ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

12 november 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Verzoekers om internationale bescherming – Richtlijn 2013/33/EU – Artikel 20, leden 4 en 5 – Ernstige inbreuken op de regels met betrekking tot de opvangcentra of ernstige vormen van geweld – Omvang van het recht van de lidstaten om de toepasselijke sancties vast te stellen – Niet-begeleide minderjarige – Beperking of intrekking van materiële opvangvoorzieningen”

In zaak C-233/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het arbeidshof Brussel (België) bij beslissing van 22 maart 2018, ingekomen bij het Hof op 29 maart 2018, in de procedure

Zubair Haqbin

tegen

Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers,

wijst

HET HOF (Grote kamer)

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, R. Silva de Lapuerta, vicepresident, J.-C. Bonichot, M. Vilaras (rapporteur), M. Safjan en S. Rodin, kamerpresidenten, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Toader, D. Šváby, F. Biltgen, K. Jürimäe en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: M.-A. Gaudissart, adjunct-griffier,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 maart 2019,

gelet op de opmerkingen van:

– Zubair Haqbin, vertegenwoordigd door B. Dhont en K. Verstrepen, advocaten,

– de Belgische regering, vertegenwoordigd door C. Van Lul, C. Pochet en P. Cottin als gemachtigden, bijgestaan door S. Ishaque en A. Detheux, advocaten,

– de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, G. Koós en M. M. Tátrai als gemachtigden,

* Procestaal: Nederlands.

– de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman en P. Huurnink als gemachtigden,

– de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door R. Fadoju als gemachtigde, bijgestaan door D. Blundell, barrister,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en G. Wils als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 juni 2019,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 20 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).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Zubair Haqbin en het Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers (België) (hierna: „Fedasil") over een vordering tot schadevergoeding die Haqbin tegen Fedasil heeft ingesteld wegens twee beslissingen van Fedasil waarbij hij tijdelijk van de materiële opvangvoorzieningen is uitgesloten.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2013/33

3 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) is ingetrokken en vervangen bij richtlijn 2013/33 overeenkomstig artikel 32 van laatstgenoemde richtlijn.

4 De overwegingen 7, 25 en 35 van richtlijn 2013/33 luiden:

„(7) In het licht van de resultaten van de evaluaties van de uitvoering van de instrumenten uit de eerste fase, is dit het juiste moment om de beginselen die aan richtlijn [2003/9] ten grondslag liggen, te bevestigen, teneinde betere opvangvoorzieningen voor personen die om internationale bescherming verzoeken (‚verzoekers') te garanderen.

[...]

(25) Mogelijk misbruik van het opvangstelsel moet worden tegengegaan door de omstandigheden te specificeren waarin materiële opvangvoorzieningen voor verzoekers kunnen worden beperkt of ingetrokken en door alle verzoekers tegelijkertijd een menswaardige levensstandaard te garanderen.

[...]

(35) Deze richtlijn eerbiedigt 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 meer bepaald te waarborgen dat de menselijke waardigheid ten volle wordt geëerbiedigd en te bevorderen dat de artikelen 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 en 47 van het Handvest [van de grondrechten] worden toegepast en dient dienovereenkomstig te worden uitgevoerd."

5 Richtlijn 2013/33 heeft volgens artikel 1 ervan tot doel normen vast te stellen voor de opvang van verzoekers in de lidstaten.

6 Artikel 2 van deze richtlijn, met als opschrift „Definities", bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

d) ‚minderjarige': een onderdaan van een derde land of een staatloze die jonger is dan 18 jaar;

e) ‚niet-begeleide minderjarige': een minderjarige die zonder begeleiding van een krachtens het recht of krachtens de praktijk van de betrokken lidstaat voor hem verantwoordelijke volwassene op het grondgebied van een lidstaat aankomt, zolang hij niet daadwerkelijk onder de hoede van een dergelijke volwassene staat; onder dit begrip valt ook een minderjarige die zonder begeleiding wordt achtergelaten nadat hij op het grondgebied van de lidstaat is aangekomen;

f) ‚opvangvoorzieningen': alle maatregelen die de lidstaten overeenkomstig deze richtlijn treffen ten behoeve van verzoekers;

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;

[...]

i) ‚opvangcentrum': elke plaats die wordt gebruikt voor de collectieve huisvesting van verzoekers;

[...]"

7 Artikel 8 van richtlijn 2013/33 heeft als opschrift „Bewaring". In lid 3 ervan is bepaald:

„Een verzoeker mag alleen in bewaring worden gehouden:

[...]

e) wanneer de bescherming van de nationale veiligheid of de openbare orde dat vereisen;

[...]"

8 Artikel 14 van deze richtlijn, met als opschrift „Onderwijs aan minderjarigen", luidt:

„1. De lidstaten bieden minderjarige kinderen van verzoekers en minderjarige verzoekers toegang tot onderwijs onder vergelijkbare omstandigheden als hun eigen onderdanen zolang een eventueel tegen hen of hun ouders gerichte verwijderingsmaatregel niet daadwerkelijk wordt uitgevoerd. Dit onderwijs kan in opvangcentra gegeven worden.

De lidstaten kunnen bepalen dat deze toegang beperkt blijft tot het openbaar onderwijs.

