

VU Research Portal

Case note: Hof van Justitie EU (Opvangrichtlijn (Saciri))

Slingenberg, C.H.

2014

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Slingenberg, C. H., (2014). *Case note: Hof van Justitie EU (Opvangrichtlijn (Saciri))*, No. 143, Feb 27, 2014. (Jurisprudentie vreemdelingenrecht; Vol. 2014).

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Vindplaats: JV 2014/143
 Instantie: Hof van Justitie EU
 Datum: 27 februari 2014

Rolnr: C-79/13
 College: Bay Larsen
 Safjan
 Malenovský
 Prechal
 Jürimäe

Auteur noot: mr. C.H. Slingenberg

Partijen: Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers
tegen
 Selver Saciri e.a.

Trefwoorden: Opvang
 Richtlijn, Opvang-

Artikelen: Richtlijn 2003/9/EG, art. 3
 Richtlijn 2003/9/EG, art. 5
 Richtlijn 2003/9/EG, art. 8
 Richtlijn 2003/9/EG, art. 13
 Richtlijn 2003/9/EG, art. 14 lid 1
 Richtlijn 2003/9/EG, art. 17

Samenvatting

Niveau opvang.

In antwoord op de vragen van het Arbeidshof te Brussel (België) verklaart het Hof voor recht: 1. Art. 13 lid 5 Richtlijn 2003/9 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten moet aldus worden uitgelegd dat, wanneer een lidstaat ervoor heeft gekozen om de materiële opvangvoorzieningen te verstrekken in de vorm van een uitkering of van tegoedbonnen, die uitkering overeenkomstig de bepalingen van art. 13 lid 1 van die Richtlijn moet worden verstrekt vanaf het moment van indiening van het asielverzoek en moet beantwoorden aan de in art. 13 lid 2 van genoemde Richtlijn vastgestelde minimumnormen. Die lidstaat moet ervoor zorgen dat het totale bedrag van de uitkeringen die de materiële opvangvoorzieningen dekken, volstaat om een menswaardige levensstandaard te bieden die voldoende is om de gezondheid te verzekeren en de asielzoekers bestaansmiddelen te waarborgen door hen in staat te stellen met name huisvesting te vinden, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de bescherming van het belang van personen met bijzondere behoeften in de zin van art. 17 van die Richtlijn. De lidstaten zijn niet verplicht de in art. 14 lid 1, 3, 5 en 8 Richtlijn 2003/9 bedoelde materiële opvangvoorzieningen te verstrekken wanneer zij ervoor hebben gekozen die voorzieningen uitsluitend in de vorm van een uitkering te verstrekken. Het bedrag van die uitkering moet echter van dien aard zijn dat minderjarige kinderen met hun ouders kunnen worden gehuisvest, zodat de eenheid van het gezin van de asielzoekers kan worden bewaard. 2. Richtlijn 2003/9 moet aldus worden uitgelegd dat zij zich er niet tegen verzet dat de lidstaten, in geval van verzadiging van de opvangstructuren voor asielzoekers, laatstgenoemden doorverwijzen naar instellingen die onder het algemene stelsel van openbare hulpverlening vallen, mits dat stelsel waarborgt dat de in die richtlijn neergelegde minimumnormen ten aanzien van de asielzoekers worden geëerbiedigd.

Red. Deze zaak is zonder conclusie van de advocaat-generaal berecht.

Uitspraak

(...; *red.*)
Arrest

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 13, lid 5, van richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de

opvang van asielzoekers in de lidstaten (PB L 31, blz. 18), gelezen in samenhang met de artikelen 13, leden 1 en 2, en 14, leden 1, 3, 5 en 8, ervan.

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (hierna: "Fedasil") enerzijds en Selver Saciri en Danijela Dordevic, in hun eigen naam en in hun hoedanigheid van wettelijke vertegenwoordigers van hun minderjarige kinderen Danjel Saciri, Denis Saciri en Sanela Saciri (hierna: "gezin Saciri") en het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn van Diest (hierna: "OCMW") anderzijds over de weigering van Fedasil om het gezin Saciri sociale bijstand toe te kennen wegens de onmogelijkheid om hun opvang te bieden in een opvangcentrum voor asielzoekers.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3. Punt 7 van de considerans van richtlijn 2003/9 luidt:

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

4. Artikel 1 van genoemde richtlijn bepaalt:

"Deze richtlijn heeft ten doel minimumnormen vast te stellen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten."

5. Volgens artikel 2 van die richtlijn wordt in de richtlijn verstaan onder:

"[...]"

j) 'materiële opvangvoorzieningen': huisvesting, voedsel en kleding, die in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt, alsmede een dagvergoeding;

"[...]"

6. Artikel 5, lid 1, van richtlijn 2003/9 bepaalt:

"De lidstaten verstrekken asielzoekers binnen een redelijke termijn van ten hoogste 15 dagen na de indiening van het asielverzoek bij de bevoegde autoriteit ten minste informatie over de geldende voordelen en over de verplichtingen die zij moeten nakomen in verband met de opvangvoorzieningen.

"[...]"

7. Artikel 13 van richtlijn 2003/9, dat de algemene bepalingen betreffende de materiële opvang en de gezondheidszorg bevat, luidt als volgt:

"1. De lidstaten zorgen ervoor dat voor asielzoekers materiële opvangvoorzieningen beschikbaar zijn wanneer zij hun asielverzoek indienen.

