



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. RICHARD DE LA TOUR

fremsat den 23. oktober 2025¹

Sag C-621/24

Landkreis Schweinfurt

mod

FB

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Bundessozialgericht (forbundsdomstol i socialretlige sager, Tyskland))

»Præjudiciel forelæggelse – asylpolitik – direktiv 2013/33/EU – modtagelse af ansøgere om international beskyttelse – artikel 17 – generelle regler om materielle modtagelsesforhold – rækkevidden af kravet om at sikre en passende levestandard – ligebehandling – artikel 20, stk. 1 – indskrænkning af nydelsen af de materielle modtagelsesforhold – begrebet »fornyet ansøgning« – national bestemmelse, der udelukker retten til ydelser, der er beregnet til at dække behov for tøj og produkter og forbrugsartikler til anvendelse i husholdning for de ansøgere, med hensyn til hvilke der er truffet en afgørelse om overførsel i henhold til forordning (EU) nr. 604/2013, medmindre de kan godtgøre særlige omstændigheder – lovlighed«

I. Indledning

1. Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører i det væsentlige rækkevidden af den ret, som ved artikel 17, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2013/33/EU² tillægges ansøgere om international beskyttelse³ til de materielle modtagelsesforhold, som muliggør en passende levestandard, der kan beskytte deres fysiske og mentale sundhed og sikre deres underhold på den medlemsstats område, hvori de søger asyl⁴.

2. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem FB, en ung afghansk statsborger, som har ansøgt om international beskyttelse, og Landkreis Schweinfurt (Schweinfurtdistriktet, Tyskland) vedrørende lovligheden af en afgørelse, hvorved denne ansøger blev frataget de ydelser, der var beregnet til at dække hans behov for tøj

¹ – Originalsprog: fransk.

² – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.6.2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 96).

³ – Herefter »ansøgerne«.

⁴ – Herefter »værtsmedlemsstaten«.

og produkter og forbrugsartikler til anvendelse i husholdningen, med den begrundelse, at han skulle udsendes fra området som følge af fuldbyrdelsen af en afgørelse om overførsel truffet i henhold til forordning (EU) nr. 604/2013⁵.

3. Bundessozialgericht (forbundsdomstol i socialretlige sager, Tyskland) ønsker først og fremmest oplyst, om værtsmedlemsstaten kan behandle de ansøgere, med hensyn til hvilke der er truffet en afgørelse om overførsel i medfør af denne forordning, mindre gunstigt end de ansøgere, som omvendt kan blive på denne stats område.

4. Den forelæggende ret ønsker dernæst at få afgjort, om den nævnte medlemsstat sikrer ansøgerne en passende levestandard, der muliggør deres underhold og beskytter deres fysiske og mentale sundhed, når de tildeler disse ansøgere naturlydelser til dækning af indkvartering, kost, personlig pleje og sundhedsmæssig pleje, men principielt udelukker dem fra beklædningshjælp og lommepenge til at dække deres behov for produkter og forbrugsartikler til anvendelse i husholdningen.

5. Endelig ønsker den nævnte ret oplyst, om en sådan indskrænkning af de materielle modtagelsesforhold kan besluttet på grundlag af artikel 20, stk. 1, første afsnit, litra c), i direktiv 2013/33 med den begrundelse, at den af tredjelandstatsborgeren indgivne ansøgning i det foreliggende tilfælde udgør en fornyet ansøgning som omhandlet i artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32/EU⁶.

6. Først vil jeg gøre rede for grundene til, at jeg er af den opfattelse, at artikel 17, stk. 2, første afsnit, og artikel 17, stk. 5, i direktiv 2013/33 er til hinder for en national bestemmelse, som principielt udelukker de ansøgere, med hensyn til hvilke der er truffet en afgørelse om overførsel, som dog endnu ikke er fuldbyrdet, fra de ydelser, der er beregnet til at dække ansøgernes behov for tøj og produkter og forbrugsartikler til anvendelse i husholdningen. Jeg støtter mig i denne henseende til de principper, som Domstolen successivt har udledt af dom af 27. september 2012, *Cimade og GISTI*⁷, af 12. november 2019, *Haqbin*⁸, af 14. januar 2021, *The International Protection Appeals Tribunal m.fl.*⁹, og endelig af 1. august 2022, *Ministero dell'Interno* (Inddragelse af materielle modtagelsesforhold)¹⁰. Jeg gør navnlig opmærksom på, at den forpligtelse, der påhviler værtsmedlemsstaten til at sikre ansøgerne en passende levestandard, der muliggør deres underhold og beskytter deres fysiske og mentale sundhed, fordrer, at de ansøgere, der ikke er økonomisk uafhængige, tildeles beklædningshjælp og lommepenge, idet dette gælder indtil deres faktiske overførsel til den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af deres ansøgning om international beskyttelse.

⁵ – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 26.6.2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (EUT 2013, L 180, s. 31, herefter »Dublin III-forordningen«).

⁶ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.6.2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 60).

⁷ – C-179/11, herefter »dommen i sagen *Cimade og GISTI*«, EU:C:2012:594.

⁸ – C-233/18, EU:C:2019:956.

⁹ – C-322/19 og C-385/19, herefter »IPAT-dommen«, EU:C:2021:11.

¹⁰ – C-422/21, EU:C:2022:616. Jf. ligeledes den verserende *Sidi Bouzid*-sag (sag C-184/24).

7. Derefter vil jeg forklare, at en sådan udelukkelse i den foreliggende sag ikke kan baseres på bestemmelserne i artikel 20, stk. 1, første afsnit, litra c), i direktiv 2013/33, for så vidt som en ansøgning som den af FB indgivne af de grunde, som Domstolen fastslog i dommen i sagen Khan Yunis og Baabda¹¹ den 19. december 2024, dvs. nogle måneder efter indgivelsen af den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, ikke udgjorde en »forny et ansøgning«.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Direktiv 2013/32

8. I henhold til artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32 forstås ved »fornye de ansøgninger« »ansøgninger om international beskyttelse, der indgives af den samme person, efter at der er truffet endelig afgørelse om en tidligere ansøgning, herunder i tilfælde, hvor ansøgeren udtrykkeligt har trukket sin ansøgning tilbage, og i tilfælde, hvor den besluttende myndighed har afslået ansøgningen, efter at den implicit er blevet trukket tilbage i overensstemmelse med artikel 28, stk. 1«.

2. Direktiv 2013/33

9. Følgende fremgår af 8., 11. og 35. betragtning til direktiv 2013/33:

»(8) For at sikre ligebehandling af ansøgere overalt i Unionen, bør dette direktiv finde anvendelse i alle faser af og på alle former for procedurer, der vedrører ansøgninger om international beskyttelse, og på alle centre og faciliteter, hvor ansøgere indkvarteres, og så længe de har ret til at forblive på medlemsstaternes område som ansøgere.

[...]

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

[...]

(35) Dette direktiv respekterer de grundlæggende rettigheder og overholder de principper, der navnlig er anerkendt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [¹²]. Dette direktiv tilsigter især, at den menneskelige værdighed respekteres fuldt ud, og at anvendelsen af artikel 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 og 47 i chartret fremmes, og skal gennemføres i overensstemmelse hermed.«

10. Det fremgår af dette direktivs artikel 1, at formålet med direktivet er at indføre standarder for modtagelse af ansøgere i medlemsstaterne.

¹¹ – C-123/23 og C-202/23, herefter »dommen i sagen Khan Yunis og Baabda«, EU:C:2024:1042.

¹² – Herefter »chartret«.

11. Ifølge det nævnte direktivs artikel 2, litra g), defineres begrebet »materielle modtagelsesforhold« som »modtagelsesforhold, der omfatter indkvartering, kost og tøj, hvad enten dette ydes i form af naturalier, kontantydelse eller værdikuponer eller en kombination af disse tre, samt lommepenge«.

12. I henhold til samme direktivs artikel 3, stk. 1, finder det »anvendelse på alle tredjelandsstatsborgere [...], der indgiver en ansøgning om international beskyttelse på en medlemsstats område [...] og som har tilladelse til at opholde sig på dette område som ansøgere«.

13. Artikel 17 i direktiv 2013/33 med overskriften »Generelle regler om materielle modtagelsesforhold og lægebehandling« bestemmer i stk. 2, første afsnit, og stk. 3 og 5:

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

[...]

