Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

1. august 2025*

[Tekst berigtiget ved kendelse af 27. oktober 2025]

»Præjudiciel forelæggelse – medlemsstats ansvar i tilfælde af overtrædelse af EU-retten – tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse – asylpolitik – direktiv 2013/33/EU – standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse – stor tilstrømning af ansøgere om midlertidig eller international beskyttelse – manglende adgang til materielle modtagelsesforhold – basale behov – indkvarteringskapaciteten midlertidigt opbrugt«

I sag C-97/24,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af High Court (ret i første instans, Irland) ved afgørelse af 1. februar 2021, indgået til Domstolen den 6. februar 2024, i sagen,

S.A.,

R.J.

mod

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

Ireland,

Attorney General,

procesdeltager:

De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Lycourgos (refererende dommer), Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Tredje Afdeling, og dommerne S. Rodin, O. Spineanu-Matei og N. Fenger,

* Processprog: engelsk.

generaladvokat: L. Medina

justitssekretær: fuldmægtig R. Stefanova-Kamisheva,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. februar 2025,

efter at der er afgivet indlæg af:

– S.A. ved C. O'Dwyer, SC, C. Smith, BL, og solicitor K. Mannion,

– [Som berigtiget ved kendelse af 27. oktober 2025] R.J., ved P. Brazil, SC, L. Frawley, BL, G. Tierney, BL, og solicitor J. Watters,

– Minister for Children Equality, Disability, Integration and Youth, Irland og Attorney General, ved Chief State Solicitor M. Browne, A. Joyce og J. Lynch, som befuldmægtigede, bistået af D. Conlan Smyth, SC, J. Doherty, SC, J.P. Gallagher, BL, og A. McMahon, BL,

– United Nations High Commissioner for Refugees ved M. Demetriou, KC, advocaat B. Hoorelbeke og S.A. Love, BL,

– den italienske regering ved G. Palmieri, S. Fiorentino og A. Giovannini, som befuldmægtigede, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili,

– Europa-Kommissionen ved F. Erlbacher, F. Ronkes Agerbeek og J. Tomkin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. april 2025,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af betingelserne for, at en medlemsstat ifalder ansvar for tilsidesættelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 96) og af artikel 1 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med to tvister mellem henholdsvis S.A. og R.J. på den ene side og Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth (ministeren for børn, ligestilling, handicap, integration og unge, Irland), Ireland (Irland) og Attorney General (rigsadvokaten, Irland) på den anden side, vedrørende påstande om erstatning for skader forårsaget af, at S.A. og R.J. ikke fik adgang til logi, mad, vand og andre væsentlige ting til at dække deres basale behov efter indgivelsen af en ansøgning om international beskyttelse i Irland.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Følgende fremgår af 11. betragtning til direktiv 2013/33:

»Der bør for modtagelse af ansøgere fastsættes standarder, som vil kunne sikre dem en værdig levestandard og ensartede levevilkår i alle medlemsstaterne.«

4 Direktivets artikel 2, som har overskriften »Definitioner«, foreskriver:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

g) »materielle modtagelsesforhold«: modtagelsesforhold, der omfatter indkvartering, kost og tøj, hvad enten dette ydes i form af naturalier, kontantydelser eller værdikuponer eller en kombination af disse tre, samt lommepenge

[...]«

5 Nævnte direktivs artikel 17 med overskriften »Generelle regler om materielle modtagelsesforhold og lægebehandling« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sørger for, at der er materielle modtagelsesforhold til rådighed for ansøgere, når de indgiver ansøgning om international beskyttelse.

2. Medlemsstaterne sikrer, at de materielle modtagelsesforhold muliggør en passende levestandard for ansøgere, som sikrer deres underhold og beskytter deres fysiske og mentale sundhed.

Medlemsstaterne sørger for, at levestandarden også opretholdes, når det drejer sig om sårbare personer, jf. artikel 21, og frihedsberøvede personer.

3. Medlemsstaterne kan gøre alle eller nogle af de materielle modtagelsesforhold og lægebehandlinger betinget af, at ansøgere ikke har tilstrækkelige midler til at opretholde en levestandard, som deres sundhed kræver, og til at sikre deres underhold.

[...]

