

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

6 september 2017 (*)

Inhoud

- I. Bestreden besluit: context, ontstaansgeschiedenis en inhoud
 - A. Context van het bestreden besluit
 - B. Ontstaansgeschiedenis van het bestreden besluit
 - C. Inhoud van het bestreden besluit
- II. Procedure bij het Hof en conclusies van partijen
- III. Beroepen
 - A. Overzicht van de middelen
 - B. Voorafgaande opmerking
 - C. Middelen inzake de ongeschiktheid van artikel 78, lid 3, VWEU om als rechtsgrondslag voor het bestreden besluit te dienen
 - 1. Tweede middel van de Slowaakse Republiek en eerste middel van Hongarije, ontleend aan het wetgevende karakter van het bestreden besluit
 - a) Argumenten van partijen
 - b) Beoordeling door het Hof
 - 2. Eerste onderdeel van het vijfde middel van de Slowaakse Republiek en tweede middel van Hongarije, ontleend aan het niet-voorlopige karakter van het bestreden besluit en aan de overdreven lange toepassingsduur van dit besluit
 - a) Argumenten van partijen
 - b) Beoordeling door het Hof
 - 3. Tweede onderdeel van het vijfde middel van de Slowaakse Republiek, ontleend aan het feit dat het bestreden besluit niet voldoet aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 78, lid 3, VWEU
 - a) Argumenten van partijen
 - b) Beoordeling door het Hof
 - D. Middelen inzake de regelmatigheid van de procedure van vaststelling van het bestreden besluit die zijn ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften
 - 1. Eerste middel van de Slowaakse Republiek en zevende middel van Hongarije, ontleend aan schending van artikel 68 VWEU
 - a) Argumenten van partijen
 - b) Beoordeling door het Hof
 - 2. Derde onderdeel van het derde middel en eerste onderdeel van het vierde middel van de Slowaakse Republiek en vijfde middel van Hongarije, ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften doordat de Raad niet heeft voldaan aan de in artikel 78, lid 3, VWEU neergelegde verplichting tot raadpleging van het Parlement
 - a) Argumenten van partijen
 - b) Beoordeling door het Hof
 - 3. Tweede onderdeel van het vierde middel van de Slowaakse Republiek en derde middel van Hongarije, ontleend aan

schending van wezenlijke vormvoorschriften doordat de Raad in strijd met artikel 293, lid 1, VWEU niet met eenparigheid van stemmen heeft besloten

- a) Argumenten van partijen
- b) Beoordeling door het Hof

4. Eerste en tweede onderdeel van het derde middel van de Slowaakse Republiek en vierde middel van Hongarije, ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften doordat het recht van de nationale parlementen om overeenkomstig de protocollen (nr. 1) en (nr. 2) een advies uit te brengen niet is geëerbiedigd, en doordat de Raad is voorbijgegaan aan het vereiste van openbaarheid van beraadslaging en stemming

- a) Argumenten van partijen
- b) Beoordeling door het Hof

5. Zesde middel van Hongarije, ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften doordat de Raad bij de vaststelling van het bestreden besluit de Unierechtelijke regels inzake het taalgebruik niet heeft geëerbiedigd

- a) Argumenten van partijen
- b) Beoordeling door het Hof

E. Middelen ten gronde

1. Zesde middel van de Slowaakse Republiek en negende en tiende middel van Hongarije, ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel

- a) Opmerkingen vooraf
- b) Zesde middel van de Slowaakse Republiek voor zover daarin wordt gesteld dat het bestreden besluit niet geschikt is om het ermee nagestreefde doel te bereiken

- 1) Argumenten van partijen
- 2) Beoordeling door het Hof

c) Zesde middel van de Slowaakse Republiek voor zover daarin wordt gesteld dat het bestreden besluit niet noodzakelijk was voor het ermee nagestreefde doel

- 1) Argumenten van partijen
- 2) Beoordeling door het Hof

d) Negende middel van Hongarije, namelijk dat het bestreden besluit niet noodzakelijk was voor het ermee nagestreefde doel

- 1) Argumenten van partijen
- 2) Beoordeling door het Hof

e) Tiende middel van Hongarije, ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel wegens de bijzondere gevolgen die het bestreden besluit voor Hongarije heeft

- 1) Argumenten van partijen
- 2) Beoordeling door het Hof

2. Achtste middel van Hongarije, ontleend aan schending van het rechtszekerheidsbeginsel, van het beginsel van normatieve duidelijkheid alsook van het Verdrag van Genève

- a) Argumenten van partijen
- b) Beoordeling door het Hof

IV. Kosten

„Beroep tot nietigverklaring – Besluit (EU) 2015/1601 – Voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van de Helleense Republiek en van de Italiaanse Republiek – Noodsituatie ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen op het grondgebied van bepaalde lidstaten – Herplaatsing van die onderdanen op het grondgebied van de andere lidstaten – Toegewezen herplaatsingen – Artikel 78, lid 3, VWEU – Rechtsgrondslag – Toepassingsvoorwaarden – Begrip ‚wetgevingshandeling‘ – Artikel 289, lid 3, VWEU – Conclusies van de Europese Raad dwingend voor de Raad van de Europese Unie – Artikel 15, lid 1, en artikel 68 VWEU – Wezenlijke vormvoorschriften – Wijziging van het voorstel van de Europese Commissie – Vereiste van nieuwe raadpleging van het Europees Parlement en vereiste van unanimiteit binnen de Raad van de Europese Unie – Artikel 293 VWEU – Rechtszekerheidsbeginsel en evenredigheidsbeginsel”

In de gevoegde zaken C-643/15 en C-647/15,

betreffende beroepen tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op respectievelijk 2 en 3 december 2015,

Slowaakse Republiek, vertegenwoordigd door de Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (C-643/15),

en

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en G. Koós als gemachtigden (C-647/15),

verzoekers,

ondersteund door:

Republiek Polen, vertegenwoordigd door B. Majczyna en M. Kamejsza als gemachtigden,

interveniente,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door M. Chavrier, K. Pleśniak, N. Pethő en Z. Kupčová als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

Koninkrijk België, vertegenwoordigd door J. Van Holm, M. Jacobs en C. Pochet als gemachtigden,

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door T. Henze, R. Kanitz en J. Möller (C-647/15) als gemachtigden,

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door M. Michelogiannaki en A. Samoni-Rantou als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door D. Colas, F.-X. Bréchet en E. Armoet als gemachtigden,

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door L. D’Ascia, avvocato dello Stato,

Groothertogdom Luxemburg, vertegenwoordigd door A. Germeaux, C. Schiltz en D. Holderer als gemachtigden,

Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, O. Widgren, E. Karlsson en L. Swedenborg als gemachtigden,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door M. Condou-Durande en K. Talabér-Ritz (C-647/15), J. Baquero Cruz en A. Tokár (C-643/15) en G. Wils als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënten,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen en A. Prechal (rapporteur), kamerpresidenten, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: Y. Bot,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 10 mei 2017,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 juli 2017,

het navolgende

Arrest

- 1 De Slowaakse Republiek en Hongarije verzoeken om nietigverklaring van besluit (EU) 2015/1601 van de Raad van 22 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en van Griekenland (PB 2015, L 248, blz. 80; hierna: „bestreden besluit”).

I. Bestreden besluit: context, ontstaansgeschiedenis en inhoud

A. Context van het bestreden besluit

- 2 De context waarin het bestreden besluit is vastgesteld, wordt in de overwegingen 3 tot en met 7 en 10 tot en met 16 van dit besluit beschreven als volgt:

„(3) De recente crisis in het Middellandse Zeegebied noopte de instellingen van de [Europese] Unie ertoe de uitzonderlijke migratiestromen in dat gebied onmiddellijk te onderkennen, en om concrete solidariteitsmaatregelen jegens de lidstaten in de frontlinie te vragen. Met name presenteerde de [Europese] Commissie op een gezamenlijke vergadering van de ministers van Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken op 20 april 2015 een tienpuntenplan met onmiddellijke maatregelen om de crisis aan te pakken, met onder meer een toezegging om opties voor een noodherplaatsingsmechanisme in overweging te nemen.

- (4) In zijn bijeenkomst van 23 april 2015 besliste de Europese Raad onder meer om de interne solidariteit en verantwoordelijkheid te versterken en verbond hij zich ertoe de noodhulp aan de lidstaten in de frontlinie op te voeren en opties te overwegen voor het organiseren van „noodherplaatsing” tussen alle lidstaten op vrijwillige basis, alsook om in de lidstaten in de frontlinie teams van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (European Asylum Support Office – EASO) in te zetten voor het gezamenlijk

verwerken van verzoeken om internationale bescherming, waaronder het registreren van verzoekers en het nemen van vingerafdrukken.

- (5) Het Europees Parlement herhaalde in zijn resolutie van 28 april 2015 dat het antwoord van de Unie op de meest recente tragedies in [de] Middellandse Zee gebaseerd moet zijn op solidariteit en een billijke verdeling van verantwoordelijkheid en dat de Unie meer solidariteit moet tonen jegens de lidstaten die, absoluut of relatief, de grootste aantallen vluchtelingen en verzoekers om internationale bescherming ontvangen.
- (6) Afgezien van maatregelen op het gebied van asiel, moeten de lidstaten in de frontlinie hun inspanningen opvoeren om maatregelen vast te stellen waarmee het hoofd kan worden geboden aan de gemengde migratiestromen aan de buitengrenzen van de Europese Unie; die maatregelen moeten de rechten van personen die internationale bescherming nodig hebben, vrijwaren en irreguliere migratie voorkomen.
- (7) Tijdens zijn bijeenkomsten van 25 en 26 juni 2015 heeft de Europese Raad onder meer beslist dat drie essentiële aspecten parallel moeten worden ontwikkeld: herplaatsing/hervestiging, terugkeer/overname/re-integratie en samenwerking met de landen van herkomst en doorreis. De Europese Raad kwam met name, gelet op de huidige noodsituatie en de toezegging om de solidariteit en verantwoordelijkheid te versterken, de tijdelijke en uitzonderlijke herplaatsing overeen, over een periode van twee jaar, van 40 000 personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, van Italië en van Griekenland naar andere lidstaten, waaraan alle lidstaten zouden deelnemen.

[...]

- (10) Bij de recente tragische gebeurtenissen in het Middellandse Zeegebied is gebleken dat, van de lidstaten die geconfronteerd worden met situaties van aanzienlijke druk, met name Italië en Griekenland te kampen hebben met ongekeende stromen migranten die hun grondgebied binnenkomen, onder wie ook verzoekers om internationale bescherming die deze bescherming duidelijk nodig hebben, en dat daardoor hun migratie- en asielstelsels sterk onder druk komen te staan.
- (11) Op 20 juli 2015 hebben, in het licht van de specifieke situaties van de lidstaten, de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de [Europese] Raad bijeen, bij consensus een resolutie aangenomen over het herplaatsen vanuit Italië en Griekenland van 40 000 personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben. In twee jaar tijd zullen vanuit Italië 24 000 personen worden herplaatst en vanuit Griekenland 16 000 personen. De Raad [van de Europese Unie] heeft op 14 september 2015 besluit (EU) 2015/1523 [tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en van Griekenland (PB 2015, L 239, blz. 146)] vastgesteld tot instelling van een mechanisme voor de tijdelijke en uitzonderlijke herplaatsing, vanuit Italië en Griekenland naar andere lidstaten, van personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben.
- (12) De afgelopen maanden is de migratiedruk aan de zuidelijke zee- en landbuitengrenzen opnieuw sterk opgelopen, waarbij de migratiestromen verder verschuiven van het centrale naar het oostelijke deel van het Middellandse Zeegebied en naar de Westelijke Balkanroute, als gevolg van het groeiende aantal migranten dat aankomt in of uit Griekenland. Gelet op deze situatie zijn aanvullende voorlopige maatregelen ter verlichting van de asieldruk in Italië en Griekenland gerechtvaardigd.
- (13) Volgens gegevens van het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen (Frontex) deden irreguliere grensoverschrijdingen naar de Unie zich in de eerste acht maanden van 2015 vooral voor in het centrale en oostelijke Middellandse Zeegebied. Sinds het begin van 2015 zijn circa 116 000 irreguliere migranten in Italië aangekomen [...] In de maanden mei en juni van 2015 constateerde Frontex 34 691 irreguliere grensoverschrijdingen en in juli en augustus 20 % meer, namelijk 42 356. Een sterke toename deed zich in 2015

voor in Griekenland, waar ruim 211 000 irreguliere migranten aankwamen [...]. In de maanden mei en juni van 2015 constateerde Frontex 53 624 irreguliere grensoverschrijdingen en in juli en augustus 250 % meer, namelijk 137 000. Een groot deel van het totale aantal irreguliere migranten dat in die twee regio's is aangetroffen, had een nationaliteit waarvoor volgens de gegevens van [het Bureau voor de statistiek van de Europese Unie] Eurostat in de Unie een hoge erkenningsgraad geldt.

- (14) Volgens Eurostat en het EASO dienden tussen januari en juli 2015 in Italië 39 183 personen een verzoek om internationale bescherming in, tegenover 30 755 in dezelfde periode van 2014 (een stijging van 27 %). Griekenland kende met 7 475 verzoekers een vergelijkbare stijging (een stijging van 30 %).
- (15) Tot dusver zijn in het kader van het migratie- en asielbeleid veel maatregelen ter ondersteuning van Italië en Griekenland getroffen, waaronder substantiële noodhulp en operationele steun via het EASO. [...]
- (16) Door de aanhoudende instabiliteit en conflicten in de onmiddellijke nabijheid van Italië en Griekenland en de doorwerking daarvan in de migratiestromen naar andere lidstaten, is het zeer waarschijnlijk dat hun migratie- en asielstelsels onder een significante en verhoogde druk zullen blijven staan, en dat een aanzienlijk deel van de migranten internationale bescherming nodig zal hebben. Het is dan ook absoluut noodzakelijk solidariteit te tonen jegens Italië en Griekenland en de tot dusver getroffen steunmaatregelen voor deze landen aan te vullen met voorlopige maatregelen op het gebied van asiel en migratie."

B. Ontstaansgeschiedenis van het bestreden besluit

- 3 Op 9 september 2015 heeft de Commissie op grond van artikel 78, lid 3, VWEU een voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië, Griekenland en Hongarije [COM(2015) 451; hierna: „aanvankelijk voorstel van de Commissie”] ingediend.
- 4 Dezelfde dag heeft de Commissie op grond van artikel 78, lid 2, onder e), VWEU ook een voorstel ingediend voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een crisisherplaatsingsmechanisme en tot wijziging van verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend [COM(2015) 450].
- 5 Het aanvankelijke voorstel van de Commissie voorzag in de herplaatsing van 120 000 verzoekers om internationale bescherming uit Italië (15 600 personen), Griekenland (50 400 personen) en Hongarije (54 000 personen) naar de andere lidstaten. De bijlage bij dit voorstel bevatte drie tabellen waarin deze verzoekers uit elk van deze drie lidstaten over de andere lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken, werden verdeeld aan de hand van voor elk van deze lidstaten van ontvangst vastgestelde toewijzingen.
- 6 Op 13 september 2015 heeft de Commissie dit voorstel aan de nationale parlementen toegezonden.
- 7 Bij brief van 14 september 2015 heeft de Raad dit voorstel voor raadpleging aan het Parlement toegezonden. In deze brief verzocht de Raad het Parlement om, gelet op de noodsituatie in de Middellandse Zee en op de westelijke Balkanroute, zijn advies zo snel als mogelijk te geven, en verbond hij zich ertoe het Parlement informeel op de hoogte te houden van de ontwikkelingen van het dossier bij de Raad.
- 8 Op 17 september 2015 heeft het Parlement een wetgevingsresolutie vastgesteld waarbij het dat voorstel, met name gelet op de „uitzonderlijke situatie van hoogdringendheid en de noodzaak om de situatie onmiddellijk aan te pakken”, heeft goedgekeurd, en heeft het de

Raad verzocht, het Parlement opnieuw te raadplegen indien hij voornemens was ingrijpende wijzigingen aan te brengen in het aanvankelijke voorstel van de Commissie.

- 9 Tijdens de verschillende vergaderingen die tussen 17 en 22 september 2015 binnen de Raad hebben plaatsgevonden, is het aanvankelijke voorstel van de Commissie op een aantal punten gewijzigd.
- 10 In het bijzonder heeft Hongarije tijdens die vergaderingen laten weten dat het weigerde te worden aangemerkt als een „lidstaat in de frontlinie” en dat het niet op dezelfde wijze als de Italië en Griekenland wenste te behoren tot de lidstaten van waaruit personen worden herplaatst. Daarop is in de uiteindelijke tekst van het voorstel, ook in de titel ervan, elke vermelding van Hongarije als lidstaat van waaruit personen worden herplaatst, geschrapt. Verder is bijlage III bij het aanvankelijke voorstel van de Commissie, die betrekking had op de verdeling van 54 000 verzoekers om internationale bescherming die aanvankelijk uit Hongarije zouden worden herplaatst, geschrapt. Hongarije is daarentegen in de bijlagen I en II opgenomen als lidstaat van herplaatsing van verzoekers om internationale bescherming uit respectievelijk Italië en Griekenland, en diensgevolge zijn in die bijlagen toewijzingen aan Hongarije gedaan.
- 11 Op 22 september 2015 is het aldus gewijzigde voorstel van de Commissie door de Raad met een gekwalificeerde meerderheid goedgekeurd. De Tsjechische Republiek, Hongarije, Roemenië en de Slowaakse Republiek hebben tegen de goedkeuring van dit voorstel gestemd. De Republiek Finland heeft zich van stemming onthouden.

C. Inhoud van het bestreden besluit

- 12 In de overwegingen 2, 22, 23, 26, 30, 32, 35 en 44 van het bestreden besluit staat te lezen:
 - „(2) Overeenkomstig artikel 80 VWEU dient aan het beleid van de Unie op het gebied van grenscontroles, asiel en immigratie en de uitvoering daarvan het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van verantwoordelijkheid tussen de lidstaten ten grondslag te liggen, en dienen de handelingen van de Unie die op dat gebied worden vastgesteld, passende bepalingen voor de toepassing van dit beginsel te bevatten.

[...]

