

Zaak C-97/24

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

6 februari 2024

Verwijzende rechter:

High Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

1 februari 2024

Verzoekers:

S.A.

R.J.

Verweerders:

Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth

Ierland

Attorney General

DE HIGH COURT (rechter in eerste aanleg)

RECHTERLIJKE TOETSING

[Omissies]

Tussen

S.A.

Verzoeker

en

**MINISTER FOR CHILDREN, EQUALITY, DISABILITY, INTEGRATION
AND YOUTH (MINISTER VOOR KINDEREN, GELIJKHEID,
INVALIDITEIT, INTEGRATIE EN JEUGD), IERLAND EN ATTORNEY**

GENERAL (PROCUREUR-GENERAAL)

Verweerders

**UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (HOGE
COMMISSARIS VAN DE VERENIGDE NATIES VOOR DE
VLUCHTELINGEN)**

Medegedagvaarde

En

[omissis]

Tussen

R.J.

Verzoeker

en

**MINISTER VOOR KINDEREN, GELIJKHEID, INVALIDITEIT,
INTEGRATIE EN JEUGD, IERLAND EN ATTORNEY-
GENERAL**

Verweerders

VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING

INLEIDING

- 1 Dit verzoek om een prejudiciële beslissing betreft het criterium om aanspraak te kunnen maken op schadevergoeding wegens schending van door het recht van de Europese Unie verleende rechten.

PREJUDICIËLE VRAGEN

- 2 De High Court is van oordeel dat de volgende vragen moeten worden beantwoord om de vragen van Unierecht die in deze zaken rijzen, te kunnen oplossen:
 - „i) *Wanneer ‚overmacht‘ niet als verweermiddel is opgenomen in een betrokken richtlijn of uitvoeringsverordening, kan dit verweermiddel dan niettemin worden aangewend tegen een Francovich-schadevergoedingsvordering*

wegens schending van een verplichting van Unierecht waarbij aan particulieren rechten worden toegekend die voortvloeien uit het in artikel 1 van het Handvest neergelegde grondrecht op menselijke waardigheid (hetzij als verweermiddel in het kader van het tweede onderdeel van de Brasserie du Pêcheur/Factortame-toets of anderszins)?

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

ACHTERGROND

- 3 Dit verzoek wordt ingediend in het kader van een geding tussen A en J (hierna: „verzoekers”), enerzijds, en de minister voor Kinderen, Gelijkheid, Invaliditeit, Integratie en Jeugd, Ierland en de Attorney General (hierna: „verweerders”) (met de UNHCR als medegedagvaarde), anderzijds, betreffende verzoekers’ recht op schadevergoeding omdat hun geen huisvesting, voedsel, water en andere materiële opvangvoorzieningen zijn verstrekt om in hun basisbehoeften te voorzien.
- 4 Verweerders betwisten niet dat zij hebben nagelaten verzoekers te huisvesten zoals vereist door de nationale regels tot uitvoering van de richtlijn opvangvoorzieningen (herschikking) (richtlijn 2013/33/EU; hierna: „**richtlijn**”) en dit voor langere perioden, namelijk 11 weken, tussen februari en april 2023, in A’s geval, en 9 weken, tussen maart en mei 2023, in J’s geval. Zij verzetten zich er dan ook niet tegen dat aan verzoekers twee van de vorderingen worden toegewezen die zijn ingediend in de procedure betreffende een schending van de nationale regels tot uitvoering van de richtlijn en van artikel 1 van het Handvest van de grondrechten [van de Europese Unie]. Zij ontkennen echter dat verzoekers recht hebben op schadevergoeding, aangezien de inbreuken volgens hen werden veroorzaakt door omstandigheden die neerkomen op overmacht en derhalve niet „voldoende gekwalificeerd” zijn om te voldoen aan de criteria voor het recht op schadevergoeding zoals vastgesteld in de gevoegde zaken C-46/93 en C-48/93, Brasserie du pêcheur/Duitsland en The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e.a (hierna: „Brasserie/Factortame”).

TOEPASSELIJKE BEPALINGEN

- 5 Artikel 1 van het Handvest bepaalt: „*De menselijke waardigheid is onschendbaar. Zij moet worden geëerbiedigd en beschermd.*” De richtlijn bepaalt de minimumnormen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, zoals verzoekers in deze zaak. Krachtens artikel 17 van de richtlijn moeten de lidstaten ervoor zorgen dat „*voor verzoekers materiële opvangvoorzieningen beschikbaar zijn wanneer zij hun verzoek om internationale bescherming indienen*” en dat „*de materiële opvangvoorzieningen voor verzoekers een levensstandaard bieden die hun bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt*”.
- 6 Artikel 18 van de richtlijn stelt nadere bepalingen vast betreffende de materiële opvangvoorzieningen. Lid 9 van dit artikel staat toe dat in uitzonderlijke gevallen,

onder meer wanneer „de gewoonlijk beschikbare huisvestingscapaciteit tijdelijk uitgeput is”, andere materiële opvangvoorzieningen worden verstrekt, mits „[d]eze afwijkende voorzieningen [op zijn minst] de basisbehoeften dekken”.