5. Yder medlemsstaterne materielle modtagelsesforhold i form af kontantydelser eller værdikuponer, fastlægges størrelsen heraf på grundlag af det eller de niveauer, som den pågældende medlemsstat har fastlagt enten ved lov eller praksis for at sikre en passende levestandard for egne statsborgere. Medlemsstaterne kan i den forbindelse indrømme ansøgere en mindre gunstig behandling end egne statsborgere, navnlig hvis materiel støtte delvis ydes i form af naturalier, eller hvis disse niveauer, når de anvendes på egne statsborgere, tager sigte på at sikre en levestandard, der er højere end den, som dette direktiv foreskriver for ansøgere.«

6 Samme direktivs artikel 18 med overskriften »Bestemmelser om materielle modtagelsesforhold« fastsætter i stk. 1 og 9:

»1. Stilles der gratis indkvartering til rådighed, skal det ske i en af følgende former eller en kombination heraf:

a) lokaler, der anvendes med henblik på indkvartering af ansøgere under behandlingen af en ansøgning om internationale beskyttelse, der er indgivet ved grænsen eller i transitområder

b) indkvarteringscentre, hvor der sikres en passende levestandard

c) private huse, lejligheder, hoteller eller andre bygninger, der egner sig til indkvartering af ansøgere.

[...]

9. I behørigt begrundede tilfælde kan medlemsstaterne undtagelsesvis fastsætte nærmere bestemmelser om andre materielle modtagelsesforhold end dem, der er fastsat i denne artikel, i en rimelig periode, der skal være så kort som muligt, når:

[...]

b) den sædvanlige indkvarteringskapacitet midlertidigt er opbrugt.

Sådanne andre forhold skal under alle omstændigheder dække de basale behov.«

Irsk ret

7 Artikel 1 i European Communities (Reception Conceptions) Regulations 2018, SI 230/2018 (bekendtgørelse af 2018 vedrørende De Europæiske Fællesskaber (modtagelsesforhold)) bestemmer, at de materielle modtagelsesforhold udgøres af:

»(a) logi, kost og dermed forbundne ydelser i naturalier

(b) lommepenge til dækning af daglige udgifter, og

(c) tøj i form af en kontantydelse [...]«

8 Denne artikel præciserer ligeledes, at »udtrykket »lommepenge« betegner den del af de materielle modtagelsesforhold, der udgør en ugentlig betaling til en modtager [...], således at modtageren kan afholde løbende personlige omkostninger«.

9 Bekendtgørelsens artikel 4, fastsætter:

»(1) Med forbehold af bestemmelserne i denne bekendtgørelse har en person, der er omfattet heraf, ret til materielle modtagelsesforhold, når vedkommende ikke har tilstrækkelige midler til at opretholde en passende levestandard.

[...]

(5) Ministeren kan undtagelsesvis og med forbehold af stk. 6 give adgang til materielle modtagelsesforhold på anden vis end, hvad der er fastsat i denne bekendtgørelse, i følgende tilfælde:

(a) der skal foretages en vurdering af en modtagers specifikke behov, eller

(b) den sædvanlige indkvarteringskapacitet er midlertidigt opbrugt.

(6) Adgangen til de materielle modtagelsesforhold, der er tilladt i henhold til stk. (5), skal

(a) være af så kort varighed som muligt, og

(b) opfylde modtagerens basale behov.«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

10 S.A., der er afghansk statsborger, og R.J., der er indisk statsborger, indgav ansøgning om international beskyttelse i Irland henholdsvis den 15. februar 2023 og den 20. marts 2023.

11 De irske myndigheder gav dem hver en værdikupon på 25 EUR. Disse myndigheder var derimod af den opfattelse, at de ikke var i stand til at stille et logi til rådighed for dem, da modtagelsescentrene for asylansøgere var fuldt besatte, selv om der var adgang til individuelle og midlertidige boliger i Irland. Idet S.A. og R.J. ikke havde indkvartering i et sådant modtagelsescenter, var de på det tidspunkt, hvor de indgav deres ansøgninger om international beskyttelse, ikke berettigede til lommepengene til dækning af daglige udgifter til ansøgere om international beskyttelse i henhold til irsk ret.

12 S.A. og R.J. måtte sove på gaden eller lejlighedsvis i usikre boliger i Dublin (Irland). De anførte, at de ikke altid havde nok at spise, at de ikke var i stand til at holde sig rene, og at de havde været i nød som følge af deres levevilkår og den vold, de blev udsat for. I øvrigt havde S.A. modtaget akut lægehjælp.

13 S.A. og R.J. anmodede forgæves de irske myndigheder om at anerkende deres sårbare situation. Efter en ændring af betingelserne for at være berettiget til forsørgelsesydelser blev S.A. og R.J. henholdsvis den 5. og den 20. april 2023 tildelt en ugentlig ydelse på 38,80 EUR med tilbagevirkende kraft fra datoen for indgivelsen af deres ansøgning om international beskyttelse. De var ligeledes i stand til at modtage tilskud til dækning af lejlighedsvise yderligere behov.