 - (22) Overeenkomstig artikel 78, lid 3, VWEU dienen de maatregelen die ten gunste van Italië en Griekenland worden overwogen, van voorlopige aard te zijn. Een tijdsduur van 24 maanden is redelijk om ervoor te zorgen dat de maatregelen waarin dit besluit voorziet, een reële bijdrage leveren aan de ondersteuning van Italië en Griekenland bij de aanpak van de significante migratiestromen op hun grondgebied.
 - (23) De maatregelen voor herplaatsing vanuit Italië en vanuit Griekenland waarin dit besluit voorziet, houden een tijdelijke afwijking in van de in artikel 13, lid 1, van [verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31; hierna: „Dublin III-verordening’)] bepaalde regel volgens welke Italië en Griekenland anderszins elk verzoek om internationale bescherming zelf hadden moeten behandelen volgens de in hoofdstuk III van die verordening bepaalde criteria, alsmede een tijdelijke afwijking van de procedurestappen en de termijnen die in de artikelen 21, 22 en 29 van die verordening zijn vastgelegd. De overige bepalingen van [de Dublin III-verordening] [...] blijven van toepassing [...]. Dit besluit voorziet ook in een afwijking van de instemming van de verzoeker om internationale bescherming, als bedoeld in artikel 7, lid 2, van [verordening (EU) nr. 516/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot oprichting van het „Fonds voor asiel, migratie en integratie”, tot wijziging van beschikking 2008/381/EG van de Raad en tot intrekking van beschikkingen nr. 573/2007/EG en nr. 575/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad en beschikking 2007/435/EG van de Raad (PB 2014, L 150, blz. 168)].

[...]

- (26) De voorlopige maatregelen zijn bedoeld om de aanzienlijke asieldruk op Italië en op Griekenland te verlichten, met name door herplaatsing van een significant aantal verzoekers die duidelijk internationale bescherming nodig hebben en die op het grondgebied van Italië en Griekenland zullen zijn aangekomen na de datum waarop dit besluit van toepassing wordt. Op basis van het totale aantal onderdanen van derde landen dat in 2015 op irreguliere wijze in Italië en Griekenland is aangekomen en het aantal van deze personen dat duidelijk internationale bescherming nodig heeft, zouden vanuit Italië en Griekenland in totaal 120 000 verzoekers die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, moeten worden herplaatst. Dat is ongeveer 43 % van het totale aantal onderdanen van derde landen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben en in juli en augustus 2015 op irreguliere wijze Italië en Griekenland zijn binnengekomen. De herplaatsingsmaatregel waarin dit besluit voorziet, zorgt derhalve voor een billijke verdeling van de lasten tussen Italië en Griekenland enerzijds, en de andere lidstaten anderzijds, gelet op de beschikbare totaalcijfers over irreguliere grensoverschrijdingen in 2015. Gelet op de cijfers ter zake dient van deze verzoekers 13 % vanuit Italië en 42 % vanuit Griekenland te worden herplaatst, en dient 45 % ervan te worden herplaatst zoals bepaald in dit besluit.

[...]

- (30) Met het oog op de toepassing van het beginsel solidariteit en billijke verdeling van verantwoordelijkheid en ermee rekening houdende dat dit besluit een verdere beleidsontwikkeling op dit gebied inhoudt, is het dienstig te bepalen dat lidstaten waarnaar, overeenkomstig dit besluit, vanuit Italië en Griekenland verzoekers die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, worden herplaatst, voor elke herplaatste persoon een vast bedrag ontvangen dat gelijk is aan het vaste bedrag waarin in artikel 18 van [verordening nr. 516/2014] is voorzien, namelijk 6 000 EUR, en dat dat bedrag volgens dezelfde procedure wordt toegekend. [...]

[...]

- (32) Tijdens de gehele herplaatsingsprocedure, totdat de overbrenging van de verzoeker is voltooid, dient rekening te worden gehouden met de nationale veiligheid en de openbare orde. Met volledige inachtneming van de grondrechten van de verzoeker, met inbegrip van de relevante regels inzake gegevensbescherming, dient een lidstaat, wanneer hij redelijke gronden heeft om een verzoeker als een gevaar voor de nationale veiligheid of openbare orde te beschouwen, de andere lidstaten daarvan in kennis te stellen.

[...]

- (35) De wettelijke en procedurele waarborgen waarin [de Dublin III-verordening] voorziet, blijven van toepassing op de verzoekers op wie dit besluit betrekking heeft. Voorts moeten verzoekers op de hoogte worden gebracht van de in dit besluit omschreven herplaatsingsprocedure en in kennis worden gesteld van het herplaatsingsbesluit, dat een overdrachtsbesluit vormt in de zin van artikel 26 van [de Dublin III-verordening]. Aangezien een verzoeker krachtens het Unierecht niet het recht heeft om te kiezen welke lidstaat zijn verzoek zal behandelen, dient de verzoeker overeenkomstig [de Dublin III-verordening] het recht te hebben op een daadwerkelijk rechtsmiddel tegen het herplaatsingsbesluit, doch slechts om de eerbiediging van zijn grondrechten te waarborgen. In overeenstemming met artikel 27 van die verordening kunnen de lidstaten in hun nationale recht bepalen dat het beroep tegen het overdrachtsbesluit niet automatisch tot de opschorting van de overdracht van de verzoeker leidt, maar dat de betrokkene de gelegenheid heeft om te verzoeken de uitvoering van het overdrachtsbesluit op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep.

[...]

- (44) Aangezien de doelstellingen van dit besluit niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en wegens de omvang en de gevolgen van het optreden beter op

het niveau van de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 [VEU] neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat dit besluit niet verder dan nodig is om die doelstellingen te verwezenlijken.”

13 Artikel 1, „Onderwerp”, van het bestreden besluit bepaalt:

„1. Bij dit besluit worden voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ingesteld ten gunste van Italië en Griekenland, teneinde die lidstaten te helpen beter het hoofd te bieden aan een noodsituatie die het gevolg is van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in die lidstaten.

2. De Commissie evalueert permanent de situatie van massale instroom van onderdanen van derde landen in de lidstaten.

De Commissie dient in voorkomend geval voorstellen tot wijziging van dit besluit in, teneinde rekening te houden met de ontwikkeling van de situatie ter plaatse en de gevolgen daarvan op het herplaatsingsmechanisme, alsmede met de zich ontwikkelende druk op de lidstaten, in het bijzonder de lidstaten in de frontlinie.”

14 Artikel 2, „Definities”, van dit besluit bepaalt:

„Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:

[...]

e) „herplaatsing”: de overdracht van een verzoeker van het grondgebied van de lidstaat die volgens de criteria van hoofdstuk III van [de Dublin III-verordening] verantwoordelijk is voor de behandeling van diens verzoek om internationale bescherming, naar het grondgebied van de lidstaat van herplaatsing;

f) „lidstaat van herplaatsing”: de lidstaat die verantwoordelijk wordt voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming in de zin van [de Dublin III-verordening] van een verzoeker, nadat deze op het grondgebied van die lidstaat is herplaatst.”

15 Artikel 3, „Toepassingsgebied”, van dit besluit bepaalt:

„1. Herplaatsing in de zin van dit besluit is enkel van toepassing op verzoekers die hun verzoek om internationale bescherming hebben ingediend in Italië of in Griekenland, en voor wie deze staten anders verantwoordelijk zouden zijn geweest volgens de criteria voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat, zoals opgenomen in hoofdstuk III van [de Dublin III-verordening].

2. Alleen verzoekers die een nationaliteit hebben waarvoor geldt dat, volgens de meest recente kwartaalgemiddelden die door Eurostat voor de gehele Unie zijn vastgesteld, 75 % of meer van de verzoeken [...] heeft geleid tot een besluit tot verlening van internationale bescherming [...]. [...].”

16 In artikel 4, „Herplaatsing van 120 000 verzoekers naar andere lidstaten”, leden 1 tot en met 3, van dit besluit wordt bepaald:

„1. 120 000 verzoekers worden als volgt herplaatst naar andere lidstaten:

a) vanuit Italië worden 15 600 verzoekers herplaatst naar het grondgebied van de andere lidstaten, overeenkomstig de tabel in bijlage I;

b) vanuit Griekenland worden 50 400 verzoekers herplaatst naar het grondgebied van de andere lidstaten, overeenkomstig de tabel in bijlage II;

- c) 54 000 verzoekers worden herplaatst naar het grondgebied van andere lidstaten in verhouding tot de in de bijlagen I en II vastgelegde aantallen, hetzij overeenkomstig lid 2 van dit artikel, hetzij bij wijziging van dit besluit als bedoeld in artikel 1, lid 2, en in lid 3 van dit artikel.

2. Op 26 september 2016 worden de 54 000 verzoekers als bedoeld in lid 1, onder c), vanuit Italië en Griekenland in een uit lid 1, onder a) en b), voortvloeiende verhouding herplaatst naar het grondgebied van andere lidstaten in verhouding tot de in de bijlagen I en II vastgelegde aantallen. De Commissie dient een voorstel in bij de Raad met betrekking tot de dienovereenkomstig per lidstaat toe te wijzen aantallen.

3. Indien de Commissie uiterlijk op 26 september 2016 oordeelt dat een aanpassing van het herplaatsingsmechanisme gerechtvaardigd is vanwege de ontwikkeling van de situatie ter plaatse of dat een lidstaat wordt geconfronteerd met een noodsituatie die het gevolg is van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen vanwege een sterke verschuiving van de migratiestromen, kan de Commissie met inachtneming van het standpunt van de vermoedelijke begunstigde lidstaat, in voorkomend geval voorstellen bij de Raad indienen als bedoeld in artikel 1, lid 2.

Evenzo kan een lidstaat, met opgave van naar behoren gemotiveerde redenen, de Raad en de Commissie ervan in kennis stellen dat hij wordt geconfronteerd met een soortgelijke noodsituatie. De Commissie onderzoekt de opgegeven redenen en dient in voorkomend geval voorstellen bij de Raad in als bedoeld in artikel 1, lid 2."

- 17 Bij artikel 1 van besluit (EU) 2016/1754 van de Raad van 29 september 2016 (PB 2016, L 268, blz. 82) is in artikel 4 van het bestreden besluit het volgende lid ingevoegd:

„3 bis. Wat de herplaatsing van de in lid 1, onder c), bedoelde verzoekers betreft, mogen lidstaten ervoor kiezen hun verplichting na te komen door in Turkije verblijvende Syrische onderdanen tot hun grondgebied toe te laten in het kader van nationale of multilaterale regelingen voor de legale toelating van personen die duidelijk internationale bescherming behoeven, andere dan de hervestigingsregeling bedoeld in de conclusies van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 20 juli 2015. Het aantal personen dat aldus door een lidstaat wordt toegelaten, leidt tot een overeenkomstige vermindering van de verplichting van de lidstaat in kwestie.

[...]”

- 18 Volgens artikel 2 van besluit 2016/1754 treedt dit besluit in werking op 2 oktober 2016 en is het tot en met 26 september 2017 van toepassing op alle personen die, voor de toepassing van artikel 4, lid 3 bis, van het bestreden besluit, door de lidstaten vanaf 1 mei 2016 zijn toegelaten vanuit Turkije.
- 19 Artikel 4, lid 4, van het bestreden besluit voorziet in de mogelijkheid dat Ierland en het Verenigd Koninkrijk vrijwillig deelnemen aan de uitvoering van het bestreden besluit. Nadat de Commissie later de deelneming van Ierland had bevestigd, heeft de Raad vastgelegd hoeveel verzoekers naar die lidstaat moesten worden herplaatst en de toewijzingen aan de andere lidstaten dienovereenkomstig aangepast.
- 20 Artikel 4, lid 5, van dit besluit bepaalt dat een lidstaat in uitzonderlijke omstandigheden uiterlijk op 26 december 2015 onder de in die bepaling gestelde voorwaarden kan verzoeken om een tijdelijke opschorting van de herplaatsing van verzoekers ten belope van maximaal 30 % van de aan hem toegewezen verzoekers.
- 21 Deze bepaling is toegepast op verzoek van de Republiek Oostenrijk en is het voorwerp geweest van uitvoeringsbesluit (EU) 2016/408 van de Raad van 10 maart 2016 inzake de tijdelijke opschorting van de herplaatsing van 30 % van de verzoekers die aan Oostenrijk zijn toegewezen op grond van [het bestreden besluit] (PB 2016, L 74, blz. 36). Artikel 1 van besluit 2016/408 bepaalt dat de herplaatsing naar deze lidstaat van 1 065 van de op grond van het bestreden besluit aan Oostenrijk toegewezen verzoekers, wordt opgeschort tot 11 maart 2017.

22 Artikel 5, „Herplaatsingsprocedure“, van het bestreden besluit bepaalt:

„[...]

2. De lidstaten delen op gezette tijden en ten minste om de drie maanden mee hoeveel verzoekers snel op hun grondgebied kunnen worden herplaatst en verstrekken alle andere relevante informatie.

3. Op basis van die informatie stellen Italië en Griekenland, bijgestaan door het EASO en, waar van toepassing, de in lid 8 bedoelde verbindingfunctionarissen van de lidstaten, vast welke afzonderlijke verzoekers kunnen worden herplaatst in de andere lidstaten en delen zij zo spoedig mogelijk alle relevante informatie mee aan de contactpunten van die lidstaten. Hierbij wordt voorrang gegeven aan kwetsbare verzoekers in de zin van de artikelen 21 en 22 van [richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 96)].

4. Na goedkeuring van de lidstaat van herplaatsing nemen Italië en Griekenland in overleg met het EASO zo spoedig mogelijk een besluit tot herplaatsing van elk van de geselecteerde verzoekers in een specifieke lidstaat van herplaatsing en stellen zij de verzoeker daarvan in kennis overeenkomstig artikel 6, lid 4. De lidstaat van herplaatsing mag slechts besluiten tot niet-goedkeuring van de herplaatsing van verzoekers indien er redelijke gronden zijn als bedoeld in lid 7 van dit artikel.

[...]

6. De overdracht van de verzoeker naar het grondgebied van de lidstaat van herplaatsing gebeurt zo spoedig mogelijk na de datum waarop de betrokkene overeenkomstig artikel 6, lid 4, van dit besluit in kennis is gesteld van het overdrachtsbesluit. Italië en Griekenland delen de lidstaat van herplaatsing de datum en het tijdstip van de overdracht, alsmede alle andere relevante informatie, mede.

7. De lidstaten behouden het recht om de herplaatsing van een verzoeker te weigeren uitsluitend indien er redelijke gronden zijn om hem als een gevaar voor hun nationale veiligheid of openbare orde te beschouwen [...].

[...]”

23 Artikel 6, „Rechten en verplichtingen van verzoekers om internationale bescherming die onder dit besluit vallen“, van het bestreden besluit bepaalt:

„1. Bij de uitvoering van dit besluit staat voor de lidstaten het belang van het kind voorop.

2. De lidstaten zien erop toe dat gezinsleden op wie dit besluit van toepassing is, op het grondgebied van dezelfde lidstaat worden herplaatst.

3. Voordat zij tot herplaatsing van een verzoeker besluiten, lichten Italië en Griekenland de verzoeker in over de herplaatsingsprocedure als bedoeld in dit besluit, in een taal die de verzoeker begrijpt of redelijkerwijs kan worden geacht te begrijpen.

4. Nadat het besluit tot herplaatsing van een verzoeker is genomen, maar voordat de herplaatsing plaatsvindt, lichten Italië en Griekenland de betrokkene schriftelijk in over het besluit tot herplaatsing. In het besluit tot herplaatsing wordt de lidstaat van herplaatsing vermeld.

5. Indien een verzoeker of een begunstigde van dergelijke bescherming het grondgebied van een andere lidstaat dan de lidstaat van herplaatsing binnenkomt zonder te voldoen aan de voorwaarden voor verblijf in die andere lidstaat, is hij verplicht onmiddellijk terug te keren. De lidstaat van herplaatsing neemt die persoon onmiddellijk terug.”

- 24 Artikel 7 van het bestreden besluit bevat bepalingen betreffende operationele steun aan de Helleense Republiek en aan de Italiaanse Republiek.
- 25 Artikel 8 van dit besluit bepaalt welke aanvullende maatregelen die twee lidstaten moeten nemen.
- 26 Artikel 9 van dit besluit machtigt de Raad, voorlopige maatregelen op grond van artikel 78, lid 3, VWEU vast te stellen indien aan de voorwaarden van die bepaling is voldaan, en bepaalt dat dergelijke maatregelen in voorkomend geval opschorting van de deelname aan de herplaatsing waarin het bestreden besluit voorziet, kan inhouden voor de lidstaat die met een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen wordt geconfronteerd.
- 27 Deze bepaling is toegepast op verzoek van het Koninkrijk Zweden en is het voorwerp geweest van besluit (EU) 2016/946 van de Raad van 9 juni 2016 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Zweden overeenkomstig artikel 9 van besluit 2015/1523 en artikel 9 van besluit 2015/1601 (PB 2016, L 157, blz. 23). Artikel 2 van besluit 2016/946 bepaalt dat de verplichtingen die op grond van besluit 2015/1523 en van het bestreden besluit op deze lidstaat als lidstaat van herplaatsing rusten, worden opgeschort tot en met 16 juni 2017.
- 28 Artikel 10 van het bestreden besluit voorziet zowel voor de lidstaat van herplaatsing als voor de Helleense Republiek of de Italiaanse Republiek in financiële steun met betrekking tot iedere persoon die op grond van dit besluit wordt herplaatst.
- 29 Artikel 11 van het bestreden besluit bepaalt dat deze twee lidstaten, met de hulp van de Commissie, bilaterale regelingen kunnen sluiten met de zogenoemde „geassocieerde staten”, te weten de Republiek IJsland, het Vorstendom Liechtenstein, het Koninkrijk Noorwegen en Zwitserse Bondsstaat, en dat, ingeval dergelijke regelingen worden gesloten, de Raad op voorstel van de Commissie de toewijzingen aan de andere lidstaten aanpast door ze dienovereenkomstig te verminderen. Later zijn dergelijke overeenkomsten gesloten en de geassocieerde staten nemen dus deel aan de herplaatsing waarin het bestreden besluit voorziet.
- 30 Artikel 12 van het bestreden besluit bepaalt met name dat de Commissie halfjaarlijks aan de Raad verslag uitbrengt over de uitvoering van dit besluit. De Commissie heeft zich later ertoe verbonden maandelijks verslag uit te brengen over de uitvoering van de verschillende op Unieniveau genomen maatregelen tot herplaatsing en hervestiging van de verzoekers om internationale bescherming, het bestreden besluit daaronder begrepen.
- 31 Tot slot wordt in artikel 13, leden 1 en 2, van het bestreden besluit bepaald dat dit besluit in werking treedt op 25 september 2015 en van toepassing is tot en met 26 september 2017. Volgens artikel 13, lid 3, van dit besluit is dit besluit van toepassing op personen die van 25 september 2015 tot en met 26 september 2017 aankomen op het grondgebied van Italië en Griekenland, alsmede op verzoekers die op of na 24 maart 2015 op het grondgebied van die lidstaten zijn aangekomen.

II. Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

- 32 In zaak C-643/15 verzoekt de Slowaakse Republiek het Hof het bestreden besluit nietig te verklaren en de Raad te verwijzen in de kosten.
- 33 In zaak C-647/15 verzoekt Hongarije het Hof:
- primair, het bestreden besluit nietig te verklaren;
 - subsidiair, dit besluit nietig te verklaren voor zover het betrekking heeft op Hongarije, en
 - de Raad te verwijzen in de kosten.

- 34 In de zaken C-643/15 en C-647/15 verzoekt de Raad het Hof, de beroepen ongegrond te verklaren en de Slowaakse Republiek respectievelijk Hongarije te verwijzen in de kosten.
- 35 Bij beslissing van de president van het Hof van 29 april 2016 zijn het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Duitse Republiek, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk Zweden en de Commissie in de zaken C-643/15 en C-647/15 toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.
- 36 Bij dezelfde beslissing is de Republiek Polen toegelaten tot interventie aan de zijde van de Slowaakse Republiek in zaak C-643/15 en aan de zijde van Hongarije in zaak C-647/15.
- 37 Partijen en de advocaat-generaal op dit punt gehoord, dienen de onderhavige zaken wegens vernuchtheid te worden gevoegd voor het arrest overeenkomstig artikel 54 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

III. Beroepen

A. Overzicht van de middelen

- 38 Ter ondersteuning van haar beroep in zaak C-643/15 voert de Slowaakse Republiek zes middelen aan betreffende schending van, ten eerste, artikel 68 VWEU, artikel 13, lid 2, VEU en het beginsel van het institutionele evenwicht, ten tweede, artikel 10, leden 1 en 2, VEU, artikel 13, lid 2, VEU, artikel 78, lid 3, VWEU, de artikelen 3 en 4 van het als bijlage aan het VEU en het VWEU gehechte protocol (nr. 1) betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie [hierna: „protocol (nr. 1)“], de artikelen 6 en 7 van het als bijlage aan het VEU en het VWEU gehechte protocol (nr. 2) betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid [hierna: „protocol (nr. 2)“], het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel van representatieve democratie en het beginsel van het institutionele evenwicht, ten derde, de wezenlijke vormvoorschriften betreffende de wetgevingsprocedure, artikel 10, leden 1 en 2, VEU, artikel 13, lid 2, VEU, het beginsel van representatieve democratie, het beginsel van het institutionele evenwicht en het beginsel van behoorlijk bestuur (subsidiar), ten vierde, de wezenlijke vormvoorschriften, artikel 10, leden 1 en 2, VEU, artikel 13, lid 2, VEU, het beginsel van representatieve democratie, het beginsel van het institutionele evenwicht en het beginsel van behoorlijk bestuur (ten dele subsidiar), ten vijfde, de voorwaarden voor toepassing van artikel 78, lid 3, VWEU (subsidiar), en ten zesde, het evenredigheidsbeginsel.
- 39 Ter ondersteuning van zijn beroep in zaak T-647/15 voert Hongarije tien middelen aan.
- 40 Het eerste en het tweede middel betreffen schending van artikel 78, lid 3, VWEU doordat die bepaling de Raad geen passende rechtsgrondslag biedt om maatregelen vast te stellen die in het onderhavige geval dwingend afwijken van de bepalingen van een wetgevingshandeling, die gedurende een periode van 24 maanden, en in bepaalde gevallen zelfs 36 maanden, van toepassing zijn, en waarvan de gevolgen nog na die periode voortduren, wat in strijd zou zijn met het begrip „voorlopige maatregelen“.
- 41 Het derde tot en met het zesde middel betreffen schending van wezenlijke vormvoorschriften doordat, ten eerste, de Raad bij de vaststelling van het bestreden besluit inbreuk heeft gemaakt op het bepaalde in artikel 293, lid 1, VWEU door zonder eenparigheid van het aanvankelijke voorstel van de Commissie af te wijken (derde middel), ten tweede, het bestreden besluit een afwijking van de bepalingen van een wetgevingshandeling bevat en door zijn inhoud zelf een wetgevingshandeling is, zodat bij de vaststelling ervan – zelfs als zou worden beslist dat het geldig kon worden vastgesteld op grond van artikel 78, lid 3, VWEU – het recht van de nationale parlementen om advies te geven over de wetgevingshandelingen, welk recht is neergelegd in protocol (nr. 1) en protocol (nr. 2), had moeten worden geëerbiedigd (vierde middel), ten derde, de Raad, na het Parlement te hebben geraadpleegd, ingrijpende wijzigingen heeft aangebracht in de tekst van het ontwerp zonder het Parlement hierover opnieuw te raadplegen (vijfde middel), en ten vierde, het ontwerp van besluit ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit door de Raad niet beschikbaar was in alle officiële talen van de Unie (zesde middel).

- 42 Het zevende middel betreft schending van artikel 68 VWEU en van de conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015.
- 43 Het achtste middel betreft schending van het rechtszekerheidsbeginsel en van het beginsel van normatieve duidelijkheid doordat op verschillende punten niet duidelijk is hoe het bestreden besluit moet worden uitgevoerd, en evenmin hoe de bepalingen van dit besluit sporen met die van de Dublin III-verordening.
- 44 Het negende middel betreft schending van het noodzakelijkheidsbeginsel en van het evenredigheidsbeginsel doordat – nu Hongarije niet meer is opgenomen onder de lidstaten van waaruit personen worden herplaatst – het niet gerechtvaardigd is dat het bestreden besluit voorziet in de herplaatsing van 120 000 personen die om internationale bescherming verzoeken.
- 45 Het tiende, subsidiair aangevoerde, middel betreft schending – wat Hongarije betreft – van het evenredigheidsbeginsel en van artikel 78, lid 3, VWEU doordat het bestreden besluit Hongarije als lidstaat van ontvangst dwingend een aantal op te nemen personen toewijst, terwijl toch wordt erkend dat een groot aantal migranten het grondgebied van deze lidstaat irregulier is binnengedrongen en er een verzoek tot internationale bescherming heeft ingediend.

B. Voorafgaande opmerking

- 46 Aangezien de rechtsgrondslag van een handeling bepaalt welke procedure moet worden gevolgd om die handeling vast te stellen (zie in die zin arrest van 10 september 2015, Parlement/Raad, C-363/14, EU:C:2015:579, punt 17), dienen in de eerste plaats de middelen inzake de ongeschiktheid van artikel 78, lid 3, VWEU om als rechtsgrondslag voor het bestreden besluit te dienen, in de tweede plaats de middelen inzake procedurele onregelmatigheden bij de vaststelling van dat besluit die schendingen van wezenlijke vormvoorschriften opleveren, en in de derde plaats de middelen ten gronde te worden onderzocht.

C. Middelen inzake de ongeschiktheid van artikel 78, lid 3, VWEU om als rechtsgrondslag voor het bestreden besluit te dienen

1. Tweede middel van de Slowaakse Republiek en eerste middel van Hongarije, ontleend aan het wetgevende karakter van het bestreden besluit

a) Argumenten van partijen

- 47 De Slowaakse Republiek en Hongarije voeren aan dat het bestreden besluit, ook al is het vastgesteld volgens de niet-wetgevingsprocedure en is het dus formeel een niet-wetgevingshandeling, niettemin vanwege de inhoud en de gevolgen ervan moet worden aangemerkt als een wetgevingshandeling, aangezien het, zoals in overweging 23 van dat besluit uitdrukkelijk wordt verklaard, verschillende wetgevingshandelingen van het Unierecht – zelfs fundamenteel – wijzigt.
- 48 Dit zou vooral het geval zijn met artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening, volgens hetwelk de Helleense Republiek of de Italiaanse Republiek, naargelang van het geval, in beginsel verantwoordelijk zou zijn voor de behandeling van het verzoek tot internationale bescherming, een regel waarvan artikel 3, lid 1, van het bestreden besluit zou afwijken.
- 49 Het bestreden besluit merkt deze wijzigingen weliswaar als gewone „afwijkingen” aan, doch het verschil tussen een afwijking en een wijziging zou kunstmatig zijn, aangezien deze ingrepen in beide gevallen tot gevolg hebben dat een normatieve bepaling buiten toepassing wordt gelaten en daardoor de doeltreffendheid ervan wordt aangetast.
- 50 Uit het feit dat de in artikel 78, lid 3, VWEU bedoelde maatregelen voorlopige en dringende maatregelen zijn, zou daarentegen voortvloeien dat deze bepaling een rechtsgrondslag beoogt te bieden voor ondersteunende maatregelen die op grond van artikel 78, lid 2, VWEU

vastgestelde wetgevingshandelingen kunnen flankeren. Het zou in het bijzonder gaan om maatregelen die erop zijn gericht een crisissituatie te beheersen of snel te verlichten, met name toekenning van financiële of technische steun of terbeschikkingstelling van geschoold personeel.

- 51 Artikel 78, lid 3, VWEU zou dan ook geen rechtsgrondslag bieden voor de vaststelling van wetgevingsmaatregelen, aangezien in deze bepaling geen enkele aanwijzing is te vinden dat de op grond van die bepaling genomen maatregelen volgens een wetgevingsprocedure moeten worden vastgesteld.
- 52 De Slowaakse Republiek betoogt in het bijzonder dat een op artikel 78, lid 3, VWEU gebaseerde niet-wetgevingshandeling zoals het bestreden besluit, in geen geval kan afwijken van een wetgevingshandeling. De omvang van de afwijking en het al dan niet fundamentele karakter van de bepaling waarvan wordt afgeweken, zouden niet van belang zijn. Elke nog zo geringe afwijking van een wetgevingshandeling door een niet-wetgevingshandeling zou verboden zijn, aangezien zij zou neerkomen op omzeiling van de wetgevingsprocedure, in het onderhavige geval die van artikel 78, lid 2, VWEU.
- 53 Hongarije voert aan dat de afwijkingen van de wetgevingshandelingen waarin het bestreden besluit voorziet, ook al zijn zij beperkt in de tijd, in elk geval ingrijpen in fundamentele bepalingen van bestaande wetgevingshandelingen die betrekking hebben op de fundamentele rechten en plichten van de betrokken particulieren.
- 54 Ten slotte betoogt Hongarije dat artikel 78, lid 3, VWEU in die zin zou kunnen worden uitgelegd dat de in die bepaling gestelde eis van raadpleging van het Parlement moet worden beschouwd als een „deelname” van het Parlement in de zin van artikel 289, lid 2, VWEU, zodat de bijzondere wetgevingsprocedure van toepassing zou zijn. In dat geval zou artikel 78, lid 3, VWEU daadwerkelijk een geldige rechtsgrondslag voor het bestreden besluit als wetgevingshandeling kunnen vormen.
- 55 Indien een dergelijke uitlegging van artikel 78, lid 3, VWEU zou worden aanvaard, zouden de procedurele eisen voor de vaststelling van een wetgevingshandeling, in het bijzonder de deelname van het Parlement en van de nationale parlementen aan het wetgevingsproces, moeten worden geëerbiedigd, hetgeen in casu overduidelijk niet het geval is geweest.
- 56 De Raad betoogt dat uit artikel 289, lid 3, VWEU voortvloeit dat het criterium om uit te maken of een handeling een wetgevingshandeling is, een zuiver procedureel criterium is, in die zin dat telkens wanneer in het Verdrag uitdrukkelijk wordt bepaald dat een handeling „volgens de gewone wetgevingsprocedure” of „volgens een bijzondere wetgevingsprocedure” wordt vastgesteld, die handeling een wetgevingshandeling is. Hij betwist dat het bestreden besluit verschillende wetgevingshandelingen van het Unierecht heeft gewijzigd, zodat het op grond van zijn inhoud als wetgevingshandeling zou moeten worden aangemerkt. Evenmin zou op goede gronden kunnen worden gesteld dat de afwijkingen waarin het bestreden besluit voorziet, een omzeiling van de gewone wetgevingsprocedure als bedoeld in artikel 78, lid 2, VWEU vormen.

b) Beoordeling door het Hof

- 57 In de eerste plaats dient te worden onderzocht of, zoals Hongarije betoogt, artikel 78, lid 3, VWEU in die zin moet worden uitgelegd dat de op grond van deze bepaling vastgestelde handelingen als „wetgevingshandelingen” moeten worden aangemerkt omdat de in die bepaling gestelde eis van raadpleging van het Parlement een vorm van deelname van die instelling van de Unie in de zin van artikel 289, lid 2, VWEU vormt, zodat dergelijke handelingen volgens de bijzondere wetgevingsprocedure hadden moeten worden vastgesteld, wat niet het geval is geweest met het bestreden besluit.
- 58 Volgens artikel 289, lid 3, VWEU vormen de volgens een wetgevingsprocedure vastgestelde rechtshandelingen wetgevingshandelingen. Bijgevolg zijn de niet-wetgevingshandelingen de handelingen die volgens een andere procedure dan een wetgevingsprocedure zijn vastgesteld.

- 59 Het verschil tussen wetgevingshandelingen en niet-wetgevingshandelingen is zeker van belang, aangezien alleen voor de vaststelling van wetgevingshandelingen moet worden voldaan aan een aantal verplichtingen, met name de deelname van de nationale parlementen overeenkomstig de artikelen 3 en 4 van protocol (nr. 1) en de artikelen 6 en 7 van protocol (nr. 2) en de uit artikel 16, lid 8, VEU en artikel 15, lid 2, VWEU voortvloeiende eis dat de Raad in openbare zitting beraadslaagt en stemt over een ontwerp van wetgevingshandeling.
- 60 Verder volgt uit de bepalingen van artikel 289, lid 1, en artikel 294, lid 1, VWEU, in de onderlinge samenhang ervan gelezen, dat de gewone wetgevingsprocedure, die wordt gekenmerkt door het feit dat een handeling van Unierecht door het Parlement en de Raad tezamen op voorstel van de Commissie wordt vastgesteld, alleen van toepassing is wanneer in de Verdragsbepaling die de rechtsgrondslag van de betrokken handeling vormt, naar een dergelijke wetgevingsprocedure „wordt verwezen”.
- 61 De bijzondere wetgevingsprocedure, die wordt gekenmerkt door het feit dat zij voorziet in de vaststelling van een handeling van Unierecht door het Parlement met deelname van de Raad of door de Raad met deelname van het Parlement, is volgens artikel 289, lid 2, VWEU van toepassing „[i]n de bij de Verdragen bepaalde specifieke gevallen”.
- 62 Hieruit volgt dat een rechtshandeling slechts als een wetgevingshandeling van de Unie kan worden aangemerkt indien zij is vastgesteld op grond van een Verdragsbepaling die uitdrukkelijk hetzij naar de gewone wetgevingsprocedure hetzij naar de bijzondere wetgevingsprocedure verwijst.
- 63 Een dergelijke van het systeem uitgaande aanpak zorgt voor de nodige rechtszekerheid bij de vaststelling van Uniehandelingen doordat daarmee met zekerheid kan worden bepaald op welke rechtsgrondslagen de instellingen van de Unie wetgevingshandelingen kunnen vaststellen, en die grondslagen kunnen worden onderscheiden van die welke slechts voor de vaststelling van niet-wetgevingshandelingen kunnen dienen.
- 64 Hieruit volgt dat, anders dan Hongarije stelt, uit de verwijzing naar het vereiste van raadpleging van het Parlement in de Verdragsbepaling die als rechtsgrondslag voor de betrokken handeling dient, niet kan worden afgeleid dat deze handeling volgens de bijzondere wetgevingsprocedure had moeten worden vastgesteld.
- 65 In het onderhavige geval bepaalt artikel 78, lid 3, VWEU weliswaar dat de Raad de aldaar bedoelde voorlopige maatregelen vaststelt op voorstel van de Commissie na raadpleging van het Parlement, maar het bevat geen enkele uitdrukkelijke verwijzing naar de gewone wetgevingsprocedure of naar de bijzondere wetgevingsprocedure. Artikel 78, lid 2, VWEU daarentegen bepaalt uitdrukkelijk dat de onder a) tot en met g) van deze bepaling genoemde maatregelen worden vastgesteld „volgens de gewone wetgevingsprocedure”.
- 66 Gelet op een en ander moet worden geoordeeld dat maatregelen die op grond van artikel 78, lid 3, VWEU kunnen worden vastgesteld, als „niet-wetgevingshandelingen” moeten worden aangemerkt, omdat zij niet volgens een wetgevingsprocedure worden vastgesteld.
- 67 Bij de vaststelling van het bestreden besluit heeft de Raad dan ook terecht geoordeeld dat dit besluit volgens een niet-wetgevingsprocedure moest worden vastgesteld en dus een niet-wetgevingshandeling van de Unie vormde.
- 68 Bijgevolg rijst in de tweede plaats de vraag of, zoals de Slowaakse Republiek en Hongarije stellen, artikel 78, lid 3, VWEU niet als rechtsgrondslag voor het bestreden besluit in aanmerking kwam omdat dit besluit een niet-wetgevingshandeling vormt die afwijkt van verschillende wetgevingshandelingen, terwijl alleen een wetgevingshandeling van een andere wetgevingshandeling kan afwijken.
- 69 Dienaangaande wordt in overweging 23 van het bestreden besluit verklaard dat de herplaatsing uit Italië en Griekenland waarin dit besluit voorziet, „een tijdelijke afwijking” inhoudt van een aantal bepalingen van wetgevingshandelingen van het Unierecht, waaronder artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening, op grond waarvan de Helleense Republiek of

de Italiaanse Republiek volgens de in hoofdstuk III van die verordening genoemde criteria in beginsel verantwoordelijk zou zijn geweest voor de behandeling van een verzoek tot internationale bescherming, en artikel 7, lid 2, van verordening nr. 516/2014, dat de instemming van de verzoeker om internationale bescherming eist.