- 7 De rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie maakt duidelijk dat de lidstaten verplicht zijn materiële opvangvoorzieningen te verstrekken, maar dat zij over een zekere beoordelingsmarge beschikken inzake de manier om dit te doen (zaken C-179/11, Cimade en GISTI; C-79/13, Saciri e.a.; C-233/18, Haqbin, en C-422/21, TO).

Schadevergoeding wegens schending van het Unierecht

- 8 De vereisten voor het ontstaan van een recht op schadevergoeding jegens een lidstaat wegens aansprakelijkheid van deze staat voor schending van een bepaling van Unierecht werden voor het eerst uiteengezet in punt 40 van het arrest Francovich: „In de eerste plaats moet het door de richtlijn voorgeschreven resultaat de toekenning van rechten aan particulieren inhouden. In de tweede plaats moet de inhoud van die rechten kunnen worden vastgesteld op basis van de bepalingen van de richtlijn. En ten slotte moet er een causaal verband bestaan tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de door de benadeelde personen geleden schade.”
- 9 Deze vereisten werden door het Hof verfijnd in het arrest Brasserie/Factortame, waarin het in punt 51 heeft toegevoegd dat „er sprake [moet zijn] van een voldoende gekwalificeerde schending”. Het Hof heeft deze voorwaarde als volgt uitgewerkt:

„55. In verband met de tweede voorwaarde moet, zowel wat de aansprakelijkheid van de Gemeenschap uit hoofde van artikel 215 als wat de aansprakelijkheid van de lidstaten wegens schendingen van het gemeenschapsrecht betreft, om vast te stellen dat een schending van het gemeenschapsrecht voldoende gekwalificeerd is, als beslissend criterium worden gehanteerd de kennelijke en ernstige miskennis, door een lidstaat zo goed als door een gemeenschapsinstelling, van de grenzen waarbinnen diens discretionaire bevoegdheid dient te blijven.

56. Elementen die in dit verband door de bevoegde rechterlijke instantie in de beschouwing kunnen worden betrokken, zijn onder meer de mate van duidelijkheid en nauwkeurigheid van de geschonden regel, de omvang van de beoordelingsmarge die de geschonden regel de nationale of gemeenschapsinstanties laat, de vraag of al dan niet opzettelijk een schending is begaan of schade is veroorzaakt, de vraag of een eventuele rechtsdwaling al dan niet verschoonbaar is, de omstandigheid dat de handelwijze van een gemeenschapsinstelling heeft kunnen bijdragen tot het verzuim, de vaststelling of de instandhouding van met het gemeenschapsrecht strijdige nationale maatregelen of praktijken.”