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

[...]

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

14. Dette direktivs artikel 20 med overskriften »Indskrænkning eller inddragelse af materielle modtagelsesforhold« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne kan indskrænke eller i ganske særlige og behørigt begrundede tilfælde inddrage materielle modtagelsesforhold, hvis en ansøger:

[...]

c) har indgivet en fornyet ansøgning som defineret i artikel 2, litra q), i direktiv [2013/32].

[...]

5. Afgørelser om indskrænkning eller inddragelse af materielle modtagelsesforhold [...] træffes individuelt, objektivt og upartisk og skal begrundes. Afgørelser baseres på den pågældende persons særlige situation, [...] under hensyn til proportionalitetsprincippet. Medlemsstaterne sikrer under alle omstændigheder adgang til lægebehandling i overensstemmelse med artikel 19 og en værdig levestandard for alle ansøgere.

6. Medlemsstaterne sikrer, at de materielle modtagelsesforhold ikke inddrages eller indskrænkes, før der er truffet en afgørelse i overensstemmelse med stk. 5.«

3. *Dublin III-forordningen*

15. Følgende fremgår af 11. og 12. betragtning til Dublin III-forordningen:

»(11) [Direktiv 2013/33] bør finde anvendelse på den procedure til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, som er fastlagt i denne forordning, med forbehold af begrænsningerne med hensyn til anvendelsen af nævnte direktiv.

(12) Direktiv [2013/32] bør ligeledes finde anvendelse, uden at dette berører bestemmelserne om de proceduremæssige garantier, der gives i denne forordning, med forbehold af begrænsningerne med hensyn til anvendelsen af nævnte direktiv.«

16. Af denne forordnings artikel 18 fremgår »[d]en ansvarlige medlemsstats forpligtelser« på følgende måde:

»1. Den medlemsstat, der efter denne forordning er ansvarlig, er forpligtet til:

[...]

c) på de betingelser, der er fastsat i artikel 23, 24, 25 og 29, at tilbagetage en tredjelandsstatsborger eller statsløs, der har trukket sin ansøgning tilbage under behandlingen, og som har indgivet en ansøgning i en anden medlemsstat, eller som opholder sig på en anden medlemsstats område uden opholdstilladelse.

2. [...]

Når den ansvarlige medlemsstat har indstillet behandlingen af en ansøgning, efter at ansøgeren har trukket den tilbage, inden der er truffet en substansafgørelse i første instans, sikrer den pågældende medlemsstat i de tilfælde, der er omfattet af anvendelsesområdet for stk. 1, litra c), at ansøgeren har ret til at anmode om, at behandlingen af vedkommendes ansøgning afsluttes, eller til at indgive en ny ansøgning om international beskyttelse, som ikke skal behandles som en fornyet ansøgning som fastsat i direktiv [2013/32]. I sådanne tilfælde sikrer medlemsstaten, at behandlingen af ansøgningen afsluttes.

[...]«

B. Tysk ret

1. *Lov om materielle modtagelsesforhold*

17. Følgende er fastsat i § 1, stk. 1, nr. 5, i Asylbewerberleistungsgesetz (lov om ydelser til asylansøgere) i den affattelse, der blev offentliggjort den 5. august 1997¹³, senest ændret ved § 18 i Gesetz zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer

¹³ – BGBl. 1997 I, s. 2022.

Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandémie (lov om styrkelse af den forebyggende vaccination mod covid-19 og om ændring af yderligere bestemmelser i forbindelse med covid-19-pandemien)¹⁴ af 10. december 2021 (herefter »lov om materielle modtagelsesforhold«):

»(1) Ydelsesberettigede personer i henhold til denne lov er udlændinge, der faktisk opholder sig på forbundsrepublikkens område, og som

[...]

5. er forpligtet til udrejse af landet, selv om et varsel om udsendelse endnu ikke eller ikke længere kan fuldbyrdes [...]«

18. Denne lovs § 1a med overskriften »Indskrænkning af retten til ydelser« bestemmer:

»(1) Personer, der er ydelsesberettigede i henhold til § 1, stk. 1, nr. 5, og for hvem der er fastsat en dato for udrejse og en udrejsemulighed, har med virkning fra dagen efter udrejsedatoen ikke ret til ydelser i henhold til §§ 2, 3 og 6, medmindre udrejsen på grund af forhold, som ikke kan tilskrives dem, ikke har kunnet gennemføres. Indtil deres udrejse af landet eller gennemførelsen af deres udsendelse tildeles de alene ydelser, der dækker deres behov for kost og indkvartering, herunder opvarmning, samt personlig og sundhedsmæssig pleje. Kun i tilfælde af, at der i det enkelte tilfælde er tale om særlige omstændigheder, kan de også få tildelt andre ydelser som omhandlet i § 3, stk. 1, første punktum. Ydelserne tildeles [generelt] som naturalydelser.

[...]

(7) Personer, der er ydelsesberettigede i henhold til § 1, stk. 1, nr. 1 eller 5, hvis asylansøgning er blevet afvist ved en afgørelse truffet af Bundesamt für Migration und Flüchtlinge [(forbundskontoret for migration og flygtninge, Tyskland, herefter »forbundskontoret«)] i henhold til § 29, stk. 1, nr. 1, i Asylgesetz [(lov om asyl)¹⁵ af 26. juni 1992], sammenholdt med denne lovs § 31, stk. 6, og for hvem der i henhold til den nævnte lovs § 34a, stk. 1, første punktum, andet alternativ, er truffet afgørelse om udsendelse, modtager alene ydelser i henhold til stk. 1, selv om afgørelsen endnu ikke er endelig. Første punktum finder ikke anvendelse, hvis en domstol har truffet afgørelse om, at et søgsmål til anfægtelse af afgørelsen om udsendelse skal have opsættende virkning.«

19. Følgende fastsættes i § 3, stk. 1, i lov om materielle modtagelsesforhold:

»Personer, der er ydelsesberettigede i henhold til § 1, modtager ydelser til dækning af behovet for kost, indkvartering, opvarmning, tøj, sundhedsmæssig pleje og produkter og forbrugsartikler til anvendelse i husholdningen (nødvendige behov). De modtager desuden ydelser, der skal dække deres personlige behov i dagligdagen (nødvendige personlige behov).«

20. Denne lovs § 6, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Der kan navnlig tildeles andre ydelser, hvis sådanne i særlige tilfælde er af afgørende betydning for at sikre underholdet eller sundheden, er påkrævet af hensyn til børns særlige behov eller er nødvendige med henblik på opfylde en forvaltningsretlig samarbejdspligt. [...]«

¹⁴ – BGBl. 2021 I, s. 5162.

¹⁵ – BGBl. 1992 I, s. 1126.

2. Lov om asyl

21. I Asylgesetz (lov om asyl) i den affattelse, der blev offentliggjort den 2. september 2008¹⁶, som senest ændret ved § 9 i Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (lov om videreudvikling af udlændingeregistret)¹⁷ af 9. juli 2021, indeholder § 29 med overskriften »Ansøgninger, der kan afvises« i stk. 1, nr. 1, følgende bestemmelse:

»En asylansøgning afvises, hvis:

1. et andet land

a) i henhold til [Dublin III-forordningen]

[...]

er ansvarligt for gennemførelsen af asylproceduren.«

22. Denne lovs § 34a, stk. 1, fastsætter:

»Skal udlændingen udsendes til et [...] land, som er ansvarligt for gennemførelsen af asylproceduren [...], træffer forbundskontoret afgørelse om udsendelse til dette land, så snart det er konstateret, at udsendelsen kan gennemføres. Dette gælder også i tilfælde af, at udlændingen har indgivet asylansøgningen i et land, som på grundlag af EU-retlige forskrifter eller en international traktat er ansvarligt for gennemførelsen af asylproceduren, eller forud for forbundskontorets afgørelse har trukket asylansøgningen tilbage. [...]«

III. De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

23. FB er en afghansk statsborger, der som 19-årig indrejste i Tyskland den 25. august 2021 og blev registreret som ansøger om international beskyttelse den 6. september 2021. Forbundskontoret anmodede Rumænien om tilbagetagelse af ham med den begrundelse, at FB allerede havde indgivet en ansøgning om international beskyttelse i Rumænien den 6. august 2021, som han derefter implicit havde trukket tilbage¹⁸.