De lidstaten kunnen geen personen uit het voortgezet onderwijs weren alleen omdat zij meerderjarig zijn geworden.

2. Minderjarigen moeten uiterlijk drie maanden, te rekenen vanaf de datum waarop door of namens de minderjarige een verzoek om internationale bescherming is ingediend, toegang krijgen tot het onderwijsstelsel.

Indien nodig worden voorbereidende lessen, met inbegrip van taallessen, aangeboden aan minderjarigen om de toegang tot en de deelname aan het in lid 1 bedoelde onderwijsstelsel te vergemakkelijken.

3. Wanneer toegang tot het onderwijsstelsel als bedoeld in lid 1 onmogelijk is in verband met de specifieke situatie van de minderjarige, biedt de betrokken lidstaat overeenkomstig het nationale recht en de nationale praktijk andere onderwijsfaciliteiten aan."

9 Artikel 17 van die richtlijn heeft als opschrift „Algemene bepalingen betreffende de materiële opvang en gezondheidszorg". De leden 1 tot en met 4 ervan luiden:

„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.

4. Overeenkomstig lid 3 kunnen de lidstaten van de verzoekers, indien zij over voldoende middelen beschikken, bijvoorbeeld wanneer zij gedurende een redelijke tijd gewerkt hebben, een bijdrage verlangen voor het totaal of een deel van de kosten van de door deze richtlijn geboden materiële opvangvoorzieningen en gezondheidszorg.

Indien komt vast te staan dat een verzoeker over voldoende middelen beschikte om in die basisbehoeften te voorzien toen de materiële opvangvoorzieningen werden verstrekt, mogen de lidstaten hem vragen deze voorzieningen te vergoeden."

10 Artikel 18 van dezelfde richtlijn heeft als opschrift „Nadere bepalingen betreffende de materiële opvangvoorzieningen" en bepaalt in lid 1 het volgende:

„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 asielzoekers aangepaste ruimten."

11 Artikel 20 van richtlijn 2013/33, dat de enige bepaling van hoofdstuk III van deze richtlijn is, heeft als opschrift „Beperking of intrekking van materiële opvangvoorzieningen". Dit artikel luidt:

„1. De lidstaten kunnen de materiële opvangvoorzieningen beperken of, in uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde gevallen, intrekken indien een verzoeker:

a) de door de bevoegde instanties vastgestelde verblijfplaats verlaat zonder deze instanties op de hoogte te stellen of, indien toestemming vereist is, zonder toestemming; of,

b) gedurende een in het nationale recht vastgestelde redelijke termijn niet voldoet aan de meldingsplicht of aan verzoeken om informatie te verstrekken of te verschijnen voor een persoonlijk onderhoud betreffende de asielprocedure; dan wel

c) een volgend verzoek als omschreven in artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32/EU [van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60)] heeft ingediend.

In de onder a) en b) bedoelde gevallen, wanneer de verzoeker wordt opgespoord of zich vrijwillig bij de betrokken instantie meldt, wordt een met redenen omklede, op de redenen voor de verdwijning gebaseerde beslissing genomen inzake het opnieuw verstrekken van sommige of alle beperkte of ingetrokken materiële opvangvoorzieningen.

2. De lidstaten kunnen de materiële opvangvoorzieningen tevens beperken indien zij kunnen aantonen dat de verzoeker zonder gerechtvaardigde reden na zijn binnenkomst in die lidstaat niet zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk is een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend.

3. De lidstaten kunnen de materiële opvangvoorzieningen beperken of intrekken indien een verzoeker financiële middelen verborgen heeft gehouden en daardoor ten onrechte van materiële opvangvoorzieningen gebruik heeft gemaakt.

4. De lidstaten kunnen sancties vaststellen op ernstige inbreuken op de regels met betrekking tot de opvangcentra en op ernstige vormen van geweld.

5. De in de leden 1, 2, 3 en 4 van dit artikel bedoelde beslissingen tot beperking of intrekking van materiële opvangvoorzieningen of sancties worden individueel, objectief en onpartijdig genomen en met redenen omkleed. De beslissingen worden genomen op grond van de specifieke situatie van de betrokkene, met name voor personen die onder artikel 21 vallen, en met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. De lidstaten zien erop toe dat verzoekers te allen tijde toegang hebben tot medische hulp overeenkomstig artikel 19 en zorgen ervoor dat alle verzoekers van een waardige levensstandaard genieten.

6. De lidstaten zorgen ervoor dat er geen materiële opvangvoorzieningen beperkt of ingetrokken worden voordat er een beslissing genomen is overeenkomstig lid 5."

12 Artikel 21 van richtlijn 2013/33 heeft als opschrift „Algemeen beginsel" en bepaalt dat de lidstaten in hun nationale recht tot uitvoering van deze richtlijn rekening dienen te houden met de specifieke situatie van kwetsbare personen zoals minderjarigen en niet-begeleide minderjarigen.

13 Artikel 22 van die richtlijn heeft als opschrift „Beoordeling van de bijzondere opvangbehoeften van kwetsbare personen". Lid 1, derde alinea, en lid 3 ervan bepalen:

„1. [...]

De lidstaten zorgen ervoor dat de steun die uit hoofde van deze richtlijn aan personen met bijzondere opvangbehoeften wordt verstrekt, tijdens de gehele asielprocedure is afgestemd op hun bijzondere opvangbehoeften, en dat hun situatie op gepaste wijze wordt gevolgd.