Overmacht

- 10 Verweerders hebben het begrip „overmacht” aangevoerd als verweer in deze procedure en stellen dat de heersende omstandigheden in Ierland zoals hieronder uiteengezet, van dien aard zijn dat de schending van het Unierecht in deze zaken niet voldoende gekwalificeerd is om te voldoen aan het criterium van voldoende gekwalificeerdheid dat door het Hof is vastgesteld in het arrest Brasserie du Pêcheur.
- 11 Het begrip „overmacht” heeft niet dezelfde reikwijdte in de verschillende toepassingsgebieden van het Unierecht, zodat de betekenis ervan moet worden bepaald met inachtneming van het wettelijk kader waarin het effect dient te sorteren (arrest Vilkas, C-640/15, punt 54; hierna: „arrest Vilkas”, en arrest Union fédérale des consommateurs, C-407/21, punt 53; hierna: „arrest UFC”).
- 12 De toetsingsparameters komen in verschillende formuleringen voor, wat wellicht een weerspiegeling is van de contextgevoeligheid ervan. De rechtspraak is weliswaar consistent in haar vereiste dat van overmacht alleen sprake kan zijn met betrekking tot abnormale, ongebruikelijke en onvoorzienbare omstandigheden die buiten de macht vallen van de partij die dit verweer aanvoert, maar er blijken enkele verschillen te bestaan in de weergave van de precieze grenzen van het verweer. Zo heeft het Hof in het arrest Internationale Handelsgesellschaft (11/70, punt 23) het toepasselijke begrip „overmacht” (in de context van de landbouwverordeningen) aldus gedefinieerd dat het niet beperkt is tot volstrekte onmogelijkheid, maar zich uitstrekt tot „*abnormale, buiten toedoen van de importeur casu quo exporteur ingetreden omstandigheden, waarvan de gevolgen, alle diligentie ten spijt, slechts ten koste van onevenredig grote offers te vermijden waren geweest*”. In het arrest Vilkas, in de context van een kaderbesluit betreffende het Europees aanhoudingsbevel, werd de toetsing gesteld in termen van de gevolgen van onvoorziene en onvoorzienbare handelingen die „*ondanks alle voorzorgsmaatregelen*” door de autoriteiten niet konden worden vermeden (punt 53), waarbij deze definitie van overmacht strikt moet worden uitgelegd (punt 56). Deze formulering werd laatstelijk overgenomen in het arrest UFC (punt 53).
- 13 Een duidelijk strengere norm is toegepast in het arrest Billerud (C-203/12), in de context van een richtlijn met betrekking tot broeikasgasemissies, waarin het Hof, dat zich baseerde op het arrest Valsabbia e.a./Commissie (C-154/78, punt 140), verwees naar externe oorzaken die „*onvermijdelijke en onafwendbare gevolgen [hebben] die het de betrokkenen ,objectief onmogelijk’ maken hun verplichtingen na te komen*” (punt 31).
- 14 Het Hof heeft ook benadrukt dat een verweer gebaseerd op overmacht steevast beperkt zal zijn in zijn temporele reikwijdte (arrest Vilkas, punt 57).
- 15 Het staat ook vast dat moeilijkheden in de nationale rechtsorde geen rechtvaardiging kunnen vormen voor het niet-nakomen van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen (UFC, punt 72). Bovendien kan overmacht geen betrekking hebben op moeilijkheden van binnenlandse aard die voortvloeien uit de

politieke of administratieve organisatie van een lidstaat of uit een gebrek aan bevoegdheden, kennis, middelen of hulpbronnen (arrest Haim, C-424/97, punt 28).

Iers recht

- 16 De richtlijn opvangvoorzieningen (herschikking) is in Iers recht omgezet bij S.I. No. 230/2018 – European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 (S.I. nr. 230/2018 – voorschriften van 2018 betreffende de Europese Gemeenschappen (opvangvoorzieningen); hierna: „Regulations”).
- 17 De Regulations definiëren materiële opvangvoorzieningen als de volgende zaken die *„aan een ontvanger worden verstrekt met het oog op de naleving van de richtlijn:*
- a) *huisvesting, voeding en aanverwante voordelen die in natura worden verstrekt;*
 - b) *een dagvergoeding, en*
 - c) *kleding die overeenkomstig section 201 van de Social Welfare Consolidation Act 2005 (geconsolideerde wet van 2005 op de sociale bescherming) wordt verstrekt in de vorm van een financiële toelage”.*
- 18 De dagvergoeding wordt gedefinieerd als *„het deel van de materiële opvangvoorzieningen dat een wekelijkse betaling vormt die, in het kader van een door de Minister for Employment Affairs and Social Protection (minister van Werkgelegenheid en Sociale Bescherming) beheerde regeling, aan een ontvanger wordt gedaan om hem in staat te stellen incidentele, persoonlijke uitgaven te doen”.*
- 19 Regulation 4 van de Regulations voorziet in de uitzondering van artikel 18, lid 9, van de richtlijn, namelijk in het geval dat de gewoonlijk beschikbare huisvestingscapaciteit tijdelijk uitgeput is, waarbij duidelijk wordt gesteld dat deze uitzonderlijke voorzieningen niettemin *„de ontvangers basisbehoeften”* moeten dekken.
- 20 Begin 2023 werden bij de Ierse rechterlijke instanties een aantal zaken aanhangig gemaakt met betrekking tot verzoekers om internationale bescherming aan wie aanvankelijk geen huisvesting werd verstrekt door de International Protection Accommodation Services (huisvestingsdiensten voor internationale bescherming; hierna: „IPAS”), die optraden namens de minister. Een van die zaken was S.Y. v Minister for Children, Equality, Disability, Integration and Youth & ors [2023] IEHC 187 (hierna: „zaak SY”). In zijn vonnis oordeelde de High Court (Meenan) dat de minister zijn verplichtingen krachtens de Regulations en artikel 1 van het Handvest niet was nagekomen doordat hij een verzoeker om internationale bescherming geen huisvesting, voeding en sanitaire voorzieningen had verstrekt, en deze rechter legde daarbij de volgende verklaringen af:

- i) een verklaring dat het verzuim van de minister om de verzoeker de „materiële opvangvoorzieningen” krachtens de European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 te verstrekken, onrechtmatig is;
 - ii) een verklaring dat het verzuim van de minister om de verzoeker de „materiële opvangvoorzieningen” krachtens de European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 te verstrekken, in strijd is met de rechten van de verzoeker krachtens artikel 1 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
- 21 De minister heeft tegen het vonnis in de zaak SY geen hoger beroep ingesteld en hij heeft in de onderhavige procedure niet betwist dat verzoekers recht hebben op dezelfde verklaringen als in de zaak SY. SY heeft echter geen schadevergoeding gevorderd.