14 S.A. og R.J. blev tilbudt indkvartering henholdsvis den 27. april og den 22. maj 2023.

15 S.A. og R.J. har efterfølgende anlagt sag ved High Court (ret i første instans, Irland), som er den forelæggende ret, mod ministeren og rigsadvokaten med påstand om erstatning for den skade, som de hver især har lidt som følge af, at de ikke fik stillet logi, mad, vand og andre materielle modtagelsesforhold, der opfyldte deres basale behov, til rådighed.

16 Ministeren og rigsadvokaten har for den forelæggende ret ikke bestridt, at det skal fastslås, at der er sket en tilsidesættelse af de nationale regler til gennemførelse af direktiv 2013/33 og chartrets artikel 1 som følge af S.A. og R.J.'s flere uger lange manglende adgang til materielle modtagelsesforhold.

17 De har imidlertid gjort gældende, at eftersom denne tilsidesættelse følger af et tilfælde af force majeure, skal den ikke anses for at være »tilstrækkeligt kvalificeret« som omhandlet i den retspraksis, der følger af dom af 19. november 1991, Francovich m.fl. (C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428), og af 5. marts 1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79), for at kunne give anledning til erstatning.

18 Uden at påberåbe sig manglende økonomiske ressourcer har ministeren og rigsadvokaten anført, at indkvarteringskapaciteten i Irland for ansøgere om international beskyttelse blev opbrugt som følge af den pludselige ankomst til denne medlemsstat af et hidtil uset antal tredjelandsstatsborgere, der ansøgte om midlertidig eller international beskyttelse. I en periode på fire en halv måned fik ugifte, ikke-sårbare voksne mænd, der ansøgte om international beskyttelse i den nævnte medlemsstat, derfor ikke tilbudt indkvartering. De irske myndigheder traf ikke desto mindre alle rimelige foranstaltninger for at sikre indkvarteringen af disse personer og for at opfylde deres øvrige modtagelsesbehov. Den i hovedsagen omhandlede krænkelse af EU-retten var således ikke forsætlig.

19 S.A. og R.J. har indledningsvis gjort gældende, at når bestemmelserne i et direktiv, ligesom de relevante bestemmelser i direktiv 2013/33, er formuleret i bindende vendinger, medfører EU-retten et strengt ansvar for den medlemsstat, der tilsidesætter de forpligtelser, der er fastsat i disse bestemmelser. Endvidere kan force majeure ikke påberåbes som en undskyldning for en tilsidesættelse af en absolut grundlæggende rettighed. Endelig traf de irske myndigheder i det foreliggende tilfælde ikke alle nødvendige foranstaltninger for at opfylde ansøgere om international beskyttelses basale behov og traf det politiske valg at fokusere på generelt at skaffe indkvarteringsmuligheder.

20 Den forelæggende ret har anført, at det i en rapport, der blev offentliggjort i 2020, blev anslået, at Irland burde forberede sig på modtagelsen af ansøgere om international beskyttelse, idet rapporten forudså, at der ville blive indgivet ca. 3 500 nye ansøgninger om året. Efter Den Russiske Føderations invasion af Ukraine ankom imidlertid næsten 100 000 tredjelandsstatsborgere, der søgte midlertidig eller international beskyttelse, til Irland mellem februar 2022 og maj 2023, hvoraf mere end 80 000 skulle indkvarteres af de irske myndigheder. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at selv om disse begivenheders indtræden ganske vist var uforudsigelig, ophørte behovet for yderligere permanent indkvarteringskapacitet med at være uforudsigeligt efter et vist tidsrum. Man kunne have forventet af de irske myndigheder, som havde tilstrækkelige økonomiske ressourcer, at de ud over at søge kollektive indkvarteringsløsninger på mellemlang sigt ville gøre en indsats for at finde privat indkvartering til de berørte personer ved at udstede værdikuponer til indkvartering eller yde økonomisk støtte, der var højere end lommepengene, eller at de ville oprette nødherberger.

21 Henset til disse forhold og Domstolens praksis er den forelæggende ret i tvivl om muligheden for at påberåbe sig force majeure med henblik på at udelukke Irlands ansvar i hovedsagerne.

22 På denne baggrund besluttede High Court (ret i første instans) at udsætte sagen og forelægge følgende præjudicielle spørgsmål for Domstolen:

»1) Hvis der ikke er anført noget om »force majeure« som ansvarsfrihedsgrund i et direktiv eller i den relevante gennemførelseslovgivning, er det da alligevel muligt at påberåbe sig en sådan ansvarsfrihedsgrund i forbindelse med et erstatningskrav i medfør af doktrinen efter [dom af 19. november 1991, Francovich m.fl. (C-6/90 et C-9/90, EU:C:1991:428)] for overtrædelse af en EU-retlig forpligtelse, som tillægger enkeltpersoner rettigheder, der er udledt af den

grundlæggende ret til menneskelig værdighed indeholdt i chartrets artikel 1 (uanset om ansvarsfrihedsgrunden falder inden for andet led af kriterierne for erstatningsansvar i medfør af [dom af 5. marts 1996, Brasserie du pêcheur og Factortame (C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79)] eller ej)?