[...]

3. Alleen van kwetsbare personen als bedoeld in artikel 21 kan worden gesteld dat zij bijzondere opvangbehoeften hebben; alleen zij kunnen derhalve aanspraak maken op de specifieke steun die overeenkomstig deze richtlijn wordt verstrekt."

14 In artikel 23 van richtlijn 2013/33, dat betrekking heeft op minderjarigen, is bepaald:

„1. Bij de uitvoering van de bepalingen van deze richtlijn die betrekking hebben op minderjarigen laten de lidstaten zich primair leiden door het belang van het kind. [...]

2. Bij het beoordelen van het belang van het kind houden de lidstaten in het bijzonder voldoende rekening met de volgende factoren:

[...]

b) het welzijn en de sociale ontwikkeling van de minderjarige, met bijzondere aandacht voor de achtergrond van de minderjarige;

c) veiligheids- en beveiligingsoverwegingen, met name wanneer de minderjarige mogelijk het slachtoffer is van mensenhandel;

[...]"

15 Artikel 24 van deze richtlijn heeft betrekking op niet-begeleide minderjarigen en bepaalt in lid 2:

„Niet-begeleide minderjarigen die een verzoek om internationale bescherming indienen, worden vanaf het moment dat zij tot het grondgebied worden toegelaten tot het moment waarop zij verplicht zijn de lidstaat waarin het verzoek om internationale bescherming is ingediend of wordt behandeld, te verlaten, ondergebracht:

[...]

c) in opvangcentra met speciale voorzieningen voor minderjarigen;

d) in andere huisvesting die geschikt is voor minderjarigen.

[...]"

Richtlijn 2013/32

16 Een „volgend verzoek" wordt in artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32 gedefinieerd als een later verzoek om internationale bescherming dat wordt gedaan nadat een definitieve beslissing over een vorig verzoek is genomen, met inbegrip van de gevallen waarin de verzoeker zijn verzoek expliciet heeft ingetrokken en de gevallen waarin de beslissingsautoriteit een verzoek heeft afgewezen na de impliciete intrekking ervan overeenkomstig artikel 28, lid 1, van die richtlijn.

Belgisch recht

17 Artikel 45 van de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen (*Belgisch Staatsblad*, 7 mei 2007, blz. 24027), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: „opvangwet"), bepaalde:

„Ingeval de begunstigde van de opvang een ernstige overtreding begaat van de voorschriften en werkingsregels die van toepassing zijn op de opvangstructuren bedoeld in artikel 19 kan er hem een sanctie opgelegd worden. Bij de keuze van de sanctie wordt er rekening gehouden met de aard en de omvang van de overtreding evenals met de concrete omstandigheden waarin deze werd begaan.

Enkel de volgende sancties kunnen worden opgelegd:

[...]

7° de tijdelijke uitsluiting van het recht op de materiële hulp in een opvangstructuur, voor een maximale duur van een maand.

De sancties worden opgelegd door de directeur of de verantwoordelijke van de opvangstructuur. De in het tweede lid, 7°, bedoelde sanctie, moet worden bevestigd door de Directeur-generaal van [Fedasil], binnen een termijn van drie werkdagen te rekenen vanaf de sanctie genomen door de directeur of de verantwoordelijke van de opvangstructuur. Bij gebrek aan bevestiging binnen die termijn, wordt de sanctie van tijdelijke uitsluiting automatisch opgeheven.

De sancties kunnen tijdens hun uitvoering verminderd of opgeheven worden door de instantie die ze heeft opgelegd.

De beslissing om een sanctie op te leggen wordt op een objectieve en onpartijdige wijze genomen en maakt het voorwerp uit van een motivering.

Onder voorbehoud van de in lid 2, 7°, bedoelde sanctie kan de uitvoering van een sanctie in geen geval de volledige opheffing van de materiële hulp die krachtens de huidige wet toegekend wordt tot gevolg hebben, noch de vermindering van de toegang tot de medische begeleiding. De in het tweede lid, 7°, bedoelde sanctie heeft voor de betrokken persoon de onmogelijkheid tot gevolg om van enige andere vorm van opvang te genieten behalve de toegang tot de medische begeleiding, zoals bedoeld in de artikelen 24 en 25 van de [opvangwet].

De in het tweede lid, 7°, bedoelde sanctie mag enkel uitgesproken worden bij zeer ernstige inbreuk op het huishoudelijk reglement van de opvangstructuur, die het personeel of de andere bewoners van de opvangstructuur in gevaar brengt of die duidelijke risico's inhoudt voor de veiligheid of de naleving van de openbare orde in de opvangstructuur.

De door de sanctie tijdelijke uitsluiting geviseerde persoon dient voorafgaand aan het nemen van deze sanctie te worden gehoord.

[...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

18 Haqbin, een Afghaans staatsburger, is als niet-begeleide minderjarige in België aangekomen en heeft op 23 december 2015 een verzoek om internationale bescherming ingediend. Hij kreeg een voogd toegewezen en werd achtereenvolgens opgevangen in de opvangcentra van Sugny en Broechem. In laatstgenoemd opvangcentrum was hij op 18 april 2016 betrokken bij een vechtpartij tussen bewoners van verschillende etnische afkomst. De politie heeft tussenbeide moeten komen om daaraan een einde te maken en heeft Haqbin aangehouden omdat hij een van de aanstokers van die vechtpartij zou zijn geweest. Haqbin is de volgende dag vrijgelaten.

