In de punten 1-3 van de considerans van beide handelingen.

26 — Zie de punten 6 en 13 supra.

27 — Zie punt 16 van de considerans.

levensstandaard en vergelijkbare levensomstandigheden in alle lidstaten te waarborgen. Het gaat om *minimum*normen die in de gehele Unie moeten gelden om uitdrukking te geven aan de vereisten van onder meer artikel 1 van het Handvest, dat de menselijke waardigheid moet worden geëerbiedigd en beschermd.²⁸

56. Ook dient erop te worden gewezen, zoals het UNHRC opmerkt²⁹, dat de weigering om opvangvoorzieningen te verstrekken tevens een mogelijke schending kan inhouden van andere rechten, in het bijzonder van het recht van een asielzoeker om een asielverzoek in te dienen en te verdedigen in een eerlijke en doeltreffende asielprocedure.³⁰ Een dergelijke weigering zou ook afbreuk kunnen doen aan de mogelijkheid voor de asielzoeker om zijn recht te doen gelden en te staven ook nadat is bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek.³¹ Zoals het UNHCR voorts stelt³², kan de weigering om opvangvoorzieningen te verstrekken ook belangrijke gevolgen hebben voor de mogelijkheid voor de asielzoeker om zijn in artikel 19, lid 2, of in artikel 20, lid 1, sub e, van de Dublin II-verordening neergelegde recht uit te oefenen om tegen de beslissing van overdracht op te komen. Indien er niet voor wordt gezorgd dat deze rechten kunnen worden uitgeoefend, brengt dit het gevaar mee dat het in artikel 18 van het Handvest neergelegde beginsel dat het recht op asiel moet worden beschermd in overeenstemming met de bepalingen van de Verdragen, wordt ondermijnd.

57. Op de overige argumenten van Frankrijk behoeft slechts kort te worden ingegaan. Ten eerste voert Frankrijk aan dat de procedures voor de behandeling ten gronde van een asielverzoek lang kunnen duren zodat de toepassing van de opvangvoorzieningen gerechtvaardigd is. Procedures voor de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat overeenkomstig de Dublin II-verordening zouden daarentegen van korte duur moeten zijn. Daarom is het (als ik het argument goed begrijp) in de praktijk niet nodig dat de opvangvoorzieningen van toepassing zijn.

58. De Dublin II-verordening streeft inderdaad naar een snelle bepaling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek.³³ Niettemin kunnen de betrokken periodes lang zijn – zelfs meer dan 12 maanden wanneer de asielzoeker ervoor kiest om zijn recht van beroep uit te oefenen en van de ontvangende lidstaat de toestemming krijgt om tot de uitspraak in die lidstaat te verblijven.³⁴ Het kan zelfs gebeuren dat de uitkomst van de in de Dublin II-verordening neergelegde procedure in een bepaalde zaak ertoe leidt dat de asielzoeker nooit aan de aangezochte lidstaat zal worden overgedragen, maar blijft waar hij is. Het argument van Frankrijk is mijns inziens dus niet gegrond.

59. Ten tweede betoogt Frankrijk dat de Dublin II-verordening uitgaat van de veronderstelling dat de verantwoordelijke lidstaat de last van de aanwezigheid van de asielzoeker op het grondgebied van de Unie moet dragen. Verlangen dat de ontvangende lidstaat de opvangvoorzieningen verstrekt, zou ingaan tegen de logica van deze verdeling van verantwoordelijkheid.

60. Aangezien de asielzoeker zich tijdens het betrokken tijdvak op het grondgebied van de ontvangende lidstaat zal bevinden en niet op dat van de verantwoordelijke lidstaat en aangezien vanuit praktisch oogpunt alleen de ontvangende lidstaat de betrokken voorzieningen kan verstrekken³⁵, kan een dergelijk argument mijns inziens niet slagen.

28 — Zie in dit verband arrest Salahadin Abdulla e.a., aangehaald in voetnoot 24 supra, punt 54. Lidstaten mogen uiteraard *gunstigere* bepalingen toepassen (artikel 4 van de opvangrichtlijn).

29 — Zie punt 4.2.7 van de UNHCR-verklaring.

30 — Waarop hij recht heeft krachtens artikel 47 van het Handvest.