2. De lidstaten zorgen voor materiële opvangvoorzieningen voor asielzoekers met het oog op een levensstandaard die voldoende is om hun gezondheid te verzekeren en bestaansmiddelen te waarborgen.

De lidstaten zien erop toe dat die levensstandaard ook gehandhaafd blijft in het specifieke geval van personen met bijzondere behoeften als bedoeld in artikel 17, alsmede in het geval van personen in bewaring.

"[...]"

5. De materiële opvangvoorzieningen mogen worden verstrekt in natura dan wel in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen of een combinatie daarvan.

Indien de lidstaten voor materiële opvangvoorzieningen zorgen door middel van uitkeringen of tegoedbonnen, wordt het bedrag daarvan overeenkomstig de in dit artikel vermelde beginselen bepaald."

8. Artikel 14 van die richtlijn bepaalt:

"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 asielzoekers te huisvesten gedurende de behandeling van een asielverzoek dat aan de grens 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.

"[...]"

3. Waar van toepassing, zien de lidstaten erop toe dat minderjarige kinderen van asielzoekers of minderjarige asielzoekers worden gehuisvest bij hun ouders of bij een volwassen familielid dat krachtens de wet of het gewoonterecht voor hen verantwoordelijk is.

"[...]"

5. Het personeel dat in de opvangcentra werkt, moet een passende opleiding hebben. Voor deze personeelsleden geldt in de nationale wetgeving omschreven geheimhoudingsplicht in verband met de informatie waarvan zij uit hoofde van hun werk kennis nemen.

"[...]"

8. Bij wijze van uitzondering mogen de lidstaten andere dan de in dit artikel genoemde regels inzake materiële opvangvoorzieningen vaststellen voor een zo kort mogelijke redelijke termijn, indien:

- een eerste raming van de specifieke behoeften van de asielzoekers vereist is;
- de in dit artikel genoemde materiële opvangvoorzieningen in een bepaald geografisch gebied niet voorhanden zijn;
- de gewoonlijk beschikbare huisvestingscapaciteit tijdelijk uitgeput is;
- de asielzoekers in een bewaringscentrum verblijven of zich in grenslokalen bevinden die zij niet mogen verlaten.

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

9. Artikel 17, lid 1, van die richtlijn luidt als volgt:

"De lidstaten houden in hun nationale wetgeving tot uitvoering van de bepalingen van hoofdstuk II inzake materiële opvangvoorzieningen en gezondheidszorg rekening met de specifieke situatie van kwetsbare personen zoals minderjarigen, niet-begeleide minderjarigen, personen met een handicap, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen en personen die foltering hebben ondergaan, zijn verkracht of aan andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld zijn blootgesteld."

10. Artikel 18, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

"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."

Belgisch recht

11. De bepalingen van richtlijn 2003/9 zijn in Belgisch recht omgezet bij 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; hierna: "opvangwet").

12. Artikel 3 van de opvangwet bepaalt:

"Elke asielzoeker heeft recht op een opvang die hem in staat moet stellen om een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid.

Onder opvang wordt de materiële hulp verstaan die op grond van deze wet toegekend wordt of de maatschappelijke dienstverlening die wordt verstrekt door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn overeenkomstig de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn [(*Belgisch Staatsblad*, 5 augustus 1976, blz. 9876)]."

13. Artikel 9 van de opvangwet bepaalt:

"De opvang, bedoeld in artikel 3, wordt toegekend door de opvangstructuur of het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn toegewezen als verplichte plaats van inschrijving, onverminderd de toepassing van artikel 11, § 3, laatste lid, of van artikel 13."

14. Volgens artikel 10 van genoemde wet wijst Fedasil een verplichte plaats van inschrijving toe aan vreemdelingen.

15. Krachtens artikel 11, § 3, van de opvangwet ziet Fedasil bij de toewijzing van een verplichte plaats van inschrijving erop toe dat die plaats aangepast is aan de begunstigde van de opvang en dit binnen de grenzen van het aantal beschikbare plaatsen. De beoordeling van het aangepaste karakter van die plaats is met name gebaseerd op criteria als de gezinstoestand van de begunstigde van de opvang, zijn gezondheidstoestand, zijn kennis van één van de landstalen of van de taal waarin de procedure gevoerd wordt. In dit kader besteedt Fedasil bijzondere aandacht aan de toestand van kwetsbare personen zoals bedoeld in artikel 36 van de opvangwet. Wanneer er sprake is van bijzondere omstandigheden, kan Fedasil afwijken van de bepalingen van § 1 door geen verplichte plaats van inschrijving toe te wijzen.

16. Overeenkomstig artikel 11, § 4, van de opvangwet kan Fedasil in uitzonderlijke omstandigheden, verbonden aan de beschikbare opvangplaatsen in de opvangstructuren, na een beslissing van de ministerraad, op basis van een door Fedasil opgesteld rapport, gedurende een periode die het bepaalt ofwel de verplichte plaats van inschrijving van een asielzoeker wijzigen voor zover deze een opvangstructuur beoogt om een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn aan te wijzen, ofwel in laatste instantie, een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn als verplichte plaats van inschrijving toe te wijzen aan een asielzoeker.

17. Volgens artikel 1 van de Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn heeft elke persoon recht op maatschappelijke dienstverlening. Het recht op maatschappelijke dienstverlening waarin artikel 1 van die wet voorziet, geldt in beginsel eveneens voor vreemdelingen, voor zover deze rechtmatig op het grondgebied verblijven.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

18. Op 11 oktober 2010 heeft het gezin Saciri bij de Dienst Vreemdelingenzaken een asielverzoek ingediend en Fedasil onmiddellijk om opvang verzocht.