2) Hvis det første spørgsmål besvares bekræftende, hvad er da parametrene for og rette omfang af force majeure som ansvarsfrihedsgrund?«

Om de præjudicielle spørgsmål

23 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retsinstanser og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den nationale retsinstans et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra denne synsvinkel påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den. Det tilkommer herved Domstolen af samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale retsinstans, navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til tvistens genstand er nødvendigt at fortolke (jf. dom af 17.7.1997, Krüger, C-334/95, EU:C:1997:378, præmis 22 og 23, og af 25.2.2025, Alphabet m.fl., C-233/23, EU:C:2025:110, præmis 33).

24 I det foreliggende tilfælde fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at det i hovedsagerne er ubestridt, at de irske myndigheder har tilsidesat deres forpligtelser i henhold til direktiv 2013/33, idet de i flere uger undlod at give sagsøgerne i hovedsagen adgang til de materielle modtagelsesforhold, der er fastsat i dette direktiv.

25 I denne sammenhæng fremgår det af oplysningerne i denne anmodning, at de forelagte spørgsmål udelukkende har til formål at gøre det muligt for den forelæggende ret at tage stilling til de irske myndigheders argument om, at deres ansvar i denne henseende kan udelukkes inden for rammerne af et erstatningssøgsmål på grund af indtrædelsen af force majeure. Disse myndigheder har således nærmere bestemt påberåbt sig den omstændighed, at på det tidspunkt, hvor sagsøgerne i hovedsagen indgav deres ansøgninger om international beskyttelse, var den indkvarteringskapacitet, der normalt var til rådighed i Irland for ansøgere om international beskyttelse, opbrugt som følge af den pludselige ankomst til denne medlemsstat af et hidtil uset antal tredjelandsstatsborgere, der ansøgte om midlertidig eller international beskyttelse, og hvilken havde været af uforudsigelig og uundgåelig karakter. De nævnte myndigheder har derimod ikke gjort gældende, at de objektivt set var forhindret i at give adgang til materielle modtagelsesforhold, der dækkede disse tredjelandsstatsborgeres basale behov.

26 Henset til disse forhold skal det fastslås, at den forelæggende ret med sine spørgsmål, som skal behandles samlet, nærmere bestemt ønsker oplyst, om EU-retten skal fortolkes således, at en medlemsstat, som i flere uger ikke har sikret en ansøger om international beskyttelses adgang til de materielle modtagelsesforhold, der er fastsat i direktiv 2013/33, kan unddrage sig sit ansvar i henhold til EU-retten ved at påberåbe sig, at den sædvanlige indkvarteringskapacitet for ansøgere om international beskyttelse på dens område midlertidigt var opbrugt som følge af en tilstrømning af tredjelandsstatsborgere med ønske om midlertidig eller international beskyttelse, som på grund af sin betydelige og pludselige karakter havde været uforudsigelig og uundgåelig.

27 Ifølge fast retspraksis har borgere, der har lidt skade som følge af en tilsidesættelse af EU-retten, der kan tilregnes en medlemsstat, ret til erstatning, såfremt tre betingelser er opfyldt, nemlig at den EU-retlige bestemmelse, der er tilsidesat, har til formål at tillægge dem rettigheder, at tilsidesættelsen af denne bestemmelse er tilstrækkelig kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem denne tilsidesættelse og den af disse borgere lidte skade (jf. i denne retning dom af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame, C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 51, og af 22.12.2022, Ministre de la Transition écologique og Premier ministre (Statens erstatningsansvar for luftforurening), C-61/21, EU:C:2022:1015, præmis 44).

28 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at det er ubestridt, at bestemmelserne i direktiv 2013/33 om materielle modtagelsesforhold tillægger ansøgere om international beskyttelse rettigheder, som bestemmelserne omhandler, og at de forelagte spørgsmål ikke vedrører en direkte årsagsforbindelse mellem de irske myndigheders tilsidesættelse af disse bestemmelser og den skade, som sagsøgerne i hovedsagen har lidt. For så vidt som disse spørgsmål således kun vedrører den anden af de betingelser, der er nævnt i denne doms foregående præmis, skal det bemærkes, at for at afgøre, om der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten, skal den nationale domstol, der skal træffe afgørelse vedrørende en erstatningspåstand, tage hensyn til samtlige relevante omstændigheder i den sag, som den har fået forelagt. De omstændigheder, der kan tages hensyn til, er bl.a., hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er, hvor vidt et skøn den tilsidesatte bestemmelse overlader de nationale myndigheder, om tilsidesættelsen er begået, eller tabet er forvoldt, forsætligt eller uagtsomt, om den eventuelle retsvildfarelse er undskyldelig eller uundskyldelig, samt om den omstændighed, at en holdning, som en EU-institution har indtaget, eventuelt har været medvirkende til vedtagelsen eller opretholdelsen af nationale foranstaltninger eller praksis, der er i strid med EU-retten (jf. i denne retning dom af 29.7.2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

