

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Gravenhage, nevenzittingsplaats
Arnhem, van 11 november 2010 in zaak nr. 10/1486 in het geding tussen:

de vreemdeling

en

het Centraal Orgaan opvang asielzoekers.

1. Procesverloop

Bij besluit van 23 december 2009 heeft het COa een verzoek van de vreemdeling om haar op de voet van de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (hierna: de Rva 2005) ter dekking van medische kosten verstrekkingen te verlenen, afgewezen. Dit besluit is aangehecht.

Bij uitspraak van 11 november 2010, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het daartegen door de vreemdeling ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de vreemdeling bij brief, bij de Raad van State binnengekomen op 2 december 2010, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Het COa heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 mei 2012, waar de vreemdeling, bijgestaan door mr. J.J. Wedemeijer, advocaat te Alkmaar, en het COa, vertegenwoordigd door mr. G. Turksema, werkzaam bij het COa, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Op het hoger beroep is de Vreemdelingenwet 2000 (hierna: de Vw 2000), de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (hierna: de Wet COa), het Vreemdelingenbesluit 2000 (hierna: het Vb 2000) en de Rva 2005 van toepassing, zoals die luiden tot 1 juli 2010.

2.2. In de eerste en tweede grief klaagt de vreemdeling dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat, samengevat weergegeven, het niet in strijd is met Richtlijn 2003/9/EG van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (PB 2003 L 31; hierna: de Opvangrichtlijn) om in dit geval de medische kosten niet op de voet van de Rva 2005 te vergoeden. Daartoe voert de vreemdeling aan dat, samengevat weergegeven, zij niet wist dat zij, door geen gebruik te maken van de tijdelijke noodvoorziening (hierna: TNV), niet viel onder de door het COa afgesloten collectieve ziektekostenverzekering voor alle bewoners van de TNV. Volgens de vreemdeling is het door het COa gevoerde beleid in strijd met artikel 13 van de Opvangrichtlijn en maakt het COa aldus een ongerechtvaardigd onderscheid tussen vreemdelingen die in een TNV verblijven en vreemdelingen die dat niet doen.

2.2.1. Volgens artikel 2, aanhef en onder b, van de Opvangrichtlijn, wordt onder 'asielverzoek' verstaan een door een onderdaan van een derde land of een staatloze ingediend verzoek dat kan worden opgevat als een verzoek om internationale bescherming door een lidstaat uit hoofde van het Verdrag van Genève. Elk verzoek om internationale bescherming wordt als een asielverzoek beschouwd, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk om een andere

vorm van bescherming vraagt waarom afzonderlijk kan worden verzocht.

Volgens dat artikel, aanhef en onder c, wordt onder 'asielzoeker' verstaan een onderdaan van een derde land die een asielverzoek heeft ingediend waarover nog geen definitief besluit is genomen.

Volgens dat artikel, aanhef en onder j, wordt onder 'materiële opvangvoorzieningen' verstaan huisvesting, voedsel en kleding, die in natura of in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen worden verstrekt, alsmede een dagvergoeding.

Volgens artikel 3, eerste lid, voor zover thans van belang, is deze richtlijn van toepassing op alle onderdanen van derde landen, die een asielverzoek aan de grens of op het grondgebied van een lidstaat indienen voor zover zij als asielzoeker op het grondgebied mogen verblijven.

Volgens artikel 7, vierde lid, voor zover thans van belang, mogen lidstaten de toekenning van materiële opvangvoorzieningen afhankelijk stellen van het daadwerkelijk verblijf van de asielzoekers op een door de lidstaten te bepalen specifieke locatie.

Volgens artikel 13, eerste lid, zorgen de lidstaten ervoor dat voor asielzoekers materiële opvangvoorzieningen beschikbaar zijn wanneer zij hun asielverzoek indienen.

Volgens dat artikel, tweede lid, voor zover thans van belang, zorgen de lidstaten voor materiële voorzieningen voor asielzoekers met het oog op een levensstandaard die voldoende is om hun gezondheid te verzekeren en bestaansmiddelen te waarborgen.

