ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

1 augustus 2025 *

[Zoals gerectificeerd bij beschikking van 27 oktober 2025]

„Prejudiciële verwijzing – Aansprakelijkheid van een lidstaat in geval van schending van het Unierecht – Voldoende gekwalificeerde schending – Asielbeleid – Richtlijn 2013/33/EU – Normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming – Aanzienlijke toestroom van verzoekers om tijdelijke of internationale bescherming – Geen toegang tot materiële opvangvoorzieningen – Basisbehoeften – Tijdelijke uitputting van huisvestingscapaciteit”

In zaak C-97/24,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) bij beslissing van 1 februari 2024, ingekomen bij het Hof op 6 februari 2024, in de procedure

S.A.,

R.J.

tegen

Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth,

Ierland,

Attorney General,

in tegenwoordigheid van:

Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos (rapporteur), kamerpresident, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Derde kamer, S. Rodin, O. Spineanu-Matei en N. Fenger, rechters,

* Procestaal: Engels.

advocaat-generaal: L. Medina,

griffier: R. Stefanova-Kamisheva, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 februari 2025,

gelet op de opmerkingen van:

– S.A., vertegenwoordigd door C. O'Dwyer, SC, C. Smith, BL, en K. Mannion, solicitor,

– [zoals gerectificeerd bij beschikking van 27 oktober 2025] R.J., vertegenwoordigd door P. Brazil, SC, L. Frawley, BL, G. Tierney, BL, en J. Watters, solicitor,

– de minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth, de Attorney General en Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, Chief State Solicitor, A. Joyce en J. Lynch als gemachtigden, bijgestaan door D. Conlan Smyth, SC, J. Doherty, SC, J. P. Gallagher, BL, en A. McMahon, BL,

– de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen, vertegenwoordigd door M. Demetriou, KC, B. Hoorelbeke, advocaat, en S.A. Love, BL,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri, S. Fiorentino en A. Giovannini als gemachtigden, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Erlbacher, F. Ronkes Agerbeek en J. Tomkin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 april 2025,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de voorwaarden waaronder een lidstaat aansprakelijk kan worden gesteld wegens schending van richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 96) en van artikel 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van twee gedingen tussen respectievelijk S.A. en R.J., enerzijds, en de minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth (minister van Kinderzaken, Gelijke Kansen, Gehandicaptenzaken, Integratie en Jeugdzaken, Ierland; hierna: „minister"), Ierland en de Attorney General (advocaat-generaal, Ierland), anderzijds, en betreft schadevorderingen wegens het niet verstrekken aan S.A. en R.J. van huisvesting, voedsel, water en andere materiële opvangvoorzieningen ter dekking van hun basisbehoeften, nadat zij in Ierland een verzoek om internationale bescherming hadden ingediend.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Overweging 11 van richtlijn 2013/33 is als volgt geformuleerd:

„Er moeten normen worden vastgesteld voor de opvang van verzoekers die voldoende zijn om een menswaardige levensstandaard en vergelijkbare levensomstandigheden in alle lidstaten te waarborgen."

4 Artikel 2 („Definities") van deze richtlijn luidt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

g) ‚materiële opvangvoorzieningen': de opvangvoorzieningen met inbegrip van huisvesting, voedsel en kleding, die in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt of een combinatie van deze drie, alsmede een dagvergoeding;

[…]"

5 Artikel 17 („Algemene bepalingen betreffende de materiële opvang en gezondheidszorg") van die richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat voor verzoekers materiële opvangvoorzieningen beschikbaar zijn wanneer zij hun verzoek om internationale bescherming indienen.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de materiële opvangvoorzieningen voor verzoekers een levensstandaard bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt.

De lidstaten zien erop toe dat die levensstandaard ook gehandhaafd blijft in het specifieke geval van kwetsbare personen als bedoeld in artikel 21, alsmede in het geval van personen in bewaring.

3. De lidstaten kunnen de toekenning van alle of bepaalde materiële opvangvoorzieningen en gezondheidszorg afhankelijk stellen van de voorwaarde dat de verzoekers niet beschikken over de nodige middelen voor een levensstandaard die voldoende is om hun gezondheid te verzekeren, noch over de nodige bestaansmiddelen.

[…]

5. Wanneer de lidstaten materiële opvangvoorzieningen verstrekken in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen, wordt de hoogte daarvan vastgesteld op basis van de niveaus die door de betrokken lidstaat krachtens het recht of krachtens de praktijk zijn vastgesteld om nationale onderdanen een fatsoenlijke levensstandaard te bieden. De lidstaten kunnen verzoekers in dit opzicht minder gunstig behandelen dan eigen onderdanen met name indien de materiële steun gedeeltelijk in natura wordt verstrekt of indien die niveaus, die gelden voor onderdanen, een hogere levensstandaard beogen dan die welke deze richtlijn voor verzoekers voorschrijft."