HOOFDGEDING

De feiten in de zaak A

- 22 A, een Afghaanse onderdaan, heeft op 15 februari 2023 in Ierland internationale bescherming aangevraagd, waarna hij krachtens de Regulations recht had op materiële opvangvoorzieningen. Hij kreeg echter geen huisvesting omdat de door de minister beheerde opvangcentra voor asielzoekers volzet waren. Ter vervanging van een plaats in een opvangcentrum ontving A eenmalig een waardebon van 25 EUR. Ten tijde van zijn aanvraag kwam hij niet in aanmerking voor een dagvergoeding voor asielzoekers, omdat het recht daarop afhankelijk was van verblijf in een opvangcentrum. A verklaart dat hij geen informatie heeft gekregen over betalingen voor extra behoeften. A werd bijgestaan door een ngo, namelijk de Irish Refugee Council (IRC), die hem een lijst bezorgde van liefdadigheidsinstellingen in Dublin die daklozen maaltijden en toegang tot sanitaire voorzieningen verstrekken. A heeft hiervan soms gebruikgemaakt toen hij op straat sliep in het centrum van Dublin.
- 23 A heeft medische spoedzorg ontvangen voor verwondingen die hij opliep bij een verkeersongeval in Hongarije op weg naar Ierland. Hij heeft medische verslagen verkregen met details over de hersenschudding en de pijn die hij had opgelopen, en heeft deze vervolgens naar de minister opgestuurd met het verzoek om voorrang voor huisvesting te krijgen op grond van kwetsbaarheid. Een dergelijke voorrang werd hem niet verleend.
- 24 A sliep op straat in Dublin terwijl het vaak nat en ijskoud weer was (in februari en maart 2023). Hij was getuige van geweld en werd daar zelf mee geconfronteerd terwijl hij op straat sliep, en hij was bang om te worden aangevallen of bestolen. Na enkele weken op straat te hebben geslapen in het centrum van Dublin, verhuisde A naar een parkeergarage met meerdere verdiepingen in het dorp Skerries bij Dublin, waar hij een slaappleats zocht. Af en toe werd hij uitgenodigd om in de huizen van mede-Afghanen te slapen, maar meestal sliep hij in de parkeergarage. Soms bracht hij twee dagen door zonder degelijke maaltijd omdat

hij het zich niet kon veroorloven om naar het stadscentrum te reizen om eten te halen bij een liefdadigheidsinstelling of om het te kopen. Hij kon zich vaak vijf of zes dagen niet douchen of wassen daar het erg moeilijk was om toegang te krijgen tot sanitaire voorzieningen. In zijn getuigenis verklaarde hij zich koud, hongerig, vernederd en bang te voelen.

- 25 Toen A op straat leefde, was er nog steeds op individuele en tijdelijke basis huisvesting beschikbaar in pensions en B&B's in Dublin en andere plaatsen in Ierland. De minister stelde dat dergelijke beschikbare kamers niet noodzakelijkerwijs beschikbaar zouden zijn wanneer het ministerie naar de beschikbaarheid ervan informeerde en dat sommige aanbieders van huisvesting een boeking niet zouden accepteren zonder identiteitsdocumenten en persoonlijke kredietkaarten. De minister had besloten de beschikbare middelen te richten op oplossingen die een aanzienlijk aantal bedden boden voor een bepaalde contractperiode, en de aanbestedingen hiervoor vereisten een zekere mate van voorbereidend werk en planning.
- 26 Nadat de voorwaarden om in aanmerking te komen eind maart 2023 waren gewijzigd, heeft A op 31 maart 2023 dagvergoedingen aangevraagd. Zijn dagvergoeding van 38,80 EUR per week werd met terugwerkende kracht toegekend vanaf de datum van zijn verzoek om internationale bescherming op 15 februari 2023 en werd betaald op 5 april 2023. Op 15 juni 2023 heeft hij een betaling voor extra behoeften voor kleding aangevraagd. Zijn aanvraag werd behandeld en de betaling werd verricht op 20 juni 2023.
- 27 Op 27 april 2023, na 71 dagen op straat dakloos te zijn geweest, werd A gehuisvest.