31 — In haar voorstel voor de richtlijn die de opvangrichtlijn is geworden [COM(2001) 181 definitief], merkte de Commissie op dat „de beperking of intrekking van opvangvoorzieningen van invloed kan zijn op de levensstandaard van asielzoekers en op hun mogelijkheden om procedurele waarborgen te genieten”.

32 — Zie in dit verband punt 4.2.8 van de UNHCR-verklaring.

33 — Zie bijvoorbeeld punt 4 van de considerans van de Dublin II-verordening, volgens hetwelk overeenkomstig de in de verordening neergelegde procedures „snel [moet] kunnen worden vastgesteld” welke lidstaat verantwoordelijk is.

34 — Zie tevens de punten 16 en 18 supra.

35 — De in artikel 2, sub j, van de richtlijn omschreven „materiële opvangvoorzieningen” omvatten verschillende voordelen in natura als huisvesting, voedsel en kleding. Hoewel een equivalent kan worden verstrekt „in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen”, zou de administratieve impact aanzienlijk zijn.

61. Ten derde voert Frankrijk aan dat een van de doelstellingen zowel van de opvangrichtlijn³⁶ als van de Dublin II-verordening het beperken van secundaire stromen van asielzoekers is. Wanneer asielzoekers van de ene naar de andere lidstaat kunnen gaan en in elke lidstaat dezelfde opvangvoorzieningen kunnen genieten, wordt deze doelstelling ondermijnd.

62. Nu het juist een van de doelstellingen van de richtlijn is dat asielzoekers in de gehele Unie hetzelfde niveau van bescherming genieten³⁷, kan ook dit argument volgens mij niet slagen.

63. Ten vierde beroept Frankrijk zich op richtlijn 2005/85/EG.³⁸ Aangezien punt 29 van de considerans van deze richtlijn preciseert dat de richtlijn geen betrekking heeft op verzoeken die onder de Dublin II-verordening vallen, kan het in artikel 7, lid 1, bedoelde recht van een asielzoeker om gedurende de behandeling van het asielverzoek in de lidstaat te blijven volgens Frankrijk niet van toepassing zijn op asielzoekers wier asielverzoek onder de bepalingen van de Dublin II-verordening inzake overname of terugname kan vallen.

64. Ik meen dat dit argument niet kan slagen. In richtlijn 2005/85 worden procedures vastgesteld voor de toekenning of de intrekking van de vluchtelingenstatus. De richtlijn houdt geen verband met het verstrekken van opvangvoorzieningen aan de asielzoekers op wie de onderhavige zaak betrekking heeft. Wat deze asielzoekers betreft, is een beroep op richtlijn 2005/85 niet nodig. Dat zij wettig op het grondgebied van de ontvangende lidstaat mogen verblijven, volgt duidelijk uit artikel 6, lid 1, van de opvangrichtlijn zelf. Het is niet nodig verder te zoeken.

65. Ten slotte benadrukt Frankrijk dat de lidstaten, wanneer zij de Dublin II-verordening toepassen, artikel 1 van het Handvest moeten eerbiedigen. Het levert dus geen problemen op dat wordt toegestaan dat opvangvoorzieningen voor asielzoekers wier verzoek onder die verordening valt, volgens nationaal recht worden geregeld.

66. Ik kan het daar niet mee eens zijn.

67. Aangezien de opvangrichtlijn minimumnormen vaststelt voor de opvang van asielzoekers, zijn dit de normen die een lidstaat moet toepassen wanneer de betrokken asielzoeker zich op hun grondgebied bevindt. Ik ben het eens met de ter terechtzitting geformuleerde opmerking dat het even kan duren vooraleer de opvangvoorzieningen in een gegeven geval beschikbaar zijn, vooral wanneer de status van de asielzoeker moet worden geverifieerd. Deze verificatie mag de procedure echter niet langer dan strikt noodzakelijk vertragen en is in elk geval geen geldige reden om helemaal geen opvangvoorzieningen te verstrekken.

68. Om de hierboven uiteengezette redenen ben ik van mening dat de opvangrichtlijn de erin neergelegde minimale opvangvoorzieningen waarborgt aan asielzoekers ten aanzien van wie een lidstaat bij de ontvangst van een asielverzoek besluit om overeenkomstig de Dublin II-verordening een andere lidstaat aan te zoeken die hij verantwoordelijk acht voor de behandeling van het asielverzoek.