6 Artikel 18 („Nadere bepalingen betreffende de materiële opvangvoorzieningen”) van die richtlijn bepaalt in de leden 1 en 9:

„1. Indien huisvesting in natura wordt verstrekt, gebeurt dit in één van de volgende vormen of een combinatie daarvan:

a) in ruimten die gebruikt worden om verzoekers te huisvesten gedurende de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat aan de grens of in een transitzone is ingediend;

b) in opvangcentra die een toereikend huisvestingsniveau bieden;

c) in particuliere huizen, appartementen, hotels of andere voor de huisvesting van verzoekers aangepaste ruimten.

[…]

9. In naar behoren gemotiveerde gevallen mogen de lidstaten bij wijze van uitzondering andere dan de in dit artikel genoemde regels inzake materiële opvangvoorzieningen vaststellen voor een zo kort mogelijke redelijke termijn, indien:

[…]

b) de gewoonlijk beschikbare huisvestingscapaciteit tijdelijk uitgeput is.

Deze afwijkende voorzieningen moeten in elk geval de basisbehoeften dekken.”

Iers recht

7 Regulation 1 van de European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018, SI 230/2018 [Ierse regeling van 2018 betreffende de Europese Gemeenschappen (opvangvoorzieningen)] bepaalt dat de materiële opvangvoorzieningen bestaan uit:

„(a) huisvesting, voeding en aanverwante voordelen die in natura worden verstrekt;

(b) een dagvergoeding, en

(c) kleding die […] wordt verstrekt in de vorm van een financiële toelage”.

8 Deze Regulation preciseert ook dat „de term ‚dagvergoeding’ verwijst naar het deel van de materiële opvangvoorzieningen dat een wekelijkse betaling vormt die […] aan een ontvanger wordt gedaan om hem in staat te stellen incidentele, persoonlijke uitgaven te doen”.

9 Regulation 4 van die regeling bepaalt:

„(1) Onverminderd de bepalingen van deze regeling heeft een ontvanger recht op materiële opvangvoorzieningen wanneer hij niet over voldoende middelen beschikt om een fatsoenlijke levensstandaard te hebben.

[…]

(5) De [minister] kan, bij wijze van uitzondering en onder voorbehoud van lid 6, materiële opvangvoorzieningen op een andere wijze verstrekken dan die waarin deze regeling voorziet indien:

(a) een beoordeling van de specifieke behoeften van een ontvanger vereist is, of

(b) de gewoonlijk beschikbare huisvestingscapaciteit tijdelijk uitgeput is.

(6) De verlening van de materiële opvangvoorzieningen op de wijze bepaald in lid 5 moet:

(a) zo kort mogelijk van duur zijn, en

(b) voorzien in de basisbehoeften van de begunstigde."

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

10 S.A., een Afghaans onderdaan, en R.J., een onderdaan van India, hebben respectievelijk op 15 februari en 20 maart 2023 in Ierland een verzoek om internationale bescherming ingediend.

11 De Ierse autoriteiten hebben aan elk van hen een eenmalige voucher van 25 EUR verstrekt. Deze autoriteiten waren daarentegen van mening dat zij hen geen huisvesting konden aanbieden, aangezien de opvangcentra voor asielzoekers volzet waren, terwijl er wel huisvesting op individuele en tijdelijke basis beschikbaar was in Ierland. Aangezien S.A. en R.J. geen onderdak in een dergelijk opvangcentrum kregen, kwamen zij op de dag waarop zij hun verzoeken om internationale bescherming indienden, niet in aanmerking voor de dagvergoeding waarop verzoekers om internationale bescherming recht hebben op grond van het Ierse recht.

12 S.A. en R.J. sliepen op straat of occasioneel in precaire accommodatie in Dublin (Ierland). Zij verklaarden dat zij niet altijd voldoende te eten hadden, hun hygiëne niet konden handhaven en dat zij zich in een noodsituatie bevonden, gelet op hun levensomstandigheden en het geweld waarmee zij werden geconfronteerd. S.A. heeft overigens wel bepaalde dringende medische zorg kunnen krijgen.

13 S.A. en R.J. hebben tevergeefs aan de Ierse autoriteiten verzocht om hun kwetsbare situatie te erkennen. Na een wijziging van de voorwaarden voor de toekenning van dagvergoeding hebben S.A. en R.J., respectievelijk op 5 en 20 april 2023, een uitkering van 38,80 EUR per week toegekend gekregen, met terugwerkende kracht tot de datum waarop zij hun verzoek om internationale bescherming indienden. Ook wisten zij een aanvullende vergoeding te verkrijgen om bepaalde incidentele behoeften te dekken.