19 Bij beslissing van de directeur van het opvangcentrum van Broechem van 19 april 2016, die is bevestigd bij beslissing van de directeur-generaal van Fedasil van 21 april 2016, is Haqbin overeenkomstig artikel 45, lid 2, 7°, van de opvangwet voor een periode van 15 dagen uitgesloten van de materiële hulp in een opvangstructuur.

20 Volgens zijn eigen verklaringen en die van zijn voogd heeft Haqbin van 19 tot en met 21 april en van 24 april tot 1 mei 2016 overnacht in een park te Brussel en heeft hij de andere nachten doorgebracht bij vrienden of kennissen.

21 Op 25 april 2016 heeft Haqbins voogd bij de arbeidsrechtbank Antwerpen (België) een vordering ingesteld tot opschorting van de uitsluitingsmaatregel die was opgelegd bij de in punt 19 van dit arrest bedoelde beslissingen. Deze vordering is afgewezen wegens een gebrek aan hoogdringendheid, omdat Haqbin niet had aangetoond dat hij zich op straat bevond.

22 Vanaf 4 mei 2016 is Haqbin toegewezen aan een ander opvangcentrum.

23 Haqbins voogd heeft bij de Nederlandstalige arbeidsrechtbank Brussel (België) beroep ingesteld tot vernietiging van de beslissingen van 19 en 21 april 2016 alsook tot vergoeding van de geleden schade. Die rechter heeft dit beroep bij vonnis van 21 februari 2017 ongegrond verklaard.

24 Op 27 maart 2017 heeft Haqbins voogd bij de verwijzende rechter – het arbeidshof Brussel (België) – hoger beroep ingesteld tegen dat vonnis. Op 11 december 2017 heeft Haqbin, die inmiddels meerderjarig was geworden, het geding hervat in eigen naam.

25 De verwijzende rechter is van oordeel dat er zich een probleem voordoet in verband met de uitlegging van artikel 20 van richtlijn 2013/33. Hij merkt op dat het contactcomité dat bij de Europese Commissie is opgericht om de lidstaten te helpen bij de omzetting van richtlijn 2013/33, tijdens een vergadering van 12 september 2013 als zijn mening te kennen heeft gegeven dat artikel 20, lid 4, van deze richtlijn betrekking heeft op andere types van sancties dan maatregelen die een beperking of een intrekking van materiële opvangvoorzieningen inhouden. Volgens dat comité vloeit die uitlegging voort uit het feit dat de in artikel 20, leden 1 tot en met 3, van die richtlijn vervatte opsomming van de redenen waarom materiële opvangvoorzieningen kunnen worden beperkt of ingetrokken, exhaustief is. De Raad van State (België) heeft in het advies dat hij heeft uitgebracht in verband met de voorbereidende werken van de met het oog op de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2013/33 vastgestelde wet van 6 juli 2016 tot wijziging van de opvangwet (*Belgisch Staatsblad*, 5 augustus 2016, blz. 47647), evenwel opgemerkt dat dit niet de enige mogelijke uitlegging van artikel 20 van die richtlijn was, gelet op de formulering en de onderlinge samenhang van de leden 4 tot en met 6 van dat artikel.

26 Volgens de verwijzende rechter is het antwoord op de in het vorige punt vermelde uitleggingsvraag relevant voor de beslechting van het bij hem aanhangige geding. Indien artikel 20 van richtlijn 2013/33 aldus moet worden uitgelegd dat een uitsluiting van de materiële opvangvoorzieningen alleen

mogelijk is in de gevallen als bedoeld in de leden 1 tot en met 3 van dit artikel en niet in het kader van een sanctiemaatregel die is genomen op grond van lid 4 van datzelfde artikel, volstaat deze omstandigheid namelijk om te oordelen dat de beslissingen van 19 en 21 april 2016 onrechtmatig zijn en dat Fedasil een fout heeft begaan door een met de wet strijdige sanctie op te leggen.

27 Voorts is de verwijzende rechter van oordeel dat eveneens vragen rijzen over de concrete wijze van nakoming van de krachtens artikel 20, leden 5 en 6, van richtlijn 2013/33 op de lidstaten rustende verplichting om ervoor te zorgen dat alle verzoekers een waardige levensstandaard genieten. In zoverre wijst hij er met name op dat uit de in punt 25 van dit arrest genoemde voorbereidende werken van de wet van 6 juli 2016 tot wijziging van de opvangwet en meer bepaald uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp blijkt dat het doel van richtlijn 2013/33 volgens de bevoegde ministers kan worden verwezenlijkt door de mogelijkheid waarover tijdelijk of definitief van de materiële opvangvoorzieningen uitgesloten verzoekers beschikken om zich te wenden tot een van de particuliere daklozencentra, waarvan hun een lijst zal worden verstrekt.