De feiten in de zaak J

- 28 J is een 22-jarige christelijke man uit India, die op 16 maart 2023 Ierland is binnengekomen. Hij heeft een aantal nachten buiten geslapen voordat hij zich op 20 maart 2023 bij het International Protection Office (bureau voor internationale bescherming; hierna: „IPO”) heeft aangemeld om internationale bescherming aan te vragen. Net als A heeft J een bon van 25 EUR voor de Dunnes Stores-warenhuisketen gekregen bij zijn eerste aanmelding bij het IPO op 20 maart. Hij heeft ongeveer 64 nachten op straat geslapen voordat hij op 22 mei 2023 huisvesting kreeg. 's Nachts sliep hij op straat in Dublin in de buurt van de IPO-kantoren, in een tent die hij van een liefdadigheidsorganisatie had gekregen. Het was er koud, nat en beangstigend, zo verklaarde hij. Iedere nacht vreesde hij dat zijn tent in brand zou worden gestoken door mensen die reeds andere verzoekers om internationale bescherming hadden aangevallen. Vaak had hij honger.
- 29 Op 16 mei 2023 heeft hij met de hulp van zijn advocaten een kwetsbaarheidsbeoordelingsformulier ingevuld, maar zijn verzoek om als kwetsbaar te worden aangemerkt werd niet ingewilligd.

- 30 Tijdens de periode dat J dakloos op straat leefde, heeft hij van een liefdadigheidsinstelling een tent, voedsel en kleding ontvangen. Hij zegt dat hij soms voedsel kreeg van liefdadigheidsorganisaties. Meestal kon hij niet in zijn behoeften qua persoonlijke hygiëne voorzien, waardoor hij zich erg onrein en beroerd voelde.
- 31 Pas op 17 april 2023 kwam J te weten dat hij recht had op dagvergoedingen, die hij vervolgens heeft aangevraagd. J ontving de betaling van zijn dagvergoedingen (van 38,80 EUR per week) op 20 april 2023, inclusief betalingen met terugwerkende kracht tot 20 maart 2023. Hij had kleding en toiletartikelen nodig, maar kon zich die niet veroorloven, en gaf het geld dat hij ontving uit aan voedsel wanneer hij geen voedsel kon krijgen bij de daklozencentra.
- 32 J diende drie aanvragen in voor betalingen voor extra behoeften. De eerste werd ingediend en toegekend op 28 maart, voor een bedrag van 100 EUR. Een tweede aanvraag op 7 april werd afgewezen. Een derde aanvraag werd ingediend op 6 april en ongeveer 7 weken later, namelijk op 28 mei, nadat hij was gehuisvest, ingewilligd voor een bedrag van 120 EUR.
- 33 J heeft verklaard dat hij wanhopig werd en bang was voor zijn toekomst en zijn welzijn. Hij voelde zich alleen en bang. Naar zijn zeggen had hij een aantal erg donkere momenten, toen hij dacht dat hij niet verder kon. Hij voelde zich waardeloos en dacht dat het voor hem nooit zou veranderen of beter worden. In zijn tent sliep hij slecht vanwege het koude en natte weer. Hij ontwikkelde ernstige spijsverteringsproblemen toen hij op straat leefde, volgens hem door stress, zorgen en slechte voeding, en verloor veel gewicht. Toen hij op straat leefde, had hij geen bescherming en kwamen er 's nachts dikwijls racistische individuen naar het IPO-gebouw waar hij met andere verzoekers verbleef, die dreigden hun tenten in brand te steken. Dit maakte hem doodsbang.
- 34 J heeft verklaard dat zijn rugzak en bezittingen uit zijn tent waren gestolen, waardoor hij niets meer had. De wekelijkse betalingen van 38,80 EUR volstonden niet opdat hij zijn bezittingen zou kunnen vervangen, waardoor hij een maand lang dezelfde kleren moest dragen. Volgens J was dit de ergste periode van zijn leven en had zij hem voorgoed veranderd.
- 35 Op 22 mei 2023, na 64 dagen op straat dakloos te zijn geweest, kreeg J huisvesting.

De omstandigheden van verweerders

- 36 Verweerders hebben aangevoerd dat alle redelijke inspanningen zijn geleverd om materiële opvangvoorzieningen te verstrekken zoals vereist door de nationale Regulations en om te voorzien in verzoekers' basisbehoeften, in het licht van de volstrekt abnormale en onvoorzienbare omstandigheden die zich hebben voorgedaan door de massale toestroom in Ierland van personen die tussen eind februari 2022 en eind mei 2023 tijdelijke bescherming nodig hadden als gevolg van de invasie in Oekraïne, en in de context van een parallelle en onverwacht

grote toename van het aantal personen dat in diezelfde periode in Ierland aankwam en om internationale bescherming verzocht. In een in 2020 gepubliceerd officieel verslag (het verslag Day) werd Ierland geadviseerd uit te gaan van ongeveer 3 500 nieuwe verzoeken om internationale bescherming per jaar. In dit verslag werd ook gesteld dat de staat daarnaast noodplannen klaar zou moeten hebben teneinde snel te kunnen reageren in het geval van een onvoorziene toename van het aantal verzoekers waardoor deze aantallen zouden worden overschreden.