14 S.A. en R.J. hebben op respectievelijk 27 april en 22 mei 2023 huisvesting gekregen.

15 Vervolgens hebben S.A. en R.J. bij de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland), de verwijzende rechter, vorderingen ingesteld tegen de minister en de procureur-generaal tot vergoeding van de schade die elk van hen zou hebben geleden doordat ze geen toegang kregen tot huisvesting, voedsel, water en andere materiële opvangvoorzieningen die nodig waren om in hun basisbehoeften te voorzien.

16 Ten overstaan van deze rechter erkennen de minister en de procureur-generaal dat de nationale regels ter uitvoering van richtlijn 2013/33 en artikel 1 van het Handvest zijn geschonden, omdat S.A. en R.J. gedurende meerdere weken geen materiële opvangvoorzieningen hebben ontvangen.

17 Zij voeren echter aan dat deze schending het gevolg was van overmacht, en daarom niet als „voldoende gekwalificeerd" kan worden aangemerkt in de zin van de rechtspraak die voortvloeit uit de arresten van 19 november 1991, Francovich e.a. (C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428), en 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame (C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79), zodat er geen recht op schadevergoeding zou ontstaan.

18 Zonder zich te beroepen op een gebrek aan financiële middelen, merken de minister en de procureur-generaal op dat de huisvestingscapaciteit voor verzoekers om internationale bescherming in Ierland uitgeput was nadat plotseling een ongezien aantal derdelanders die om tijdelijke of internationale bescherming verzoeken, het land was binnengekomen. Hierdoor kregen alleenstaande niet-kwetsbare volwassen mannen die in die lidstaat om internationale bescherming verzochten, gedurende een periode van vier en een halve maand geen onderdak. De Ierse autoriteiten stellen echter dat zij alle redelijke inspanningen hebben geleverd om deze personen te huisvesten en in hun andere opvangbehoeften te voorzien. Volgens hen is het Unierecht in dit geval dus niet opzettelijk geschonden.

19 S.A. en R.J. betogen om te beginnen dat wanneer de bepalingen van een richtlijn – zoals de relevante bepalingen van richtlijn 2013/33 – dwingend zijn geformuleerd, een lidstaat automatisch aansprakelijk is indien hij de daarin neergelegde verplichtingen niet nakomt. Verder menen zij dat overmacht geen toelaatbare rechtvaardiging vormt voor de schending van een absoluut grondrecht. Ten slotte voeren zij aan dat de Ierse autoriteiten in casu niet alle nodige maatregelen hebben genomen om in de basisbehoeften van de verzoekers om internationale bescherming te voorzien, en dat zij bewust de politieke keuze hebben gemaakt om zich te richten op algemene huisvestingsaanbod.

20 De verwijzende rechter merkt op dat in een in 2020 gepubliceerd rapport werd gesteld dat Ierland voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming moest uitgaan van ongeveer 3 500 nieuwe verzoeken per jaar. Na de Russische inval in Oekraïne zijn tussen februari 2022 en mei 2023 echter bijna 100 000 derdelanders die tijdelijke of internationale bescherming zochten, in Ierland aangekomen, van wie er meer dan 80 000 door de Ierse autoriteiten moesten worden gehuisvest. Deze rechter is van oordeel dat deze gebeurtenissen weliswaar onvoorzienbaar waren, maar dat de noodzaak om over een blijvende uitbreiding van de huisvestingscapaciteit te beschikken na verloop van tijd niet langer onvoorzienbaar was. Van de Ierse autoriteiten, die over voldoende financiële middelen beschikten, mocht dan ook worden verwacht dat zij niet alleen zouden zoeken naar oplossingen voor collectieve huisvesting op middellange termijn, maar ook inspanningen zouden leveren om particuliere huisvesting voor de betrokken personen te vinden. Dit had kunnen gebeuren door het verstrekken van huisvestingsbonnen of financiële steun die hoger was dan de dagvergoeding, of door het opzetten van noodonderdak.

21 Gelet op deze factoren en op de rechtspraak van het Hof vraagt de verwijzende rechter zich af of Ierland zich in deze zaken op overmacht kan beroepen om aan aansprakelijkheid te ontkomen.

22 Tegen deze achtergrond heeft de High Court de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Wanneer ‚overmacht' niet als verweermiddel is opgenomen in een betrokken richtlijn of uitvoeringsverordening, kan dit verweermiddel dan niettemin worden aangewend tegen een schadevordering op grond van [het arrest van 19 november 1991, Francovich e.a. (C-6/90 en C-9/90, EU:C:1991:428)] wegens niet-nakoming van een Unierechtelijke verplichting waarbij aan particulieren rechten worden toegekend die voortvloeien uit het in artikel 1 van het Handvest neergelegde grondrecht op menselijke waardigheid [hetzij als verweermiddel in het kader van het tweede onderdeel van de toets zoals uiteengezet in het arrest van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame (C-46/93 et C-48/93, EU:C:1996:79), of anderszins]?