28 Volgens de verwijzende rechter rijst de vraag of de met de opvang van verzoekers belaste overheidsinstantie ter waarborging van hun waardige levensstandaard de nodige maatregelen moet hebben genomen om ervoor te zorgen dat asielzoekers die bij wijze van sanctie zijn uitgesloten van de materiële opvangvoorzieningen, niettemin een waardige levensstandaard genieten, dan wel of zij zich ertoe kan beperken te rekenen op particuliere hulpverlening en slechts op te treden indien met deze hulpverlening niet kan worden bereikt dat de betrokkenen een dergelijke levensstandaard genieten.

29 Ten slotte stelt de verwijzende rechter zich, voor het geval dat zou worden geoordeeld dat de in artikel 20, lid 4, van richtlijn 2013/33 bedoelde sancties de vorm kunnen aannemen van een uitsluiting van de materiële opvangvoorzieningen, de vraag of die sancties kunnen worden opgelegd aan een minderjarige, met name aan een niet-begeleide minderjarige.

30 In deze omstandigheden heeft het arbeidshof Brussel de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moeten de artikelen 20 lid 1 tot lid 3 van [richtlijn 2013/33] zo uitgelegd worden dat zij op limitatieve wijze de gevallen bepalen waarin de materiële opvangvoorzieningen kunnen beperkt of ingetrokken worden, of blijkt uit artikel 20, lid 4 en 5 [van deze richtlijn] dat de intrekking van het recht op materiële opvangvoorzieningen ook kan gebeuren bij wijze van sanctie op ernstige inbreuken op de regels met betrekking tot opvangcentra en ernstige vormen van geweld?

2) Moeten de artikelen 20, lid 5 en 20, lid 6 [van die richtlijn] zo uitgelegd worden dat de lidstaten, alvorens een beslissing te nemen met betrekking tot de beperking of intrekking van de materiële opvangvoorzieningen of sancties, en in het kader van deze beslissingen, de nodige maatregelen moeten vastleggen die het recht op een waardige levensstandaard tijdens de periode van uitsluiting waarborgen, of kan aan deze bepalingen tegemoetgekomen worden door een systeem waarbij, na de beslissing tot beperking of intrekking van de materiële opvangvoorziening, wordt nagegaan of de persoon die het voorwerp uitmaakt van de beslissing, een waardige levensstandaard geniet en desgevallend op dat ogenblik remediërende maatregelen worden genomen?

3) Moeten artikel 20 lid 4, 20 lid 5 en 20, lid 6, [van richtlijn 2013/33,] samen gelezen met artikel 14, 21, 22, 23 en 24 [ervan] en met de artikelen 1, 3, 4 en 24 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, zo uitgelegd worden dat een maatregel of sanctie tot tijdelijke (of definitieve) uitsluiting uit het recht op materiële opvangvoorzieningen, mogelijk is, of niet mogelijk, ten aanzien van een minderjarige, meer in het bijzonder ten aanzien van de niet-begeleide minderjarige?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

31 Met zijn vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 20, lid 4, van richtlijn 2013/33 aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat kan bepalen dat tot de sancties die aan een verzoeker kunnen worden opgelegd wegens ernstige inbreuken op de regels met betrekking tot de opvangcentra en wegens ernstige vormen van geweld, de intrekking of beperking van de in artikel 2, onder f) en g), van deze richtlijn bedoelde materiële opvangvoorzieningen behoort, en – zo ja – onder welke voorwaarden een dergelijke sanctie kan worden opgelegd, met name wanneer zij betrekking heeft op een minderjarige en meer in het bijzonder op een niet-begeleide minderjarige in de zin van artikel 2, onder d) en e), van die richtlijn.

32 Dienaangaande zij opgemerkt dat de uitdrukking „materiële opvangvoorzieningen", zoals blijkt uit de in artikel 2, onder f) en g), van richtlijn 2013/33 vervatte definities, verwijst naar alle maatregelen die de lidstaten overeenkomstig deze richtlijn treffen ten behoeve van verzoekers, 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.

33 Krachtens artikel 17, leden 1 en 2, van richtlijn 2013/33 moeten de lidstaten ervoor zorgen dat voor verzoekers materiële opvangvoorzieningen beschikbaar zijn wanneer zij hun verzoek om internationale bescherming indienen, en dat de daartoe vastgestelde maatregelen verzoekers een levensstandaard bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en zowel hun fysieke als hun geestelijke gezondheid beschermt.

34 Wat betreft „kwetsbare personen" in de zin van artikel 21 van richtlijn 2013/33 – waaronder niet-begeleide minderjarigen zoals Haqbin er een was toen hem de in het hoofdgeding aan de orde zijnde sanctie werd opgelegd – bepaalt artikel 17, lid 2, tweede alinea, van die richtlijn dat de lidstaten erop moeten toezien dat een dergelijke levensstandaard in hun specifieke geval „gehandhaafd" blijft.

35 De op de lidstaten rustende verplichting om ervoor te zorgen dat verzoekers toegang hebben tot de materiële opvangvoorzieningen is evenwel niet absoluut. In artikel 20 van richtlijn 2013/33 – dat is opgenomen in hoofdstuk III ervan, dat net zoals dit artikel het opschrift „Beperking of intrekking van materiële opvangvoorzieningen" draagt – heeft de Uniewetgever namelijk bepaald in welke omstandigheden die voorzieningen kunnen worden beperkt of ingetrokken.