24. For så vidt angår de materielle modtagelsesforhold, som blev tildelt ham fra september 2021, blev FB indkvarteret i et foreløbigt modtagelsescenter i Landkreis Schweinfurt. Han modtog de naturalydelser, der er fastsat i §§ 3 og 3a i lov om materielle modtagelsesforhold, nemlig opvarmet og vedligeholdt indkvartering, kost, tøj, strømforsyning, hygiejneartikler samt adgang til wi-fi. Derudover modtog han en kontantydelse på 101,25 EUR til dækning af »nødvendige personlige behov« for perioden fra den 6. til den 30. september 2021 og 121,50 EUR pr. måned fra oktober 2021¹⁹.

¹⁶ – BGBl. 2008 I, s. 1798.

¹⁷ – BGBl. 2021 I, s. 2467.

¹⁸ – Denne situation svarer til situationen i artikel 28, stk. 1, andet afsnit, litra b), i direktiv 2013/32.

¹⁹ – Det følger af tysk ret, at ansøgernes »nødvendige personlige behov« omfatter udgifter til transport, kommunikation, fritidsaktiviteter, underholdning, kultur, indkvarterings- og forplejningsydelser samt andre varer og tjenesteydelser.

25. Efter at Rumænien havde accepteret at tilbagetage FB, traf forbundskontoret den 25. oktober 2021 afgørelse om afvisning af ansøgningen om international beskyttelse fra behandling og anordnede overførsel af ham til denne medlemsstat²⁰. Fristen for overførsel blev fastsat til den 22. april 2021. FB anlagde et annulationssøgsmål til prøvelse af overførselsafgørelsen, som Verwaltungsgericht Würzburg (forvaltningsdomstolen i Würzburg, Tyskland) ved dom af 21. december 2021 ikke tog til følge.

26. Efter at have hørt FB indskrænkede Landkreis Schweinfurt ved afgørelse af 9. december 2021 de materielle modtagelsesforhold, som var blevet tildelt FB, på grundlag af § 1a, stk. 7, i lov om materielle modtagelsesforhold²¹. Denne afgørelse var gældende fra den 1. januar til den 30. juni 2022. Fra den 1. januar 2022 modtog FB således naturalydelser til dækning af kost, indkvartering og opvarmning samt personlig og sundhedsmæssig pleje og lægehjælp i tilfælde af sygdom. Han mistede derimod de ydelser, der dels skulle dække hans »nødvendige behov« for tøj og produkter og forbrugsartikler til anvendelse i husholdningen, dels hans »nødvendige personlige behov«, jf. denne lovs § 3, stk. 1, andet punktum, dvs. udgifter til transport, kommunikation, fritidsaktiviteter, underholdning, kultur, indkvarterings- og forplejningsydelser samt andre varer og tjenesteydelser. Det fremgår af den anfægtede afgørelse, som er bilagt de nationale sagsakter, som Domstolen er i besiddelse af, at FB ikke påberåbte sig særlige omstændigheder, der kunne begrunde tildelingen af disse andre ydelser. Den overførsel, der oprindeligt var berammet til den 19. januar 2022 og derefter udskudt til den 2. marts 2022, kunne ikke gennemføres, hvilket ikke kunne tilskrives FB, men derimod Rumænien, som ikke længere accepterede overførsler efter den 1. marts 2022 på grund af krigen i Ukraine. Den 23. februar 2022 blev FB overført til en anden Landkreis, hvis modtagelse af ham ikke er blevet anfægtet i den foreliggende sag. Det er derfor ubestridt, at den omtvistede periode i den foreliggende sag strækker sig fra den 1. januar 2022 til den 22. februar 2022.

27. FB anlagde søgsmål ved Sozialgericht Würzburg (domstol i socialretlige sager i Würzburg, Tyskland) med påstand om at få tilkendt gunstigere materielle modtagelsesforhold og navnlig lommepenge til dækning af sine nødvendige personlige behov i den omtvistede periode.

28. Selv om denne domstol ved dom af 20. januar 2023 ikke gav ham medhold, fik han derimod medhold af Bayerisches Landessozialgericht (regional appeldomstol i socialretlige sager i Bayern, Tyskland) ved dom af 31. maj 2023 med den begrundelse, at den indskrænkning, der er fastsat i § 1a, stk. 7, i lov om materielle modtagelsesforhold, krævede, at det blev godtgjort, at der forelå en pligtstridig adfærd, hvilket ikke var fastslået i den foreliggende sag. Landkreis Schweinfurt har derfor iværksat revisionsappel ved den forelæggende ret.

29. Under disse omstændigheder har Bundessozialgericht (forbundsdomstol i socialretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er en medlemsstats lovgivning, hvorefter ansøgere [...] afhængigt af deres status som personer, der har pligt til at udrejse, inden udløbet af overførselsfristen efter [Dublin III-forordningen] alene har ret til indkvartering, kost, personlig pleje, sundhedsmæssig pleje og behandling i tilfælde af sygdom samt – under hensyn til de konkrete omstændigheder i hvert enkelt tilfælde – tøj og produkter og forbrugsartikler til anvendelse i husholdningen, i overensstemmelse med det minimumsniveau, der er fastsat i artikel 17, stk. 2 og 5, i direktiv [2013/33]?

²⁰ – Herefter »overførselsafgørelsen«.

²¹ – Herefter »den anfægtede afgørelse«.

2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende:

- a) Skal artikel 20, stk. 1, første [afsnit], litra c), i direktiv [2013/33], sammenholdt med artikel 2, litra q), i [direktiv 2013/32], fortolkes således, at en fornyet ansøgning også omfatter situationer, hvor ansøgeren allerede tidligere har indgivet en ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat, og hvor [forbundskontoret] på dette grundlag har afvist ansøgningen i henhold til [Dublin III-forordningen] og truffet afgørelse om udsendelse?
- b) Afhænger spørgsmålet om, hvorvidt der i dette tilfælde foreligger en fornyet ansøgning som omhandlet i artikel 2, litra q), i direktiv [2013/32], af tidspunktet for tilbagetrækningen af ansøgningen eller tidspunktet for en afgørelse truffet af den anden medlemsstat i henhold til [dette direktivs artikel 27 eller 28]?
- c) Skal artikel 20, stk. 1, første [afsnit], litra c), [i direktiv 2013/33], sammenholdt med [dette direktivs] artikel 20, stk. 5 og 6, [og] med [chartret], fortolkes således, at en indskrænkning af de materielle modtagelsesforhold til ydelser, som dækker behovet for kost og indkvartering, herunder opvarmning, samt personlig pleje og sundhedsmæssig pleje og ydelser i tilfælde af sygdom samt – under hensyn til de konkrete omstændigheder i hvert enkelt tilfælde – tøj og produkter og forbrugsartikler til anvendelse i husholdningen, er lovlig?»

30. FB, den tyske og den belgiske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Disse parter og interesserede parter (med undtagelse af den belgiske regering) deltog i retsmødet den 4. september 2025, hvori de ligeledes besvarede Domstolens spørgsmål til mundtlig besvarelse.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkning

31. I betragtning af indholdet af de i retsmødet for Domstolen fremsatte udsagn finder jeg det hensigtsmæssigt med en indledende bemærkning om rækkevidden af de spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt.

32. I retsmødet gjorde den tyske regering gældende, at Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 3, litra a), for så vidt som den giver personen ret til at forblive på den pågældende medlemsstats område, indtil resultatet af vedkommendes klage eller indbringelse af overførselsafgørelsen for en domstol foreligger, bør fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for anvendelsen af direktiv 2013/33. Ifølge denne regering havde FB, eftersom overførselsafgørelsen for hans vedkommende var blevet endelig, nemlig ikke længere ret til at opholde sig på tysk område og faldt følgelig uden for dette direktivs anvendelsesområde, jf. dets artikel 3, stk. 1, selv om overførslen ikke faktisk var fuldbyrdet.