- 70 Artikel 78, lid 3, VWEU bevat geen omschrijving van de aard van de „voorlopige maatregelen” die op grond van deze bepaling kunnen worden genomen.
- 71 Anders dan de Slowaakse Republiek en Hongarije stellen, biedt de tekst van deze bepaling aldus op zichzelf geen steun voor een restrictieve uitlegging van het begrip „voorlopige maatregelen” volgens welke dit begrip slechts ziet op maatregelen die een op grond van artikel 78, lid 2, VWEU vastgestelde wetgevingshandeling flankeren en in het bijzonder betrekking hebben op financiële, technische en operationele steun aan de lidstaten die ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in een noodsituatie zijn terechtgekomen.
- 72 Deze vaststelling vindt ook steun in de algemene opzet en de doelstellingen van de bepalingen van artikel 78, leden 2 en 3, VWEU.
- 73 Het gaat immers om twee verschillende bepalingen van primair Unierecht waarmee verschillende doelstellingen worden nagestreefd en waarvoor specifieke toepassingsvoorwaarden gelden, die, wat artikel 78, lid 3, VWEU betreft, een rechtsgrondslag bieden voor de vaststelling van voorlopige maatregelen zonder wetgevingskarakter die erop zijn gericht snel te reageren op een bepaalde noodsituatie waarin lidstaten zijn terechtgekomen, en wat artikel 78, lid 2, VWEU betreft, een rechtsgrondslag bieden voor wetgevingshandelingen die erop zijn gericht voor onbepaalde tijd en algemeen een structureel probleem in het kader van het gemeenschappelijk asielbeleid van de Unie op te lossen.
- 74 Bijgevolg zijn dit elkaar aanvullende bepalingen die de Unie in staat stellen in het kader van dit gemeenschappelijk beleid uiteenlopende maatregelen te treffen om zich te voorzien van de nodige instrumenten om zowel op korte als op lange termijn doeltreffend te kunnen reageren op migratiecrisisen.
- 75 In dit verband vindt een restrictieve uitlegging van het begrip „voorlopige maatregelen” in artikel 78, lid 3, VWEU – volgens welke op grond van deze bepaling slechts maatregelen kunnen worden getroffen die de op grond van artikel 78, lid 2, VWEU vastgestelde wetgevingshandelingen flankeren, en geen maatregelen die afwijken van dergelijke handelingen – niet alleen geen steun in de tekst van artikel 78, lid 3, VWEU, maar zou zij ook het nuttig effect van dit artikel aanmerkelijk verminderen, aangezien die handelingen de verschillende in de punten a) tot en met g) van artikel 78, lid 2, VWEU genoemde aspecten hebben gedekt of kunnen dekken.
- 76 Dit is specifiek het geval met de materie bedoeld in artikel 78, lid 2, onder e), VWEU, betreffende de criteria en instrumenten voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek of van een verzoek tot subsidiaire bescherming, welke materie het voorwerp is van een volledig samenstel van regels, waaronder vooral de regels van de Dublin III-verordening.
- 77 Gelet op het voorgaande moet het begrip „voorlopige maatregelen” in de zin van artikel 78, lid 3, VWEU ruim genoeg worden opgevat om de instellingen van de Unie de mogelijkheid te bieden, alle voorlopige maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om doeltreffend en snel te reageren op een noodsituatie ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen.
- 78 Ofschoon tegen de achtergrond daarvan moet worden aanvaard dat de op basis van artikel 78, lid 3, VWEU vastgestelde voorlopige maatregelen in beginsel ook kunnen afwijken van bepalingen van wetgevingshandelingen, toch moeten dergelijke maatregelen, zowat wat de inhoudelijke als de temporele werkingssfeer ervan betreft, zodanig worden afgebakend dat zij ertoe beperkt zijn, bij wege van een voorlopige regeling snel en doeltreffend te reageren op een welbepaalde crisissituatie, wat uitsluit dat deze maatregelen tot doel of tot

gevolg kunnen hebben, deze wetgevingshandelingen permanent en algemeen te vervangen of te wijzigen, en op die manier de gewone wetgevingsprocedure van artikel 78, lid 2, VWEU zou kunnen worden omzeild.

- 79 In het onderhavige geval staat echter vast dat de afwijkingen waarin het bestreden besluit voorziet, voldoen aan dit vereiste van afbakening van zowel de inhoudelijke als de temporele werkingssfeer ervan en niet tot doel of tot gevolg hebben, bepalingen van wetgevingshandelingen permanent en algemeen te vervangen of te wijzigen.
- 80 De afwijkingen van bijzondere bepalingen van wetgevingshandelingen waarin het bestreden besluit voorziet, zijn immers slechts van toepassing gedurende een periode van twee jaar onder voorbehoud van de in artikel 4, lid 5, van het bestreden besluit bepaalde mogelijkheid om deze termijn te verlengen, en zullen in het onderhavige geval aflopen op 26 september 2017. Bovendien betreffen zij slechts een beperkt aantal – 120 000 – onderdanen van bepaalde derde landen die in Griekenland of in Italië een verzoek tot internationale bescherming hebben ingediend, een van de in artikel 3, lid 2, van het bestreden besluit bedoelde nationaliteiten bezitten en die uit een van die twee lidstaten zullen worden herplaatst en tussen 24 maart 2015 en 26 september 2017 in die lidstaten zijn aangekomen of zullen aankomen.
- 81 In die omstandigheden kan niet op goede gronden worden gesteld dat de gewone wetgevingsprocedure van artikel 78, lid 2, VWEU is omzeild door de vaststelling van het bestreden besluit op basis van artikel 78, lid 3, VWEU.
- 82 Gelet op een en ander was de omstandigheid dat het bestreden besluit, waarvan de kwalificatie als niet-wetgevingshandeling niet in twijfel kan worden getrokken, afwijkingen van bijzondere bepalingen van wetgevingshandelingen inhoudt, niet van dien aard dat zij in de weg stond aan de vaststelling van dat besluit op grond van artikel 78, lid 3, VWEU.
- 83 Om dezelfde redenen dient ook afwijzend te worden beslist op het betoog van de Slowaakse Republiek inzake schending van artikel 10, leden 1 en 2, VEU en artikel 13, lid 2, VEU, en van het rechtszekerheidsbeginsel, van het beginsel van representatieve democratie en van het beginsel van het institutionele evenwicht.
- 84 Bijgevolg moeten het tweede middel van de Slowaakse Republiek en het eerste middel van Hongarije ongegrond worden verklaard.

2. Eerste onderdeel van het vijfde middel van de Slowaakse Republiek en tweede middel van Hongarije, ontleend aan het niet-voorlopige karakter van het bestreden besluit en aan de overdreven lange toepassingsduur van dit besluit

a) Argumenten van partijen

- 85 De Slowaakse Republiek en Hongarije stellen dat artikel 78, lid 3, VWEU geen passende rechtsgrondslag vormt voor de vaststelling van het bestreden besluit omdat dit besluit niet voorlopig is, zoals die bepaling eist.
- 86 Het bestreden besluit zou, aangezien het volgens artikel 13, lid 2, ervan van toepassing is tot en met 26 september 2017, dus gedurende een periode van twee jaar, en die periode overigens op grond van artikel 4, leden 5 en 6, van dat besluit kan worden verlengd, niet als een „voorlopige maatregel” in de zin van artikel 78, lid 3, VWEU kunnen worden aangemerkt.
- 87 Dit klemmt volgens de Slowaakse Republiek en Hongarije temeer daar de gevolgen in de tijd van het bestreden besluit voor de verzoekers om internationale bescherming, deze periode van twee, ja zelfs drie, jaar ruim zullen overschrijden. Dit besluit zal immers waarschijnlijk tot gevolg hebben dat er duurzame banden ontstaan tussen de verzoekers om internationale bescherming en de lidstaten van herplaatsing.
- 88 De Raad preciseert dat het bestreden besluit, volgens artikel 13, lid 2, ervan, van toepassing is gedurende 24 maanden, namelijk tot en met 26 september 2017. Een

verlenging voor een periode van maximaal 12 maanden in het specifieke kader van de opschortingsregeling van artikel 4, lid 5, van het bestreden besluit zou niet meer mogelijk zijn. De duur van de gevolgen die het bestreden besluit voor de herplaatste personen kan hebben, zou niet relevant zijn om uit te maken of dit besluit een voorlopige maatregel is. Dit laatste zou moeten worden beoordeeld aan de hand van de toepassing in de tijd van het herplaatsingsmechanisme waarin dit besluit voorziet, te weten een periode van 24 maanden.

b) Beoordeling door het Hof

- 89 Artikel 78, lid 3, VWEU staat slechts de vaststelling van „voorlopige maatregelen” toe.
- 90 Een handeling kan slechts als „voorlopig” in de gebruikelijke betekenis van deze term worden aangemerkt, indien zij een materie niet op blijvende wijze beoogt te regelen en slechts gedurende een beperkte periode van toepassing is.
- 91 Anders dan artikel 64, lid 2, EG, volgens hetwelk de op basis van deze bepaling vastgestelde maatregelen voor een periode van ten hoogste zes maanden van toepassing konden zijn, bevat artikel 78, lid 3, VWEU, dat in de plaats van die bepaling is getreden, echter geen dergelijke beperking in de tijd.
- 92 Hieruit volgt dat de in artikel 78, lid 3, VWEU geformuleerde eis dat de aldaar bedoelde maatregelen tijdelijke maatregelen zijn, de Raad een beoordelingsmarge verleent om geval per geval de toepassingsperiode van de betrokken maatregelen vast te stellen aan de hand van de omstandigheden van het concrete geval en in het bijzonder aan de hand van de specifieke kenmerken van de noodsituatie die deze maatregelen rechtvaardigt.
- 93 Uit artikel 13 van het bestreden besluit blijkt dat dit besluit van 25 september 2015 tot en met 26 september 2017, te weten gedurende een periode van 24 maanden, van toepassing is op de personen die in die periode in Griekenland en Italië aankomen alsmede op verzoekers om internationale bescherming die op of na 24 maart 2015 op het grondgebied van die lidstaten zijn aangekomen.
- 94 Artikel 4, lid 5, van het bestreden besluit bepaalt dat „[i]n uitzonderlijke omstandigheden” en afhankelijk van een kennisgeving door een lidstaat die uiterlijk op 26 december 2015 moest plaatsvinden, de in artikel 13, lid 2, van dit besluit bepaalde periode van 24 maanden met maximaal 12 maanden kan worden verlengd in het kader van het mechanisme van tijdelijke en gedeeltelijke opschorting van de op de betrokken lidstaat rustende verplichting tot herplaatsing van de verzoekers om internationale bescherming. Dit bevestigt aldus het tijdelijke karakter van de verschillende in dit besluit vervatte maatregelen. Aangezien dit mechanisme na 26 december 2015 niet meer kon worden aangewend, zal het bestreden besluit overigens definitief vervallen op 26 september 2017.
- 95 Vast staat dus dat het bestreden besluit gedurende een beperkte periode van toepassing is.
- 96 Verder heeft de Raad bij de vaststelling van de duur van de in het bestreden besluit besloten liggende maatregelen zijn beoordelingsbevoegdheid niet kennelijk overschreden door in overweging 22 van dat besluit te oordelen dat „[e]en tijdsduur van 24 maanden [...] redelijk [is] om ervoor te zorgen dat de maatregelen waarin dit besluit voorziet, een reële bijdrage leveren aan de ondersteuning van Italië en Griekenland bij de aanpak van de significante migratiestromen op hun grondgebied”.
- 97 Deze keuze van een toepassingsperiode van 24 maanden is gerechtvaardigd, gelet op het feit dat een herplaatsing van een groot aantal personen als die waarin het bestreden besluit voorziet zowel een volkomen nieuwe als een ingewikkelde operatie is die een bepaalde tijd voor de voorbereiding en de uitvoering ervan – met name op het vlak van de coördinatie tussen de administraties van de lidstaten – vergt vooraleer zij concrete gevolgen sorteert.
- 98 Verder dient ook afwijzend te worden beslist op het argument van de Slowaakse Republiek en van Hongarije dat het bestreden besluit geen voorlopige maatregel is omdat het gevolgen op lange termijn zal hebben, daar tal van verzoekers om internationale bescherming na hun

herplaatsing ook lange tijd na afloop van de 24 maanden durende toepassingsperiode van het bestreden besluit op het grondgebied van de lidstaat van herplaatsing zullen blijven.

- 99 Indien, om uit te maken of een herplaatsingsmaatregel een voorlopige maatregel in de zin van artikel 78, lid 3, VWEU is, rekening zou moeten worden gehouden met de duur van de gevolgen van een dergelijke maatregel voor de herplaatste personen, zou immers op grond van die bepaling geen enkele maatregel van herplaatsing van personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, kunnen worden genomen, daar dergelijke gevolgen op min of meer lange termijn inherent zijn aan een dergelijke herplaatsing.
- 100 Het argument van de Slowaakse Republiek en Hongarije, dat de betrokken maatregel slechts als voorlopige maatregel in de zin van artikel 78, lid 3, VWEU kon worden beschouwd indien de toepassingsduur ervan de minimumduur voor de vaststelling van een wetgevingshandeling op grond van artikel 78, lid 2, VWEU niet overschreed, faalt eveneens.
- 101 Niet alleen berust een dergelijke uitlegging van artikel 78, leden 2 en 3, VWEU op geen enkel tekstargument en gaat zij voorbij aan de complementariteit van de respectievelijk in lid 2 en lid 3 van dit artikel bedoelde maatregelen, het is bovendien immers zeer moeilijk, zo niet onmogelijk, vooraf te bepalen welke termijn minimaal noodzakelijk is voor de vaststelling van een wetgevingshandeling op basis van artikel 78, lid 2, VWEU, zodat dit criterium onbruikbaar is.
- 102 Dit blijkt overigens overduidelijk uit het feit dat in het onderhavige geval het voorstel voor een verordening houdende een permanent herplaatsingsmechanisme, ofschoon het is ingediend op 9 september 2015, te weten op dezelfde dag als het aanvankelijke voorstel van de Commissie dat nadien het bestreden besluit is geworden, op de datum van uitspraak van het onderhavige arrest nog steeds niet is vastgesteld.
- 103 Uit het voorgaande volgt dat het eerste onderdeel van het vijfde middel van de Slowaakse Republiek en het tweede middel van Hongarije ongegrond moeten worden verklaard.

3. Tweede onderdeel van het vijfde middel van de Slowaakse Republiek, ontleend aan het feit dat het bestreden besluit niet voldoet aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 78, lid 3, VWEU

a) Argumenten van partijen

- 104 De Slowaakse Republiek betoogt dat het bestreden besluit in drie opzichten niet voldoet aan de voorwaarde voor de toepassing van artikel 78, lid 3, VWEU dat de lidstaat waaraan de voorlopige maatregelen ten goede komen, zich „in een noodsituatie] ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen” moet bevinden.
- 105 In de eerste plaats betoogt de Slowaakse Republiek dat de toestroom van onderdanen van derde landen in Griekenland en Italië ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit of onmiddellijk vóór de vaststelling ervan, redelijkerwijs te voorzien was en dus niet als „plotseling” kon worden aangemerkt.
- 106 In dit verband zou uit de statistische gegevens over de jaren 2013 en 2014 en over de eerste maanden van 2015 blijken dat het aantal onderdanen van derde landen die zich richting Griekenland en Italië begaven, voortdurend was toegenomen en dat die toename vanaf eind 2013 en in het begin van 2014 aanzienlijk was geweest. Wat Italië betreft, zou bovendien uit de gegevens over 2015 blijken dat er eerder sprake was van een daling van het aantal migranten ten opzichte van de eerdere jaren.
- 107 In de tweede plaats voert de Slowaakse Republiek aan dat er, althans wat de situatie in Griekenland betreft, geen causaal verband bestaat tussen de noodsituatie en de toestroom van onderdanen van derde landen in deze lidstaat, terwijl de toevoeging van de woorden „ten gevolge van” aan de in artikel 78, lid 3, VWEU bedoelde noodsituatie een dergelijk verband eist. Het zou immers vaststaan dat de organisatie van het politieke asiel in de Helleense Republiek reeds jaren aanzienlijke gebreken vertoont die niet rechtstreeks causaal

verband houden met het specifieke migratiefenomeen in de periode waarin het bestreden besluit is vastgesteld.