36 Zoals de verwijzende rechter opmerkt, wordt in de eerste drie leden van dat artikel uitdrukkelijk verwezen naar de „materiële opvangvoorzieningen".

37 In dit verband bepaalt artikel 20, lid 1, van richtlijn 2013/33 dat de lidstaten de materiële opvangvoorzieningen kunnen beperken of – in uitzonderlijke en naar behoren gemotiveerde gevallen – intrekken indien een verzoeker ofwel de hem door de bevoegde instanties van de betrokken lidstaat toegewezen verblijfplaats verlaat zonder toestemming of kennisgeving, ofwel niet voldoet aan de meldingsplicht of aan verzoeken om informatie te verstrekken of te verschijnen voor een persoonlijk onderhoud betreffende de asielprocedure, ofwel een „volgend verzoek" in de zin van artikel 2, onder q), van richtlijn 2013/32 indient.

38 In artikel 20, lid 2, van richtlijn 2013/33 is bepaald dat de materiële opvangvoorzieningen kunnen worden beperkt wanneer wordt aangetoond dat de verzoeker zonder gerechtvaardigde reden na zijn binnenkomst in de lidstaat niet zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk is een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend.

39 Voorts kunnen de lidstaten volgens artikel 20, lid 3, van richtlijn 2013/33 de materiële opvangvoorzieningen beperken of intrekken indien een verzoeker financiële middelen verborgen heeft gehouden en daardoor ten onrechte van die opvangvoorzieningen heeft gebruikgemaakt.

40 In artikel 20, lid 4, van richtlijn 2013/33 is dan weer bepaald dat de lidstaten „sancties” kunnen vaststellen voor het geval dat verzoekers zich schuldig maken aan ernstige inbreuken op de regels met betrekking tot de opvangcentra of aan ernstige vormen van geweld.

41 Omdat in richtlijn 2013/33 geen definitie wordt gegeven van het onder meer in artikel 20, lid 4, van deze richtlijn gebezigde begrip „sanctie” en omdat niet wordt gepreciseerd wat de aard is van de sancties die een verzoeker op grond van die bepaling kunnen worden opgelegd, beschikken de lidstaten bij de vaststelling van deze sancties over een beoordelingsmarge.

42 Aangezien de bewoordingen van artikel 20, lid 4, van richtlijn 2013/33 het op zichzelf niet mogelijk maken om te antwoorden op de vragen van de verwijzende rechter, zoals die zijn geherformuleerd in punt 31 van het onderhavige arrest, dient bij de uitlegging van die bepaling te worden gelet op de context ervan alsook op de algemene opzet en de doelstelling van richtlijn 2013/33 (zie naar analogie arrest van 16 juli 2015, CHEZ Razpredelenie Bulgaria, C-83/14, EU:C:2015:480, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Met name moet met betrekking tot de vraag of een „sanctie” in de zin van artikel 20, lid 4, van richtlijn 2013/33 betrekking kan hebben op de „materiële opvangvoorzieningen”, ten eerste worden opgemerkt dat een maatregel waarbij de materiële opvangvoorzieningen voor een verzoeker beperkt of ingetrokken worden omdat inbreuk is gemaakt op de regels met betrekking tot de opvangcentra of omdat sprake is van ernstige vormen van geweld – gelet op het doel van deze maatregel en op zijn nadelige gevolgen voor die verzoeker – een „sanctie” in de gebruikelijke betekenis van het woord vormt, en ten tweede dat die bepaling deel uitmaakt van hoofdstuk III van richtlijn 2013/33, dat gewijd is aan de beperking en de intrekking van die voorzieningen. Derhalve kunnen de in die bepaling bedoelde sancties in beginsel betrekking hebben op de materiële opvangvoorzieningen.

44 Het is juist dat enkel artikel 20, leden 1 tot en met 3, van richtlijn 2013/33 de lidstaten de mogelijkheid biedt om – naargelang van het geval – de materiële opvangvoorzieningen te beperken of in te trekken, en dat die bepaling blijkens overweging 25 van richtlijn 2013/33 voornamelijk betrekking heeft op gevallen waarin er een risico bestaat dat verzoekers misbruik maken van het bij deze richtlijn ingevoerde opvangstelsel. In artikel 20, lid 4, van richtlijn 2013/33 wordt echter niet uitdrukkelijk uitgesloten dat een sanctie betrekking kan hebben op de materiële opvangvoorzieningen. Daarbij komt het met name door de Commissie aangevoerde feit dat indien de lidstaten, teneinde zich te beschermen tegen het risico op misbruik van het opvangstelsel, maatregelen kunnen treffen die betrekking hebben op die voorzieningen, zij eveneens over deze mogelijkheid moeten beschikken wanneer er sprake is van ernstige inbreuken op de regels met betrekking tot de opvangcentra of van ernstige vormen van geweld. Dergelijke handelingen kunnen immers de openbare orde verstoren alsook de veiligheid van personen en zaken in gevaar brengen.

45 Niettemin zij opgemerkt dat in artikel 20, lid 5, van richtlijn 2013/33 is bepaald dat elke sanctie in de zin van lid 4 van datzelfde artikel objectief, onpartijdig en met redenen omkleed moet zijn alsook evenredig moet zijn gelet op de specifieke situatie van de verzoeker, en dat de verzoeker te allen tijde toegang moet blijven hebben tot medische hulp en een waardige levensstandaard moet blijven genieten.