19. Diezelfde dag heeft Fedasil het gezin Saciri meegedeeld dat het geen opvangstructuur kon toewijzen en hen naar het bevoegde OCMW doorverwezen.

20. Aangezien het gezin Saciri geen huisvesting had kunnen verkrijgen, heeft het zich op de particuliere huurmarkt gericht. Omdat het de huur niet kon betalen, heeft het gezin echter bij het OCMW een aanvraag tot financiële steun ingediend.

21. Die aanvraag is door het OCMW afgewezen op grond dat het gezin Saciri in een door Fedasil beheerde opvangstructuur moest worden opgevangen.

22. Op 10 december 2010 heeft het gezin Saciri voor de Arbeidsrechtbank te Leuven tegen Fedasil en tegen het OCMW een procedure in kort geding ingeleid.

23. Bij beschikking van 12 januari 2011 heeft de Arbeidsrechtbank te Leuven Fedasil en het OCMW veroordeeld tot het verlenen van opvang aan het gezin Saciri respectievelijk het betalen van financiële steun aan het gezin.

24. Op 21 januari 2011 heeft Fedasil de betrokkenen opvang verleend in een opvangcentrum voor asielzoekers.

25. Bij twee verzoekschriften van 14 december 2010 en van 7 januari 2011 heeft het gezin Saciri bij de Arbeidsrechtbank te Leuven ten gronde beroep ingesteld tegen Fedasil en tegen het OCMW.

26. Bij vonnis van 17 oktober 2011 heeft die rechterlijke instantie de vordering tegen het OCMW ongegrond verklaard en Fedasil veroordeeld tot betaling aan het gezin Saciri van 2 961,27 EUR, te weten het equivalent van het leefloon voor 3 maanden voor een persoon met gezinslast.

27. Fedasil heeft bij de verwijzende rechterlijke instantie hoger beroep ingesteld tegen dit vonnis. Het gezin Saciri heeft daarop een incidenteel hoger beroep ingesteld en verzocht om veroordeling in solidum van Fedasil en het OCMW tot betaling van een bedrag dat overeenstemt met het equivalent van het leefloon voor het hele tijdvak tijdens hetwelk het gezin geen opvang had genoten.

28. Volgens het Arbeidshof te Brussel voorziet noch de opvangwet noch enige nationale regeling in geval van verzadiging van het opvangnetwerk in een bijzondere regeling op grond waarvan asielzoekers die niet door Fedasil kunnen worden opgevangen, binnen een redelijke termijn opvang kunnen genieten die beantwoordt aan de in richtlijn 2003/9 vastgestelde normen.

29. Volgens die rechterlijke instantie ontvangen asielzoekers een uitkering wanneer Fedasil beslist om geen opvangplaats toe te wijzen. Het bedrag van die uitkering garandeert echter niet dat zij huisvesting vinden, al was het maar tijdelijk.

30. In die omstandigheden heeft het Arbeidshof te Brussel de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

"1) Wanneer een lidstaat ervoor kiest om, in toepassing van artikel 13, lid 5, van richtlijn 2003/9 [...] de materiële steun te verzekeren in de vorm van een uitkering, heeft de lidstaat dan nog enige verantwoordelijkheid om erover te waken dat de kandidaat-asielzoeker, op de één of de andere wijze, kan genieten van de minimumbeschermingsmaatregelen van [die] richtlijn, zoals deze opgenomen zijn onder de artikelen 13, leden 1 en 2, en 14, leden 1, 3, 5 en 8, van de richtlijn?

2) Dient de uitkering, voorzien door artikel 13, lid 5, van richtlijn [2003/9], toegekend te worden vanaf de datum van de asielaanvraag en de vraag tot opvang, dan wel vanaf het verstrijken van de termijn voorzien in artikel 5, lid 1, van [die] richtlijn dan wel nog van op een andere datum? Dient de uitkering van dien aard te zijn dat zij de asielaanvrager toelaat om, bij afwezigheid van materiële opvang die aangeboden wordt door de lidstaat of door een door de lidstaat aangewezen instelling, op ieder ogenblik zelf in zijn huisvesting te voorzien, desgevallend via hotelopvang, in afwachting dat hem een vaste huisvesting wordt aangeboden of dat hijzelf een meer definitieve huisvesting kan verwerven?

3) Is het verenigbaar met richtlijn [2003/9] dat een lidstaat de materiële opvang slechts toekent in zoverre de bestaande, door de staat ingerichte opvangstructuren, deze huisvesting kunnen verzekeren, en de asielzoeker, die daarin geen plaats vindt, doorverwijst naar de hulpverlening, zoals die beschikbaar is voor alle inwoners van de staat, dit zonder dat de noodzakelijke wettelijke regels en structuren zijn voorzien opdat de niet door de staat zelf ingerichte instellingen effectief in staat zijn binnen een korte termijn aan de asielaanvragers een menswaardige opvang te verlenen?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en tweede vraag

31. Met zijn eerste en zijn tweede vraag, die samen dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechterlijke instantie in wezen te vernemen of artikel 13, lid 5, van richtlijn 2003/9 aldus moet worden uitgelegd dat, wanneer een lidstaat ervoor kiest om de materiële opvangvoorzieningen toe te kennen in de vorm van een uitkering, die lidstaat verplicht is die uitkering toe te kennen vanaf het moment van indiening van het asielverzoek en ervoor te zorgen dat het bedrag van die uitkering de asielzoekers in staat stelt huisvesting te vinden die voldoet aan de voorwaarden van de artikelen 13, leden 1 en 2, en 14, leden 1, 3, 5 en 8, van die richtlijn.