Tweede vraag

69. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen (a) wanneer de verplichting van de ontvangende lidstaat om asielzoekers opvangvoorzieningen te verstrekken eindigt in geval van overdracht van deze asielzoekers aan een andere lidstaat, en (b) wie financieel verantwoordelijk is om deze voorzieningen te verstrekken.

36 — Zie punt 8 van de considerans van de opvangrichtlijn.

37 — Zie met name punt 7 van de considerans van de opvangrichtlijn.

38 — Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB L 326, blz. 13).

(a) Duur van de verplichting om opvangvoorzieningen te verstrekken

70. Volgens de verwijzende rechter zijn er drie mogelijke tijdstippen waarop de verplichting om opvangvoorzieningen te verstrekken zou kunnen eindigen: op het tijdstip van de beslissing tot aanvaarding van de aangezochte lidstaat, bij de effectieve overname of terugname van de asielzoeker of op een ander tijdstip.

71. De Commissie en, in wezen, Cimade en GISTI, Tsjechië, Griekenland, Polen en Zwitserland menen dat het als tweede genoemde tijdstip juist is.

72. Frankrijk is het in wezen met deze benadering eens³⁹, doch maakt daarbij het voorbehoud dat een asielzoeker die de rechtmatig door de ontvangende lidstaat opgelegde voorwaarden inzake zijn overdracht aan de aangezochte lidstaat niet naleeft, niet langer aanspraak op opvangvoorzieningen kan maken.

73. Italië betoogt dat opvangvoorzieningen beschikbaar moeten worden gesteld gedurende een periode die in de regel ten hoogste zes maanden mag bedragen vanaf de datum van indiening van het asielverzoek. Na deze periode heeft de betrokken asielzoeker blijkens het toepasselijke Italiaanse recht, indien hij zich nog steeds op het Italiaanse grondgebied bevindt, daar recht op toegang tot de arbeidsmarkt.⁴⁰

74. In de punten 16 en 18 hierboven en, meer in detail in de bijlage, heb ik de termijnen genoemd, die in de verordening zijn bepaald voor de overname en terugname. Die termijnen kunnen in beide situaties – samengeteld – lang zijn, in elk geval vanuit het oogpunt van de asielzoeker. Dit kan a fortiori het geval zijn aangezien (a) momenteel voor de ontvangende lidstaat geen maximumtermijn is bepaald voor het instellen van de procedure in gevallen van terugname⁴¹, en (b) hoewel de wettelijke regeling bepaalt dat een beroep geen opschortende werking hoeft te hebben, de ontvangende lidstaat een andere praktijk kan volgen – zoals, volgens de Commissie, vaak het geval is. Het is niet moeilijk voorstelbaar dat de overdrachtprocedure in dergelijke gevallen ruim een jaar kan duren.

75. In de regel bevindt een asielzoeker zich in de ontvangende lidstaat gedurende de periode die nodig is om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van zijn verzoek. Hij kan zich daar mogelijk ook bevinden gedurende de behandeling van een beroep. Volgens verordening (EG) nr. 1560/2003⁴² houdende uitvoeringsbepalingen van de Dublin II-verordening, moet deze staat ervoor zorgen dat de asielzoeker feitelijk aan de verantwoordelijke lidstaat kan worden overgedragen.⁴³ Ik heb reeds aangegeven dat ik van mening ben dat asielzoekers die hun verzoek indienen op het grondgebied van de ontvangende lidstaat, aanspraak kunnen maken op opvangvoorzieningen, ook al valt hun verzoek onder de Dublin II-verordening.⁴⁴ Een grondslag voor verstrekking van deze opvangvoorzieningen aan de asielzoeker door de *aangezochte* lidstaat gedurende de periode die nodig is om zijn overdracht te regelen, lijkt niet te kunnen worden gevonden. Een dergelijke situatie zou in

39 — Frankrijk formuleert subsidiair opmerkingen aangaande de tweede vraag, voor het geval het Hof de eerste vraag bevestigend zou beantwoorden.