- 108 In de derde plaats betoogt de Slowaakse Republiek dat, waar artikel 78, lid 3, VWEU bestaande of ophanden zijnde noodsituaties beoogt op te lossen, het bestreden besluit, althans ten dele, toekomstige hypothetische situaties regelt.
- 109 De toepassingsperiode van het bestreden besluit, te weten twee of zelfs drie jaar, zou te lang zijn om te kunnen volhouden dat de vastgestelde maatregelen gedurende die hele periode een passend antwoord zullen zijn op de actuele of ophanden zijnde noodsituatie in de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek. In die periode zou de noodsituatie in die lidstaten immers kunnen verdwijnen. Bovendien zou met het mechanisme voor de herplaatsing van 54 000 personen waarin artikel 4, lid 3, van het bestreden besluit voorziet, worden gereageerd op volstrekt hypothetische situaties in andere lidstaten.
- 110 De Republiek Polen ondersteunt dit standpunt met het betoog dat artikel 78, lid 3, VWEU ziet op een bestaande en actuele crisissituatie die de vaststelling van onmiddellijke maatregelen ter oplossing ervan vereist, en niet – zoals het bestreden besluit – op crisissituaties die zich in de toekomst kunnen voordoen maar waarvan het intreden, de aard en de omvang onzeker zijn of moeilijk zijn te voorzien.
- 111 De Raad en de lidstaten die deze ondersteunen, voeren aan dat de ongekennde noodsituatie die aan de oorsprong van het bestreden besluit ligt, welke duidelijk blijkt uit de in de overwegingen 13 en 26 van dit besluit vermelde statistische gegevens, niet alleen wordt gekenmerkt, maar ook vooral wordt veroorzaakt, door een plotselinge en massale toestroom van onderdanen van derde landen, in het bijzonder in de maanden juli en augustus 2015.
- 112 Verder betoogt de Raad dat het feit dat het bestreden besluit naar toekomstige gebeurtenissen of situaties verwijst, niet onverenigbaar is met artikel 78, lid 3, VWEU.

b) Beoordeling door het Hof

- 113 In de eerste plaats dient het argument van de Slowaakse Republiek te worden onderzocht, dat de toestroom van onderdanen van derde landen op het grondgebied van Griekenland en Italië in de loop van het jaar 2015 niet als „plotseling” in de zin van artikel 78, lid 3, VWEU kan worden aangemerkt, daar hij de voortzetting is van een al in de loop van het jaar 2014 vastgestelde aanzienlijke toestroom, zodat hij voorzienbaar was.
- 114 In dit verband dient te worden geoordeeld dat als „plotseling” in de zin van artikel 78, lid 3, VWEU kan worden aangemerkt, een toestroom van onderdanen van derde landen van een zodanige omvang dat hij onvoorzienbaar was, ook al vond hij plaats in de context van een migratiecrisis die al meerdere jaren aansleepte, en die de normale werking van het gemeenschappelijke asielstelsel van de Unie onmogelijk maakt.
- 115 In het onderhavige geval is het bestreden besluit, zoals de advocaat-generaal in punt 3 van zijn conclusie heeft opgemerkt, vastgesteld in de context van de in overweging 3 van dit besluit genoemde migratiecrisis waarmee de Unie vanaf 2014 werd geconfronteerd en die in de loop van het jaar 2015 – met name in de maanden juli en augustus van dat jaar – is verhevigd, en van de catastrofale humanitaire situatie die deze crisis met name heeft teweeggebracht in de lidstaten, in het bijzonder die in de frontlinie, zoals de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek, die werden geconfronteerd met een massale toestroom van migranten, waarvan de meesten afkomstig waren uit derde landen zoals Syrië, Afghanistan, Irak en Eritrea.
- 116 Volgens de statistische gegevens van Frontex, die als bijlage bij de memorie in interventie van het Groothertogdom Luxemburg zijn verstrekt, zijn in de loop van het jaar 2015 in de gehele Unie 1,83 miljoen personen de Unie binnengekomen door het irregulier overschrijden van de buitengrenzen van de Unie, tegenover 283 500 in het jaar 2014. Verder hebben, volgens de statistische gegevens van Eurostat, in de loop van het jaar 2015 ongeveer 1,3 miljoen migranten om internationale bescherming in de Unie verzocht, tegenover 627 000 in het jaar daarvoor.

- 117 Bovendien blijkt uit de in overweging 13 van het bestreden besluit vermelde statistische gegevens van Frontex specifiek dat de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek tijdens de eerste acht maanden van het jaar 2015 en in het bijzonder tijdens de maanden juli en augustus van dat jaar zijn geconfronteerd met een massale toestroom van onderdanen van derde landen op hun grondgebied, in het bijzonder van onderdanen met een in artikel 3, lid 2, van dat besluit bedoelde nationaliteit, zodat de migratiedruk op het Italiaanse en het Griekse asielstelsel tijdens die periode sterk is toegenomen.
- 118 Zo zijn volgens deze gegevens tijdens de eerste acht maanden van het jaar 2015 116 000 personen de Italiaanse Republiek binnengekomen door irreguliere overschrijding van de buitengrenzen van deze lidstaat. In de loop van de maanden juli en augustus 2005 zijn 34 691 migranten Italië irregulier binnengekomen, te weten 20 % meer dan in de maanden mei en juni 2015.
- 119 De in overweging 13 van het bestreden besluit vermelde statistische gegevens betreffende de Helleense Republiek geven een nog duidelijker beeld van deze sterke stijging van de toestroom van migranten. In de loop van de eerste acht maanden van het jaar 2015 zijn meer dan 211 000 migranten irregulier op het Griekse grondgebied aangekomen. Alleen al tijdens de maanden juli en augustus van dat jaar heeft Frontex 137 000 irreguliere grensoverschrijdingen geteld, een stijging met 250 % ten opzichte van de maanden mei en juni 2015.
- 120 Verder blijkt uit overweging 14 van het bestreden besluit dat, volgens cijfers van Eurostat en het EASO, 39 183 personen tussen de maanden januari en juli 2015 in Italië om internationale bescherming hebben verzocht, tegenover 30 755 tijdens dezelfde periode van het jaar 2014 (dit is een stijging met 27 %), en is een soortgelijke stijging van het aantal verzoeken geregistreerd in Griekenland, waar 7 475 verzoekers zijn geteld (een stijging met 30 %).
- 121 Bovendien blijkt uit overweging 26 van het bestreden besluit dat de Raad het totale aantal te herplaatsen personen juist op 120 000 heeft vastgesteld op basis van het totale aantal onderdanen van derde landen die in de maanden juli en augustus van het jaar 2015 op irreguliere wijze in Italië en Griekenland waren aangekomen en overduidelijk internationale bescherming nodig hadden.
- 122 Hieruit volgt dat de Raad aldus, op basis van door de Slowaakse Republiek niet betwiste statistische gegevens, heeft vastgesteld dat de toestroom van onderdanen van derde landen in Griekenland en Italië tijdens een korte periode, vooral tijdens de maanden juli en augustus van het jaar 2015, sterk was gestegen.
- 123 Geoordeeld dient te worden dat in dergelijke omstandigheden de Raad, zonder blijk te geven van een kennelijk onjuiste beoordeling, een dergelijke stijging als „plotseling” in de zin van artikel 78, lid 3, VWEU kon aanmerken, ook al is deze stijging gebeurd na een periode waarin al massaal migranten waren aangekomen.
- 124 In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat de instellingen van de Unie een ruime beoordelingsbevoegdheid genieten wanneer zij maatregelen vaststellen op gebieden waarin zij met name politieke keuzes moeten maken en ingewikkelde beoordelingen moeten verrichten (zie in die zin arrest van 4 mei 2016, Polen/Parlement en Raad, C-358/14, EU:C:2016:323, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 125 Wat in de tweede plaats het door de Slowaakse Republiek aangevoerde argument inzake de strikte uitlegging van het bijvoeglijk naamwoord „caractérisée” (gekaracteriseerd) bij het naamwoord „noodsituatie” in artikel 78, lid 3, VWEU betreft, dient erop te worden gewezen dat, ofschoon in een minderheid van de taalversies van artikel 78, lid 3, VWEU niet de term „gekaracteriseerd”, maar de term „causée” (ten gevolge van) wordt gebruikt, deze twee termen in de context van die bepaling en gelet op het doel ervan, namelijk de snelle vaststelling van voorlopige maatregelen om doeltreffend te reageren op een noodsituatie inzake migratie mogelijk maken, moeten worden begrepen in de zin van het vereiste van een voldoende nauwe band tussen de betrokken noodsituatie en de plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen.

- 126 Uit de overwegingen 12, 13 en 26 van het bestreden besluit alsmede uit de aldaar vermelde statistische gegevens blijkt echter dat er een voldoende nauwe band is vastgesteld tussen de noodsituatie in Griekenland en Italië, te weten de aanzienlijke druk op de asielstelsels van deze lidstaten, en de toestroom van migranten in de loop van het jaar 2015 en in het bijzonder tijdens de maanden juli en augustus van dat jaar.
- 127 Deze feitelijke vaststelling wordt niet aangetast door het bestaan van andere factoren die eveneens tot die noodsituatie kunnen hebben bijgedragen, waaronder de structurele gebreken van deze stelsels ter zake van opvangcapaciteit en capaciteit om de verzoeken te behandelen.
- 128 De omvang van de toestroom van migranten waarmee het Griekse en het Italiaanse asielstelsel in de loop van het jaar 2015 werden geconfronteerd, was overigens van dien aard dat hij elk ander asielstelsel, daaronder begrepen de stelsels zonder structurele gebreken, zou hebben verstoord.
- 129 In de derde plaats dient afwijzend te worden beslist op het argument van de Slowaakse Republiek, ondersteund door de Republiek Polen, dat het bestreden besluit niet geldig op grond van artikel 78, lid 3, VWEU kon worden vastgesteld omdat het geen bestaande of ophanden zijnde noodsituatie in de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek beoogde op te lossen, maar, althans ten dele, hypothetische en toekomstige situaties, dat wil zeggen situaties waarvan ten tijde van de vaststelling van dit besluit niet met een voldoende mate van waarschijnlijkheid kon worden gezegd dat zij zich zouden voordoen.
- 130 Uit de overwegingen 13 en 26 van het bestreden besluit blijkt immers dat dit besluit is vastgesteld wegens een noodsituatie waarmee de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek in het jaar 2015, meer bepaald tijdens de maanden juli en augustus van dat jaar, werden geconfronteerd en die dus wel degelijk vóór de vaststelling van dat besluit was ingetreden, ook al blijkt uit overweging 16 van dit besluit dat de Raad ook rekening heeft gehouden met het feit dat deze noodsituatie zeer waarschijnlijk zou blijven bestaan wegens de aanhoudende instabiliteit en conflicten in de onmiddellijke nabijheid van Italië en Griekenland.
- 131 Omdat het inherent is aan migratiestromen dat deze snel kunnen evolueren en met name naar andere lidstaten kunnen verschuiven, voorziet het bestreden besluit bovendien, met name in artikel 1, lid 2, in artikel 4, leden 2 en 3, en in artikel 11, lid 2, ervan, in verschillende mechanismen om de regeling aan te passen aan een eventuele wijziging van de aanvankelijke noodsituatie, met name indien deze in andere lidstaten zou intreden.
- 132 Artikel 78, lid 3, VWEU staat niet in de weg aan dergelijke aanpassingsmechanismen die bovenop de op grond van deze bepaling genomen voorlopige maatregelen komen.
- 133 Deze bepaling verleent de Raad immers een ruime beoordelingsbevoegdheid bij de keuze van de maatregelen die kunnen worden genomen om snel en doeltreffend te reageren op een bijzondere noodsituatie en op mogelijke ontwikkelingen van deze situatie.
- 134 Zoals de advocaat-generaal in punt 130 van zijn conclusie heeft opgemerkt, sluit reageren op een noodsituatie niet uit dat het antwoord meebeweegt met en zich aanpast aan de ontwikkelingen, mits het zijn voorlopige karakter behoudt
- 135 Bijgevolg moet het tweede onderdeel van het vijfde middel van de Slowaakse Republiek worden afgewezen.

D. Middelen inzake de regelmatigheid van de procedure van vaststelling van het bestreden besluit die zijn ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften

1. Eerste middel van de Slowaakse Republiek en zevende middel van Hongarije, ontleend aan schending van artikel 68 VWEU

a) Argumenten van partijen

- 136 De Slowaakse Republiek en Hongarije betogen dat de Raad artikel 68 VWEU en wezenlijke vormvoorschriften heeft geschonden door het bestreden besluit met een gekwalificeerde meerderheid vast te stellen, ofschoon uit de conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015 voortvloeide dat dit besluit „bij consensus” en „rekening houdend met de specifieke situatie van de lidstaten” moest worden vastgesteld.
- 137 De Slowaakse Republiek en Hongarije van zijn mening dat de Raad bij de vaststelling van het bestreden besluit de in die conclusies geformuleerde richtsnoeren had moeten eerbiedigen, in het bijzonder de eis om de verzoekers die overduidelijk internationale bescherming nodig hebben over de lidstaten te verdelen bij wege een met eenparigheid van stemmen genomen besluit of in de vorm van door de lidstaten vrijwillig aanvaarde toewijzingen.
- 138 Dat de Raad de conclusies van de Europese Raad eerbiedigt, zou des te meer van belang zijn geweest omdat de Raad in aanmerking had moeten nemen dat de herplaatsing van verzoekers om internationale bescherming voor vele lidstaten een politiek gevoelige kwestie is, daar een dergelijke maatregel in aanzienlijke mate afbreuk doet aan het huidige, uit de toepassing van de Dublin III-verordening voortvloeiende regeling.
- 139 Hongarije is met name van mening dat, aangezien in de conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015 slechts uitdrukkelijk sprake was van een besluit van de Raad inzake de herplaatsing van 40 000 verzoekers om internationale bescherming, de Raad niet kon besluiten om daarnaast nog 120 000 verzoekers te herplaatsen zonder daartoe het principeakkoord van de Europese Raad te hebben verkregen. Bijgevolg zouden zowel de indiening door de Commissie van een voorstel voor een besluit houdende herplaatsing van een dergelijk extra aantal personen als de goedkeuring van dat voorstel door de Raad een schending van artikel 68 VWEU en van wezenlijke vormvoorschriften opleveren.
- 140 De Raad betoogt dat het bestreden besluit niet in tegenspraak is met de conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015.
- 141 Verder voert deze instelling aan dat de conclusies waarin de Europese Raad richtsnoeren formuleert, ook al is de Unie aan deze richtsnoeren gebonden op grond van artikel 15 VEU en zijn deze dus niet van louter politieke aard, geen rechtsgrondslag bieden voor het optreden van de andere instellingen en evenmin regels en beginselen verstrekken waaraan de rechtmatigheid van de handelingen van de andere instellingen van de Unie in rechte kunnen worden getoetst.
- 142 De Commissie betoogt dat, aangezien de conclusies van de Europese Raad niet verbindend zijn maar alleen gevolgen hebben op politiek gebied, dergelijke conclusies uit juridisch oogpunt geen voorwaarden kunnen verbinden of perken kunnen stellen aan het initiatiefrecht van de Commissie inzake het voorstellen van maatregelen op grond van artikel 78, lid 3, VWEU of aan de bevoegdheid tot het nemen van besluiten na raadpleging van het Parlement die de Raad op grond van deze bepaling heeft.

b) Beoordeling door het Hof

- 143 In de conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015 staat te lezen dat de lidstaten „bij consensus” overeenstemming dienen te bereiken over de verdeling „rekening houdend met de specifieke situatie van de lidstaten”. Dienaangaande zien deze conclusies uitdrukkelijk op „de tijdelijke en uitzonderlijke herplaatsing, over een periode van twee jaar [...] van 40 000 mensen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, van [...] Italië en Griekenland, naar andere lidstaten” bij wege van „de spoedige vaststelling van een besluit van de Raad met het oog daarop”.
- 144 Dit mechanisme van herplaatsing van 40 000 personen is voorwerp geweest van het op 14 september 2015 bij consensus vastgestelde besluit 2015/1523. Bij dit besluit zijn die conclusies op dit punt dus volledig ten uitvoer gelegd.

- 145 Wat de gestelde invloed van de zogenoemde „politieke” aard van de conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015 op zowel het initiatiefrecht van de Commissie inzake wetgeving en als op de in artikel 78, lid 3, VWEU bedoelde regels voor het stemmen binnen de Raad betreft, kan een invloed van dien aard, in de veronderstelling dat wordt aangetoond dat de Europese Raad die bewust heeft willen uitoefenen, geen grond opleveren voor nietigverklaring van het bestreden besluit door het Hof.
- 146 Enerzijds impliceert het initiatiefrecht inzake wetgeving dat de Commissie op grond van artikel 17, lid 2, VEU en artikel 289 VWEU bezit en dat past in het kader van het in artikel 13, lid 2, VEU geformuleerde beginsel van toedeling van bevoegdheden en, ruimer, in het kader van het beginsel van het institutionele evenwicht dat de institutionele structuur van de Unie kenmerkt, dat het aan de Commissie staat om uit te maken of zij een voorstel voor een wetgevingshandeling indient. In deze context komt het de Commissie, die volgens artikel 17, lid 1, VEU het algemeen belang van de Unie bevordert en daartoe passende initiatieven neemt, ook toe om het voorwerp, het doel en de inhoud van dit voorstel te bepalen (zie in die zin arrest van 14 april 2015, Raad/Commissie, C-409/13, EU:C:2015:217, punten 64 en 70).
- 147 Deze beginselen gelden ook voor het initiatiefrecht van de Commissie in het kader van de vaststelling van niet-wetgevingshandelingen, zoals het bestreden besluit, op grond van artikel 78, lid 3, VWEU. In dit verband stelt artikel 78, lid 3, VWEU, zoals ook de advocaat-generaal in punt 145 van zijn conclusie heeft opgemerkt, het initiatiefrecht van de Commissie niet afhankelijk van de omstandigheid dat de Europese Raad al richtsnoeren heeft geformuleerd op grond van artikel 68 VWEU.
- 148 Anderzijds staat artikel 78, lid 3, VWEU de Raad toe maatregelen vast te stellen met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, zoals deze bij de vaststelling van het bestreden besluit heeft gedaan. Het beginsel van het institutionele evenwicht verbiedt de Europese Raad deze stemregel te wijzigen door de Raad bij wege van overeenkomstig artikel 68 VWEU vastgestelde conclusies op te leggen met eenparigheid van stemmen te beslissen.
- 149 Het Hof heeft immers reeds geoordeeld dat, aangezien de regels betreffende de besluitvorming van de instellingen van de Unie zijn neergelegd in de Verdragen en de lidstaten of de instellingen zelf daarvan niet naar goedvinden mogen afwijken, alleen de Verdragen in bijzondere gevallen een instelling de bevoegdheid kunnen verlenen om een in die Verdragen neergelegde besluitvormingsprocedure te wijzigen (arrest van 10 september 2015, Parlement/Raad, C-363/14, EU:C:2015:579, punt 43).
- 150 Bijgevolg moeten het eerste middel van de Slowaakse Republiek en het zevende middel van Hongarije ongegrond worden verklaard.