2) Zo ja, wat zijn dan de parameters en de juiste reikwijdte van dit verweer op basis van overmacht?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

23 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het, in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, de taak van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan hij het bij hem aanhangige geschil kan oplossen. Daartoe dient het Hof in voorkomend geval de voorgelegde vragen te herformuleren. Het staat in dit verband aan het Hof om uit alle door de nationale rechterlijke instantie verschafte gegevens, en met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van het Unierecht te putten die, gelet op het voorwerp van het geding, uitlegging behoeven (zie arresten van 17 juli 1997, Krüger, C-334/95, EU:C:1997:378, punten 22 en 23, en 25 februari 2025, Alphabet e.a., C-233/23, EU:C:2025:110, punt 33).

24 In casu blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat in de hoofdgedingen niet wordt betwist dat de Ierse autoriteiten hun uit richtlijn 2013/33 voortvloeiende verplichtingen niet zijn nagekomen, omdat zij verzoekers in de hoofdgedingen gedurende meerdere weken niet de materiële opvangvoorzieningen hebben verstrekt waarin die richtlijn 2013/33 voorziet.

25 In deze context blijkt uit de gegevens in dat verzoek dat de gestelde vragen uitsluitend tot doel hebben de verwijzende rechter in staat te stellen uitspraak te doen over het argument van de Ierse autoriteiten dat zij in het kader van een schadevordering niet aansprakelijk zijn omdat er sprake is van overmacht. Deze autoriteiten beroepen zich dus meer in het bijzonder op het feit dat, gedurende de periode waarin verzoekers in het hoofdgeding hun verzoeken om internationale bescherming indienden, de huisvestingscapaciteit die gewoonlijk in Ierland beschikbaar was voor verzoekers om internationale bescherming, was uitgeput. Dit kwam doordat er plotseling een ongekend aantal derdelanders arriveerde in die lidstaat en om tijdelijke of internationale bescherming verzocht, een situatie die volgens hen onvoorzienbaar en onafwendbaar was. De genoemde autoriteiten stellen daarentegen niet dat zij objectief niet in staat waren materiële opvangvoorzieningen te bieden die in de basisbehoeften van die derdelanders konden voorzien.

26 Gelet op een en ander moet worden geoordeeld dat de verwijzende rechter met zijn vragen – die gezamenlijk moeten worden onderzocht – in essentie wenst te vernemen of het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat die gedurende meerdere weken een persoon die om

internationale bescherming verzoekt geen toegang heeft gewaarborgd tot de materiële opvangvoorzieningen waarin richtlijn 2013/33 voorziet, aan zijn aansprakelijkheid krachtens het Unierecht kan ontkomen door zich te beroepen op de tijdelijke uitputting van de huisvestingscapaciteiten die gewoonlijk op zijn grondgebied beschikbaar zijn voor verzoekers om internationale bescherming, als gevolg van een toestroom van derdelanders die om tijdelijke of internationale bescherming verzoeken en welke toestroom – wegens de omvang en het onverwachte karakter ervan – onvoorzienbaar en onafwendbaar zou zijn geweest.

27 Het is vaste rechtspraak dat particulieren die zijn benadeeld doordat een lidstaat het Unierecht heeft geschonden, recht hebben op schadevergoeding mits aan drie voorwaarden is voldaan, te weten dat het geschonden Unierechtelijke voorschrift ertoe strekt hun rechten toe te kennen, dat het om een voldoende gekwalificeerde schending van dat voorschrift gaat en dat er een rechtstreeks causaal verband bestaat tussen deze schending en de door die particulieren geleden schade [zie in die zin arresten van 5 maart 1996, Brasserie du pêcheur en Factortame, C-46/93 en C-48/93, EU:C:1996:79, punt 51, en 22 december 2022, Ministre de la Transition écologique en Premier ministre (Staatsaansprakelijkheid voor luchtverontreiniging), C-61/21, EU:C:2022:1015, punt 44].