29 I denne henseende har Domstolen navnlig præciseret, at en tilsidesættelse af EU-retten er tilstrækkeligt kvalificeret, når en medlemsstat åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser, og at selve den omstændighed, at der er begået en overtrædelse af EU-retten, i en situation, hvor den pågældende medlemsstat råder over et stærkt begrænset eller intet skøn, kan være tilstrækkelig til at bevise, at der foreligger en sådan tilsidesættelse af EU-retten (jf. i denne retning dom af 23.5.1996, Hedley Lomas, C-5/94, EU:C:1996:205, præmis 28, og af 15.6.1999, Rechberger m.fl., C-140/97, EU:C:1999:306, præmis 50).

30 En overtrædelse af EU-retten skal under alle omstændigheder anses for tilstrækkeligt kvalificeret, når den åbenbart tilsidesætter Domstolens praksis på det pågældende område (jf. i denne retning dom af 29.7.2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, C-620/17, EU:C:2019:630, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

31 Selv om det principielt tilkommer de nationale domstole at fastslå, om betingelserne for, at en medlemsstat ifalder ansvar for tilsidesættelse af EU-retten, er opfyldt, kan Domstolen ikke desto mindre angive visse forhold, som de nationale domstole skal tage hensyn til ved deres bedømmelse (jf. i denne retning dom af 26.3.1996, British Telecommunications, C-392/93, EU:C:1996:131, præmis 41, og af 18.1.2001, Stockholm Lindöpark, C-150/99, EU:C:2001:34, præmis 38).

32 Med henblik herpå bemærkes, at artikel 17, stk. 1, i direktiv 2013/33 bestemmer, at medlemsstaterne skal sikre, at ansøgere om international beskyttelse har adgang til materielle modtagelsesforhold på det tidspunkt, hvor de indgiver en ansøgning.

33 Det følger af dette direktivs artikel 2, litra g), at de materielle modtagelsesforhold omfatter indkvartering, kost og tøj, der ydes i form af naturalier, kontantydelser eller værdikuponer eller en kombination af disse tre, samt lommepenge.

34 Uanset den måde, hvorpå en medlemsstat har valgt at stille disse forhold til rådighed, kræver nævnte direktivs artikel 17, stk. 2, at de nævnte forhold sikrer ansøgere om international beskyttelse en passende levestandard, som sikrer deres underhold og beskytter deres fysiske og mentale sundhed. Samme direktivs artikel 17, stk. 3, giver ikke desto mindre medlemsstaterne mulighed for at gøre tildelingen af alle eller nogle af de samme forhold og lægebehandlinger betinget af, at ansøgere ikke har tilstrækkelige midler til at opretholde en levestandard, som deres sundhed kræver, og til at sikre deres underhold.

35 Desuden bestemmer artikel 17, stk. 5, i direktiv 2013/33, at når medlemsstaterne yder materielle modtagelsesforhold i form af kontantydelser eller værdikuponer, fastlægges størrelsen heraf på grundlag af det eller de niveauer, som den pågældende medlemsstat har fastlagt for at sikre en passende levestandard for egne statsborgere, idet der tages hensyn til, at den behandling, der indrømmes ansøgere om international beskyttelse, kan være mindre gunstig end den, der gives disse statsborgere. Det fremgår i denne henseende af Domstolens praksis, at størrelsen af sådanne kontantydelser eller værdikuponer skal være tilstrækkelige til at muliggøre en værdig levestandard, som sikrer ansøgerne om international beskyttelses sundhed og midlerne til deres underhold ved at gøre det muligt for dem at tilvejebringe et logi, i givet fald på det private lejemarked (jf. analogt dom af 27.2.2014, Saciri m.fl., C-79/13, EU:C:2014:103, præmis 42).