2. *Derde onderdeel van het derde middel en eerste onderdeel van het vierde middel van de Slowaakse Republiek en vijfde middel van Hongarije, ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften doordat de Raad niet heeft voldaan aan de in artikel 78, lid 3, VWEU neergelegde verplichting tot raadpleging van het Parlement*

a) *Argumenten van partijen*

- 151 De Slowaakse Republiek en Hongarije stellen dat de Raad, door ingrijpende wijzigingen aan te brengen in het aanvankelijke voorstel van de Commissie en het bestreden besluit vast te stellen zonder het Parlement opnieuw te raadplegen, de wezenlijke vormvoorschriften van artikel 78, lid 3, VWEU heeft geschonden, en dat op grond daarvan het bestreden besluit nietig moet worden verklaard. De Slowaakse Republiek is van mening dat de Raad, door aldus te handelen, ook inbreuk heeft gemaakt op artikel 10, leden 1 en 2, en artikel 13, lid 2, VEU en op het beginsel van representatieve democratie, het beginsel van het institutioneel evenwicht en het beginsel van behoorlijk bestuur.
- 152 De belangrijkste wijzigingen van het aanvankelijke voorstel van de Commissie zouden betrekking hebben gehad op het feit dat Hongarije in het bestreden besluit niet meer wordt genoemd onder de lidstaten van waaruit personen worden herplaatst, zoals de Helleense

Republiek en de Italiaanse Republiek, maar onder de lidstaten van herplaatsing, wat met name zou hebben geleid tot het schrappen van bijlage III bij het aanvankelijke voorstel van de Commissie, betreffende de toewijzingen vanuit Hongarije, en tot de opname van laatstgenoemde lidstaat in de bijlagen I en II bij het bestreden besluit.

- 153 De Slowaakse Republiek maakt melding van andere in het bestreden besluit opgenomen wijzigingen van het aanvankelijke voorstel van de Commissie, waaronder het feit dat dit besluit geen uitputtende lijst bevat van de lidstaten van waaruit personen kunnen worden herplaatst, maar in artikel 4, lid 3, bepaalt dat deze regeling ten goede kan komen aan andere lidstaten die voldoen aan de in deze bepaling gestelde voorwaarden.
- 154 Verzoekers verwijten de Raad dat deze het Parlement niet opnieuw heeft geraadpleegd nadat hij deze wijzigingen in het aanvankelijke voorstel van de Commissie had aangebracht, ondanks het feit dat het Parlement de Raad in zijn resolutie van 17 september 2015 had verzocht opnieuw te worden geraadpleegd ingeval de Raad voornemens zou zijn ingrijpende wijzigingen aan te brengen in het voorstel van de Commissie.
- 155 Ofschoon het voorzitterschap van de Unie het Parlement, in het bijzonder de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Parlement, geregeld zou hebben geïnformeerd over de ontwikkelingen in het dossier bij de Raad, zou deze informatie niet in de plaats kunnen komen van een formele, in voltallige vergadering van het Parlement aangenomen resolutie.
- 156 Hongarije verwijst dienaangaande naar twee brieven die de voorzitter van de Commissie juridische zaken van het Parlement aan de voorzitter van het Parlement heeft gezonden, waarin met name staat dat die commissie tot de slotsom is gekomen dat de Raad, door Hongarije te schrappen als lidstaat van waaruit personen worden herplaatst, het aanvankelijke voorstel van de Commissie ingrijpend had gewijzigd, en dat het Parlement daarom opnieuw had moeten worden geraadpleegd.
- 157 De Raad betoogt primair dat hij, met name gelet op de spoedeisendheid van het dossier, het Parlement afdoende heeft geraadpleegd door deze instelling de mogelijkheid te bieden tijdig kennis te nemen van de inhoud van de definitieve tekst van het bestreden besluit en zich daarover uit te spreken. In elk geval zou de tekst van het bestreden besluit, zoals deze uiteindelijk is vastgesteld, in zijn geheel beschouwd niet op wezenlijke punten afwijken van die waarover het Parlement op 14 september 2015 was geraadpleegd.

b) Beoordeling door het Hof

- 158 Om te beginnen dient erop te worden gewezen dat de Raad aanvoert dat de in punt 156 van het onderhavige arrest bedoelde brieven van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Parlement die Hongarije als bijlage bij haar repliek heeft overgelegd, bewijselementen vormen die niet-ontvankelijk zijn omdat zij op onregelmatige wijze zijn verkregen. Hij verzoekt het Hof om, als bewarende maatregel, deze brieven uit het dossier van de onderhavige zaken verwijderen. Net als Hongarije verzoekt hij het Hof, bij wege van maatregel van instructie het Parlement te verzoeken de authenticiteit van deze brieven te bevestigen en, in voorkomend geval, de juridische status ervan te verduidelijken en het Hof mee te delen of het Parlement ermee instemt dat Hongarije deze brieven als bewijselementen gebruikt.
- 159 Dienaangaande is het Hof van oordeel dat, aangezien het afdoende is geïnformeerd over de feiten die relevant zijn om te kunnen antwoorden op de vraag of de Raad in het onderhavige geval heeft voldaan aan de krachtens artikel 78, lid 3, VWEU op hem rustende verplichting tot raadpleging van het Parlement, het deze rechtsvraag kan beslechten zonder dat het jegens het Parlement de gevraagde maatregel van instructie hoeft te treffen.
- 160 Met betrekking tot de grond van de zaak dient eraan te worden herinnerd dat de reguliere raadpleging van het Parlement in de gevallen waarin het Verdrag dat verlangt, een wezenlijk vormvoorschrift is, waarvan de niet-inachtneming tot nietigheid van de betrokken handeling leidt. De daadwerkelijke deelname van het Parlement aan het besluitvormingsproces volgens de hiertoe in het Verdrag neergelegde procedures is immers een wezenlijk bestanddeel van

het door het Verdrag gewilde institutionele evenwicht. Deze bevoegdheid vormt de uitdrukking van een democratisch grondbeginsel, volgens hetwelk de volkeren door tussenkomst van een representatieve vergadering aan de machtsuitoefening deelnemen (zie in die zin arresten van 11 november 1997, Eurotunnel e.a., C-408/95, EU:C:1997:532, punt 45, en 7 maart 2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, punten 24 en 25).

- 161 Volgens vaste rechtspraak van het Hof impliceert de verplichting om het Parlement in de loop van de besluitvormingsprocedure te raadplegen in de gevallen waarin het Verdrag daarin voorziet, dat een nieuwe raadpleging moet volgen telkens wanneer de uiteindelijk vastgestelde tekst, in zijn geheel beschouwd, wezenlijk afwijkt van die waarover het Parlement al werd geraadpleegd, behalve in de gevallen waarin de wijzigingen grotendeels beantwoorden aan het verlangen dat het Parlement zelf te kennen heeft gegeven (zie met name arresten van 11 november 1997, Eurotunnel e.a., C-408/95, EU:C:1997:532, punt 46, en 7 maart 2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, punt 26).
- 162 Ingrijpende wijzigingen waarvoor een nieuwe raadpleging van het Parlement noodzakelijk is, zijn wijzigingen die de kern van de ingevoerde regeling raken of het systeem van het ontwerp in zijn geheel aantasten (zie in die zin arrest van 1 juni 1994, Parlement/Raad, C-388/92, EU:C:1994:213, punten 13 en 18).
- 163 In dit verband neemt de omstandigheid dat de verschillende wijzigingen in het aanvankelijke voorstel van de Commissie die verband houden met de verandering van de status van het Hongarije door de Raad zijn aangebracht omdat deze lidstaat weigerde te worden opgenomen onder de lidstaten van waaruit personen worden herplaatst, niet weg dat, met name gelet op het feit dat artikel 78, lid 3, VWEU ziet op de vaststelling van voorlopige maatregelen ten behoeve van een of meer lidstaten die zich in een noodsituatie in de zin van die bepaling bevinden, de vaststelling van de lidstaten waaraan die voorlopige maatregelen ten goede komen, een wezenlijk onderdeel van elke op grond van die bepaling genomen maatregel vormt.
- 164 Bijgevolg moet worden geoordeeld dat de tekst van het bestreden besluit zoals die uiteindelijk is vastgesteld, in zijn geheel beschouwd, in de kern ervan afwijkt van die van het aanvankelijke voorstel van de Commissie.
- 165 Opgemerkt dient echter te worden dat het voorzitterschap van de Raad tijdens een buitengewone plenaire vergadering van het Parlement op 16 september 2015 heeft verklaard:
- „Gezien de spoedeisendheid van de situatie en zoals aangekondigd in de brief van raadpleging van het Parlement, maak ik van de gelegenheid gebruik om u mee te delen dat het aanvankelijke voorstel [van de Commissie] op een belangrijk punt wordt gewijzigd.
- Hongarije beschouwt zich niet als een land in de frontlinie en heeft ons meegedeeld dat het niet wenst te worden opgenomen onder de lidstaten van waaruit personen worden herplaatst.
- Het Parlement zal daarmee rekening kunnen houden in zijn advies.”
- 166 Bijgevolg heeft het Parlement in zijn wetgevingsresolutie van 17 september 2015 waarbij het zijn steun voor het aanvankelijke voorstel van de Commissie heeft uitgesproken, noodzakelijkerwijze rekening moeten houden met deze fundamentele wijziging van de status van het Hongarije, waar de Raad niet omheen kon.
- 167 Bovendien heeft de Raad na de vaststelling van die wetgevingsresolutie door het Parlement weliswaar nog andere wijzigingen aangebracht in het aanvankelijke voorstel van de Commissie, maar deze wijzigingen hebben de kern zelf van dit voorstel niet aangetast.
- 168 Bovendien heeft het voorzitterschap van de Raad in het kader van de in de raadplegingsbrief van de Raad aangekondigde informele contacten het Parlement ten volle geïnformeerd over deze wijzigingen.

- 169 Bijgevolg is de in artikel 78, lid 3, VWEU bepaalde verplichting tot raadpleging van het Parlement nagekomen.
- 170 Gelet op het voorgaande dienen het derde onderdeel van het derde middel en het eerste onderdeel van het vierde middel van de Slowaakse Republiek en het vijfde middel van Hongarije ongegrond te worden verklaard.

3. Tweede onderdeel van het vierde middel van de Slowaakse Republiek en derde middel van Hongarije, ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften doordat de Raad in strijd met artikel 293, lid 1, VWEU niet met eenparigheid van stemmen heeft besloten

a) Argumenten van partijen

- 171 De Slowaakse Republiek en Hongarije betogen dat de Raad bij de vaststelling van het bestreden besluit het wezenlijke vormvoorschrift van artikel 293, lid 1, VWEU heeft geschonden doordat hij het voorstel van de Commissie heeft gewijzigd zonder de door die bepaling vereiste eenparigheid van stemmen in acht te nemen. De Slowaakse Republiek is van mening dat de Raad daardoor ook inbreuk heeft gemaakt op artikel 13, lid 2, VEU, op het beginsel van het institutioneel evenwicht en op het beginsel van behoorlijk bestuur.
- 172 De eenparigheidseis van artikel 293, lid 1, VWEU zou gelden voor elke wijziging van het voorstel van de Commissie, ook voor kleine wijzigingen, los van het antwoord op de vraag of de Commissie expliciet of impliciet heeft ingestemd met de tijdens de bespreking binnen de Raad aan haar voorstel aangebrachte wijzigingen.
- 173 Verzoekers voeren aan dat niets erop wijst dat de Commissie tijdens de procedure van de vaststelling van het bestreden besluit haar voorstel heeft ingetrokken en een nieuw voorstel heeft voorgelegd dat was gesteld in dezelfde bewoordingen als de tekst die later het bestreden besluit zou worden. Uit de notulen van de vergadering van de Raad van 22 september 2015 zou daarentegen blijken dat de Commissie geen nieuw voorstel heeft ingediend en evenmin een voorafgaande verklaring heeft afgelegd over het gewijzigde ontwerp zoals dit uiteindelijk door de Raad is goedgekeurd.
- 174 Om ervan uit te kunnen gaan dat de Commissie zelf haar voorstel heeft gewijzigd in de zin van artikel 293, lid 2, VWEU, zou worden geëist dat de Commissie actief en expliciet heeft ingestemd met de betrokken wijzigingen. Het onderhavige geval zou in dit opzicht verschillen van dat in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 5 oktober 1994, Duitsland/Raad (C-280/93, EU:C:1994:367).
- 175 De Raad antwoordt hierop dat de Commissie, vertegenwoordigd door haar eerste vicevoorzitter en door de commissaris bevoegd voor asiel en immigratie, tijdens de vergadering van de Raad van 22 september 2015 waarop het bestreden besluit is vastgesteld, alle door de Raad in het aanvankelijke voorstel van de Commissie aangebrachte wijzigingen heeft aanvaard. De instemming zou, zelfs indien zij als stilzwijgend wordt beschouwd, erop neerkomen dat deze instelling haar eigen voorstel heeft gewijzigd.
- 176 Ook de Commissie betoogt dat zij haar voorstel heeft gewijzigd overeenkomstig de wijzigingen die haar bevoegde commissarissen namens haar hebben aangenomen om de goedkeuring van dat voorstel te vergemakkelijken.

b) Beoordeling door het Hof

- 177 Artikel 293 VWEU voorziet het initiatiefrecht van de Commissie, in het onderhavige geval het door artikel 78, lid 3, VWEU in het kader van een niet-wetgevingsprocedure verleende initiatiefrecht, van een dubbele garantie. Enerzijds bepaalt artikel 293, lid 1, VWEU dat de Raad, behalve in de gevallen die worden bedoeld in de in dit voorschrift genoemde bepalingen van het VWEU en die in de onderhavige zaak niet aan de orde zijn, wanneer hij uit hoofde van de Verdragen op voorstel van de Commissie besluit, dat voorstel slechts met eenparigheid van stemmen kan wijzigen. Anderzijds bepaalt artikel 293, lid 2, VWEU dat de

Commissie, zolang de Raad geen besluit heeft genomen, te allen tijde gedurende de procedures die tot aanneming van een besluit van de Unie leiden, haar voorstel kan wijzigen (zie in die zin arrest van 14 april 2015, Raad/Commissie, C-409/13, EU:C:2015:217, punten 71-73).

- 178 Hieruit volgt dat, indien de Commissie overeenkomstig artikel 293, lid 2, VWEU haar voorstel in de loop van de procedure van vaststelling van een Uniehandeling wijzigt, het in artikel 293, lid 1, VWEU gestelde vereiste van eenparigheid voor de Raad niet geldt.
- 179 Met betrekking tot artikel 293, lid 2, VWEU heeft het Hof al geoordeeld dat de gewijzigde voorstellen van de Commissie niet noodzakelijk op schrift moeten worden gesteld wanneer zij deel uitmaken van het proces van vaststelling van Uniehandelingen dat wordt gekenmerkt door een zekere soepelheid die nodig is om de standpunten van de instellingen met elkaar in overeenstemming te brengen (zie in die zin arrest van 5 oktober 1994, Duitsland/Raad, C-280/93, EU:C:1994:367, punt 36).
- 180 Dergelijke overwegingen van soepelheid moeten a fortiori prevaleren in het kader van de vaststelling van een handeling op grond van artikel 78, lid 3, VWEU, daar deze bepaling het mogelijk beoogt te maken dat snel voorlopige maatregelen worden getroffen om een „noodsituatie” in de zin van deze bepaling op korte termijn doeltreffend te verhelpen.
- 181 Hieruit volgt dat in het bijzondere kader van artikel 78, lid 3, VWEU kan worden geoordeeld dat de Commissie haar in artikel 293, lid 2, VWEU bedoelde wijzigingsbevoegdheid heeft uitgeoefend wanneer uit de deelname van deze instelling aan het proces van vaststelling van de betrokken handeling duidelijk blijkt dat het gewijzigde voorstel door de Commissie was goedgekeurd. Een dergelijke uitlegging spoort met het doel van artikel 293, lid 2, VWEU, dat het initiatiefrecht van de Commissie beoogt te beschermen.
- 182 In het onderhavige geval is de Commissie van mening dat geen inbreuk is gemaakt op het haar door artikel 78, lid 3, VWEU verleende initiatiefrecht.
- 183 Dienaangaande betoogt deze instelling dat zij haar aanvankelijke voorstel heeft gewijzigd door goedkeuring van de wijzigingen die tijdens de verschillende vergaderingen binnen de Raad aan die tekst zijn aangebracht.
- 184 Zij wijst er in dit verband op dat zij op die vergaderingen was vertegenwoordigd door twee van haar leden, te weten haar eerste vicevoorzitter en de commissaris die onder meer met immigratie was belast, die overeenkomstig artikel 13 van haar reglement van orde door het college van commissarissen naar behoren waren gemachtigd om de wijzigingen aan het aanvankelijke voorstel goed te keuren met inachtneming van het door het college van commissarissen tijdens zijn vergadering van 16 september 2015 vastgestelde hoofddoel, te weten de vaststelling door de Raad van een verbindend en onmiddellijk geldend besluit tot herplaatsing van 120 000 personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben.
- 185 Dienaangaande volgt uit artikel 13 van het reglement van orde van de Commissie, uitgelegd tegen de achtergrond van artikel 293, lid 2, VWEU dat het initiatiefrecht van de Commissie beoogt te beschermen, dat het college van commissarissen bepaalde leden ervan kan machtigen om in de loop van de procedure het voorstel van de Commissie binnen vooraf vastgestelde grenzen te wijzigen.
- 186 De Slowaakse Republiek en Hongarije betwisten weliswaar dat de twee betrokken leden van de Commissie door het college van commissarissen overeenkomstig artikel 13 van het reglement van orde van deze instelling waren gemachtigd om de in het voorstel van de Commissie aangebrachte wijzigingen goed te keuren, doch vast staat dat deze lidstaten geen enkel bewijs aandragen dat de waarachtigheid van het door de Commissie gestelde en van de door deze laatste aan het dossier toegevoegde bewijzen in twijfel kan trekken.
- 187 Gelet op een en ander moet worden geoordeeld dat de Commissie in het onderhavige geval haar in artikel 293, lid 2, VWEU bedoelde wijzigingsbevoegdheid heeft uitgeoefend, daar uit de deelname van de Commissie aan het proces van vaststelling van het bestreden besluit duidelijk blijkt dat deze instelling het gewijzigde voorstel heeft goedgekeurd bij monde van

haar twee leden die door het college van commissarissen waren gemachtigd om de betrokken wijzigingen goed te keuren.

- 188 Bijgevolg gold het in artikel 293, lid 1, VWEU gestelde vereiste van eenparigheid niet voor de Raad.
- 189 Gelet op het voorgaande dienen het tweede onderdeel van het vierde middel van de Slowaakse Republiek en het derde middel van Hongarije ongegrond te worden verklaard.