Ingevolge artikel 8, aanhef en onder f, van de Vw 2000, voor zover thans van belang, heeft de vreemdeling in Nederland uitsluitend rechtmatig verblijf in afwachting van de beslissing op een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning, bedoeld in artikel 28, terwijl bij of krachtens deze wet dan wel op grond van een rechterlijke beslissing uitzetting van de aanvrager achterwege dient te blijven totdat op de aanvraag is beslist.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wet COa is het COa onder meer belast met de materiële en immateriële opvang van asielzoekers.

Ingevolge artikel 12 kan de minister van Justitie (thans: de minister voor Immigratie, Integratie en Asiel) regels stellen met betrekking tot verstrekkingen aan asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen, als bedoeld in artikel 3.

De Rva 2005 strekt ter uitvoering van artikel 12 van de Wet COa.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder c, van de Rva 2005 wordt voor de toepassing van deze regeling onder 'asielaanvraag' verstaan een aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 van de Vw 2000.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder d, wordt voor de toepassing van deze regeling onder 'asielzoeker' verstaan een vreemdeling wiens vrijheid niet rehtens is ontnomen, door wie of ten behoeve van wie een asielaanvraag is ingediend die niet binnen 48 procesuren, bedoeld in artikel 1.1, onder f, van het Vb 2000, is afgewezen.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, draagt het COa zorg voor de centrale opvang van asielzoekers door erin te voorzien dat hen opvang wordt geboden in een opvangvoorziening.

Ingevolge artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, is de asielzoeker als bedoeld in artikel 1, eerste lid, aanhef en onder d, van deze regeling aangewezen als categorie asielzoekers aan wie opvang wordt geboden.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, aanhef en onder e, omvat de opvang in een opvangvoorziening in elk geval de dekking van de kosten van medische verstrekkingen overeenkomstig een daartoe te treffen ziektekostenregeling.

Ingevolge artikel 13, eerste lid, vinden de verstrekkingen, bedoeld in artikel 9, eerste lid, onderdeel b tot en met g, niet plaats indien de bewoner van de opvangvoorziening geen gebruik maakt van het in de desbetreffende voorziening geboden onderdak.

2.2.2. In het besluit van 23 december 2009 heeft het COa vermeld dat, samengevat weergegeven en voor zover thans van belang, de vreemdeling zich op 18 april 2008 heeft gemeld bij het Aanmeldcentrum in Ter Apel en te kennen heeft gegeven een asielaanvraag te willen indienen. Door de Aanmeldunit van de Vreemdelingenpolitie is met de vreemdeling een afspraak gemaakt voor het indienen van de asielaanvraag en is zij gewezen op de mogelijkheid van – niet gereguleerde – opvang in de door het COa gefaciliteerde TNV. Op dat moment viel de vreemdeling volgens het COa niet onder het bereik van de Rva 2005, en omdat de vreemdeling bij haar echtgenoot verbleef en geen gebruik maakte van de TNV, komt zij volgens het COa niet in aanmerking voor verstrekkingen krachtens de Rva 2005 ter dekking van medische kosten die zij maakte na 18 april 2008 en voordat zij haar asielaanvraag formeel had ingediend.

2.2.3. In de uitspraak van 4 oktober 2011 in zaak nr. 201102760/1/V3 (www.raadvanstate.nl) heeft de Afdeling overwogen dat een door een onderdaan van een derde land of een staatloze in persoon ten overstaan van de autoriteiten kenbaar gemaakte wens om hem internationale bescherming te verlenen als een asielverzoek, als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder b, van de Opvangrichtlijn, moet worden aangemerkt. Op het moment dat bedoelde wens aldus kenbaar is gemaakt, is deze persoon een asielzoeker, als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder c, van deze richtlijn, en moet hij worden geacht rechtmatig verblijf, als bedoeld in artikel 8, aanhef en onder f, van de Vw 2000, te hebben verkregen.