28 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat niet wordt betwist dat de bepalingen van richtlijn 2013/33 betreffende materiële opvangvoorzieningen rechten toekennen aan verzoekers om internationale bescherming die onder het toepassingsgebied van die bepalingen vallen, en dat de gestelde vragen geen betrekking hebben op het bestaan van een rechtstreeks causaal verband tussen de schending van deze bepalingen door de Ierse autoriteiten en de schade die verzoekers in het hoofdgeding stellen te hebben geleden. Aangezien deze vragen dus slechts betrekking hebben op de tweede van de in het vorige punt van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden, zij eraan herinnerd dat de nationale rechter bij wie een schadevordering aanhangig is, rekening moet houden met alle elementen van de aan hem voorgelegde situatie om te bepalen of er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht. Elementen die dienaangaande in de beschouwing kunnen worden betrokken, zijn onder meer de mate van duidelijkheid en nauwkeurigheid van de geschonden regel, de omvang van de beoordelingsmarge die de geschonden regel de nationale instanties laat, de vraag of al dan niet opzettelijk een schending is begaan of schade is veroorzaakt, de vraag of een eventuele rechtsdwaling al dan niet verschoonbaar is, alsook de omstandigheid dat de handelwijze van een Unie-instelling in voorkomend geval heeft kunnen bijdragen tot de vaststelling of de instandhouding van met het Unierecht strijdige nationale maatregelen of praktijken (zie in die zin arrest van 29 juli 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 In dit verband heeft het Hof in het bijzonder gepreciseerd dat een schending van het Unierecht voldoende gekwalificeerd is wanneer een lidstaat de grenzen waarbinnen hij bij de uitoefening van zijn bevoegdheden dient te blijven, kennelijk en ernstig heeft overschreden, en dat in een situatie waarin de lidstaat echter slechts een zeer beperkte of in het geheel geen beoordelingsmarge had, de enkele inbreuk op het Unierecht kan volstaan om een voldoende gekwalificeerde schending te doen vaststaan (zie in die zin arresten van 23 mei 1996, Hedley Lomas, C-5/94, EU:C:1996:205, punt 28, en 15 juni 1999, Rechberger e.a., C-140/97, EU:C:1999:306, punt 50).

30 In ieder geval moet een schending van het Unierecht geacht worden voldoende gekwalificeerd te zijn wanneer daarbij kennelijk wordt voorbijgegaan aan de desbetreffende rechtspraak van het Hof (zie in die zin arrest van 29 juli 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 Hoewel het in beginsel aan de nationale rechter is om uit te maken of de voorwaarden voor de aansprakelijkheid van de lidstaat wegens schending van het Unierecht zijn vervuld, kan het Hof niettemin bepaalde omstandigheden nader preciseren waarmee deze rechter bij zijn beoordeling rekening moet houden (zie in die zin arresten van 26 maart 1996, British Telecommunications, C-392/93, EU:C:1996:131, punt 41, en 18 januari 2001, Stockholm Lindöpark, C-150/99, EU:C:2001:34, punt 38).

32 In dit verband moet worden opgemerkt dat artikel 17, lid 1, van richtlijn 2013/33 bepaalt dat de lidstaten ervoor zorgen dat voor verzoekers om internationale bescherming materiële opvangvoorzieningen beschikbaar zijn wanneer zij hun verzoek om internationale bescherming indienen.

33 Uit artikel 2, onder g), van deze richtlijn volgt dat de materiële opvangvoorzieningen bestaan uit huisvesting, voedsel en kleding, die in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt of een combinatie van deze drie, alsmede een dagvergoeding.

34 Ongeacht de wijze waarop een lidstaat deze voorzieningen verstrekt, vereist artikel 17, lid 2, van die richtlijn dat die voorzieningen de verzoekers om internationale bescherming een levensstandaard bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt. Artikel 17, lid 3, van deze richtlijn biedt de lidstaten echter de mogelijkheid om de toekenning van alle of bepaalde materiële opvangvoorzieningen en gezondheidszorg afhankelijk te stellen van de voorwaarde dat de verzoekers niet beschikken over de nodige middelen voor een levensstandaard die voldoende is om hun gezondheid te verzekeren, noch over de nodige bestaansmiddelen.

35 Bovendien bepaalt artikel 17, lid 5, van richtlijn 2013/33 dat wanneer de lidstaten materiële opvangvoorzieningen verstrekken in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen, de hoogte daarvan wordt vastgesteld op basis van de niveaus die door de betrokken lidstaat krachtens het recht of krachtens de praktijk zijn vastgesteld om zijn onderdanen een fatsoenlijke levensstandaard te bieden, met dien verstande dat de behandeling van verzoekers om internationale bescherming, minder gunstig kan zijn dan die welke aan die onderdanen wordt toegekend. Wat dat betreft volgt uit de rechtspraak van het Hof dat het bedrag van dergelijke uitkeringen of tegoedbonnen moet volstaan om verzoekers om internationale bescherming een menswaardige levensstandaard te bieden die voldoende is om hun gezondheid te verzekeren en bestaansmiddelen te waarborgen, door hen in staat te stellen met name huisvesting te vinden, in voorkomend geval, op de particuliere huurmarkt (zie naar analogie arrest van 27 februari 2014, Saciri e.a., C-79/13, EU:C:2014:103, punt 42).

36 Wanneer een lidstaat ervoor kiest om huisvesting in natura te verstrekken, moet hij in beginsel voldoen aan een reeks specifieke vereisten die zijn opgesomd in artikel 18, leden 1 tot en met 8, van richtlijn 2013/33. Artikel 18, lid 9, onder b), van deze richtlijn bepaalt echter dat de lidstaten in naar behoren gemotiveerde gevallen bij wijze van uitzondering andere dan de in dat artikel 18 genoemde materiële opvangvoorzieningen mogen vaststellen voor een zo kort mogelijke, redelijke termijn, onder meer indien de gewoonlijk beschikbare huisvestingscapaciteit tijdelijk uitgeput is. Artikel 18, lid 9, in fine, van deze richtlijn schrijft evenwel voor dat deze voorzieningen in elk geval de basisbehoeften van de betrokken personen dekken.