4. Eerste en tweede onderdeel van het derde middel van de Slowaakse Republiek en vierde middel van Hongarije, ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften doordat het recht van de nationale parlementen om overeenkomstig de protocollen (nr. 1) en (nr. 2) een advies uit te brengen niet is geëerbiedigd, en doordat de Raad is voorbijgegaan aan het vereiste van openbaarheid van beraadslaging en stemming

a) Argumenten van partijen

- 190 De Slowaakse Republiek, subsidiair, en Hongarije voeren aan dat bij de vaststelling van het bestreden besluit het in de protocollen (nr. 1) en (nr. 2) neergelegde recht van de nationale parlementen om een advies uit te brengen over elk ontwerp van wetgevingshandeling niet is geëerbiedigd.
- 191 Verder betoogt de Slowaakse Republiek, subsidiair, voor het geval dat het Hof zou oordelen dat het bestreden besluit volgens de wetgevingsprocedure moest worden vastgesteld, dat de Raad een wezenlijk vormvoorschrift heeft geschonden door het besluit overeenkomstig de voor de uitoefening van haar niet-wetgevingsactiviteiten geldende regel achter gesloten deuren vast te stellen, ofschoon in artikel 16, lid 8, VEU en artikel 15, lid 2, VWEU is bepaald dat de Raad in openbare zitting beraadslaagt en stemt over een ontwerp van wetgevingshandeling.
- 192 De Raad betoogt dat, aangezien het bestreden besluit een niet-wetgevingshandeling is, de voorwaarden voor de vaststelling van een wetgevingshandeling daarvoor niet golden.

b) Beoordeling door het Hof

- 193 Aangezien, zoals uit punt 67 van het onderhavige arrest blijkt, het bestreden besluit als een niet-wetgevingshandeling moet worden aangemerkt, volgt daaruit dat de vaststelling van deze handeling in het kader een niet-wetgevingsprocedure niet was onderworpen aan de in protocol (nr. 1) en protocol (nr. 2) gestelde eisen inzake de deelname van de nationale parlementen en evenmin aan de eis dat de Raad in openbare zitting beraadslaagt en stemt, welke eisen slechts gelden in het kader van de goedkeuring van ontwerpen van wetgevingshandelingen.
- 194 Hieruit volgt dat het eerste en het tweede onderdeel van het derde middel van de Slowaakse Republiek en het vierde middel van Hongarije ongegrond moeten worden verklaard.

5. Zesde middel van Hongarije, ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften doordat de Raad bij de vaststelling van het bestreden besluit de Unierechtelijke regels inzake het taalgebruik niet heeft geëerbiedigd

a) Argumenten van partijen

- 195 Hongarije betoogt dat bij de vaststelling van het bestreden besluit een wezenlijke procedurele onregelmatigheid is begaan doordat de Raad het Unierecht inzake het taalgebruik niet heeft geëerbiedigd.
- 196 De Raad zou met name artikel 14, lid 1, van zijn reglement van orde hebben geschonden doordat de teksten met de achtereenvolgende wijzigingen van het aanvankelijke voorstel van

de Commissie, daaronder begrepen in fine de tekst van het bestreden besluit zoals deze door de Raad is vastgesteld, alleen in het Engels aan de lidstaten zijn toegestuurd.

- 197 In repliek voert de Slowaakse Republiek een soortgelijk middel aan dat zij aanmerkt als een middel van openbare orde inzake schending van wezenlijke vormvoorschriften doordat de Raad bij de vaststelling van het bestreden besluit de taalregeling en in het bijzonder artikel 14, lid 1, van zijn reglement van orde niet zou hebben geëerbiedigd.
- 198 De Raad betoogt dat zijn beraadslagingen volledig in overeenstemming met het Unierecht inzake het taalgebruik, en in het bijzonder met de volgens artikel 14, lid 2, van zijn reglement van orde voor amendementen geldende vereenvoudigde taalregeling, hebben plaatsgevonden.

b) Beoordeling door het Hof

- 199 Om te beginnen dient erop te worden gewezen dat, zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan over de ontvankelijkheid van het door de Slowaakse Republiek aangevoerde middel inzake schending van het Unierecht betreffende het taalgebruik, dat middel samenvalt met het zesde door Hongarije aangevoerde middel, dat ten gronde dient te worden onderzocht.
- 200 Dat zesde middel van Hongarije is ontleend aan schending van artikel 14, „Beraadslagingen en besluiten op basis van documenten en ontwerpen die gesteld zijn in de door de geldende talenregeling voorgeschreven talen”, van het reglement van orde van de Raad, in het bijzonder artikel 14, lid 1, van dat reglement, waarin is bepaald dat, behoudens een andersluidend besluit dat de Raad met eenparigheid van stemmen op grond van de urgentie neemt, deze instelling alleen beraadslaagt en besluit op de grondslag van documenten en ontwerpen die zijn gesteld in de door de geldende regeling van het taalgebruik voorgeschreven talen. Volgens artikel 14, lid 2, van dit reglement kan ieder lid van de Raad zich tegen beraadslaging verzetten indien de tekst van eventuele amendementen niet is gesteld in de in lid 1 van dit artikel bedoelde talen.
- 201 De Raad betoogt dat dit artikel in die zin moet worden uitgelegd – en in de praktijk door deze instelling wordt toegepast – dat het eerste lid ervan eist dat de ontwerpen die de „grondslag” vormen voor de beraadslagingen van de Raad – in het onderhavige geval het aanvankelijke voorstel van de Commissie – in beginsel in alle officiële talen van de Unie moeten zijn gesteld, terwijl lid 2 van datzelfde artikel voorziet in een vereenvoudigde regeling voor de amendementen, die niet dwingend in alle officiële talen van de Unie beschikbaar moeten zijn. Slechts in geval van verzet van een lidstaat zouden de door die lidstaat aangewezen taalversies ook aan de Raad moeten worden voorgelegd vooraleer deze de beraadslaging kan voortzetten.
- 202 In de toelichting van de Raad betreffende diens reglement van orde wordt in dezelfde zin gepreciseerd dat artikel 14, lid 2, van dit reglement met name aan ieder lid van de Raad toestaat, zich tegen beraadslaging te verzetten indien de tekst van eventuele amendementen niet in alle officiële talen van de Unie is gesteld.
- 203 Ook al vindt, zoals al door het Hof is opgemerkt, de Unie het belangrijk dat de meertaligheid in stand wordt gehouden, zoals blijkt uit artikel 3, lid 3, vierde alinea, VEU (zie in die zin arrest van 5 mei 2015, Spanje/Raad, C-147/13, EU:C:2015:299, punt 42), toch dient de uitlegging die de Raad van zijn reglement van orde geeft, te worden aanvaard. Deze uitlegging geeft immers blijk van een evenwichtige en flexibele aanpak die de doeltreffendheid en de snelheid van de werkzaamheden van de Raad bevordert, wat vooral van belang is in de bijzondere context van spoedeisendheid die de procedure van vaststelling van voorlopige maatregelen op grond van artikel 78, lid 3, VWEU kenmerkt.
- 204 Vast staat dat in het onderhavige geval het aanvankelijke voorstel van de Commissie aan alle delegaties van de lidstaten in alle officiële talen van de Unie ter beschikking is gesteld. Bovendien betwist Hongarije ook niet dat geen enkele lidstaat zich heeft verzet tegen beraadslaging op basis van teksten waarin de overeengekomen wijzigingen in het Engels waren opgenomen, en dat verder alle wijzigingen door de voorzitter van de Raad zijn voorgelezen en in alle officiële talen van de Unie simultaan zijn vertolkt.

- 205 Gelet op een en ander dienen het door de Slowaakse Republiek aangevoerde middel en het zesde middel van Hongarije, die zijn ontleend aan schending van de talenregeling van de Unie, ongegrond te worden verklaard.

E. Middelen ten gronde

1. Zesde middel van de Slowaakse Republiek en negende en tiende middel van Hongarije, ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel

a) Opmerkingen vooraf

- 206 Om te beginnen dient eraan te worden herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof het evenredigheidsbeginsel vergt dat de handelingen van de instellingen van de Unie geschikt zijn voor de verwezenlijking van de met de betrokken regeling nagestreefde legitieme doelen en niet verder gaan dan daarvoor noodzakelijk is, met dien verstande dat wanneer een keuze tussen meerdere geschikte maatregelen mogelijk is, die maatregel moet worden gekozen die het minst belastend is, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (zie met name arrest van 4 mei 2016, Polen/Parlement en Raad, C-358/14, EU:C:2016:323, punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 207 Wat de rechterlijke toetsing van de inachtneming van dit beginsel betreft, dient eveneens eraan te worden herinnerd, zoals al in punt 124 van het onderhavige arrest is aangegeven, dat de instellingen van de Unie een ruime beoordelingsbevoegdheid genieten wanneer zij maatregelen vaststellen op gebieden waarin zij met name politieke keuzes moeten maken en ingewikkelde beoordelingen moeten verrichten. Bijgevolg is een op een van die gebieden vastgestelde maatregel slechts onrechtmatig wanneer hij kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door deze instellingen nagestreefde doel (zie met name arrest van 4 mei 2016, Polen/Parlement en Raad, C-358/14, EU:C:2016:323, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 208 De door deze rechtspraak van het Hof gehuldigde beginselen zijn ten volle van toepassing op de op het gebied van het gemeenschappelijke asielbeleid van de Unie vastgestelde maatregelen en in het bijzonder op de op grond van artikel 78, lid 3, VWEU vastgestelde voorlopige maatregelen zoals die welke bij het bestreden besluit zijn vastgesteld, die keuzes van in wezen politieke aard en ingewikkelde beoordelingen inhouden die bovendien nog op korte termijn moeten worden verricht om snel en concreet te kunnen reageren op een „noodsituatie” in de zin van deze bepaling.

b) Zesde middel van de Slowaakse Republiek voor zover daarin wordt gesteld dat het bestreden besluit niet geschikt is om het ermee nagestreefde doel te bereiken

1) Argumenten van partijen

- 209 De Slowaakse Republiek, ondersteund door de Republiek Polen, voert aan dat het bestreden besluit niet geschikt is om het ermee nagestreefde doel te bereiken en dat dit besluit dus in strijd is met het evenredigheidsbeginsel, zoals dat is neergelegd in artikel 5, lid 4, VEU en in de artikelen 1 en 5 van protocol (nr. 2).

- 210 Het bestreden besluit zou niet geschikt zijn om dit doel te bereiken omdat het herplaatsingsmechanisme waarin het voorziet, de structurele gebreken van het Griekse en het Italiaanse asielstelsel niet kan verhelpen. Deze gebreken, die verband houden met een gebrek aan opvangcapaciteit en aan capaciteit om de verzoeken om internationale bescherming te behandelen, zouden moeten worden verholpen vooraleer deze herplaatsing daadwerkelijk kan worden uitgevoerd. Het geringe aantal herplaatsingen dat tot op heden is verricht, zou overigens aantonen dat het herplaatsingsmechanisme waarin het bestreden besluit voorziet, van meet af aan ongeschikt was om het beoogde doel te bereiken.

211 De Raad en lidstaten die hem ondersteunen, voeren aan dat, ook al vertonen het Griekse en het Italiaanse asielstelsel structurele gebreken, het herplaatsingsmechanisme waarin het bestreden besluit voorziet, geschikt is om het ermee nagestreefde doel te bereiken, doordat het de onhoudbare druk die de ongekeende toestroom van migranten op het grondgebied van de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek in de loop van het jaar 2015 op de asielstelsels van deze lidstaten uitoefent, verlicht, een druk die overigens onhoudbaar zou zijn geweest voor om het even welke lidstaat, daaronder begrepen de lidstaten waarvan het asielstelsel geen structurele zwakke punten vertoont. Dit herplaatsingsmechanisme zou overigens deel uitmaken van een brede waaier van financiële en operationele maatregelen om de asielstelsels van de Helleense Republiek en van de Italiaanse Republiek te ondersteunen. Bovendien zou het bestreden besluit deze twee lidstaten verplichtingen opleggen om de doeltreffendheid van hun respectieve asielstelsel te verbeteren.

2) *Beoordeling door het Hof*

212 Het doel van het in het bestreden besluit vervatte herplaatsingsmechanisme tegen de achtergrond waarvan de evenredigheid hiervan moet worden onderzocht, bestaat, volgens artikel 1, lid 1, van dit besluit gelezen in samenhang met overweging 26 ervan, erin, de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek te helpen het hoofd te bieden aan een noodsituatie die het gevolg is van een plotselinge toestroom op het grondgebied van die lidstaten van onderdanen van derde landen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, teneinde de aanzienlijke druk op de asielstelsels van die twee lidstaten te verlichten.

213 Welnu, het in het bestreden besluit vervatte mechanisme van herplaatsing van een groot aantal verzoekers die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, kan niet als kennelijk ongeschikt voor het bereiken van dit doel worden beschouwd.

214 Het valt ook moeilijk te betwisten dat elk asielstelsel, zelfs een stelsel dat geen structurele zwakke punten ter zake van opvang en capaciteit voor de behandeling van de verzoeken om internationale bescherming vertoont, ernstig zou zijn verstoord door de ongekeende toestroom van migranten die in de loop van het jaar 2015 in Griekenland en Italië heeft plaatsgevonden.

215 Bovendien maakt het herplaatsingsmechanisme waarin het bestreden besluit voorziet, deel uit van een samenstel van maatregelen om de op deze twee lidstaten drukkende last te verlichten, waarvan sommige juist tot doel hebben de werking van het respectieve asielstelsel van deze lidstaten te verbeteren; de geschiktheid van dit mechanisme om het ermee nagestreefde doel ter bereiken, mag dus niet op zichzelf worden beoordeeld, maar dient te worden gezien in het kader van het samenstel van maatregelen waarvan het deel uitmaakt.

216 Zo voorziet artikel 8 van het bestreden besluit in door de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek te treffen aanvullende maatregelen op het gebied van met name de verbetering van de capaciteit, de kwaliteit en de efficiëntie van hun asielstelsels, die bovenop de al bij artikel 8 van besluit 2015/1523 opgelegde maatregelen komen en volgens overweging 18 van het bestreden besluit tot doel hebben deze lidstaten te verplichten „structurele oplossingen te vinden voor het aanpakken van de uitzonderlijke druk op hun asiel- en migratiestelsels door een robuust strategisch kader voor de respons op crisissituaties tot stand te brengen en het lopende hervormingsproces op deze gebieden te intensiveren”.

217 Bovendien voorziet artikel 7 van het bestreden besluit in het verlenen van operationele steun aan die lidstaten en artikel 10 in het verlenen van financiële steun aan deze lidstaten voor iedere herplaatste persoon.

218 Het herplaatsingsmechanisme waarin het bestreden besluit voorziet, komt overigens bovenop andere maatregelen ter ontlasting van het Italiaanse en het Griekse asielstelsel, die door de vanaf 2014 vastgestelde achtereenvolgende massale toestromen ernstig zijn verstoord. Dit is het geval met het Europees programma van hervestiging van 22 504 personen die internationale bescherming nodig hebben, dat op 20 juli 2015 is overeengekomen door de lidstaten en staten die zich bij het uit de toepassing van de Dublin

III-verordening voortvloeiende stelsel hebben aangesloten, met besluit 2015/1523 houdende herplaatsing van 40 000 personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, of met de inrichting van „hotspots” in Italië en Griekenland in het kader waarvan alle ter zake van asiel bevoegde agentschappen van de Unie en deskundigen van de lidstaten concreet met de nationale en lokale autoriteiten samenwerken om de betrokken lidstaten te helpen bij de nakoming van de krachtens het Unierecht op hen rustende verplichtingen jegens dergelijke personen ter zake van controle, identificatie, registratie van verklaringen en nemen van vingerafdrukken.

- 219 Zoals in overweging 15 van het bestreden besluit in herinnering is gebracht, hebben de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek in het kader van het migratie- en asielbeleid aanzienlijke operationele en financiële steun gekregen van de Unie.
- 220 Ten slotte kan uit het geringe aantal herplaatsingen dat tot op heden op grond van het bestreden besluit is verricht, niet a posteriori worden afgeleid dat dit besluit van meet af aan ongeschikt was om het ermee nagestreefde doel te bereiken, zoals de Slowaakse Republiek, en Hongarije in het kader van zijn negende middel, stellen.
- 221 Het is immers vaste rechtspraak van het Hof dat de geldigheid van een Uniehandeling niet kan afhangen van beoordelingen die achteraf met betrekking tot de doeltreffendheid van die handeling zijn verricht. Wanneer de Uniewetgever de toekomstige gevolgen van een vast te stellen regeling dient te beoordelen en die gevolgen niet met zekerheid zijn te voorzien, kan zijn beoordeling slechts worden afgekeurd indien zij, gelet op de gegevens waarover deze wetgever ten tijde van de vaststelling van de betrokken regeling beschikte, kennelijk onjuist is (zie met name arresten van 12 juli 2001, Jippes e.a., C-189/01, EU:C:2001:420, punt 84, en 9 juni 2016, Pesce e.a., C-78/16 en C-79/16, EU:C:2016:428, punt 50).
- 222 In het onderhavige geval heeft de Raad, zoals met name uit de overwegingen 13, 14 en 26 van het bestreden besluit blijkt, bij de vaststelling van het mechanisme van herplaatsing van een groot aantal verzoekers om internationale bescherming op grond van een omstandig onderzoek van de destijds beschikbare statistische gegevens een prospectieve analyse van de gevolgen van deze maatregel op de betrokken noodsituatie verricht. Gelet op die gegevens is deze analyse niet kennelijk onjuist.
- 223 Het geringe aantal herplaatsingen dat tot op heden op grond van het bestreden besluit is verricht, vindt overigens zijn verklaring in een samenstel van elementen die de Raad tijde van de vaststelling van dat besluit niet kon voorzien, met name het gebrek aan medewerking van bepaalde lidstaten.
- 224 Gelet op een en ander dient het zesde middel van de Slowaakse Republiek ongegrond te worden verklaard voor zover het is ontleend aan de ongeschiktheid van het bestreden besluit om het ermee nagestreefde doel te bereiken.

c) Zesde middel van de Slowaakse Republiek voor zover daarin wordt gesteld dat het bestreden besluit niet noodzakelijk was voor het ermee nagestreefde doel

1) Argumenten van partijen

- 225 De Slowaakse Republiek, ondersteund door de Republiek Polen, voert allereerst aan dat het doel van het bestreden besluit even doeltreffend had kunnen worden bereikt met andere maatregelen, die in het kader van bestaande instrumenten hadden kunnen worden getroffen, minder belastend zouden zijn geweest voor de lidstaten en minder zouden hebben ingegrepen in het „soevereine” recht van elke lidstaat om vrij te beslissen over de toelating van onderdanen van andere lidstaten tot zijn grondgebied en in het in artikel 5 van protocol (nr. 2) vermelde recht van de lidstaten dat de financiële en administratieve lasten tot het minimum worden beperkt.
- 226 In de eerste plaats had immers het mechanisme kunnen worden toegepast dat is neergelegd in richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor

de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (PB 2001, L 212, blz. 12).