2.2.4. Uit het vorengaande volgt dat de vreemdeling, die een onderdaan is van een derde land en zich op 18 april 2008 heeft gemeld bij het Aanmeldcentrum in Ter Apel en te kennen gaf een asielaanvraag te willen indienen, een asielverzoek heeft gedaan als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder b, van de Opvangrichtlijn, en dat de vreemdeling aldus een asielzoeker is geworden, als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder c, van deze richtlijn. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 22 september 2010 in zaak nr. 200906855/1/V1; www.raadvanstate.nl) heeft de wetgever de bewoordingen 'mogen verblijven' in artikel 3, eerste lid, van de Opvangrichtlijn mogen opvatten als het hebben van rechtmatig verblijf, als bedoeld in artikel 8 van de Vw 2000. Nu de vreemdeling heeft verzocht om haar internationale bescherming te verlenen, moet zij worden geacht daarmee rechtmatig verblijf, als bedoeld in artikel 8, aanhef en onder f, van

de Vw 2000, te hebben verkregen en valt zij onder de werkingssfeer van de Opvangrichtlijn.

2.2.5. Onder deze omstandigheden zal hierna worden nagegaan in hoeverre de vreemdeling een geslaagd beroep kan doen op de Opvangrichtlijn. De Afdeling ziet zich aldus geplaagd voor de vraag of de nationale wetgever artikel 13, eerste en tweede lid, van de Opvangrichtlijn op juiste wijze heeft geïmplementeerd. Daarbij moet, zoals de Afdeling op grond van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (thans: het Hof van Justitie van de Europese Unie) eerder heeft overwogen (onder meer uitspraak van 31 maart 2000 in zaak nr. E01.97.0179; AB 2000/302), alvorens wordt toegekomen aan de vraag of een artikel van een richtlijn rechtstreekse werking heeft, worden nagegaan of het van toepassing zijnde nationale recht richtlijnconform kan worden geïnterpreteerd.

2.2.6. Uit de transponeringstabel behorend bij de toelichting op de Rva 2005 (Stcrt. 2005, 24, p. 17) kan worden afgeleid dat artikel 13, eerste en tweede lid, van de Opvangrichtlijn is geïmplementeerd in, voor zover thans van belang, artikel 3, eerste en tweede lid, en artikel 9, eerste lid, van de Rva 2005. In de toelichting op artikel 9, eerste lid, van de Rva 2005 is, voor zover thans van belang, vermeld:

"In artikel 9 is beschreven waaruit de opvang die aan de bewoners van een voorziening wordt geboden bestaat. In het eerste lid is een zevental verstrekkingen genoemd die in de opvangvoorzieningen geboden moet worden en die geacht worden in elk geval de minimale bestaansvoorwaarden te bevatten (vgl. de definitie in artikel 2, aanhef en onder j, en artikel 13, eerste en tweede lid, van de Opvangrichtlijn). De verstrekkingen genoemd in artikel 9 van deze regeling bevatten meer dan de 'materiële opvangvoorzieningen' als genoemd in artikel 2, aanhef en onder j, van die richtlijn."

Artikel 13, tweede lid, van de Opvangrichtlijn is aldus op juiste wijze in de nationale regelgeving geïmplementeerd.

2.2.7. Volgens artikel 13, eerste lid, van de Opvangrichtlijn moeten de materiële voorzieningen echter beschikbaar zijn wanneer asielzoekers hun asielverzoek indienen. Zoals in 2.2.4 is overwogen, was vanaf het moment dat de vreemdeling zich op 18 april 2008 heeft gemeld bij het Aanmeldcentrum in Ter Apel en te kennen gaf een asielaanvraag te willen indienen, sprake van een asielverzoek, als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder b, van de Opvangrichtlijn, en is zij aldus een asielzoeker geworden, als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder c, van deze richtlijn. Volgens artikel 13, eerste lid, van de Opvangrichtlijn moeten de materiële opvangvoorzieningen vanaf dat moment beschikbaar zijn.

Uit voormelde transponeringstabel kan tevens worden afgeleid dat artikel 2, aanhef en onder c, van de Opvangrichtlijn is geïmplementeerd in artikel 1, aanhef en onder d, van de Rva 2005. Gelet hierop moet aan artikel 1, aanhef en onder d, van de Rva 2005 dezelfde uitleg worden gegeven als die de Afdeling in voormelde uitspraak van 4 oktober 2011 heeft gegeven aan artikel 2, aanhef en onder c, van de Opvangrichtlijn. Mede in aanmerking genomen dat artikel 1, aanhef en onder d, gelezen in samenhang

met dat artikel, aanhef en onder c, van de Rva 2005 op zichzelf genomen er niet toe dwingt dat deze bepaling slechts van toepassing kan zijn indien de aanvraag op de wettelijk voorgeschreven wijze is ingediend, bestaat in het licht van voorgaand oordeel aanleiding voor een richtlijnconforme uitleg van deze bepaling in die zin dat een vreemdeling die in afwachting is van de formele indiening van een asielaanvraag geacht moet worden eveneens binnen de reikwijdte van die bepaling te vallen.