36 Når en medlemsstat vælger at stille logi i naturalier til rådighed, skal den principielt opfylde en række specifikke krav, der er fastsat i artikel 18, stk. 1-8, i direktiv 2013/33. Dette direktivs artikel 18, stk. 9, litra b), gør det imidlertid muligt for medlemsstaterne undtagelsesvis og i behørigt begrundede tilfælde at fastsætte nærmere bestemmelser om andre materielle modtagelsesforhold end dem, der er fastsat i denne artikel 18, i en rimelig periode, der skal være så kort som muligt, når den sædvanlige indkvarteringskapacitet midlertidigt er opbrugt. Nævnte direktivs artikel 18, stk. 9, in fine, kræver imidlertid, at sådanne andre forhold under alle omstændigheder skal dække de berørte personers basale behov.

37 Uafhængigt af de valg, som en medlemsstat har truffet blandt de forskellige muligheder, der er fastsat i artikel 17 og 18 i direktiv 2013/33, følger det af Domstolens praksis vedrørende Rådets direktiv 2003/9/EF af 27. januar 2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (EUT 2003, L 31, s. 18), hvilken i denne henseende også er relevant for direktiv 2013/33, som udgør omarbejdningen af direktiv 2003/9, at den generelle opbygning af disse direktiver og iagttagelsen af de grundlæggende rettigheder, navnlig kravene i chartrets artikel 1, hvorefter den menneskelige værdighed skal respekteres og beskyttes, er til hinder for, at en ansøger om international beskyttelse – om end kun midlertidigt – fratages beskyttelsen i henhold til de minimumsstandarder, der er fastsat i de nævnte direktiver (jf. i denne retning 27.9.2012, Cimade og GISTI, C-179/11, EU:C:2012:594, præmis 56, og af 27.2.2014, Saciri m.fl., C-79/13, EU:C:2014:103, præmis 35).

38 Navnlig kan overbelastningen af modtagelsesnetværkene for ansøgere om international beskyttelse ikke begrunde nogen som helst fravigelse af de minimumsstandarder for modtagelse af sådanne ansøgere, der er fastsat i EU-retten (jf. analogt dom af 27.2.2014, Saciri m.fl., C-79/13, EU:C:2014:103, præmis 50).

39 Det følger af kombinationen af de regler, der således er fastsat i artikel 17 og 18 i direktiv 2013/33, at en medlemsstat i tilfælde af, at den sædvanlige indkvarteringskapacitet på dens område for ansøgere om international beskyttelse, midlertidigt er opbrugt, har et valg mellem to muligheder.

40 For det første kan den pågældende medlemsstat, forudsat at betingelserne i dette direktivs artikel 18, stk. 9, er opfyldt, beslutte at stille et logi i naturalier til rådighed uden at være forpligtet til at overholde alle de krav, der er fastsat i denne artikel 18, men idet den under alle omstændigheder dækker de berørte personers basale behov.

41 For det andet skal denne medlemsstat, hvis den ikke længere ønsker at stille materielle modtagelsesforhold i naturalier til rådighed, eller hvis den ikke længere er i stand til at gøre det, stille disse forhold til rådighed i form af kontantydelser eller værdikuponer, der er tilstrækkelige til, at ansøgerne om international beskyttelse sikres deres basale behov, herunder en værdig levestandard, som sikrer deres sundhed (jf. analogt dom af 27.2.2014, Saciri m.fl., C-79/13, EU:C:2014:103, præmis 48).

42 Det følger heraf, at selv om medlemsstaterne råder over en vis skønsmargen med henblik på at fastlægge den præcise form for og det præcise niveau for de materielle modtagelsesforhold, som de stiller til rådighed, kan de ikke uden åbenbart og groft at overskride denne skønsmargen og uden åbenbart at tilsidesætte Domstolens praksis afholde sig fra, om end kun midlertidigt, at give adgang til materielle modtagelsesforhold, der dækker de basale behov hos en ansøger om international beskyttelse, der ikke har tilstrækkelige midler til at opretholde en levestandard, som deres sundhed kræver, og til at sikre deres underhold, herunder for så vidt angår den pågældendes adgang til logi.

43 En sådan undladelse synes derfor at kunne udgøre en tilstrækkeligt kvalificeret tilsidesættelse af EU-retten som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 27, selv når den finder sted i en situation, hvor den sædvanlige indkvarteringskapacitet for ansøgere om international beskyttelse på den pågældende medlemsstats område midlertidigt er opbrugt.

44 I denne sammenhæng er det, henset til den forelæggende rets spørgsmål, imidlertid nødvendigt at afgøre, om den omstændighed, at en sådan midlertidig udtømning af indkvarteringskapaciteten, således som Irland har gjort gældende, skyldes en betydelig og pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere, der søger midlertidig eller international beskyttelse, og som er af uforudsigelig og uundgåelig karakter, kan gøre det muligt for den medlemsstat, der har tilsidesat sine i denne doms præmis 42 nævnte forpligtelser, at unddrage sig sit ansvar i henhold til EU-retten.