32. Om te beginnen dient te worden opgemerkt dat volgens artikel 13, lid 5, van richtlijn 2003/9 de materiële opvangvoorzieningen mogen worden verstrekt in natura dan wel in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen of een combinatie daarvan.

33. Wat in de eerste plaats het tijdstip betreft vanaf wanneer de lidstaten de materiële opvangvoorzieningen moeten verstrekken, dient te worden opgemerkt dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat de periode waarin de materiële opvangvoorzieningen aan de asielzoekers moeten worden verstrekt, aanvangt wanneer de asielzoekers hun asielverzoek indienen (zie in die zin arrest van 27 september 2012, Cimade en GISTI, C 179/11, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 39).

34. Uit de bewoordingen van artikel 13, lid 1, van richtlijn 2003/9 blijkt namelijk reeds dat voor asielzoekers materiële opvangvoorzieningen beschikbaar moeten zijn wanneer zij hun asielverzoek indienen, ongeacht of deze voorzieningen in natura of in de vorm van een uitkering worden verstrekt.

35. Verder verzetten de algemene opzet en het doel van richtlijn 2003/9 alsook de in acht te nemen grondrechten, met name de vereisten van artikel 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, volgens hetwelk de menselijke waardigheid moet worden geëerbiedigd en beschermd, zich ertegen dat een asielzoeker de bescherming wordt ontnomen die door de in deze richtlijn vastgestelde minimumnormen wordt geboden, al was het maar tijdelijk na de indiening van het asielverzoek (zie arrest Cimade en GISTI, reeds aangehaald, punt 56).

36. Wat in de tweede plaats het bedrag van de uitkering betreft, blijkt uit artikel 13, lid 5, tweede alinea, van richtlijn 2003/9 dat, indien de lidstaten voor materiële opvangvoorzieningen zorgen door middel van uitkeringen of tegoedbonnen, het bedrag daarvan overeenkomstig de in dit artikel vermelde beginselen wordt bepaald.

37. In dat verband volgt uit artikel 13, lid 2, van die richtlijn dat het bedrag van de uitkering moet volstaan om de asielzoekers een levensstandaard te bieden die voldoende is om hun gezondheid te verzekeren en bestaansmiddelen te waarborgen.

38. Voorts dient te worden vastgesteld dat volgens artikel 2, sub j, van richtlijn 2003/9 onder "materiële opvangvoorzieningen" huisvesting, voedsel en kleding, die in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt, alsmede een dagvergoeding moeten worden verstaan.

39. Daarenboven blijkt uit punt 7 van de considerans van die richtlijn dat die richtlijn tot doel heeft minimumnormen vast te stellen voor de opvang van asielzoekers die normaliter voldoende zijn om een menswaardige levensstandaard en vergelijkbare levensomstandigheden in alle lidstaten te waarborgen.

40. Daaruit volgt dat elke lidstaat het bedrag van de uitkering weliswaar zelf mag bepalen, maar dat dit bedrag moet volstaan om asielzoekers een menswaardige levensstandaard te bieden die voldoende is om hun gezondheid te verzekeren en bestaansmiddelen te waarborgen.

41. Wanneer lidstaten de materiële opvangvoorzieningen in de vorm van een uitkering verstrekken, zijn zij krachtens artikel 13, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/9 verplicht om die opvangvoorzieningen aan te passen aan de situatie van personen met bijzondere behoeften als bedoeld in artikel 17 van die richtlijn. De uitkering moet dus volstaan voor het vrijwaren van de eenheid van het gezin en van het belang van het kind, waardoor de lidstaten zich overeenkomstig artikel 18, lid 1, van genoemde richtlijn primair moeten laten leiden.

42. Wanneer een lidstaat ervoor heeft gekozen om de materiële opvangvoorzieningen in de vorm van een uitkering te verstrekken, moet die uitkering dus volstaan om asielzoekers 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.

43. De bepalingen van richtlijn 2003/9 mogen echter niet aldus worden uitgelegd dat asielzoekers huisvesting naar hun gading moeten kunnen kiezen.

44. Aangaande, in de derde plaats, de vraag van de verwijzende rechterlijke instantie inzake de verplichting voor de lidstaten die de materiële opvangvoorzieningen in de vorm van een uitkering verstrekken, om ervoor te zorgen dat de in artikel 14, leden 1, 3, 5 en 8, van richtlijn 2003/9 vastgestelde materiële opvangvoorzieningen worden geboden, dient te worden vastgesteld dat lid 1 van dat artikel in beginsel betrekking heeft op de soorten huisvesting waartussen de lidstaten mogen kiezen, en bepaalt dat de in dat artikel neergelegde verplichtingen uitsluitend gelden wanneer de lidstaten ervoor hebben gekozen de materiële opvangvoorzieningen in natura te verstrekken.