- 37 Meer dan 83 000 Oekraïense onderdanen zijn tussen eind februari 2022 en eind mei 2023 in de staat aangekomen, waarvan bijna 64 000 door de minister zijn gehuisvest nadat hun tijdelijke bescherming was verleend.
- 38 In 2022 waren er 13 651 nieuwe verzoeken om internationale bescherming in Ierland. Van januari tot mei 2023 waren er 4 556 nieuwe verzoeken. Vanaf 22 mei 2023 werden 20 485 personen gehuisvest in het opvangsysteem voor internationale bescherming, vergeleken met 8 555 mensen eind januari 2022 (tijdens de COVID-pandemie deed er zich een aanzienlijke daling voor in het aantal verzoeken om internationale bescherming).
- 39 Kortom, verweerders gingen van een situatie eind 2020 waarin de deskundige mening in het verslag Day was dat de regering klaar moest zijn om ongeveer 3 500 verzoekers om internationale bescherming per jaar te huisvesten, naar een situatie waarin tussen eind februari 2022 en eind mei 2023 ongeveer 100 000 personen (zijnde personen die tijdelijke bescherming kregen wegens het conflict in Oekraïne en personen die om internationale bescherming verzochten) Ierland binnenkwamen, waarvan er meer dan 80 000 door de Ierse regering moesten worden gehuisvest via de diensten van de minister.
- 40 Verweerders stellen dat zij noodhuisvesting hebben gezocht bij een groot aantal verschillende bronnen, waarnaast zij af en toe ook gebruik hebben gemaakt van huisvesting in tenten. IPAS heeft afspraken gemaakt met liefdadigheidsorganisaties van derden om mee in de behoeften van de verzoekers te voorzien. Deze in Dublin gevestigde organisaties verstrekten aan nog niet gehuisveste verzoekers dagdiensten, waaronder maaltijden, douches, wifi en, wanneer nodig, tenten en slaapzakken.
- 41 Vóór maart 2023 was de dagvergoeding in het kader van internationale bescherming alleen verschuldigd voor personen die in door de minister verstrekte huisvesting verbleven. Op 9 maart 2023 heeft de minister de minister van Sociale Bescherming verzocht om regelingen vast te stellen voor de toekenning van de dagvergoeding aan verzoekers om internationale bescherming aan wie geen huisvesting was verstrekt. Deze regelingen zijn ingegaan op 28 maart 2023. Het standaardbedrag van de dagvergoeding is 38,80 EUR per week.
- 42 In afwachting van de uitkomst van deze prejudiciële verwijzing heeft de verwijzende rechter geen feitelijke of juridische vaststellingen gedaan betreffende

de vraag of de staat adequaat heeft gereageerd op de huisvestingscrisis op het gebied van internationale bescherming.