Gezien het vorenstaande diende de vreemdeling vanaf het moment dat zij te kennen gaf een asielaanvraag te willen indienen, te worden aangemerkt als asielzoeker, als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder d, van de Rva 2005. De rechtbank en het COa hebben dit niet onderkend. De klacht is in zoverre terecht voorgedragen, maar de grieven kunnen niet leiden tot vernietiging van de aangevallen uitspraak.

2.2.8. Zoals het COa ter zitting bij de Afdeling heeft toegelicht, bood het tot 1 juli 2010 de mogelijkheid aan vreemdelingen die zich meldden bij de bevoegde autoriteiten en kenbaar maakten een asielverzoek te willen indienen, om te verblijven in een TNV totdat zij hun asielverzoek formeel hadden ingediend. Opvang in een TNV bestond onder meer uit een collectieve ziektekostenverzekering.

Met het aanbieden van een TNV is de vreemdeling de collectieve ziektekostenverzekering aangeboden waar zij ingevolge artikel 9, eerste lid, aanhef en onder e, van de Rva 2005 aanspraak op had. Gelet op het bepaalde in artikel 13, eerste lid, van de Rva 2005, waarin artikel 7, vierde lid, van de Opvangrichtlijn is geïmplementeerd, mag het COa de verstrekkingen afhankelijk stellen van daadwerkelijk verblijf in de desbetreffende opvangvoorziening. Het is derhalve niet in strijd met de Rva 2005, dan wel de Opvangrichtlijn, dat een vreemdeling die het aanbod om te verblijven in een als onderdeel van een TNV geboden opvangvoorziening afslaat, daardoor evenmin in aanmerking komt voor dekking van medische kosten gedurende die opvang. Gelet hierop komt de weigering van de door het COa geboden TNV voor rekening en risico van de vreemdeling. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat het COa aldus een ongerechtvaardigd onderscheid maakt tussen enerzijds vreemdelingen die gebruikmaken van een TNV, en anderzijds vreemdelingen die dat niet doen.

De rechtbank heeft derhalve terecht, zij het op andere gronden, overwogen dat de weigering van het COa om de medische kosten van de vreemdeling te vergoeden, niet in strijd is met de Opvangrichtlijn. De grieven falen.

2.3. Hetgeen als derde grief is aangevoerd en aan artikel 85, eerste en tweede lid, van de Vw 2000 voldoet, kan niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak leiden. Omdat het aangevoerde geen vragen opwerpt die in het belang van de rechtseenheid, de rechtsontwikkeling of de rechtsbescherming in algemene zin beantwoording behoeven, wordt, gelet op artikel 91, tweede lid, van de Vw 2000, met dat oordeel volstaan.

2.4. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust.

2.5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. H.G. Lubberdink, voorzitter, en
mr. G. van der Wiel en mr. N. Verheij, leden, in tegenwoordigheid van
mr. C.A.M. Lustberg, ambtenaar van staat.

w.g. Lubberdink
voorzitter

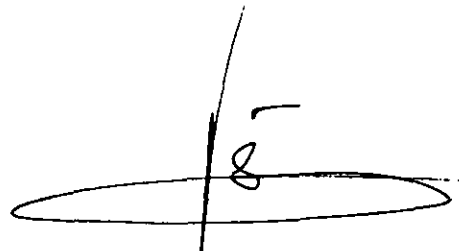
w.g. Lustberg
ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 juli 2012

587.

Verzonden: 16 juli 2012

Voor eensluidend afschrift,
de secretaris van de Raad van State,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'V' and 'S' intertwined, with a horizontal line across the middle.

mr. H.H.C. Visser