40 — In haar antwoord ter terechtzitting benadrukte de gemachtigde van Italië met klem dat deze regeling niet inhoudt dat de betrokken asielzoeker op dat ogenblik niet langer aanspraak kon maken op de opvangvoorzieningen. Dit standpunt lijkt in te druisen tegen of is op zijn minst moeilijk te verzoenen met de schriftelijke opmerkingen van Italië. Omdat ik het hoe dan ook niet eens ben met het standpunt van Italië, ga ik niet verder op dit punt in.

41 — Volgens het voorstel voor een nieuwe verordening (zie voetnoot 3 supra), wordt een lidstaat verzocht om een verzoek bij de aangezochte lidstaat in te dienen binnen drie maanden na de indiening van het asielverzoek (daar „verzoek om internationale bescherming” genoemd) of binnen drie maanden nadat de verzoekende lidstaat vaststelt dat wellicht een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de betrokken persoon. Wanneer Eurodac-gegevens worden gebruikt, wordt de termijn teruggebracht tot twee maanden.

42 — Verordening (EG) nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 343/2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB L 222, blz. 3).

43 — Zie bijvoorbeeld artikel 7, lid 3 (beschikbaar maken van de documenten van de asielzoeker) en artikel 8, lid 2 (verplichting om vervoer te organiseren).

44 — Zie punt 68 supra.

de praktijk moeilijk hanteerbaar zijn. Evenmin is het noodzakelijkerwijs het geval dat, indien de procedures op basis van de verordening door de ontvangende lidstaat worden ingeleid, de asielzoeker inderdaad door een andere lidstaat zal worden overgenomen of teruggenomen. Die procedures zouden kunnen bepalen dat hij moet blijven waar hij is.⁴⁵

76. Zoals de Commissie opmerkt, zou het in strijd zijn met de doelstellingen van de opvangrichtlijn om een asielzoeker het recht op opvangvoorzieningen te ontzeggen om andere redenen dan zijn eigen gedrag. Mijns inziens volgt hieruit duidelijk dat de verplichting om die voorzieningen beschikbaar te stellen op de ontvangende lidstaat rust tot op het tijdstip waarop de asielzoeker, in voorkomend geval, aan de aangezochte lidstaat wordt overgedragen.

77. Het bovenstaande betoog gaat uit van de veronderstelling dat de in de Dublin II-verordening neergelegde procedures op de gebruikelijke wijze worden toegepast. Het kan echter ook gebeuren dat de asielzoeker onderduikt en dus op het geplande tijdstip niet beschikbaar is voor overdracht.

78. In een dergelijk geval kan de ontvangende lidstaat de materiële opvangvoorzieningen niet ter beschikking stellen zolang hij niet weet waar de asielzoeker zich bevindt. Volgens artikel 16, lid 1, sub a, van de opvangrichtlijn kan een lidstaat de opvangvoorzieningen immers intrekken onder meer wanneer een asielzoeker de door de bevoegde instanties vastgestelde verblijfplaats verlaat zonder deze instanties op de hoogte te stellen of, indien toestemming vereist is, zonder toestemming of wanneer hij niet voldoet aan de meldingsplicht. Zoals Cimade en GISTI in hun opmerkingen aanvoeren, mag de lidstaat, wanneer de asielzoeker wordt opgespoord of zich vrijwillig bij de betrokken instantie meldt, overeenkomstig de laatste alinea van artikel 16, lid 1, sub a, uitmaken of het aangewezen is om sommige of alle opvangvoorzieningen opnieuw te verstrekken.

79. Voorts mag de betrokken lidstaat de opvangvoorzieningen ook beperken of intrekken in een van de andere in artikel 16 van de opvangrichtlijn bedoelde gevallen.

80. Bijgevolg ben ik van mening dat de verplichting om de minimale opvangvoorzieningen te waarborgen eindigt bij de daadwerkelijke overname of terugname van de asielzoeker, of (indien dit eerder is) zodra dat de lidstaten deze voorzieningen overeenkomstig artikel 16 van de opvangrichtlijn mogen beperken of intrekken.