33. Jeg påpeger, at dette argument ikke er blevet fremført af den tyske regering i dens skriftlige indlæg, og at dens analyse forekommer mig at række ud over twistens rammer, som disse er defineret af den forelæggende ret. Den nævnte ret har nemlig lagt til grund, at FB i den omhandlede periode faldt ind under anvendelsesområdet for direktiv 2013/33, uagtet det annullationssøgsmål, som han anlagde til prøvelse af afgørelsen om overførsel til Rumænien, og

denne afgørelses endelige karakter. I denne forbindelse har den forelæggende ret blot ønsket oplyst, hvordan dette direktivs artikel 17, stk. 2 og 5, og artikel 20 skal fortolkes for så vidt angår rækkevidden af ansøgerens ret til materielle modtagelsesforhold, der sikrer ham en passende levestandard. Jeg minder imidlertid om, at det ifølge fast retspraksis alene tilkommer den nationale ret at fastlægge indholdet af de spørgsmål, den vil forelægge Domstolen²².

34. På denne baggrund er det min opfattelse, at Domstolen ikke kan udvide genstanden for de af den forelæggende ret forelagte spørgsmål ved at behandle disse i henseende til Dublin III-forordningens artikel 27, stk. 3, og undersøge, om FB på grund af udtømmelsen af de i denne bestemmelse fastsatte retsmidler ikke længere havde ret til at opholde sig på tysk område, selv om overførselsafgørelsen ikke var fuldbåret, og følgelig var faldet uden for anvendelsesområdet for direktiv 2013/33. Da dette spørgsmål rækker langt uden for den afgrænsning, som denne ret har defineret, er det min opfattelse, at Domstolen skal begrænse sig til at fortolke de bestemmelser i dette direktiv, som den nævnte ret udtrykkeligt har henvist til.

B. Betingelserne for anvendelsen af de generelle regler om materielle modtagelsesforhold, der er fastsat i artikel 17 i direktiv 2013/33 (det første spørgsmål)

35. Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 17, stk. 2, første afsnit, og artikel 17, stk. 5, i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den kompetente myndighed inddrager de ydelser, der er beregnet til at dække behov for tøj og produkter og forbrugsartikler til anvendelse i husholdningen for ansøgere, med hensyn til hvilke der er truffet en overførselsafgørelse i henhold til Dublin III-forordningen, medmindre de godtgør, at der foreligger særlige omstændigheder.

36. Dette spørgsmål kræver en analyse af den behandling, som værtsmedlemsstaten har pligt til at tildele en ansøger, der skal overføres til den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af vedkommendes ansøgning om international beskyttelse, før rækkevidden af kravet om at sikre en passende levestandard, jf. artikel 17, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2013/33, kan undersøges. Jeg foretager denne undersøgelse henset til situationen for en ansøger, som i lighed med FB ikke havde egne midler, således som dette blev præciseret i retsmødet.

1. Den behandling, som skal tildeles ansøgere, med hensyn til hvilke der er truffet en overførselsafgørelse

37. I overensstemmelse med sin overskrift fastsætter artikel 17 i direktiv 2013/33 de generelle regler om materielle modtagelsesforhold.

38. Denne artikels stk. 2 definerer genstanden for og formålet med foranstaltningerne vedrørende materielle modtagelsesforhold, idet medlemsstaterne pålægges at sikre, at disse foranstaltninger muliggør en passende levestandard for »ansøgere«, som sikrer deres underhold og beskytter deres fysiske og mentale sundhed.

²² – Jf. dom af 23.10.1997, Franzén (C-189/95, EU:C:1997:504, præmis 79), og af 17.10.2024, Sony Computer Entertainment Europe (C-159/23, EU:C:2024:887, præmis 28).

39. Den nævnte artikels stk. 5 definerer de regler, der finder anvendelse på fastsættelsen af størrelsen af kontantydelse eller værdikuponer til dette formål, idet det præciseres, at medlemsstaterne kan indrømme ansøgere en mindre gunstig behandling end egne statsborgere, navnlig hvis materiel støtte delvis ydes i form af naturalier, eller hvis disse niveauer, når de anvendes på egne statsborgere, tager sigte på at sikre en levestandard, der er højere end den, som direktiv 2013/33 foreskriver for ansøgere.

40. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om værtsmedlemsstaten ud over den tilladte forskellige behandling af en ansøger og en national statsborger i øvrigt kan behandle de ansøgere, med hensyn til hvilke der er truffet en afgørelse om overførsel til den medlemsstat, der er ansvarlig for behandling af deres ansøgning, anderledes i form af en mindre gunstig behandling end de øvrige ansøgere.

41. Henset til formålet med direktiv 2013/33 og den måde, hvorpå det er formuleret, er der ingen tvivl om, at EU-lovgiver ikke har haft til hensigt at indføre et rettighedssystem med variabel geometri, hvorefter ansøgerens modtagelsesforhold reelt afhænger af spørgsmålet om, hvorvidt den medlemsstat, hvori vedkommende befinder sig, er den medlemsstat, som skal træffe endelig afgørelse om vedkommendes ansøgning om international beskyttelse. Med undtagelse af de særlige bestemmelser, der udtrykkeligt er fastsat af denne lovgiver i henseende til sårbare personer (dette direktivs artikel 21-25), frihedsberøvede personer (det nævnte direktivs artikel 10) eller personer, der på grund af deres adfærd er genstand for en sanktion (samme direktivs artikel 20), er der intet forhold med hensyn til ordlyd, sammenhæng eller formål, der gør det muligt at fastslå en sådan forskelsbehandling.

42. For det første er der på EU-rettens nuværende udviklingstrin ingen af de virkemidler, der udgør det fælles europæiske asylsystem, som fastsætter en selvstændig retlig status for den ansøger, med hensyn til hvem der er truffet en afgørelse om overførsel, eller en retlig særordning for den pågældende²³.

43. For så vidt angår direktiv 2013/33 har Domstolen således allerede i IPAT-dommen fastslået, at »ansøgere, der er genstand for de »procedurer, der vedrører ansøgninger om international beskyttelse«, der er indført ved Dublin III-forordningen, *åbenbart er omfattet af [dette] direktivs personelle anvendelsesområde*«²⁴, og at dette ikke foretager nogen sondring med hensyn til, om ansøgeren er genstand for en overførselsprocedure eller ej²⁵. Domstolen bemærkede, at EU-lovgiver anvender begrebet »ansøger«, der er defineret i det nævnte direktivs artikel 2, litra b), ensartet og tværgående, idet denne bestemmelse kun fastsætter »én kategori af ansøgere« om international beskyttelse, som omfatter alle tredjelandsstatsborgere og statsløse, der indgiver en ansøgning om international beskyttelse, som der endnu ikke er taget endelig stilling til²⁶. For

²³ – Jf. i denne henseende mit forslag til afgørelse The International Protection Appeals Tribunal m.fl. (C-322/19 og C-385/19, EU:C:2020:642, punkt 53).

²⁴ – IPAT-dommen (præmis 65), min fremhævelse. Jf. ligeledes samme doms præmis 61-73, navnlig præmis 67. I den nævnte dom fastslog Domstolen, at artikel 15 i direktiv 2013/33 skulle fortolkes således, at den var til hinder for en national lovgivning, hvorefter en ansøger fratages et modtagelsesforhold, nemlig adgang til arbejdsmarkedet, alene fordi der er truffet en afgørelse om overførsel af ansøgeren i medfør af Dublin III-forordningen. IPAT-dommen er støttet på de principper, som Domstolen udledte af præmis 36-50 i dommen i sagen Cimade og GISTI. I den pågældende dom fastslog Domstolen, at en medlemsstat, som har modtaget en ansøgning om international beskyttelse, også er forpligtet til at tildele en ansøger de minimumsmodtagelsesforhold, der er fastsat i Rådets direktiv 2003/9/EF af 27.1.2003 om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (EUT 2003, L 31, s. 18), som blev ophævet ved og erstattet af direktiv 2013/33, såfremt den i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18.2.2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne (EUT 2003, L 50, s. 1), som blev ophævet og erstattet af Dublin III-forordningen, har besluttet at anmode en anden medlemsstat om at overtage eller tilbagetage den pågældende.

²⁵ – Jf. IPAT-dommen (præmis 64).