45. Ofschoon artikel 14, lid 3, van richtlijn 2003/9 niet van toepassing is wanneer de materiële opvangvoorzieningen uitsluitend in de vorm van een uitkering worden verstrekt, moet die uitkering, in voorkomend geval, echter van dien aard zijn dat minderjarige kinderen van asielzoekers met hun ouders kunnen worden gehuisvest, zodat de eenheid van het gezin, als bedoeld in punt 41 van het onderhavige arrest, wordt bewaard.

46. Op de eerste en de tweede vraag moet aldus worden geantwoord dat artikel 13, lid 5, van richtlijn 2003/9 aldus moet worden uitgelegd dat, wanneer een lidstaat ervoor heeft gekozen om de materiële opvangvoorzieningen te verstrekken in de vorm van een uitkering of van tegoedbonnen, die uitkering overeenkomstig de bepalingen van artikel 13, lid 1, van die richtlijn

moet worden verstrekt vanaf het moment van indiening van het asielverzoek en moet beantwoorden aan de in artikel 13, lid 2, van genoemde richtlijn vastgestelde minimumnormen. Die lidstaat moet ervoor zorgen dat het totale bedrag van de uitkeringen die de materiële opvangvoorzieningen dekken, volstaat om een menswaardige levensstandaard te bieden die voldoende is om de gezondheid te verzekeren en de asielzoekers bestaansmiddelen te waarborgen door hen in staat te stellen met name huisvesting te vinden, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de bescherming van het belang van personen met bijzondere behoeften in de zin van artikel 17 van die richtlijn. De lidstaten zijn niet verplicht de in artikel 14, leden 1, 3, 5 en 8, van richtlijn 2003/9 bedoelde materiële opvangvoorzieningen te verstrekken wanneer zij ervoor hebben gekozen die voorzieningen uitsluitend in de vorm van een uitkering te verstrekken. Het bedrag van die uitkering moet echter van dien aard zijn dat minderjarige kinderen met hun ouders kunnen worden gehuisvest, zodat de eenheid van het gezin van de asielzoekers kan worden bewaard.

Derde vraag

47. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2003/9 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich ertegen verzet dat de lidstaten, in geval van verzadiging van de opvangstructuren voor asielzoekers, laatstgenoemden doorverwijzen naar instellingen die onder het algemene stelsel van openbare hulpverlening vallen, die de asielzoekers de nodige financiële steun moeten toekennen.

48. In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat de lidstaten, wanneer zij de materiële opvangvoorzieningen niet in natura kunnen verstrekken, die materiële opvangvoorzieningen volgens richtlijn 2003/9 in de vorm van een uitkering mogen verstrekken. Die uitkering moet echter volstaan om te waarborgen dat wordt voldaan aan de fundamentele behoeften van de asielzoekers en dat hun een menswaardige levensstandaard wordt geboden die voldoende is om hun gezondheid te verzekeren.

49. Aangezien de lidstaten over een zekere beoordelingsmarge beschikken aangaande de wijze waarop zij de materiële opvangvoorzieningen verstrekken, mogen zij voor de betaling van die uitkering een beroep doen op instellingen die onder het algemene stelsel van openbare hulpverlening vallen, mits die instellingen ervoor zorgen dat de in genoemde richtlijn neergelegde minimumnormen ten aanzien van de asielzoekers worden geëerbiedigd.

50. In dat verband dient erop te worden gewezen dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat die instellingen de minimumnormen voor de opvang van asielzoekers eerbiedigen, daar de verzadiging van het opvangnetwerk niet kan rechtvaardigen dat op enigerlei wijze van die normen wordt afgeweken.

51. Bijgevolg moet op de derde vraag worden geantwoord dat richtlijn 2003/9 aldus moet worden uitgelegd dat zij zich er niet tegen verzet dat de lidstaten, in geval van verzadiging van de opvangstructuren voor asielzoekers, laatstgenoemden doorverwijzen naar instellingen die onder het algemene stelsel van openbare hulpverlening vallen, mits dat stelsel waarborgt dat de in die richtlijn neergelegde minimumnormen ten aanzien van de asielzoekers worden geëerbiedigd.

Kosten

52. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie 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 (Vierde kamer) verklaart voor recht:

1) Artikel 13, lid 5, van richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten moet aldus worden uitgelegd dat, wanneer een lidstaat ervoor heeft gekozen om de materiële opvangvoorzieningen te verstrekken in de vorm van een uitkering of van tegoedbonnen, die uitkering overeenkomstig de bepalingen van artikel 13, lid 1, van die richtlijn moet worden verstrekt vanaf het moment van indiening van het asielverzoek en moet beantwoorden aan de in artikel 13, lid 2, van genoemde richtlijn vastgestelde minimumnormen. Die lidstaat moet ervoor zorgen dat het totale bedrag van de uitkeringen die de materiële opvangvoorzieningen dekken, volstaat om een menswaardige levensstandaard te bieden die voldoende is om de gezondheid te verzekeren en de asielzoekers bestaansmiddelen te waarborgen door hen in staat te stellen met name huisvesting te vinden, waarbij in voorkomend geval rekening wordt gehouden met de bescherming van het belang van personen met bijzondere behoeften in de zin van artikel 17 van die richtlijn. De lidstaten zijn niet verplicht de in artikel 14, leden 1, 3, 5 en 8, van richtlijn 2003/9 bedoelde materiële opvangvoorzieningen te verstrekken wanneer zij ervoor hebben gekozen die voorzieningen uitsluitend in de vorm van een uitkering te verstrekken. Het bedrag van die uitkering moet echter van dien aard zijn dat minderjarige kinderen met hun ouders kunnen worden gehuisvest, zodat de eenheid van het gezin van de asielzoekers kan worden bewaard.