(b) Financiële verantwoordelijkheid voor het verstrekken van de opvangvoorzieningen

81. Zowel de opvangrichtlijn als de verordening zwijgen op dit punt, hoewel Zwitserland opmerkt dat artikel 29 van de voorgestelde nieuwe verordening⁴⁶ uitdrukkelijk bepaalt dat de ontvangende lidstaat voor de kosten van een overdracht moet instaan. Volgens Zwitserland is dit een afspiegeling van de huidige praktijk.

82. Van de partijen die opmerkingen hebben ingediend, zijn zij die de belangrijkste bijdrage tot het debat leveren, van mening dat een stelsel waarbij de aangezochte staat voor de kosten moet instaan, in praktijk niet te hanteren is en tot dure en onnodige betwistingen zou kunnen leiden. Bij gebreke van andere aanwijzingen, kan dit standpunt moeilijk worden betwist.

83. Van meer fundamenteel belang is dat het hele stelsel van bescherming van asielzoekers en vluchtelingen mij er lijkt op te zijn gebaseerd dat de verantwoordelijkheid wordt gelegd waar zij ontstaat. Een dergelijke benadering is mijns inziens een afspiegeling van de werkelijkheid. Het feit dat asielzoekers zich op het grondgebied van de Unie bevinden, is niet het gevolg van de tenuitvoerlegging van geprogrammeerde beleidsmaatregelen waarvoor op voorhand wettelijke

45 — Zie punt 58 supra.

46 — Zie voetnoot 3 supra.

regelingen kunnen worden vastgesteld. In een ideale wereld zou het probleem zich niet voordoen. Elke lidstaat moet een oplossing zoeken voor de problemen die voortvloeien uit de aanwezigheid van asielzoekers op zijn grondgebied, onder eerbiediging van de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen.⁴⁷

84. In afwijking van deze regel kunnen uiteraard specifieke bepalingen worden vastgesteld om nu en dan ondersteuning te bieden of ernstige discrepanties te herstellen. In dit verband merkt de Commissie op dat volgens artikel 3, lid 1, sub a, van beschikking nr. 573/2007/EG⁴⁸ de lidstaten financiële bijstand kunnen krijgen onder meer met betrekking tot de voorwaarden voor opvang en asielprocedures.⁴⁹ De in het kader van de begroting van de Unie toegekende financiële bijstand getuigt van de geest van samenwerking tussen de lidstaten waarop het stelsel van de Dublin II-verordening is gebaseerd. Onverminderd de zojuist genoemde afwijkingen, ben ik evenwel van mening dat het leidende beginsel dient te zijn dat de financiële verantwoordelijkheid in dit stadium bij de ontvangende lidstaat ligt.

85. Ik ben dus van mening dat de financiële verantwoordelijkheid voor het verstrekken van opvangvoorzieningen aan een asielzoeker wiens asielverzoek onder de Dublin II-verordening valt, zolang deze persoon krachtens de opvangrichtlijn recht heeft op die voorzieningen, voor de toepassing van deze richtlijn bij de ontvangende lidstaat ligt.

Conclusie

86. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging, de vragen van de Conseil d'État te beantwoorden als volgt:

- „1) Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten waarborgt de erin neergelegde minimale opvangvoorzieningen aan asielzoekers ten aanzien van wie een lidstaat bij de ontvangst van een asielverzoek overeenkomstig verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend, besluit om een andere lidstaat aan te zoeken die hij verantwoordelijk acht voor de behandeling van dit asielverzoek.
- 2) a) De verplichting om minimale opvangvoorzieningen te verstrekken eindigt bij de effectieve overname of terugname van de asielzoeker, of (indien dit eerder is) zodra de lidstaten die voorzieningen overeenkomstig artikel 16 van richtlijn 2003/9 mogen beperken of intrekken.

47 — Zie in dit verband punt 3.1 van de toelichting van de Commissie bij haar voorstel voor de Dublin II-verordening [COM(2001) 447 definitief], volgens hetwelk „iedere lidstaat ten opzichte van de andere verantwoordelijk is voor zijn optreden op het gebied van binnenkomst en verblijf van onderdanen van derde landen, en de consequenties van dit optreden in een geest van solidariteit en loyale samenwerking op zich moet nemen”.