²⁶ – Jf. IPAT-dommen (præmis 67) og dommen i sagen Cimade og GISTI (præmis 40).

så vidt som en afgørelse om overførsel ikke er en afgørelse, hvorved der tages endelig stilling til en ansøgning om international beskyttelse, lagde Domstolen til grund, at vedtagelsen af en sådan afgørelse derfor ikke kan bevirke, at den pågældende mister sin egenskab af »ansøger« som omhandlet i denne bestemmelse og de dertil hørende rettigheder²⁷. Det må imidlertid konstateres, at samme direktivs artikel 17, stk. 2, henviser til »ansøgere« uden sondring.

44. For det andet har direktiv 2013/33 ikke til formål at sikre, at ansøgerne integreres i værtsmedlemsstaten, men at deres væsentlige og umiddelbare behov faktisk tilgodeses med henblik på i overensstemmelse med 11. og 35. betragtning til dette direktiv at garantere overholdelsen af deres grundlæggende rettigheder.

45. I denne forbindelse fastslog Domstolen, at respekten for den menneskelige værdighed og retten til asyl, som beskyttes ved henholdsvis chartrets artikel 1 og 18, ikke kun gælder i forhold til en ansøger, som befinder sig på den medlemsstats område, som er ansvarlig for behandlingen af vedkommendes ansøgning, men også i forhold til dem, som afventer en afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig²⁸.

46. Dette ræsonnement skal udvides til at omfatte de ansøgere, som afventer deres faktiske overførsel til den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af deres ansøgning. Selve begrebet »modtagelse« kræver nemlig, at der tages hensyn til et objektivi kriterium, nemlig det sted, hvor ansøgeren befinder sig, og ikke det sæt regler, der er fastsat ved Dublin III-forordningen og den tilhørende praksis, hvoraf det følger, at datoen for overførslen og fuldbyrdelsen heraf fortsat er usikre. Domstolen fremhævede det i øvrigt meget præcist, idet den påpegede, at udelukkelsen af ansøgerne fra visse materielle modtagelsesforhold ikke kunne begrundes henset til den korte varighed af proceduren for afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig under hensyntagen til de frister for proceduren for overtagelse eller tilbagetagelse og overførsel, der er fastsat i Dublin III-forordningens artikel 21-25 og artikel 29, og den situation, hvor overførslen ikke finder sted inden for de fastsatte frister²⁹. Den foreliggende sag er en illustration heraf, for ikke alene var den maksimale frist for gennemførelsen af overførselsafgørelsen seks måneder – hvilket er en yderst lang periode, hvis en ubemidlet ansøger ikke modtager beklædningshjælp og lommepenge – men denne afgørelse blev heller aldrig fuldbyrdet.

47. Den omstændighed, at ansøgerne udelukkes fra de materielle modtagelsesforhold, fordi de ikke befinder sig »det rigtige sted« i henhold til Dublin III-forordningens kriterier for tildeling af ansvaret, vil være en tilsidesættelse af deres grundlæggende rettigheder. Objektivi set befinder disse sig i en situation svarende til situationen for de ansøgere, der opholder sig i den medlemsstat, som er ansvarlig for behandlingen af deres ansøgning, eller afventer en afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig. Deres behov er identiske, og selv om de ikke er omfattet af de forpligtelser til at samarbejde, som følger af behandlingen af deres ansøgning, skal de alligevel modtage indkvartering, kost og tøj og et kontantbeløb, der muliggør et minimum af værdighed og uafhængighed, for at kunne nyde de rettigheder, der tillægges dem ved direktiv 2013/33.

48. En sådan tilgang vil ligeledes være en tilsidesættelse af formålet med direktiv 2013/33 som udtrykt i ottende betragtning, nemlig »at sikre ligebehandling af ansøgere overalt i Unionen, [idet dette direktiv bør finde anvendelse] i alle faser af og på *alle former for procedurer, der vedrører ansøgninger om international beskyttelse*, og på alle centre og faciliteter, hvor ansøgere

²⁷ – Jf. i denne retning IPAT-dommen (præmis 64 og 68).

²⁸ – Jf. dommen i sagen Cimade og GISTI (præmis 42 og 43).

²⁹ – Jf. dommen i sagen Cimade og GISTI (præmis 44 og 45).

indkvarteres, og så længe de har ret til at forblive på medlemsstaternes område som ansøgere»³⁰. Den procedure, der iværksættes i henhold til Dublin III-forordningen for overførsel af en ansøger til den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af vedkommendes ansøgning, og for denne medlemsstats overtagelse eller tilbagetagelse af den pågældende, er i sagens natur en »procedure, der vedrører ansøgninger om international beskyttelse«³¹. Det følger endvidere af denne forordnings artikel 20, stk. 5, sammenholdt med 11. betragtning hertil, at de modtagelsesforhold, der er foreskrevet ved direktiv 2013/33, finder anvendelse på proceduren for afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, idet denne procedure først er afsluttet, når denne medlemsstat har overtaget eller tilbagetaget ansøgeren. Domstolen bekræftede dette i IPAT-dommen, idet den fastslog, at den pågældende medlemsstats forpligtelse til at indrømme ansøgeren modtagelsesforholdene »først ophører [...], når sidstnævnte endeligt overføres til den anmodede medlemsstat«³².

49. Endelig vil det for det tredje være i strid med det fælles europæiske asylsystems formål at anerkende, at værtsmedlemsstaten kan afbryde ansøgernes rettigheder og lade en betydelig del af disse være omfattet af nationale forhold, der er meget mindre gunstige end dette systems harmoniserede regler, med den begrundelse, at den ikke er den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af deres ansøgning. Det er åbenbart, at en sådan foranstaltning ikke gør det muligt at »sikre [den] kontinuitet i den beskyttelse og de rettigheder, som følger af [Dublin III-forordningen] og af [de] andre relevante retlige instrumenter på asylområdet«, som EU-lovgiver søger i denne forordnings artikel 31.

50. Henset til disse forhold er jeg følgelig af den opfattelse, at artikel 17, stk. 2, første afsnit, og artikel 17, stk. 5, i direktiv 2013/33 er til hinder for en national bestemmelse, hvorefter de ansøgere, med hensyn til hvilke der er truffet en afgørelse om overførsel til den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af deres ansøgning om international beskyttelse, behandles anderledes i form af en mindre gunstig behandling end de øvrige ansøgere.

51. Herefter skal det andet aspekt af den forelæggende rets første spørgsmål undersøges, nemlig om en medlemsstat sikrer ansøgerne en passende levestandard, der muliggør deres underhold og beskytter deres fysiske og mentale sundhed, hvis den udelukker disse fra beklædningshjælp og lommepenge til at dække køb af produkter og forbrugsartikler til anvendelse i husholdningen.

2. Rækkevidden af kravet om at sikre en passende levestandard

52. Jeg gør opmærksom på, at artikel 17, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2013/33 fastsætter princippet om, at de materielle modtagelsesforhold skal muliggøre en passende levestandard for ansøgere, som sikrer deres underhold og beskytter deres fysiske og mentale sundhed.

53. Den forelæggende ret har for at afgøre rækkevidden af og de nærmere regler for modtagelse ifølge denne bestemmelse ønsket, at Domstolen præciserer rækkevidden af kravet om at sikre en passende levestandard samt indholdet af de forpligtelser, der følger heraf for medlemsstaterne.

54. I økonomisk ret henviser termen »levestandard« til en persons eller en persongrupper økonomiske og sociale velfærd og navnlig dennes evne til at dække sine væsentlige og ikke-væsentlige behov. I forbindelse med direktiv 2013/33 henviser EU-lovgiver til både kravet

³⁰ – Min fremhævelse.

³¹ – Jf. mit forslag til afgørelse The International Protection Appeals Tribunal m.fl. (C-322/19 og C-385/19, EU:C:2020:642, punkt 67).

³² – Jf. IPAT-dommen (præmis 68).

om at sikre en »passende« levestandard og kravet om at sikre en »værdig« levestandard uden at definere rækkevidden af de to krav. Den forelæggende ret ønsker derfor oplyst, om det er muligt at drage en parallel herimellem.

55. I første række indeholder artikel 17, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2013/33 ingen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge betydningen og rækkevidden af begrebet »passende levestandard«. I overensstemmelse med fast retspraksis skal der således udledes en selvstændig og ensartet fortolkning af dette begreb, som skal søges under hensyntagen til ikke alene denne bestemmelses ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges hermed³³.