2) Richtlijn 2003/9 moet aldus worden uitgelegd dat zij zich er niet tegen verzet dat de lidstaten, in geval van verzadiging van de opvangstructuren voor asielzoekers, laatstgenoemden doorverwijzen naar instellingen die onder het algemene stelsel van openbare hulpverlening vallen, mits dat stelsel waarborgt dat de in die richtlijn neergelegde minimumnormen ten aanzien van de asielzoekers worden geëerbiedigd.

Noot:

1. Dit is de tweede uitspraak van het Hof over de interpretatie van de Opvangrichtlijn (Richtlijn 2003/9/EG, hierna: de Opvangrichtlijn). De eerste uitspraak over de Opvangrichtlijn ging over het personele toepassingsbereik van de richtlijn (*Cimade en GISTI*, HvJ EU 27 september 2012, zaak C-179/11, «JV» 2013/3 m.nt. Larsson, *RV* 2012, nr. 87 m.nt. Slingenberg). De hier gepubliceerde uitspraak gaat over de hoogte van de uitkering die lidstaten aan asielzoekers verstrekken. Het Hof bepaalt dat indien lidstaten ervoor kiezen om huisvesting te verschaffen in de vorm van een uitkering, deze uitkering beschikbaar moet zijn vanaf de indiening van de asielaanvraag (hierna onder 5) en dat de uitkering asielzoekers daadwerkelijk in staat moet stellen om huisvesting te vinden (onder 6 t/m 8), waarbij minderjarige kinderen samen met hun ouders moeten kunnen wonen (onder 9). De uitspraak is door verschillende commentatoren zeer positief ontvangen. Het zou gaan om een "robust upholding of asylum seekers' rights" (B. Venkata, 'Destitute asylum seekers - what are member states' obligations?' Case Comment: federaal agentschap v Saciri (C-79/13', beschikbaar op: <http://eutopialaw.com/2014/03/04/destitute-asylum-seekers-what-are-member-states-obligations-case-comment-federaal-agentschap-v-saciri-c-7913/>), een "extension of the protection scope of the Directive" (M. Enquist Källgren, 'A worthy standard of living for asylum seekers and Belgian catch-22', beschikbaar op:

<http://luxembourgweekly.blogspot.nl/2014/03/c-7913-saciri-migration-law.html>) en "an essential step to ensure the protection of the family life of some of the most vulnerable people in the European Union" (S. Peers, 'The CJEU secures asylum seekers' right to family housing', beschikbaar op: <http://eulawanalysis.blogspot.nl/2014/02/what-obligations-do-member-states-have.html>). Hoewel de verplichting voor lidstaten krachtens de richtlijn vergeleken met verplichtingen onder algemene sociaaleconomische mensenrechtenverdragen als vrij vergaand kan worden gezien, voegt het Hof mijns inziens echter vrij weinig toe aan de verplichtingen die reeds vervat zijn in de Opvangrichtlijn. Dit zal hieronder worden toegelicht. Allereest zal de feitelijke achtergrond van de uitspraak worden beschreven (onder 2 en 3). De uitspraak heeft mijns inziens op dit moment weinig consequenties voor Nederland (zie hierna onder 10).

2. Deze uitspraak gaat over vader en moeder Saciri en hun drie minderjarige kinderen. Op 11 oktober 2010 dienden zij in België een asielverzoek in en verzochten zij bij het Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers (Fedasil) om toegelaten te worden tot een opvangcentrum voor asielzoekers. Er was voor hen echter geen plek beschikbaar en zij werden conform de Belgische regelgeving doorverwezen naar een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (ocmw). Uit de verwijzingsuitspraak (Arbeidshof te Brussel 7 februari 2013, A.R. nr. 2011/AB/1055) blijkt dat het gezin uiteindelijk terecht is gekomen in Diest, waar het een woning huurde, waarvan het de huur niet kon betalen. Het gezin diende daarom een aanvraag in tot financiële steun bij het ocmw van Diest. Deze aanvraag werd door het ocmw afgewezen. Hiertegen spande het gezin een procedure aan.

3. Uit de verwijzingsuitspraak blijkt voorts dat Fedasil sinds 2008 geconfronteerd werd met een verzadiging van het opvangnetwerk. In eerste instantie werden asielzoekers ondergebracht in tenten, recreatiezalen en hotels. Maar sinds april 2009 kon Fedasil niet langer aan alle asielzoekers een opvangplek bieden. In september 2010 kreeg 43% van de asielzoekers geen opvangplek aangeboden. Deze asielzoekers kregen een brief mee waarin stond dat zij zich konden wenden tot het bevoegde ocmw. In de praktijk hield dit volgens de verwijzingsuitspraak in dat vele asielzoekers, minstens gedurende een zekere periode, geen enkele opvang kregen en de nacht op straat dienden door te brengen. De verwijzingsuitspraak stelt verder: "Wanneer zij daarna hun weg vinden naar een klein ocmw, dat slechts voor enkele asielzoekers moet zorgen, zal hun situatie nog niet te dramatisch zijn. Wanneer zij echter met honderden terechtkomen bij één enkel ocmw, dat op geen enkele wijze voorbereid is op een dergelijke opvang dan is de kans dat er binnen een redelijke termijn een zorgvuldige opvang gebeurt beperkt" (par. 16). Indien een asielzoeker uiteindelijk financiële steun wist te verkrijgen van een ocmw, dan was deze steun bovendien niet voldoende om tijdelijk onderdak te vinden in bijvoorbeeld een hotel, aldus de verwijzingsuitspraak. Bovendien heeft het ocmw een beslistermijn van een maand, waardoor asielzoekers dus pas ten vroegste een maand na hun indiening van de asielaanvraag een financiële vergoeding kregen waarmee zij zelf op zoek moesten naar huisvesting.