46 Wat meer in het bijzonder het vereiste van het behoud van een waardige levensstandaard betreft, blijkt uit overweging 35 van richtlijn 2013/33 dat deze richtlijn tot doel heeft te waarborgen dat de menselijke waardigheid ten volle wordt geëerbiedigd alsook te bevorderen dat onder meer artikel 1 van het Handvest van de grondrechten wordt toegepast, en dat zij dienovereenkomstig dient te worden uitgevoerd. In dit verband vereist de eerbiediging van de menselijke waardigheid als bedoeld in dit artikel dat de betrokkene niet in een toestand van zeer verregaande materiële behoeftigheid terechtkomt waardoor hij niet in staat zou zijn om te voorzien in zijn meest elementaire behoeften zoals wonen, eten, zich kleden en zich wassen, hetgeen zijn fysieke of mentale gezondheid zou

schaden dan wel hem in een toestand van achterstelling zou brengen die onverenigbaar is met de menselijke waardigheid (zie in die zin arrest van 19 maart 2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, punt 92 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

47 Het zou met de uit artikel 20, lid 5, derde volzin, van richtlijn 2013/33 voortvloeiende verplichting om ervoor te zorgen dat de verzoeker een waardige levensstandaard geniet, onverenigbaar zijn dat enkel om een in artikel 20, lid 4, van die richtlijn genoemde reden een sanctie wordt opgelegd waarbij – al was het maar tijdelijk – alle materiële opvangvoorzieningen of de materiële opvangvoorzieningen met betrekking tot huisvesting, voedsel of kleding worden ingetrokken, aangezien die verzoeker daardoor de mogelijkheid zou worden ontnomen om te voorzien in zijn meest elementaire behoeften, zoals die in het vorige punt nader zijn uiteengezet.

48 Een dergelijke sanctie zou bovendien in strijd zijn met het in artikel 20, lid 5, tweede volzin, van richtlijn 2013/33 neergelegde evenredigheidsvereiste, aangezien zelfs de zwaarste sancties die erop gericht zijn de in artikel 20, lid 4, van deze richtlijn bedoelde inbreuken of gedragingen strafrechtelijk te beteugelen, de verzoeker niet de mogelijkheid mogen ontnemen om te voorzien in zijn meest elementaire behoeften.

49 Aan deze overweging wordt niet afgedaan door het door de verwijzende rechter aangehaalde feit dat de verzoeker die bij wijze van sanctie wordt uitgesloten van een opvangcentrum in België, op het ogenblik waarop die sanctie hem wordt opgelegd, een lijst ontvangt van particuliere daklozencentra die hem kunnen opvangen. De bevoegde instanties van een lidstaat kunnen zich er immers niet toe beperken een verzoeker die van een opvangcentrum is uitgesloten nadat hem een sanctie is opgelegd, een lijst van opvangstructuren te verstrekken waartoe hij zich zou kunnen wenden om gebruik te maken van materiële opvangvoorzieningen die gelijkwaardig zijn aan die welke hem zijn ontnomen.

50 Integendeel, de in artikel 20, lid 5, van richtlijn 2013/33 neergelegde verplichting om te zorgen voor een waardige levensstandaard, brengt met zich mee dat de lidstaten – juist omdat het werkwoord „zorgen voor” wordt gebruikt – een dergelijke levensstandaard voortdurend en zonder onderbreking moeten waarborgen. Daarbij komt dat de instanties van de lidstaten de toegang tot de materiële opvangvoorzieningen waardoor een dergelijke levensstandaard kan worden gewaarborgd, op georganiseerde wijze en onder hun eigen verantwoordelijkheid dienen te verlenen, ook wanneer zij in voorkomend geval een beroep doen op natuurlijke personen of rechtspersonen uit de particuliere sector om die verplichting onder hun gezag na te komen.

51 Wanneer het gaat om een sanctie waarbij de materiële opvangvoorzieningen om een in artikel 20, lid 4, van richtlijn 2013/33 bedoelde reden worden beperkt, daaronder begrepen de intrekking of beperking van de dagvergoeding, moeten de bevoegde instanties er op grond van artikel 20, lid 5, van deze richtlijn te allen tijde voor zorgen dat die sanctie, gelet op de specifieke situatie van de verzoeker en alle omstandigheden van het geval, strookt met het evenredigheidsbeginsel en geen afbreuk doet aan de waardigheid van die verzoeker.

52 Tevens dient te worden gepreciseerd dat de lidstaten in de in artikel 20, lid 4, van richtlijn 2013/33 bedoelde gevallen, naargelang van de omstandigheden van het geval en onder voorbehoud van de naleving van de in artikel 20, lid 5, van deze richtlijn neergelegde vereisten, sancties kunnen opleggen die niet tot gevolg hebben dat de verzoeker wordt uitgesloten van de materiële opvangvoorzieningen, zoals zijn verblijf in een afzonderlijk gedeelte van het opvangcentrum waarbij het hem verboden is om in contact te treden met bepaalde bewoners van het centrum, of zijn overbrenging naar een ander opvangcentrum of andere huisvesting in de zin van artikel 18, lid 1, onder c), van die richtlijn. Artikel 20, leden 4 en 5, van richtlijn 2013/33 staat evenmin in de weg aan een maatregel waarbij de verzoeker op grond van artikel 8, lid 3, onder e), van deze richtlijn in bewaring wordt gehouden, mits voldaan is aan de voorwaarden van de artikelen 8 tot en met 11 van die richtlijn.