37 Ongeacht de keuze die een lidstaat maakt tussen de verschillende opties waarin de artikelen 17 en 18 van richtlijn 2013/33 voorzien, volgt uit de rechtspraak van het Hof inzake richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de

opvang van asielzoekers in de lidstaten (PB 2003, L 31, blz. 18) – die ook van toepassing is op richtlijn 2013/33, omdat deze een herschikking is van richtlijn 2003/9 – dat de algemene opzet van deze richtlijnen, alsook de in acht te nemen grondrechten, met name de vereisten van artikel 1 van het Handvest, volgens hetwelk de menselijke waardigheid moet worden geëerbiedigd en beschermd, zich ertegen verzetten dat een verzoeker om internationale bescherming de bescherming wordt ontnomen die door de in deze richtlijn vastgestelde minimumnormen wordt geboden, al was het maar tijdelijk (zie in die zin arresten van 27 september 2012, Cimade en GISTI, C-179/11, EU:C:2012:594, punt 56, en 27 februari 2014, Saciri e.a., C-79/13, EU:C:2014:103, punt 35).

38 In het bijzonder kan de verzadiging van het opvangnetwerk voor verzoekers om internationale bescherming, geen rechtvaardiging vormen om op enigerlei wijze af te wijken van de in het Unierecht vastgestelde minimumnormen voor hun opvang (zie naar analogie arrest van 27 februari 2014, Saciri e.a., C-79/13, EU:C:2014:103, punt 50).

39 Uit de samenhang van de in de artikelen 17 en 18 van richtlijn 2013/33 neergelegde regels volgt dat een lidstaat, in geval van een tijdelijke uitputting van de gewoonlijk beschikbare huisvestingscapaciteit voor verzoekers om internationale bescherming op zijn grondgebied, de keuze heeft tussen twee mogelijkheden.

40 Ten eerste kan de betrokken lidstaat, mits aan de voorwaarden van artikel 18, lid 9, van deze richtlijn is voldaan, besluiten huisvesting in natura te verstrekken, zonder dat hij aan alle vereisten van dat artikel 18 hoeft te voldoen. Wel moet hij in elk geval de basisbehoeften van de betrokken personen dekken.

41 Ten tweede moet die lidstaat, indien hij niet langer materiële opvangvoorzieningen in natura wil of kan verstrekken, deze voorzieningen verstrekken in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen. Die moeten echter toereikend zijn om de basisbehoeften van de verzoekers om internationale bescherming te waarborgen, met inbegrip van een menswaardige levensstandaard die hun gezondheid en levensonderhoud verzekert (zie naar analogie arrest van 27 februari 2014, Saciri e.a., C-79/13, EU:C:2014:103, punt 48).

42 Hieruit volgt dat de lidstaten weliswaar een zekere beoordelingsmarge hebben bij het bepalen van de vorm en het precieze niveau van de door hen te verstrekken materiële opvangvoorzieningen, maar dat zij niet mogen nalaten, zelfs niet tijdelijk, materiële opvang te bieden die voorziet in de basisbehoeften van een persoon die internationale bescherming aanvraagt en die niet over voldoende middelen beschikt om een levensstandaard te handhaven die zijn gezondheid waarborgt en zijn levensonderhoud, waaronder de toegang tot huisvesting, verzekert. In het tegenovergestelde geval zouden zij hun beoordelingsmarge kennelijk en ernstig overschrijden en de rechtspraak van het Hof kennelijk miskennen.

43 Bijgevolg kan een dergelijk verzuim een voldoende gekwalificeerde schending van het Unierecht vormen in de zin van de in punt 27 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak, zelfs wanneer dit zich voordoet in een situatie waarin de huisvestingscapaciteit die gewoonlijk beschikbaar is voor verzoekers om internationale bescherming op het grondgebied van de betrokken lidstaat tijdelijk is uitgeput.

44 In dit verband moet, gelet op de vragen van de verwijzende rechter, evenwel worden onderzocht of de situatie waarin de huisvestingscapaciteit tijdelijk is uitgeput – zoals Ierland stelt door een grote en plotselinge toestroom van derdelanders die om tijdelijke of internationale bescherming

verzoeken, en die niet te voorzien en onafwendbaar was – ertoe kan leiden dat de lidstaat die zijn in punt 42 van het onderhavige arrest genoemde verplichtingen niet is nagekomen, toch geen aansprakelijkheid draagt op grond van het Unierecht.