4. Het Arbeidshof te Brussel vraagt aan het Hof daarom om een prejudiciële beslissing te nemen over, kort samengevat, de volgende drie vragen met betrekking tot de situatie waarin een lidstaat ervoor kiest om opvangvoorzieningen in de vorm van een uitkering te verschaffen: 1) Dient de uitkering te worden toegekend vanaf de datum van de asielaanvraag? 2) Dient de lidstaat ervoor te zorgen dat het bedrag van de uitkering de asielzoeker in staat stelt om huisvesting te vinden die voldoet aan de voorwaarden genoemd in art. 13 en 14 van de Opvangrichtlijn? 3) Verzet de

Opvangrichtlijn zich ertegen dat asielzoekers worden doorverwezen naar algemene sociale instellingen, dus naar instellingen die geen specifieke verantwoordelijkheid voor de opvang van asielzoekers hebben?

5. Met betrekking tot de eerste vraag kan het Hof kort zijn. Onder verwijzing naar zijn uitspraak in de zaak *Cimade en GISTI* (reeds aangehaald), oordeelt het Hof dat uit de bewoordingen van art. 13, eerste lid, van de Opvangrichtlijn blijkt dat materiële opvangvoorzieningen beschikbaar moeten zijn vanaf het moment van indiening van de asielaanvraag (punt 33). Dat wordt volgens het Hof bevestigd door de algemene opzet en het doel van de richtlijn, alsmede door de vereisten van art. 1 van het Handvest (menselijke waardigheid). Zoals ik al eerder concludeerde, is dit een overtuigende en weinig verrassende lezing van de voorwaarden van de richtlijn (zie mijn noot bij *Cimade en GISTI*, RV 2012, nr. 88). Dit geldt logischerwijs ook indien de materiële opvangvoorzieningen worden verschaft in de vorm van een financiële uitkering. Een beslistermijn van een maand in dergelijke gevallen is dus niet in overeenstemming met de Opvangrichtlijn.

6. Over de hoogte van de financiële vergoeding geeft de Opvangrichtlijn geen specifieke regels. De richtlijn stelt alleen in art. 13 lid 2 dat de materiële opvangvoorzieningen een levensstandaard moeten garanderen die voldoende is om de gezondheid van asielzoekers te verzekeren en bestaansmiddelen te waarborgen. 'Materiële opvangvoorzieningen' worden in de richtlijn gedefinieerd als "huisvesting, voedsel en kleding, die in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt, alsmede een dagvergoeding" (art. 2 onder j). Over de hoogte van het bedrag van de uitkering of tegoedbonnen geeft het vijfde lid van art. 13 slechts de nogal vage aanduiding dat het bedrag moet worden vastgesteld overeenkomstig de in art. 13 vermelde beginselen. Over dit artikellid is tijdens de totstandkoming van de herschikking van de Opvangrichtlijn (Richtlijn 2013/33/EU) veel onderhandeld. In het verslag over de toepassing van de Opvangrichtlijn concludeerde de Commissie in 2007 dat er problemen waren in lidstaten die ervoor hadden gekozen om asielzoekers uitkeringen te verschaffen. Deze uitkeringen waren zeer vaak te laag om in het levensonderhoud te kunnen voorzien volgens de Commissie (COM(2007) 745 definitief, p. 7). In haar voorstel voor een herschikking van de Opvangrichtlijn, stelde de Commissie dan ook in eerste instantie voor om vast te leggen dat het bedrag overeen moet stemmen met het bedrag van de sociale bijstand die wordt verleend aan nationale onderdanen (COM(2008) 815 definitief, p. 27). Dit stuitte echter op verzet bij het Europees parlement en de Raad. Uiteindelijk is in art. 17 lid 5 van Richtlijn 2013/33/EU neergelegd dat de hoogte van de uitkering of tegoedbonnen wordt vastgesteld op basis van de niveaus die zijn vastgesteld om nationale onderdanen een fatsoenlijke levensstandaard te bieden. Hierbij is echter expliciet vastgelegd dat lidstaten asielzoekers in dit opzicht minder gunstig dan nationale onderdanen mogen behandelen.

7. In de hier gepubliceerde uitspraak oordeelt het Hof met betrekking tot de hoogte van de uitkering dat de uitkering asielzoekers in staat moet stellen om huisvesting te vinden, "in voorkomend geval op de particuliere huurmarkt" (punt 42). Het Hof maakt wel duidelijk dat de richtlijn niet aldus mag worden uitgelegd dat asielzoekers huisvesting naar hun gading moeten kunnen kiezen (punt 43). Als antwoord op de derde vraag, oordeelt het Hof dat lidstaten asielzoekers voor de betaling van de uitkering mogen doorverwijzen naar algemene sociale instellingen, mits de minimumnormen uit de Opvangrichtlijn worden geëerbiedigd (punt 49). Het Hof oordeelt bovendien dat "verzadiging van het opvangnetwerk niet kan rechtvaardigen dat op enigerlei wijze van die normen wordt afgeweken" (punt 50).