56. Det er ifølge denne metode, at Domstolen har defineret rækkevidden af kravet i artikel 20, stk. 5, i direktiv 2013/33 om at sikre en værdig levestandard som et forbud mod, at medlemsstaterne sætter ansøgeren i en situation, hvor den pågældende lider alvorlige materielle afsavn, der ikke gør det muligt for den pågældende at dække sine mest basale behov, såsom behovet for at have en bopæl, brødføde sig, klæde sig på og vaske sig, og som således vil udgøre et indgreb i personens fysiske eller mentale tilstand eller stille personen i en dårlig forfatning, der er i strid med denne værdighed³⁴. Domstolen fastslog allerede i dommen i sagen Cimade og GISTI, at en ansøger ikke kunne fratages beskyttelsen af de minimumsmodtagelsesforhold, der er fastsat i direktiv 2003/9, selv i en midlertidig periode efter indgivelsen af sin ansøgning og før sin faktiske overførsel, da dette bl.a. kan være i strid med formålet med dette direktiv og kravene i chartrets artikel 1, hvorefter den menneskelige værdighed skal respekteres og beskyttes³⁵.

57. I artikel 17, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2013/33 pålægger EU-lovgiver ikke medlemsstaterne at sikre, at de materielle modtagelsesforhold muliggør en »værdig« levestandard, men en »passende« levestandard.

58. Jeg påpeger, at medlemsstaterne skal sikre denne levestandard ved hjælp af foranstaltninger vedrørende »de materielle modtagelsesforhold«, som således udgør dens bestanddele. Disse forhold er defineret således i artikel 2, litra g), i direktiv 2013/33, at de omfatter »indkvartering, kost og tøj, der ydes i form af naturalier, kontantydelse eller værdikuponer eller en kombination af disse tre, samt lommepenge«. Selv om EU-lovgiver indrømmer medlemsstaterne en skønsmargen med hensyn til den form, hvorunder de nævnte forhold tilbydes, har denne derimod defineret indholdet præcist ved at identificere de behov, der skal dækkes. Som anvendelsen af »og« og »samt« vidner om, er de materielle modtagelsesforhold kumulative og skal betragtes som uløseligt forbundet, for så vidt som de er måden at sikre den ubemidlede ansøger en passende levestandard på. I forbindelse med dette direktivs artikel 17, stk. 2, første afsnit, opfattes retten til en passende levestandard derfor som en sammensat ret, hvis nydelse afhænger af den samtidige opfyldelse af hvert af disse forhold³⁶.

59. Medlemsstaterne kan følgelig ikke indføre en »a la carte-ordning« ved at fjerne eller unddrage sig en af disse bestanddele. I denne henseende gør jeg opmærksom på, at ordlyden af artikel 17, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2013/33 adskiller sig fra ordlyden af dette direktivs artikel 17, stk. 3,

³³ – Jf. dom af 17.11.1983, Merck (292/82, EU:C:1983:335, præmis 12), af 29.2.2024, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Efterfølgende religiøs konvertering) (C-222/22, EU:C:2024:192, præmis 25), og af 4.9.2025, Casa Județeană de Asigurări de Sănătate Mureș m.fl. (C-489/23, EU:C:2025:651, præmis 31).

³⁴ – Jf. dom af 1.8.2022, Ministero dell'Interno (Inddragelse af materielle modtagelsesforhold) (C-422/21, EU:C:2022:616, præmis 39 og 40), hvori der henvises til dom af 12.11.2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, præmis 46-48).

³⁵ – Jf. dommen i sagen Cimade og GISTI (præmis 56).

³⁶ – Jf. i denne henseende inden for folkeretten A. Eide og W.B. Eide, »Adequate Standard of Living«, i D. Moeckli et al., *International Human Rights Law*, 4. udg., Oxford University Press, Oxford, 2022, s. 187-208.

som tillader medlemsstaterne at tildele »alle eller nogle« af de nævnte forhold, når ansøgeren råder over egne midler. Det følger heraf, at medlemsstaterne i henhold til det nævnte direktivs artikel 17, stk. 2, første afsnit, ikke kan unddrage sig den forpligtelse, der påhviler dem til at sørge for ansøgerens behov for indkvartering og kost såvel som for tøj og udbetaling af lommepenge.

60. I anden række indebærer ordet »passende«, at der tildeles ydelser, som ikke er tilpasset til at sikre adgang til et sæt økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, men at sikre ansøgerens underhold og beskyttelse af sin fysiske og mentale sundhed. I artikel 17, stk. 3, i direktiv 2013/33 henviser EU-lovgiver desuden udtrykkeligt til de tilstrækkelige midler til at opretholde »en levestandard, som [ansøgerens] sundhed kræver, og til at sikre [ansøgerens] underhold«³⁷. Dette indebærer tildeling af ydelser, hvis indhold tilpasses efter ansøgerens individuelle situation i et givet samfund og på et givet tidspunkt³⁸. Ordlyden af dette direktivs artikel 17, stk. 5, er i denne henseende særligt opklarende, idet den til dette formål kræver, at størrelsen af kontantydelse eller værdikuponer, der tildeles i henhold til de materielle modtagelsesforhold, fastlægges »på grundlag af det eller de niveauer, som den pågældende medlemsstat har fastlagt«. Selv om beklædningshjælp ydes i form af naturalier, er det derimod min opfattelse, at denne skal gøre det muligt for ansøgeren af forsyne sig med tøj og sko af et rimelig anstændigt udseende, der passer til vedkommendes køn og alder, til årstiden og i en tilstrækkelig mængde.

61. Henset til disse eksempler på ordlyd rækker kravet om at sikre en passende levestandard som omhandlet i artikel 17, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2013/33, om end den dækker ansøgerens basale behov, således ud over retten til den blotte overlevelse. Ansøgeren skal kunne leve et værdigt liv med adgang til ressourcer, der er tilstrækkelige og passende til at opfylde den pågældendes behov for indkvartering, kost, tøj og hygiejne og for et mindstemål af uafhængighed i et givet samfund og på et givet tidspunkt³⁹.

62. Den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, bestyrker den fortolkning, hvorefter dette krav har en meget større materiel rækkevidde end kravet om opretholdelse af en værdig levestandard.

63. Kravet om at sikre en passende levestandard optræder nemlig i sammenhæng med *tildelingen af de materielle modtagelsesforhold*, for hvilken de nærmere bestemmelser er defineret i artikel 17 i direktiv 2013/33, mens kravet om sikring af en værdig levestandard indgår i sammenhæng med *indskrænkning eller endda inddragelse af disse forhold*, der er fastsat i direktivets artikel 20⁴⁰. Sidstnævnte krav udgør derfor en undtagelse, som kun finder anvendelse i situationer, der er kendetegnet ved ansøgerens misbrug af rettigheder eller retsstridige adfærd. Med kravet om at sikre ansøgerens integritet og værdighed, selv om alle eller nogle af de materielle modtagelsesforhold inddrages, har EU-lovgiver indført et minimumsniveau, som medlemsstaterne ikke må gå under.

³⁷ – Min fremhævelse.

³⁸ – Jf. om dette emne R.K.M. Smith, *International Human Rights Law*, 10. udg., Oxford University Press, Oxford, 2022, navnlig kapitel 16 med overskriften »The right to an adequate standard of living«, s. 307-321, punkt 16.1.2, samt A. Eide og W.B. Eide, »Article 25«, i G. Alfredsson og A. Eide, *The Universal Declaration of Human Rights: a Common Standard of Achievement*, Kluwer Law International, Haag, 2023, s. 523-550.

³⁹ – Jf. A. Eide og W.B. Eide, »Adequate Standard of Living«, nævnt ovenfor, navnlig punkt 2. Jf. ligeledes A. Trebilcock, »La notion de droit à un niveau de vie suffisant«, i J.-M. Thouvenin og A. Trebilcock, *Le droit international social: Droits Économiques, Sociaux et Culturels*, s. 1664-1680, navnlig punkt 19.

⁴⁰ – Jf. ligeledes 11. og 35. betragtning til direktiv 2013/33.

64. Derimod udgør kravet om at sikre en passende levestandard som omhandlet i artikel 17, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2013/33 standarden og har nødvendigvis en større materiel rækkevidde. Herom vidner dom af 27. februar 2014, *Saciri m.fl.*⁴¹, hvori Domstolen krævede, at niveauet for de materielle modtagelsesforhold, navnlig kontantydelsesbeløbet i denne forbindelse, var tilstrækkeligt til at muliggøre en »værdig levestandard, som sikrer« asylansøgnernes sundhed og midlerne til deres underhold.