45 I denne henseende skal det i første række fremhæves, at den midlertidige udtømning af den sædvanlige indkvarteringskapacitet for ansøgere om international beskyttelse, uanset årsagen hertil, ikke i sig selv indebærer, at ydelsen af materielle modtagelsesforhold i form af kontantydelser eller værdikuponer, som udgør en af medlemsstaternes muligheder for at opfylde deres forpligtelser i henhold til direktiv 2013/33, støder på særlige vanskeligheder eller a fortiori viser sig at være umulig.

46 Når den pågældende medlemsstat ønsker at stille materielle modtagelsesforhold til rådighed i naturalier, fremgår det i anden række af denne doms præmis 36, at EU-lovgiver i dette direktivs artikel 18, stk. 9, litra b), har indført en undtagelsesordning, der på visse betingelser finder anvendelse i tilfælde af, at den sædvanlige indkvarteringskapacitet midlertidigt er opbrugt, samtidig med at EU-lovgiver har fastsat rammerne for denne undtagelse. EU-lovgiver har bl.a.

pålagt medlemsstaterne en resultatforpligtelse, der sikrer, at de berørte ansøgere om international beskyttelse »under alle omstændigheder« får dækket deres basale behov, hvorved det udelukkes, at de medlemsstater, der iværksætter denne undtagelsesordning, kan undlade at yde de nødvendige garantier med henblik herpå.

47 I denne henseende skal det bemærkes, at det ikke fremgår af ordlyden af artikel 18, stk. 9, litra b), i direktiv 2013/33, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse, når den midlertidige udtømning af den sædvanlige indkvarteringskapacitet skyldes en betydelig og pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere, der søger midlertidig eller international beskyttelse, og som er af uforudselig og uundgåelig karakter.

48 Desuden fastsætter denne bestemmelse udtrykkeligt dels, at den undtagelse, som den indfører, kun kan anvendes »undtagelsesvis og i behørigt begrundede tilfælde«, dels, at de foranstaltninger, der vedtages i denne forbindelse, skal anvendes »i en rimelig periode, der skal være så kort som muligt«.

49 Henset til de kumulative krav, som anvendelsen af artikel 18, stk. 9, litra b), i direktiv 2013/33 således er underlagt, skal det fastslås, at den undtagelsesordning, der er indført ved denne bestemmelse, finder anvendelse, når en rimeligt påpasselig medlemsstat ikke objektivt set kunne undgå, at den sædvanlige indkvarteringskapacitet for ansøgere om international beskyttelse midlertidigt blev opbrugt. Som generaladvokaten har anført i punkt 44 i forslaget til afgørelse, finder denne undtagelsesordning derfor bl.a. anvendelse i tilfælde, hvor den midlertidige udtømning af den sædvanlige indkvarteringskapacitet skyldes en betydelig og pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere, der søger midlertidig eller international beskyttelse, og som er af uforudselig og uundgåelig karakter.

50 Domstolen har i øvrigt allerede fastslået, at EU-lovgiver med vedtagelsen af artikel 18, stk. 9, i direktiv 2013/33 har sørget for at tage hensyn til den situation, hvor en medlemsstat skal håndtere en væsentlig stigning i antallet af ansøgninger om international beskyttelse (jf. i denne retning dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Ungarn (Modtagelse af ansøgere om international beskyttelse), C-808/18, EU:C:2020:1029, præmis 222 og 223), som kan være af uforudsigelig og uundgåelig karakter (jf. i denne retning dom af 6.9.2017, Slovakiet og Ungarn mod Rådet, C-643/15 og C-647/15, EU:C:2017:631, præmis 114).

51 I situationer, hvor EU-lovgiver har vedtaget regler, der har til formål at definere en ordning, der pålægger visse resultatforpligtelser i tilfælde af, at der indtræffer uforudseelige eller uundgåelige begivenheder eller af en anden risiko, uanset årsagerne til disse begivenheder eller denne risiko, fremgår det af Domstolens praksis, at der ikke kan ses bort fra disse forpligtelser ved at påberåbe sig forekomsten af sådanne af den omhandlede ordning omfattede begivenheder eller risici (jf. i denne retning dom af 15.6.1999, Rechberger m.fl., C-140/97, EU:C:1999:306, præmis 74 og 75, og af 8.6.2023, UFC – Que choisir og CLCV, C-407/21, EU:C:2023:449, præmis 56 og 57).