8. Lidstaten moeten bij het vaststellen van de hoogte van een uitkering voor asielzoekers dus verzekeren dat asielzoekers daadwerkelijk huisvesting kunnen vinden; verzadiging van het speciaal voor asielzoekers bedoelde opvangnetwerk is geen geldige rechtvaardiging voor een beperking van deze verplichting. Dit is dus een vrij vergaande verplichting voor lidstaten. Het recht op huisvesting zoals neergelegd in algemene mensenrechtenverdragen is in het algemeen minder sterk geformuleerd (vgl. art. 31 van het herziene Europees Sociaal Handvest waarin is bepaald dat staten dakloosheid zullen voorkomen en verminderen teneinde het *geleidelijk* uit te bannen of art. 11 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten waarvoor op grond van art. 2 van dat verdrag ook slechts een verplichting tot geleidelijke verwezenlijking bestaat "to the maximum of available resources"). De verplichting voor lidstaten die het Hof in de hier gepubliceerde uitspraak formuleert, volgt logisch uit het systeem van de Opvangrichtlijn en het Hof had mijns inziens dan ook weinig mogelijkheden om anders te oordelen. Op grond van de richtlijn zijn lidstaten immers verplicht om asielzoekers vanaf het moment van indiening van de asielaanvraag huisvesting te verschaffen, in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen. De richtlijn bevat geen bepaling die het lidstaten mogelijk maakt om in geval van verzadiging van het opvangnetwerk hiervan af te wijken. De enige bepaling in de richtlijn hierover stelt dat lidstaten, indien "de gewoonlijk beschikbare huisvestingscapaciteit tijdelijk is uitgeput", mogen afwijken van art. 14 van de richtlijn "voor een zo kort mogelijke redelijke termijn". Art. 14 bevat een aantal nadere regels voor het geval huisvesting in natura wordt verschaft. Dit artikel, en dus de mogelijkheid tot afwijking ervan in geval van uitputting van het opvangnetwerk, is dus niet van toepassing indien de lidstaat ervoor kiest om huisvesting in de vorm van een uitkering te verschaffen. Dit wordt in de hier gepubliceerde uitspraak ook door het Hof bevestigd (punt 44). Afwijking van de verplichting om

huisvesting ter beschikking te stellen conform art. 2, onder j en 13 lid 2 van de Opvangrichtlijn, is niet mogelijk. De uitspraak laat overigens in het midden welk soort huisvesting voldoende moet worden geacht om asielzoekers een menswaardige levensstandaard te bieden. Hebben lidstaten voldaan aan hun verplichtingen van de richtlijn indien een asielzoekersgezin met een uitkering slechts in staat is om ergens één kamer te huren? Of een tent op te kunnen zetten op een camping?

9. Met betrekking tot het oordeel over de eenheid van het gezin wijkt het Hof wel enigszins af van de tekst van de richtlijn. Over de eenheid van het gezin is in de richtlijn in het algemeen bepaald dat de lidstaten "passende maatregelen" nemen om "in de mate van het mogelijke" de eenheid van het gezin te bewaren (art. 8). Art. 14 bevat een strenger geformuleerde norm met betrekking tot minderjarige kinderen en hun ouders. Op grond van het derde lid van art. 14 dienen de lidstaten erop toe te zien dat minderjarige kinderen worden gehuisvest bij hun ouders. Dit artikel is echter alleen van toepassing op het verschaffen van huisvesting in natura (zie hierboven). Niettemin oordeelt het Hof dat ook indien huisvesting in de vorm van een uitkering wordt verschaft, die uitkering van dien aard moet zijn dat minderjarige kinderen met hun ouders kunnen worden gehuisvest (punt 45). Dit standpunt volgt dus niet uit de tekst van de Opvangrichtlijn, maar sluit wel goed aan bij de verplichtingen van lidstaten zoals die volgen uit de herschikking van de Opvangrichtlijn (Richtlijn 2013/33/EU). In Richtlijn 2013/33/EU is de bepaling dat minderjarige kinderen samen met hun ouders worden gehuisvest, verplaatst naar art. 23 lid 5, waardoor het zowel van toepassing is op de verlening van huisvesting in natura, als op het voorzien in huisvesting door middel van een uitkering.

10. Voor Nederland zie ik op dit moment weinig consequenties voortvloeien uit deze uitspraak. Nederland heeft ervoor gekozen, net zoals de meeste lidstaten (zie evaluatierapport van de Commissie, COM(2007) 745 definitief), om huisvesting aan asielzoekers te verschaffen in natura. In het verleden is wel sprake geweest als een vergelijkbare capacitaire noodsituatie als in België. Ook in Nederland is toen besloten om asielzoekers waarvoor geen plek beschikbaar was in een opvangcentrum, bij wijze van uitzondering, een financiële uitkering te geven (Toekenning bevoegdheid aan COA tot uitsluiting bepaalde categorieën asielzoekers van verstrekkingen Rva 1997, *Stcrt.* 1998, nr. 67, p. 7). De mogelijkheid voor dit zogenoemde 'zelfzorgarrangement' is echter reeds in 2002 weer ingetrokken.

11. Deze noot is, met kleine verschillen, eerder gepubliceerd in «EHRC» 2014/95.

mr. C.H. Slingenberg, Afdeling Staats- en Bestuursrecht, Vrije Universiteit Amsterdam