45 Dienaangaande moet ten eerste worden benadrukt dat de tijdelijke uitputting van de huisvestingscapaciteit die gewoonlijk beschikbaar is voor verzoekers om internationale bescherming – ongeacht de oorzaak daarvan – als zodanig niet impliceert dat het verstrekken van materiële opvangvoorzieningen in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen – een van de opties waarover de lidstaten beschikken om aan hun verplichtingen uit hoofde van richtlijn 2013/33 te voldoen – bijzondere moeilijkheden oplevert of, sterker nog, onmogelijk is.

46 Ten tweede blijkt uit punt 36 van het onderhavige arrest dat, wanneer de betrokken lidstaat materiële opvangvoorzieningen in natura wenst te verstrekken, de Uniewetgever in artikel 18, lid 9, onder b), van deze richtlijn een afwijkende regeling heeft ingevoerd die, onder bepaalde voorwaarden, van toepassing is bij een tijdelijke uitputting van de gewoonlijk beschikbare huisvestingscapaciteit, en dat daarbij ook de toepassingsvoorwaarden van deze afwijking zijn vastgelegd. Deze wetgever heeft de lidstaten met name een resultaatsverplichting opgelegd die inhoudt dat zij „in elk geval” de basisbehoeften van de betrokken verzoekers om internationale bescherming moeten dekken. Ook als ze deze afwijkende regeling toepassen, mogen lidstaten dit nooit nalaten en moeten ze ervoor zorgen dat deze basisbehoeften worden ingevuld.

47 In dit verband moet worden opgemerkt dat de bewoordingen van artikel 18, lid 9, onder b), van richtlijn 2013/33 geen aanwijzingen bevatten dat de toepassing ervan moet worden afgewezen wanneer de gewoonlijk beschikbare huisvestingscapaciteit tijdelijk is uitgeput als gevolg van een aanzienlijke en plotselinge toestroom van derdelanders die om tijdelijke of internationale bescherming verzoeken, waarbij die toestroom onvoorzienbaar en onafwendbaar is.

48 Bovendien schrijft deze bepaling uitdrukkelijk voor dat de bij deze bepaling ingevoerde afwijking slechts „in naar behoren gemotiveerde gevallen” en „bij wijze van uitzondering” wordt toegepast, en dat de in dat kader vastgestelde maatregelen „voor een zo kort mogelijke redelijke termijn” worden toegepast.

49 Gelet op de cumulatieve voorwaarden waaraan de toepassing van artikel 18, lid 9, onder b), van richtlijn 2013/33 is onderworpen, moet worden geoordeeld dat de bij deze bepaling ingevoerde afwijkende regeling van toepassing is wanneer de tijdelijke uitputting van de huisvestingscapaciteit die gewoonlijk beschikbaar is voor verzoekers om internationale bescherming, objectief gezien niet had kunnen worden voorkomen door een redelijk zorgvuldige lidstaat. Zoals de advocaat-generaal in punt 44 van haar conclusie heeft opgemerkt, is deze afwijkende regeling dus met name van toepassing in gevallen waarin de tijdelijke uitputting van de gewoonlijk beschikbare huisvestingscapaciteit, het gevolg is van een aanzienlijke en plotselinge toestroom van derdelanders die om tijdelijke of internationale bescherming verzoeken, waarbij die toestroom onvoorzienbaar en onafwendbaar is.

50 Het Hof heeft overigens reeds geoordeeld dat de Uniewetgever bij de vaststelling van artikel 18, lid 1, van richtlijn 2013/33 er ook voor heeft gezorgd dat er rekening werd gehouden met de situatie waarin een lidstaat het hoofd moet bieden aan een zeer grote toename van het aantal verzoeken om internationale bescherming [zie in die zin arrest van 17 december 2020, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken),

C-808/18, EU:C:2020:1029, punten 222 en 223], die onvoorzienbaar en onafwendbaar kan zijn (zie in die zin arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad, C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 114).

51 In situaties waarin de Uniewetgever regels heeft vastgesteld die een regeling invoeren met resultaatsverplichtingen, ook voor het geval dat zich onvoorziene en onafwendbare gebeurtenissen of andere toevallige omstandigheden voordoen – ongeacht de oorzaken daarvan – volgt uit de rechtspraak van het Hof dat deze gebeurtenissen of toevalligheden niet kunnen worden ingeroepen om aan deze verplichtingen te ontsnappen (zie in die zin arresten van 15 juni 1999, Rechberger e.a., C-140/97, EU:C:1999:306, punten 74 en 75, en 8 juni 2023, UFC – Que choisir en CLCV, C-407/21, EU:C:2023:449, punten 56 en 57).