65. Endelig vil det være i åbenbar strid med EU-lovgivers mål at inddrage de ydelser blandt de materielle modtagelsesforhold, der er omhandlet i artikel 17, stk. 2, i direktiv 2013/33, som er beregnet til at dække ansøgerens behov for tøj og produkter og forbrugsartikler til anvendelse i husholdningen.

66. For så vidt angår beklædningshjælpen er det anerkendt, at klæder er en forudsætning for at nyde menneskerettighederne i det hele taget⁴². Jeg påpeger, at behovet for tøj efter Domstolens opfattelse er et »basalt« behov på niveau med behovet for indkvartering og kost, for så vidt som det bidrager til respekten for den menneskelige værdighed. Den omstændighed at være klædt i laset og snavset tøj er i øvrigt det synligste og tydeligste tegn på afsavn. Tøj på kroppen bidrager ikke alene til beskyttelsen af den mentale sundhed, men tillige og indlysende til opretholdelsen af den pågældendes fysiske sundhed, eftersom passende beklædning beskytter kroppen mod kulde, regn, blæst osv. Beklædning er også vejen til at sikre den effektive virkning af de rettigheder, der tillægges ansøgeren til f.eks. at færdes, følge en erhvervsuddannelse eller få adgang til arbejdsmarkedet.

67. Med hensyn til lommepenge udgør denne kontantydelse ligeledes et væsentligt element blandt de materielle modtagelsesforhold, for så vidt som den, hvilket Kommissionen gentagne gange fremhævede i retsmødet, gør det muligt for ansøgeren at opnå et mindstemål af uafhængighed. Denne ydelse, som ansøgeren frit kan råde over, og hvis størrelse afhænger af hver medlemsstat, skal sætte vedkommende i stand til at købe almindelige basale forbrugsartikler såsom hygiejneprodukter eller billetter til offentlig transport. Ifølge Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA)⁴³ har denne ydelse flere formål, hvoraf det første er at sikre ansøgeren et minimumsniveau af fysisk underhold ud over de basale behov i form af indkvartering, kost og tøj, det andet at sikre vedkommende et minimumsniveau af mulighed for deltagelse i sin værtsmedlemsstats sociokulturelle liv og det tredje at gøre det muligt for den pågældende at opnå en vis økonomisk uafhængighed⁴⁴. Jeg tilføjer, at denne ydelse ligeledes sætter ansøgerne i stand til at opfylde den pligt til at samarbejde, der påhviler dem i forbindelse med proceduren for behandling af deres ansøgning om international beskyttelse, idet de kan møde frem, når de bliver indkaldt til møder og samtaler, og at den ligeledes sikrer, at de kan udnytte de rettigheder, der er tillagt dem, såsom adgang til erhvervsuddannelse eller sundhedsydelser.

68. I denne henseende gør jeg opmærksom på, at det ifølge folkeretten anerkendes, at retten til en passende levestandard – som også udtrykkes som retten til en »tilstrækkelig levelfod« – kræver, at enhver kan få adgang til ikke alene en tilstrækkelig kost, tilstrækkelig indkvartering og tilstrækkelig beklædning samt lægehjælp og nødvendig social bistand, men også til andre økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, der er nødvendige i et givet samfund på et givet

⁴¹ – C-79/13, EU:C:2014:103, præmis 40.

⁴² – Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der findes en ret til passende beklædning, jf. L.G. Graham, »Reasserting the Right to Adequate Clothing in International Human Rights Law«, *Human Rights Law Review*, bind 24, nr. 1, 2024.

⁴³ – Den Europæiske Unions Asylagentur (EUAA) erstattede Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO).

⁴⁴ – EASO, *Guide sur les conditions d'accueil: normes opérationnelles et indicateurs*, september 2016, s. 33.

tidspunkt, såsom retten til uddannelse eller retten til et arbejde⁴⁵. Sådanne goder og tjenesteydelser skal være til rådighed i en tilstrækkelig mængde og kvalitet, der er tilpasset modtagerens køn og alder og er kulturelt passende. Selv om der er en vis uenighed om den præcise rækkevidde af denne rettighed, anerkendes det derfor, at denne ret er knyttet til udøvelsen af andre rettigheder, hvoraf nogle er mindre bindende end andre, og er baseret på retten til menneskelig værdighed⁴⁶. Rent økonomisk udtrykker Verdensbanken det således, at en passende levestandard indebærer en tilværelse, der ligger over det pågældende samfunds fattigdomsgrænse. Ifølge Verdensbanken kræver sikringen af en passende levestandard, at to typer udgifter kan dækkes, nemlig de nødvendige udgifter til kost og helt basale goder og de yderligere udgifter, som afspejler omkostningen ved at deltage i dagliglivet i samfundet, og som varierer fra land til land⁴⁷.

69. Det følger af samtlige disse forhold, at kravet om sikring af en passende levestandard som omhandlet i artikel 17, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2013/33 derfor er til hinder for, at en medlemsstat fratager en ansøger de ydelser, der er beregnet til at dække vedkommendes behov for tøj og produkter og forbrugsartikler til anvendelse i husholdningen.

70. En national bestemmelse som den i hovedsagen omhandlede forekommer mig desto mere problematisk, som den bygger på en automatisk udelukkelse fra disse ydelser.

71. Jeg minder i denne henseende om, at artikel 17, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2013/33 hviler på en principiel tildeling af lommepenge og ydelser, der er beregnet til at dække ansøgernes behov for indkvartering, kost og tøj. Denne principielle tildeling er så meget desto mere påkrævet, som ansøgeren er ubemidlet og ikke uden videre kan få adgang til arbejdsmarkedet for derigennem at kunne sørge for sine egne behov og således sikre sig selv en passende levestandard. Værtsmedlemsstaten kan kun inddrage alle eller nogle af disse materielle modtagelsesforhold, såfremt ansøgeren råder over egne midler, jf. dette direktivs artikel 17, stk. 3, eller vedkommende har misbrugt modtagelsessystemet eller er blevet sanktioneret for alvorlige overtrædelser af de bestemmelser, der er fastlagt for indkvarteringscentre, samt i tilfælde af grov voldelig adfærd som omhandlet i dette direktivs artikel 20, stk. 1-4.

72. En retlig ordning som den i hovedsagen omhandlede er imidlertid baseret på det modsatte princip af det princip, som danner grundlag for artikel 17, stk. 2, første afsnit, i direktiv 2013/33, eftersom den fastsætter en principiel udelukkelse af de ydelser, der er beregnet til at dække ansøgerens behov for tøj og produkter og forbrugsartikler til anvendelse i husholdningen. Det fremgik i retsmødet, at den administrative afgørelse om udelukkelsen fra disse ydelser sker automatisk, når en overførselsafgørelse er truffet, og iværksættes uden hensyntagen til ansøgerens individuelle situation. Denne nødsages således til at indgive en ansøgning til den kompetente nationale myndighed, hvorved den pågældende kun kan anmode om at få beklædningshjælpen tilkendt igen, hvis vedkommende kan godtgøre særlige omstændigheder⁴⁸. I

⁴⁵ – Denne ret er navnlig fastsat i artikel 25, stk. 1, i Verdenserklæringen om Menneskerettighederne, som blev vedtaget af FN's Generalforsamling den 10.12.1948, og hvori det hedder, at »[e]nhver har ret til en sådan levestandard, som er tilstrækkelig til hans og hans families sundhed og velvære, herunder til føde, klæder, bolig og lægehjælp og de nødvendige sociale goder og ret til tryghed i tilfælde af arbejdsløshed, sygdom, uarbejdsdygtighed, enkestand, alderdom eller andet tab af fortjenstmulighed under omstændigheder, der ikke er selvforskyldte« (jf. A. Eide og W.B. Eide, »Article 25«, op.cit., navnlig s. 531 og 532). Denne ret er ligeledes fastsat i artikel 11 i den internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, som blev vedtaget af FN's Generalforsamling den 16.12.1966 og trådte i kraft den 3.1.1976, hvori det i stk. 1 hedder, at »[d]e i denne konvention deltagende stater anerkender ethvert menneskes ret til en levestandard, som er tilstrækkelig for vedkommende selv og vedkommendes familie, herunder passende ernæring, beklædning og bolig og til fortsat forbedring af vedkommendes levevilkår«.