53 Ten slotte moet worden gepreciseerd dat wanneer de verzoeker – zoals in het hoofdgeding – een niet-begeleide minderjarige is, dat wil zeggen een „kwetsbare persoon" in de zin van artikel 21 van richtlijn 2013/33, de instanties van de lidstaten bij de oplegging van sancties op grond van artikel 20, lid 4, van deze richtlijn in hogere mate rekening moeten houden met de specifieke situatie van de minderjarige en met het evenredigheidsbeginsel, hetgeen blijkt uit artikel 20, lid 5, tweede volzin, van die richtlijn.

54 Voorts blijkt uit artikel 23, lid 1, van richtlijn 2013/33 dat de lidstaten zich bij de uitvoering van de bepalingen van deze richtlijn die betrekking hebben op minderjarigen, primair moeten laten leiden door het belang van het kind. Volgens artikel 23, lid 2, van die richtlijn moeten de lidstaten bij het beoordelen van dat belang met name voldoende rekening houden met factoren zoals het welzijn en de sociale ontwikkeling van de minderjarige, met bijzondere aandacht voor de achtergrond van de minderjarige, alsook overwegingen die verband houden met zijn veiligheid en beveiliging. In overweging 35 van richtlijn 2013/33 wordt eveneens benadrukt dat deze richtlijn tot doel heeft te bevorderen dat onder meer artikel 24 van het Handvest van de grondrechten wordt toegepast, en dat zij dienovereenkomstig dient te worden uitgevoerd.

55 In deze context moet – los van de in de punten 47 tot en met 52 van dit arrest uiteengezette algemene overwegingen – te allen tijde bijzondere aandacht worden besteed aan de situatie van de minderjarige wanneer een sanctie wordt opgelegd op grond van artikel 20, lid 4, van richtlijn 2013/33, gelezen in samenhang met lid 5 van hetzelfde artikel. Geen van beide bepalingen staat er overigens aan in de weg dat de instanties van een lidstaat besluiten om de betrokken minderjarige toe te vertrouwen aan de diensten of de gerechtelijke instanties die met jeugdbescherming zijn belast.

56 Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vragen te worden geantwoord dat artikel 20, leden 4 en 5, van richtlijn 2013/33, gelezen in het licht van artikel 1 van het Handvest van de grondrechten, aldus moet worden uitgelegd dat een lidstaat niet kan bepalen dat tot de sancties die aan een verzoeker kunnen worden opgelegd wegens ernstige inbreuken op de regels met betrekking tot de opvangcentra en wegens ernstige vormen van geweld, een sanctie behoort waarbij, al was het maar tijdelijk, wordt overgegaan tot de intrekking van de in artikel 2, onder f) en g), van die richtlijn bedoelde materiële opvangvoorzieningen die betrekking hebben op huisvesting, voedsel of kleding, aangezien die verzoeker daardoor de mogelijkheid zou worden ontnomen om te voorzien in zijn meest elementaire behoeften. Wanneer op grond van artikel 20, lid 4, andere sancties worden opgelegd, moet te allen tijde worden voldaan aan de in lid 5 van datzelfde artikel neergelegde voorwaarden, met name die welke verband houden met de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel en de menselijke waardigheid. In het geval van een niet-begeleide minderjarige moet bij de oplegging van deze sancties, gelet op met name artikel 24 van het Handvest van de grondrechten, in het bijzonder rekening worden gehouden met het belang van het kind.

Kosten

57 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 (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 20, leden 4 en 5, 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, gelezen in het licht van artikel 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat een lidstaat niet kan bepalen dat tot de sancties die aan een verzoeker kunnen worden opgelegd wegens ernstige inbreuken op de regels

met betrekking tot de opvangcentra en wegens ernstige vormen van geweld, een sanctie behoort waarbij, al was het maar tijdelijk, wordt overgegaan tot de intrekking van de in artikel 2, onder f) en g), van die richtlijn bedoelde materiële opvangvoorzieningen die betrekking hebben op huisvesting, voedsel of kleding, aangezien die verzoeker daardoor de mogelijkheid zou worden ontnomen om te voorzien in zijn meest elementaire behoeften. Wanneer op grond van artikel 20, lid 4, andere sancties worden opgelegd, moet te allen tijde worden voldaan aan de in lid 5 van datzelfde artikel neergelegde voorwaarden, met name die welke verband houden met de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel en de menselijke waardigheid. In het geval van een niet-begeleide minderjarige moet bij de oplegging van deze sancties, gelet op met name artikel 24 van het Handvest van de grondrechten, in het bijzonder rekening worden gehouden met het belang van het kind.

Lenaerts	Silva de Lapuerta	Bonichot
Vilaras	Safjan	Rodin
Bay Larsen	von Danwitz	Toader
Šváby	Biltgen	Jürimäe
Lycourgos		

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 november 2019.

De griffier
A. Calot Escobar

De president
K. Lenaerts