52 Daarom kan niet worden geaccepteerd dat een lidstaat de verplichtingen uit de afwijkende regeling van artikel 18, lid 9, onder b), van richtlijn 2013/33 niet toepast – en vooral de verplichting om altijd in de basisbehoeften van de betrokken personen te voorzien – door te wijzen op het intreden van de voorwaarde voor die regeling, namelijk de tijdelijke uitputting van de huisvestingscapaciteit die gewoonlijk beschikbaar is voor verzoekers om internationale bescherming. Doet een lidstaat dit toch, dan miskent hij het doel van de afwijkende regeling van artikel 18, lid 9, onder b), van richtlijn 2013/33 en wordt de regeling haar nuttige werking ontnomen. Dit geldt ook wanneer deze uitputting het gevolg is van een grote en plotselinge toestroom van derdelanders die tijdelijke of internationale bescherming aanvragen, en deze toestroom onvoorzienbaar en onafwendbaar is.

53 Evenmin kan worden geaccepteerd dat het inroepen van de uitputting van de capaciteit volstaat om aan te tonen dat de niet-nakoming van verplichtingen uit hoofde van de richtlijn 2013/33 niet voldoende gekwalificeerd is om recht te geven op schadevergoeding. Aangezien verzoekers om internationale bescherming daarmee een essentieel onderdeel van hun effectieve rechterlijke bescherming zou worden ontzegd, zou een dergelijke oplossing immers afbreuk doen aan de doeltreffendheid van artikel 18, lid 9, onder b), van deze richtlijn, en met name aan de daarin neergelegde resultaatsverplichting om de basisbehoeften van deze verzoekers te dekken. Die verplichting is bedoeld om de menselijke waardigheid te waarborgen, zoals gegarandeerd in artikel 1 van het Handvest.

54 In casu moet overigens worden vastgesteld dat uit de verwijzingsbeslissing noch uit de procedure bij het Hof blijkt dat Ierland heeft aangetoond dat het, als gevolg van de beweerde grote toestroom van derdelanders die tijdelijke of internationale bescherming aanvroegen, niet in staat was om hen onder te brengen buiten het reguliere opvangstelsel voor dergelijke derdelanders, in voorkomend geval door toepassing van de uitzondering van artikel 18, lid 9, onder b), van richtlijn 2013/33. Evenmin blijkt dat deze lidstaat, bij gebreke daaraan, voldoende financiële uitkeringen of tegoedbonnen heeft verstrekt om deze personen waardige levensomstandigheden te waarborgen.

55 In dit verband geeft de verwijzende rechter juist aan dat de Ierse autoriteiten in de hoofdgedingen klaarblijkelijk over voldoende middelen beschikten om materiële opvangvoorzieningen te verstrekken aan de verzoekers om internationale bescherming, en dat er in Ierland huisvesting beschikbaar was.

56 Hieruit volgt dat deze zaken geen betrekking hebben op een situatie waarin vaststaat dat het intreden van een onvoorzienbare en onafwendbare gebeurtenis een lidstaat objectief heeft belet om materiële opvangvoorzieningen in natura te verstrekken – ook niet op grond van de afwijkende regeling van artikel 18, lid 9, van richtlijn 2013/33 – dan wel om die opvang in de

vorm van uitkeringen of tegoedbonnen te bieden, zoals uiteengezet in de punten 40 en 41 van het onderhavige arrest. Het is daarom niet nodig – opdat de verwijzende rechter de hoofdgedingen kan beslechten – te beoordelen of deze lidstaat zich in een dergelijke situatie geldig op overmacht kan beroepen om zich aan zijn aansprakelijkheid op grond van het Unierecht te onttrekken.

57 Gelet op een en ander dient op de gestelde vragen te worden geantwoord dat het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat die gedurende meerdere weken een persoon die om internationale bescherming verzoekt, geen toegang heeft gewaarborgd tot de materiële opvangvoorzieningen waarin richtlijn 2013/33 voorziet, niet aan zijn aansprakelijkheid krachtens het Unierecht kan ontkomen door zich te beroepen op de tijdelijke uitputting van de huisvestingscapaciteiten die gewoonlijk op zijn grondgebied beschikbaar zijn voor verzoekers om internationale bescherming, als gevolg van een toestroom van derdelanders die om tijdelijke of internationale bescherming verzoeken en welke toestroom – wegens de omvang en het onverwachte karakter ervan – onvoorzienbaar en onafwendbaar zou zijn geweest.

Kosten

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

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

Het Unierecht moet aldus worden uitgelegd dat een lidstaat die gedurende meerdere weken een persoon die om internationale bescherming verzoekt, geen toegang heeft gewaarborgd tot de materiële opvangvoorzieningen waarin richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming voorziet, niet aan zijn aansprakelijkheid krachtens het Unierecht kan ontkomen door zich te beroepen op de tijdelijke uitputting van de huisvestingscapaciteiten die gewoonlijk op zijn grondgebied beschikbaar zijn voor verzoekers om internationale bescherming, als gevolg van een toestroom van derdelanders die om tijdelijke of internationale bescherming verzoeken en welke toestroom – wegens de omvang en het onverwachte karakter ervan – onvoorzienbaar en onafwendbaar zou zijn geweest.

ondertekeningen