⁴⁶ – Jf. A. Trebilcock, nævnt ovenfor, navnlig punkt 14, 20 og 21, og R.K.M. Smith, nævnt ovenfor, navnlig punkt 16.1.

⁴⁷ – Jf. A. Eide og W.B. Eide, »Adequate Standard of Living«, op.cit, navnlig punkt 2.

⁴⁸ – Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at ansøgeren blev »hørt« i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

den foreliggende sag er det min opfattelse, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget uden forudgående individuel undersøgelse af FB's behov og de konsekvenser, som udelukkelsen fra beklædningshjælpen og lommepengene ville få hans fortsatte ophold på nationalt område.

73. På baggrund af samtlige disse betragtninger er det min opfattelse, at artikel 17, stk. 2, første afsnit, og artikel 17, stk. 5, i direktiv 2013/33 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvorved en ansøger automatisk fratages de ydelser, der er beregnet til at dække vedkommendes behov for tøj og produkter og forbrugsartikler til anvendelse i husholdningen, alene med den begrundelse, at der er truffet en afgørelse om overførsel af den pågældende i henhold til Dublin III-forordningen.

C. Indskrænkning eller inddragelse af de materielle modtagelsesforhold som følge af indgivelsen af en fornyet ansøgning (det andet spørgsmål)

74. Den forelæggende ret har forelagt sit andet præjudicielle spørgsmål med henblik på den situation, hvor den i hovedsagen omhandlede retlige ordning ikke opfylder kravet om at sikre en passende levestandard som omhandlet i artikel 17, stk. 2, første afsnit, og artikel 17, stk. 5, i direktiv 2013/33.

75. Den forelæggende ret ønsker med dette spørgsmåls tre underspørgsmål afgjort, om en ordning som den i hovedsagen omhandlede kan begrundes med støtte i artikel 20, stk. 1, første afsnit, litra c), i direktiv 2013/33, hvorefter værtsmedlemsstaten kan indskrænke nydelsen af de materielle modtagelsesforhold, når ansøgeren har indgivet en fornyet ansøgning som defineret i artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32. Ifølge den forelæggende ret kunne den i Tyskland indgive ansøgning om international beskyttelse nemlig udgøre en »forny et ansøgning« i sidstnævnte bestemmelses forstand. Hverken den ene eller den anden af disse bestemmelser indeholder dog nogen oplysning om, hvorvidt der også er tale om en forny et ansøgning, når der er flere medlemsstater involveret. Endvidere ønsker den nævnte ret oplyst, om en sådan ordning opfylder de garantier, der udtrykkeligt er fastsat i det nævnte direktivs artikel 20, stk. 5 og 6, navnlig garantien for respekten for den menneskelige værdighed.

76. Det skal indledningsvis påpeges, at disse spørgsmål blev forelagt Domstolen, før denne tilvejebragte væsentlige opklaringer af begrebet »forny et ansøgning« i dommen i sagen Khan Yunis og Baabda, som jeg henviser til.

77. I denne dom bekræftede Domstolen nærmere bestemt, at begrebet »forny et ansøgning« som defineret i artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32 omfatter den situation, hvori en ansøger indgiver en ny ansøgning, efter at en anden medlemsstat allerede har truffet en afgørelse om en tidligere ansøgning fra samme ansøger⁴⁹. Domstolen sørgede imidlertid for at præcisere, at den første medlemsstat, hvortil ansøgeren har indgivet sin ansøgning, skal have afsagt en »endelig afgørelse« om denne ansøgning som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra e)⁵⁰.

⁴⁹ – Jf. dommen i sagen Khan Yunis og Baabda (præmis 53).

⁵⁰ – Jf. dommen i sagen Khan Yunis og Baabda (præmis 74). Begrebet »endelig afgørelse« er i artikel 2, litra e), i direktiv 2013/32 defineret som »en afgørelse om, hvorvidt en tredjelandsstatsborger eller statsløs kan indrømmes flygtningestatus eller subsidær beskyttelsesstatus i henhold til [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9)], og for hvilken der ikke findes flere retsmidler i henhold til kapitel V i [direktiv 2013/32]«.

78. Det følger imidlertid af de oplysninger, der fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den nye ansøgning, som FB indgav den 6. september 2021 i Tyskland, ikke kan kvalificeres som en »forny et ansøgning« som omhandlet i artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32 og derfor gør artikel 20, stk. 1, første afsnit, litra c), i direktiv 2013/33 uanvendelig. Alle deltagerne i retsmødet var således enige om, at den nævnte ansøgning blev indgivet før vedtagelsen af en endelig afgørelse om den ansøgning, som han tidligere havde indgivet den 6. august 2021 i Rumænien og siden trukket implicit tilbage.

79. En frist på fire uger var klart for kort til at sætte de rumænske myndigheder i stand til at foretage en fuldstændig undersøgelse af denne første ansøgning og dermed afgøre, om FB opfyldte betingelserne for at få tilkendt flygtningestatus eller subsidær beskyttelsesstatus.

80. Endvidere blev afgørelsen om afvisning fra behandling af den ansøgning, som FB indgav i Tyskland, truffet før udløbet af den frist på ni måneder, som medlemsstaterne i artikel 28, stk. 2, i direktiv 2013/32 opfordres til at fastsætte, inden de behandler en ny ansøgning som en forny et ansøgning i tilfælde af en implicit tilbagetrækning af førstnævnte.

81. Endelig forstår jeg, at Tyskland i henhold til artikel 20, stk. 5, og artikel 23, stk. 1, i Dublin III-forordningen har anmodet Rumænien om at påtage sig ansvaret og tilbagetage FB på grundlag af denne forordnings artikel 18, stk. 1, litra c), med den begrundelse, at FB havde indgivet en ny ansøgning til de tyske myndigheder efter implicit at have trukket den ansøgning tilbage, som han tidligere havde indgivet til de rumænske myndigheder. Rumænien accepterede ganske vist at tilbagetage den pågældende på grundlag af denne artikel. Dette grundlag forudsætter imidlertid efter min opfattelse, at der ikke blev givet afslag på den første ansøgning, og at en endelig afgørelse følger ikke er truffet⁵¹.

82. Under disse omstændigheder foreslår jeg, at Domstolen fastslår, at artikel 2, litra q), i direktiv 2013/32, hvortil der henvises i artikel 20, stk. 1, første afsnit, litra c), i direktiv 2013/33, skal fortolkes således, at begrebet »forny et ansøgning« ikke omfatter den situation, hvori en ansøger indgiver en ny ansøgning i en medlemsstat, inden en anden medlemsstat har truffet en endelig afgørelse om den ansøgning, som vedkommende har indgivet tidligere.

V. Forslag til afgørelse

83. På baggrund af samtlige ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Bundessozialgericht (forbundsdomstol i socialretlige sager, Tyskland) har forelagt, således:

»1) Artikel 17, stk. 2, første afsnit, og artikel 17, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse

skal fortolkes således, at

⁵¹ – I overensstemmelse med bestemmelserne i Dublin III-forordningens artikel 18, stk. 2, andet afsnit, tilkommer det i denne situation den anmodede medlemsstat at sørge for, at »ansøgeren har ret til at anmode om, at behandlingen af vedkommendes ansøgning afsluttes, eller til at indgive en ny ansøgning om international beskyttelse, som ikke skal behandles som en forny et ansøgning« (min fremhævelse).

disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvorved en ansøger om international beskyttelse automatisk fratages de ydelser, der er beregnet til at dække vedkommendes behov for tøj og produkter og forbrugsartikler til anvendelse i husholdningen, alene med den begrundelse, at der er truffet en afgørelse om overførsel af den pågældende i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne.

- 2) Artikel 2, litra q), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse, hvortil der henvises i artikel 20, stk. 1, første afsnit, litra c), i direktiv 2013/33,

skal fortolkes således, at

begrebet »forny et ansøgning« ikke omfatter den situation, hvori en ansøger indgiver en ny ansøgning i en medlemsstat, inden en anden medlemsstat har truffet en endelig afgørelse om den ansøgning, som vedkommende har indgivet tidligere.«