Argumenten van partijen

- 43 Verweerders beroepen zich op overmacht als verweer tegen verzoekers' Francovich-schadevergoedingsvordering. Zoals vermeld voeren zij aan dat omstandigheden van overmacht vallen onder de toepassing van het „tweede onderdeel” van de in het arrest Brasserie du Pêcheur/Factortame bedoelde toets, waarbij aan het vereiste van een „voldoende gekwalificeerde schending” in casu niet is voldaan. Zij stellen dat dit in drie opzichten het geval is. Ten eerste werd naar overmacht verwezen in het deel van het tweede onderdeel waarin de vraag wordt gesteld of „*al dan niet opzettelijk een schending is begaan of schade is veroorzaakt*”. Verweerders stellen dat de hierboven geschetste overmachtsomstandigheden die tot de betrokken schendingen hebben geleid, onopzettelijk of onvrijwillig waren in juridische zin. Ten tweede hield de verwijzing naar een „*rechtsdwaling*” in punt 56 van het genoemde arrest een schending in van een dwingende wettelijke verplichting. Ten derde stellen verweerders dat de stappen die op Unieniveau zijn gezet om het New Pact on Migration and Asylum (nieuw migratie- en asielpact) tot stand te brengen, waarbij verzoeken om internationale bescherming billijker over de lidstaten zouden worden verdeeld, neerkomen op een „*handelwijze van een gemeenschapsinstelling*” in de zin van punt 56 van het arrest Brasserie/Factortame, waaruit blijkt dat de instellingen van de Unie zich bewust zijn van de noodzaak van een billijker verdeling van asielverzoeken over het grondgebied van de Unie, waarin het huidige wetgevingskader niet voorziet.
- 44 Verweerders hebben niet aangevoerd dat er onvoldoende financiële middelen waren om te voorzien in de door de nationale Regulations en de richtlijn vereiste materiële opvangvoorzieningen. Hun argumentatie is dat door de ongekeerde aantallen personen die tijdens het relevante tijdvak in Ierland aankwamen om er tijdelijke of internationale bescherming aan te vragen, de vastgestelde huisvestingscapaciteit voor verzoekers om internationale bescherming ernstig werd overschreden, zodat gedurende vier en een halve maand alleenstaande mannelijke niet-kwetsbare volwassenen tijdelijk, voor wisselende perioden, door IPAS geen huisvesting kregen aangeboden, maar dat verweerders alle redelijke inspanningen hebben verricht om dergelijke huisvesting te regelen en te voorzien in andere opvangbehoeften zoals voedsel, hygiënische voorzieningen en kleding.
- 45 Verweerders voeren ook aan dat overmacht hoe dan ook als zelfstandig verweermiddel naar Unierecht kan worden aangevoerd.
- 46 Verzoekers stellen dat zij hebben voldaan aan de drie onderdelen van de toets voor Francovich-schadevergoeding: de richtlijn en de nationale Regulations kennen verzoekers rechten toe (hetgeen door de staat niet wordt betwist); er is zonder meer sprake van gekwalificeerde schendingen van de betrokken verplichtingen, en er bestaat een duidelijk causaal verband tussen de schending

door de staat van zijn verplichtingen en het verlies dat verzoekers hebben geleden in de vorm van het lijden en het verlies van waardigheid als gevolg van het gedwongen leven als dakloze op straat gedurende langere perioden.

- 47 Wat het argument van de staat inzake overmacht betreft, voeren verzoekers aan dat het onderdeel van de Brasserie/Factortame-toets dat betrekking heeft op het voldoende gekwalificeerd zijn, strikte aansprakelijkheid inhoudt daar de verplichtingen in de richtlijn duidelijk in dwingende termen zijn uitgedrukt en niet voorzien in een afwijking in geval van verzadiging van de huisvesting. Het tegendeel is zelfs het geval. Aangevoerd wordt dat de rechtspraak van het Hof, in de zaken Cimade en GISTI, Saciri e.a., Haqbin en TO, dit standpunt ondersteunt.
- 48 Verzoekers stellen ook dat overmacht zich niet kan voordoen in de specifieke context van toegegeven schendingen van onschendbare grondrechten.
- 49 Zij betogen dat, zelfs indien overmacht in beginsel van toepassing zou kunnen zijn, hiervan met betrekking tot de feiten geen sprake is. De bewering van de staat dat hij alle redelijke stappen heeft ondernomen om te voorzien in de in de Regulations genoemde basisbehoeften, waaronder voedsel en water, wordt door het bewijsmateriaal niet gestaafd. Verzoekers stellen dat verweerders de beleidskeuze hebben gemaakt om zich te richten op het vinden van collectieve huisvesting ten koste van individuele huisvestingsnoden en dat hun algemene reactie te laat kwam en te kort schoot.

Beschikbaarheid van overmacht als verweer tegen een Francovich-schadevergoedingsvordering

- 50 In beginsel valt te begrijpen dat kan worden geargumenteed dat het begrip onvrijwillige of onopzettelijke niet-nakoming, waarnaar in punt 56 van het arrest Brasserie/Factortame wordt verwezen, omstandigheden van niet-nakoming door overmacht kan omvatten, en dat dit begrip evenzeer van toepassing kan zijn op dwingende verplichtingen van Unierecht als op maatregelen van Unierecht die de lidstaten een beoordelingsmarge laten bij de tenuitvoerlegging ervan. In beide gevallen wordt de lidstaat namelijk verhinderd zijn verplichtingen na te komen als gevolg van onvoorzienbare omstandigheden buiten zijn macht en vloeit de niet-nakoming van de betrokken verplichtingen niet voort uit een onjuiste opvatting van de reikwijdte van enige discretionaire bevoegdheid.
- 51 Aangenomen dat overmacht in beginsel beschikbaar zou kunnen zijn als verweer tegen een vordering tot schadevergoeding wegens de schending van een Unierichtlijn door een lidstaat (ook al voorziet de richtlijn niet uitdrukkelijk in een dergelijk verweer), rijst de vraag of overmacht in beginsel kan worden ingeroepen in de context van verplichtingen van Unierecht die voortvloeien uit onschendbare rechten krachtens het Handvest (in het onderhavige geval artikel 1 ervan), die in de richtlijn zijn geformuleerd in dwingende bewoordingen waarvan niet kan worden afgeweken en die betrekking hebben op de meest fundamentele behoeften die vereist zijn voor een minimumnorm van menselijke waardigheid.