48 — Beschikking nr. 573/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007 tot instelling van het Europees Vluchtelingenfonds voor de periode 2008-2013 als onderdeel van het algemeen programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen” en tot intrekking van beschikking 2004/904/EG van de Raad (PB L 144, blz. 1). Volgens artikel 3, lid 1, sub a, zijn „de voorwaarden voor opvang en asielprocedures” met steun van het Fonds subsidiabele acties. Artikel 12, lid 1, stelt de financiële middelen vast voor de uitvoering van de beschikking voor de periode van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2013 ten belope van 628 miljoen EUR.

49 — Ter terechtzitting bevestigde de Commissie dat, hoewel het bedrag van lidstaat tot lidstaat kan verschillen, naargelang de bewoordingen van hun verzoek om bijstand en het aantal asielzoekers op hun grondgebied, alle lidstaten krachtens de beschikking voor bijstand in aanmerking komen. Dergelijke bijstand dekt echter niet alle kosten die lidstaten maken om opvangvoorzieningen te verstrekken.

2) b)

De financiële verantwoordelijkheid voor het verstrekken van opvangvoorzieningen aan een asielzoeker wiens asielverzoek onder verordening nr. 343/2003 valt, ligt voor de toepassing van de opvangrichtlijn, zolang de betrokkene krachtens deze richtlijn aanspraak maakt op die voorzieningen, bij de lidstaat van ontvangst.”

BIJLAGE

TABEL VAN IN DUBLIN II-VERORDENING NEERGELEGDE TERMIJNEN

I – VERZOEK VAN DE ONTVANGENDE STAAT AAN DE AANGEZOCHTE STAAT

A – *Overname*

Termijn: Het verzoek moet worden verstuurd binnen **drie maanden** na de indiening van het asielverzoek.

Bron: Artikel 17, lid 1.

Opmerkingen: Indien de termijn niet wordt nageleefd, is de ontvangende lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek (artikel 17, lid 1).

B – *Terugname*

Termijn: Voor het indienen van een verzoek om terugname is **geen termijn** voorzien.⁵⁰

Bron: Artikel 20.

II – POSITIEF ANTWOORD OF GEEN ANTWOORD VAN DE AANGEZOCHTE STAAT

A – *Overname*

Termijn: De aangezochte staat moet binnen **twee maanden** na ontvangst van het verzoek reageren, of in geval van door de ontvangende lidstaat vastgestelde spoed, binnen een termijn van minimaal een week en maximaal een maand.

Bron: Artikel 18, lid 1 (zie artikel 17, lid 2, en artikel 18, lid 6, wat spoedgevallen betreft).

Opmerkingen: De niet-naleving van deze termijn wordt als aanvaarding beschouwd (artikel 18, lid 7).

B – *Terugname*

Termijn: De aangezochte lidstaat beschikt over **een maand** om te reageren, behalve wanneer het verzoek op Eurodac-gegevens is gebaseerd, in welk geval de termijn twee weken bedraagt.

Bron: Artikel 20, lid 1, sub b.

50 — Zie voetnoot 41 supra wat de termijnen betreft die in het voorstel voor een nieuwe verordening zijn vermeld.

Opmerkingen: De niet-naleving van deze termijn wordt als aanvaarding beschouwd (artikel 20, lid 1, sub c).

III – OVERDRACHT VAN DE ASIELZOEKER DOOR DE ONTVANGENDE STAAT AAN DE AANGEZOCHTE STAAT

Overname en terugname

Termijn: De termijn voor overdracht **loopt vanaf de expliciete of stilzwijgende reactie van de aangezochte staat**. De termijn voor de overdracht bedraagt **zes maanden**, behalve wanneer de asielzoeker in detentie is, in welk geval de termijn tot 12 maanden wordt verlengd en wanneer hij onderduikt, in welk geval de termijn tot 18 maanden wordt verlengd.

Bron: Artikel 19, leden 3 en 4 (voor overname), en artikel 20, lid 1, sub d, en artikel 20, lid 2 (voor terugname).

Opmerkingen: Indien binnen de betrokken termijn geen overdracht plaatsvindt, is de ontvangende lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek. Krachtens artikel 19, lid 2 (voor overname), en artikel 20, lid 1, sub e (voor terugname), kan de asielzoeker beroep instellen. Dit beroep behoeft geen opschortende werking te hebben, maar kan die in bepaalde gevallen wel hebben.