52 Det kan derfor ikke uden at tilsidesætte selve formålet med den undtagelsesordning, der er fastsat i artikel 18, stk. 9, litra b), i direktiv 2013/33, og fratage denne dens effektive virkning, tillades, at en medlemsstat kan begrunde den manglende efterlevelse af de forpligtelser, der følger af denne undtagelsesordning – og navnlig forpligtelsen til »under alle omstændigheder« at dække de berørte personers basale behov – ved at påberåbe sig indtrædelsen af den begivenhed, som anvendelsen af den nævnte undtagelsesordning er underlagt – dvs. at den sædvanlige

indkvarteringskapacitet for ansøgere om international beskyttelse, midlertidigt er opbrugt, herunder i tilfælde af en betydelig og pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere, som søger midlertidig eller international beskyttelse, og hvilken er af uforudselig og uundgåelig karakter.

53 Det kan heller ikke tiltrædes, at påberåbelsen af en sådan begivenheds indtræden gør det muligt at fastslå, at tilsidesættelsen af de forpligtelser, der er fastsat i direktiv 2013/33, ikke er tilstrækkeligt kvalificeret til at kunne give ret til erstatning. En sådan løsning, der fratager ansøgere om international beskyttelse et væsentligt element i deres effektive domstolsbeskyttelse, ville nemlig være til skade for effektiviteten af direktivets artikel 18, stk. 9, litra b), og navnlig den resultatforpligtelse med hensyn til dækningen af disse ansøgeres basale behov, der er fastsat i denne bestemmelse, og som har til formål at sikre respekten for den menneskelige værdighed, der er sikret ved chartrets artikel 1.

54 I det foreliggende tilfælde må det i øvrigt konstateres, at det ikke fremgår af forelæggelsesafgørelsen eller af retsforhandlingerne for Domstolen, at Irland har godtgjort, at denne medlemsstat som følge af den betydelige tilstrømning af tredjelandsstatsborgere med ønske om midlertidig eller international beskyttelse, som Irland har beskrevet, ikke var i stand til enten at give dem logi uden for det system, der sædvanligvis er fastlagt for indkvartering af sådanne tredjelandsstatsborgere, i givet fald ved at anvende den undtagelse, der er fastsat i artikel 18, stk. 9, litra b), i direktiv 2013/33, eller i modsat fald at tildele dem kontantydelser eller værdikuponer af en størrelse, der er tilstrækkelig til at sikre dem værdige levevilkår.

55 I denne henseende har den forelæggende ret derimod anført, at det er ubestridt, at de irske myndigheder i hovedsagerne rådede over tilstrækkelige midler til at sikre materielle modtagelsesforhold for ansøgere om international beskyttelse, og at der var indkvartering til rådighed i Irland.

56 Det følger heraf, at disse sager ikke vedrører en situation, hvor det er godtgjort, at indtrædelsen af en uforudseelig og uundgåelig begivenhed objektivt set ville have forhindret en medlemsstat i at stille materielle modtagelsesforhold i naturalier til rådighed, herunder i henhold til den undtagelsesordning, der er fastsat i artikel 18, stk. 9, i direktiv 2013/33, eller i form af kontantydelser eller værdikuponer i henhold til de nærmere bestemmelser, der er nævnt i denne doms præmis 40 og 41. Med henblik på at gøre det muligt for den forelæggende ret at afgøre tvisterne i hovedsagerne forekommer det således ikke nødvendigt at afgøre, om denne medlemsstat i en sådan situation gyldigt kan påberåbe sig, at der er indtrådt force majeure, for at undgå sit EU-retlige ansvar.

57 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at EU-retten skal fortolkes således, at en medlemsstat, som i flere uger ikke har sikret en ansøger om international beskyttelse adgang til de materielle modtagelsesforhold, der er fastsat i direktiv 2013/33, ikke kan unddrage sig sit ansvar i henhold til EU-retten ved at påberåbe sig, at den sædvanlige indkvarteringskapacitet for ansøgere om international beskyttelse på dens område midlertidigt var opbrugt som følge af en tilstrømning af tredjelandsstatsborgere med ønske om midlertidig eller international beskyttelse, som på grund af dens betydelige og pludselige karakter var uforudsigelig og uundgåelig.

Sagsomkostninger

58 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

EU-retten skal fortolkes således, at en medlemsstat, som i flere uger ikke har sikret en ansøger om international beskyttelse adgang til de materielle modtagelsesforhold, der er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse, ikke kan unddrage sig sit ansvar i henhold til EU-retten ved at påberåbe sig, at den sædvanlige indkvarteringskapacitet for ansøgere om international beskyttelse på dens område midlertidigt var opbrugt som følge af en tilstrømning af tredjelandsstatsborgere med ønske om midlertidig eller international beskyttelse, som på grund af dens betydelige og pludselige karakter var uforudsigelig og uundgåelig.

Underskrifter