Parameters van een dergelijk verweer (indien beschikbaar)

- 52 De vraag is ook, indien het verweermiddel van overmacht beschikbaar is, wat de passende parameters ervan zijn, met inbegrip van de graad van overmacht die vereist is om hier met succes een beroep op te doen in de onderhavige context. Moet de aanpak er een zijn die geen „*onevenredig grote offers*” vereist om de gevolgen van onvoorzienbare gebeurtenissen te vermijden, of een die veeleer vereist dat alle gepaste of redelijke stappen worden ondernomen om dergelijke gevolgen te vermijden, of een die vereist dat alle stappen worden ondernomen die niet „*objectief onmogelijk*” zijn? Of zijn deze schijnbaar verschillende formuleringen in de rechtspraak van het Hof allemaal variaties op dezelfde feit- en contextgevoelige benadering voor een beoordeling van de vraag of overmacht beschikbaar is als verweermiddel in gegeven omstandigheden?
- 53 Aangenomen dat een dergelijk verweer in beginsel beschikbaar is, moet in de specifieke context van het verzuim om te voorzien in basisbehoeften zoals huisvesting en voedsel, waardoor de menselijke waardigheid wordt aangetast, alleszins zeer nauwkeurig worden onderzocht of een dergelijk verzuim echt kan worden verontschuldigd als zijnde het gevolg van overmacht. Men zou denken dat een toets waarbij wordt onderzocht of er (in hoge mate) sprake is van onoverkomelijke moeilijkheden of objectieve onmogelijkheid in een dergelijke context gepast zou zijn, in tegenstelling tot een benadering waarbij wordt gepeild naar het betrachten van alle nodige zorgvuldigheid. Hoewel de invasie van Rusland in Oekraïne en de daaruit voortvloeiende uittocht van Oekraïense vluchtelingen naar de rest van Europa (waaronder Ierland) uiteraard niet te voorzien was, kan worden gesteld dat de gevolgen van de behoefte aan voortdurende extra huisvestingscapaciteit in het internationale beschermingssysteem naar aanleiding van die invasie vanaf een bepaald tijdstip niet langer onvoorzienbaar waren. Dienovereenkomstig kan het in grote lijnen weliswaar redelijk worden geacht dat de staat zich heeft gericht op het vinden van oplossingen inzake overeenkomsten voor collectieve huisvesting om de capaciteitscrisis aan te pakken waarmee hij van januari tot juni 2023 werd geconfronteerd, maar kan evenzeer worden gesteld dat een nauwkeuriger beoordeling van wat van de staat werd verlangd, zou hebben vereist dat de staat, die over voldoende financiële middelen beschikte, niet alleen collectieve oplossingen voor de middellange termijn zocht, maar tegelijk zijn inspanningen handhaafde om particuliere huisvesting te vinden voor individuele verzoekers die feitelijk dakloos waren of het anders zouden worden, door, onder meer, huisvestingsbonnen te verstrekken, aanzienlijk verhoogde financiële bijstand (boven de dagvergoeding) te verlenen en veilige noodonderkomens, waaronder eventueel veilige onderkomens in tenten, te bouwen voor korte perioden.

Nood aan een prejudiciële beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Unie

- 54 Dit zijn belangrijke vragen waarop het Unierecht in zijn huidige stand geen duidelijke en voor de hand liggende antwoorden biedt. Bijgevolg kan de High

Court niet met zekerheid stellen dat de antwoorden op deze vragen acte claire zijn. In verband met deze vragen heeft deze rechter advies nodig teneinde de bij hem aanhangige zaken naar behoren te kunnen afdoen. Bij uitbreiding is dit advies eveneens vereist voor de ongeveer 50 zaken die momenteel bij de Ierse rechterlijke instanties aanhangig zijn en waarin dezelfde vragen rijzen. Deze rechter is in de gegeven omstandigheden van oordeel dat de vastgestelde vragen overeenkomstig artikel 267 VWEU aan het Hof van Justitie moeten worden voorgelegd.

- 55 Vanuit het oogpunt van de Ierse rechterlijke instanties is deze zaak dringend, aangezien bij deze rechterlijke instanties een groot aantal zaken aanhangig is waarin schadevergoeding wordt gevorderd wegens niet-nakoming door de staat van zijn verplichtingen krachtens de richtlijn en bij deze instanties nog steeds zaken betreffende het aanbieden van huisvesting in het kader van internationale bescherming aanhangig worden gemaakt.

[omissis]