- 227 Richtlijn 2001/55 zou in wezen op dezelfde situaties van massale toestroom van migranten beogen te reageren als het bestreden besluit, door te voorzien in een procedure van herplaatsing van de personen die tijdelijke bescherming genoten. Deze richtlijn zou echter minder inbreuk maken op het soevereine recht van elke lidstaat om vrij te beslissen over de toelating van onderdanen van derde landen tot zijn grondgebied, vooral doordat zij de lidstaten toestaat zelf te beslissen over het aantal personen dat zij, gelet op hun opvangmogelijkheden, op hun grondgebied willen herplaatsen. Bovendien zou de status van tijdelijke bescherming minder rechten verlenen dan de status van internationale bescherming die het bestreden besluit beoogt te verlenen, met name wat de duur van een dergelijke bescherming betreft, en daardoor aan de lidstaat van herplaatsing aanzienlijk minder lasten opleggen.
- 228 In de tweede plaats betoogt de Slowaakse Republiek dat de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek hadden kunnen verzoeken om toepassing van het zogenoemde „Uniemechanisme voor civiele bescherming” bedoeld in artikel 8 bis van verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (PB 2004, L 349, blz. 1). Via dit mechanisme hadden zij de nodige materiële bijstand kunnen verkrijgen.
- 229 In de derde plaats hadden de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek Frontex ook om bijstand in de vorm van „snelle interventies” kunnen vragen. Verder hadden deze twee lidstaten Frontex overeenkomstig artikel 2, lid 1, onder f), en artikel 9, leden 1 en 1 ter, van verordening nr. 2007/2004 om de nodige bijstand voor het organiseren van terugkeeroperaties kunnen verzoeken.
- 230 Een dergelijke bijstand van Frontex had de asiel- en migratiestelsels van de twee betrokken lidstaten rechtstreeks kunnen ontlasten doordat zij hun de mogelijkheid zou hebben geboden, hun middelen te concentreren op de migranten die om internationale bescherming verzoeken.
- 231 Vervolgens ware het niet nodig geweest andere maatregelen op grond van artikel 78, lid 3, VWEU vast te stellen en had het op grond van besluit 2015/1523 aan de lidstaten kunnen worden overgelaten, in een geest van solidariteit te beslissen in welke mate zij aan de gemeenschappelijke inzet willen deelnemen. Dit besluit zou dus minder afbreuk hebben gedaan aan hun soevereiniteit. Aangezien het bestreden besluit slechts acht dagen na besluit 2015/1523 – dat voorzag in de herplaatsing van 40 000 personen – is vastgesteld, had in een zo korte tijd onmogelijk tot de slotsom kunnen worden gekomen dat besluit 2015/1523 ongeschikt was om de destijds heersende situatie te verhelpen. Ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit zou de Raad immers geen enkele grond hebben gehad om te oordelen dat de opvangmaatregelen waarin besluit 2015/1523 voorzag, snel ontoereikend zouden zijn en dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zouden zijn.
- 232 Bovendien konden op grond van artikel 78, lid 3, VWEU ook maatregelen worden vastgesteld die minder belastend waren voor de lidstaten en tegelijkertijd geschikt waren om het nagestreefde doel te verwezenlijken, zoals het verstrekken van hulp om de terugkeer en de registratie te vergemakkelijken of financiële, materiële, technische en personele ondersteuning van het Italiaanse en het Griekse asielstelsel. De lidstaten hadden ook op vrijwillige basis bilaterale initiatieven kunnen nemen om een dergelijke ondersteuning te bieden, en dergelijke initiatieven zouden overigens zijn genomen.
- 233 Ten slotte zou de herplaatsing van de verzoekers waarin het bestreden besluit voorziet, onvermijdelijk voor de lidstaten een financiële en administratieve last hebben meegebracht. Het opleggen van een dergelijke last zou echter niet nodig zijn geweest, aangezien andere, minder belastende, maatregelen hadden kunnen worden genomen. Bijgevolg zou dit besluit een overbodige en voorbarige maatregel vormen die in strijd is met het evenredigheidsbeginsel en met artikel 5 van protocol (nr. 2).

234 De Raad betoogt dat hij zich ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel ervan heeft vergewist of er geen andere maatregel bestond waarmee het met dit besluit beoogde doel even doeltreffend kon worden bereikt en de soevereiniteit of de financiële belangen van de lidstaten zoveel mogelijk onverlet konden worden gelaten. De door de Slowaakse Republiek genoemde alternatieve maatregelen zouden dit echter niet mogelijk maken.

2) *Beoordeling door het Hof*

235 Alvorens de verschillende argumenten te onderzoeken die de Slowaakse Republiek heeft aangevoerd om aan te tonen dat het bestreden besluit niet nodig was omdat de Raad het met dit besluit beoogde doel had kunnen bereiken met maatregelen die minder beperkend waren en minder afbreuk deden aan het recht van de lidstaten om met inachtneming van de door de Unie op het gebied van het gemeenschappelijk asielbeleid vastgestelde regels te beslissen over de toegang van onderdanen van derde landen tot hun grondgebied, dient te worden herinnerd aan de bijzonder netelige context waarin het bestreden besluit is genomen, te weten de ernstige noodsituatie waarin Griekenland en Italië zich destijds bevonden ten gevolge van de massale en plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen tijdens de maanden juli en augustus van het jaar 2015.

236 In een dergelijke bijzondere context en gelet op de al in de punten 206 tot en met 208 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte beginselen, moet worden geoordeeld dat het besluit houdende invoering op grond van artikel 78, lid 3, VWEU van een dwingend mechanisme van herplaatsing van 120 000 personen weliswaar objectieve criteria moet hanteren, maar door het Hof slechts kan worden afgekeurd indien wordt vastgesteld dat de Raad bij de vaststelling van het bestreden besluit, gelet op de informatie en de gegevens die destijds beschikbaar waren, een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt in die zin dat binnen dezelfde termijn een andere, minder belastende maar even doeltreffende maatregel had kunnen worden getroffen.

237 In dit verband dient er in de eerste plaats op te worden gewezen dat besluit 2015/1523 weliswaar op 14 september 2015, te weten acht dagen vóór het bestreden besluit, is genomen, maar dat er een band bestaat tussen die twee handelingen.

238 Besluit 2015/1523 beoogde namelijk uitvoering te geven aan de conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015 en aan het in de vorm van een resolutie van 20 juli 2015 tussen de lidstaten tot stand gekomen akkoord. Zoals uit de in de overwegingen 10 en 11 van besluit 2015/1523 vermelde statistische gegevens blijkt, was dit besluit erop gericht een oplossing te bieden voor een noodsituatie die tijdens de eerste zes maanden van het jaar 2015 was ontstaan.

239 Voorts blijkt uit overweging 21 van dit besluit dat het totale aantal van 40 000 verzoekers was vastgesteld op basis van, enerzijds, het totale aantal onderdanen van derde landen die in de loop van het jaar 2014 irregulier in Griekenland of Italië waren aangekomen, en, anderzijds, het aantal van die personen die duidelijk internationale bescherming nodig hadden, te weten ongeveer 40 % van het totale aantal van die onderdanen van derde landen. Op basis van deze statistische gegevens over het jaar 2014 is beslist dat 60 % van deze 40 000 personen uit Italië en 40 % uit Griekenland moesten worden herplaatst.

240 Uit de overwegingen en de statistische gegevens waarop de Raad zich bij de vaststelling van het bestreden besluit heeft gebaseerd en die met name zijn terug te vinden in de overwegingen 12, 13 en 26 van dit besluit, blijkt daarentegen dat deze instelling heeft geoordeeld dat een mechanisme van herplaatsing van 120 000 personen, bovenop dat waarin besluit 2015/1523 voorzag, moest worden ingevoerd om de druk te verlichten die op de Italiaanse Republiek en vooral op de Helleense Republiek rustte door een nieuwe noodsituatie ten gevolge van de massale toestroom van irreguliere migranten in deze lidstaten tijdens de eerste acht maanden van het jaar 2015 en vooral tijdens de maanden juli en augustus van dat jaar.

241 Deze nieuwe toestroom van een ongekende omvang werd ook gekenmerkt door het feit dat hij, zoals in overweging 12 van het bestreden besluit wordt gezegd, voortvloeide uit een

verschuiving van de migratiestromen van het centrale naar het oostelijke deel van het Middellandse Zeegebied en naar de westelijke Balkanroute. Deze gedeeltelijke verschuiving van de crisis van Italië naar Griekenland verklaart overigens waarom is beslist dat van de in totaal 120 000 verzoekers om internationale bescherming 13 % zou worden herplaatst uit Italië en 42 % uit Griekenland.

- 242 In deze omstandigheden kan niet worden geoordeeld dat de Raad een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door te oordelen dat, gelet op de recentste gegevens waarover hij beschikte, de noodsituatie op 22 september 2015 de herplaatsing van 120 000 personen rechtvaardigde en dat de herplaatsing van 40 000 personen waarin besluit 2015/1523 voorzag, niet volstond.
- 243 Met betrekking tot, in de tweede plaats, de gevolgen van het bestreden besluit voor de bepalingen die van toepassing zijn op de toelating van onderdanen van derde landen, dient erop te worden gewezen dat het herplaatsingsmechanisme waarin dit besluit voorziet weliswaar dwingend is, maar slechts van toepassing is gedurende een periode van twee jaar en slechts betrekking heeft op een beperkt aantal migranten die duidelijk internationale bescherming nodig hebben.
- 244 Het dwingende karakter van het bestreden besluit wordt ook beperkt door het feit dat dit besluit als voorwaarde voor herplaatsing stelt dat de lidstaten op gezette tijden en ten minste om de drie maanden meedelen hoeveel verzoekers snel op hun grondgebied kunnen worden herplaatst (artikel 5, lid 2, van het bestreden besluit) en instemmen met herplaatsing van de betrokken persoon (artikel 5, lid 4, van dit besluit), met dien verstande echter dat, volgens artikel 5, lid 7, van dat besluit, een lidstaat herplaatsing van een verzoeker slechts kan weigeren om legitieme redenen die verband houden met de openbare orde en de nationale veiligheid.
- 245 Met betrekking tot, in de derde plaats, het betoog van de Slowaakse Republiek dat het bestreden besluit een onevenredige maatregel is omdat het onnodig voorziet in een dwingend mechanisme van gecijferde en verplichte verdeling – in de vorm van toewijzingen – van de herplaatste personen over de lidstaten, heeft de Raad, door te kiezen voor een dergelijk dwingend herplaatsingsmechanisme, geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt.
- 246 De Raad heeft immers, in het kader van de ruime beoordelingsmarge die hij dienaangaande heeft, op goede gronden kunnen oordelen dat de verdeling van de herplaatste personen een dwingend karakter moest hebben, gelet op de bijzondere noodsituatie waarin het bestreden besluit diende te worden vastgesteld.
- 247 De Raad heeft er overigens op gewezen, zonder op dit punt te zijn weersproken, dat hij had vastgesteld dat de verdeling bij consensus over de lidstaten van de 40 000 personen waarop besluit 2015/1523 betrekking had, zelfs na lange onderhandelingen op een mislukking was uitgelopen, zodat dit besluit uiteindelijk was vastgesteld zonder toevoeging van een tabel met de toezeggingen van de lidstaten van herplaatsing.
- 248 Vast staat ook dat in het kader van de onderhandelingen over het bestreden besluit binnen de Raad snel was gebleken dat het onmogelijk was om op korte termijn een besluit bij consensus over met name de verdeling van de herplaatste personen vast te stellen.
- 249 Gelet op de noodsituatie waarin de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek zich ten gevolge van een ongekende toestroom van migranten tijdens de maanden juli en augustus van het jaar 2015 bevonden, diende de Raad echter maatregelen te nemen die snel ten uitvoer konden worden gelegd en concrete gevolgen konden sorteren om deze lidstaten te helpen de belangrijke migratiestromen op hun grondgebied te beheersen.
- 250 Bovendien kan, gelet op de met name in de overwegingen 12 tot en met 16 van het bestreden besluit bedoelde overwegingen en statistische gegevens, niet op goede gronden worden gesteld dat de Raad een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door te oordelen dat voor deze situatie een dwingende tijdelijke herplaatsingsmaatregel moest worden getroffen.

- 251 Zo blijkt enerzijds uit overweging 15 van het bestreden besluit dat de Raad heeft vastgesteld dat in het kader van het migratie- en asielbeleid al tal van maatregelen ter ondersteuning van de Helleense Republiek en van de Italiaanse Republiek waren getroffen, en anderzijds uit overweging 16 van dit besluit dat de Raad, gelet op de significante en verhoogde druk waaronder het Griekse en het Italiaanse migratie- en asielstelsel dreigden te blijven staan, heeft geoordeeld dat het absoluut noodzakelijk was solidariteit te tonen jegens deze twee lidstaten en de tot dusver getroffen maatregelen aan te vullen met de voorlopige maatregelen waarin dit besluit voorziet.
- 252 In dit verband was de Raad, zoals overigens uit overweging 2 van het bestreden besluit blijkt, bij de vaststelling van dit besluit daadwerkelijk verplicht uitvoering te geven aan het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, ook op financieel vlak, dat volgens artikel 80 VWEU bij de uitvoering van het gemeenschappelijk asielbeleid van de Unie moet worden nageleefd.
- 253 In het onderhavige geval kan aan de Raad dus niet worden verweten dat hij een kennelijke fout heeft begaan door te oordelen dat hij, gelet op de specifieke noodsituatie, op grond van artikel 78, lid 3, VWEU gelezen tegen de achtergrond van artikel 80 VWEU en van het daarin gehuldigde beginsel van solidariteit tussen de lidstaten, voorlopige maatregelen moest treffen die erin bestonden een dwingend herplaatsingsmechanisme in te voeren als dat waarin het bestreden besluit voorziet.
- 254 In de vierde plaats kan, anders dan de Slowaakse Republiek en Hongarije betogen, de keuze voor een dwingend herplaatsingsmechanisme niet worden gelaakt op grond dat artikel 78, lid 3, VWEU slechts de vaststelling van snel uitvoerbare voorlopige maatregelen zou toestaan, terwijl een dergelijk herplaatsingsmechanisme een zekere tijd voor de voorbereiding en de inrichting ervan vergt alvorens een behoorlijk herplaatsingsritme kan worden bereikt.
- 255 Aangezien deze bepaling ziet op de vaststelling van nuttige maatregelen en in dit verband geen termijn bepaalt waarbinnen voorlopige maatregelen moeten worden toegepast, dient immers te worden geoordeeld dat de Raad zijn ruime beoordelingsmarge niet heeft overschreden door te oordelen dat de situatie in juli en augustus 2015 rechtvaardigde dat een dwingend herplaatsingsmechanisme werd vastgesteld om die situatie het hoofd te bieden en dat dit mechanisme, in voorkomend geval na een periode van voorbereiding en inrichting, zo snel mogelijk moest worden toegepast om even snel concrete resultaten te bereiken.
- 256 Wat in het bijzonder richtlijn 2001/55 betreft, heeft de Raad ook betoogd, zonder op dit punt te zijn weersproken, dat het stelsel van tijdelijke bescherming waarin deze richtlijn voorziet, geen daadwerkelijke oplossing bood voor het in dit geval gerezen probleem, te weten het volledig benut zijn van de opvanginfrastructuur in Griekenland en Italië en de noodzaak om zo snel mogelijk een groot aantal op het grondgebied van deze lidstaten aangekomen migranten daar weg te halen om die infrastructuur te ontlasten, aangezien dit stelsel van voorlopige bescherming inhoudt dat de personen die daarvoor in aanmerking komen, recht hebben op bescherming in de lidstaat waar zij zich bevinden.
- 257 In de vijfde plaats is de in het bestreden besluit gemaakte keuze om internationale bescherming te verlenen in plaats van een status die minder vergaande rechten verleent zoals de tijdelijke bescherming waarin richtlijn 2001/55 voorziet, een in wezen politieke keuze waarvan de opportuniteit door het Hof niet mag worden onderzocht.
- 258 Wat, in de zesde plaats, de andere door de Slowaakse Republiek aangevoerde maatregelen betreft die minder beperkend zouden zijn dan het bestreden besluit, dient allereerst te worden opgemerkt dat maatregelen ter versterking van de buitengrenzen of maatregelen waarbij aan het Griekse en het Italiaanse asielstelsel financiële of operationele steun wordt verleend, anders dan het herplaatsingsmechanisme waarin het bestreden besluit voorziet, geen afdoende reactie vormen op de noodzaak om de druk te verlichten die een reeds ontstane toestroom van migranten op deze stelsels uitoefent.

259 Dit zijn immers aanvullende maatregelen die ertoe kunnen bijdragen een nieuwe toestroom van migranten beter te beheersen, maar die als zodanig geen oplossing kunnen bieden voor het bestaande probleem dat het Griekse en het Italiaanse asielstelsel niet opgewassen zijn tegen het aantal personen dat reeds op het grondgebied van deze lidstaten aanwezig is.

260 Wat tot slot, in de zevende plaats, het argument betreft dat de toepassing van het herplaatsingsmechanisme waarin het bestreden besluit voorziet, voor de lidstaten overdreven lasten meebrengt, heeft de Slowaakse Republiek geen enkel concreet element aangedragen dat aannemelijk maakt dat de door haar voorgestelde alternatieve maatregelen, zoals de verhoging van de met name technische en financiële middelen ten behoeve van de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek, duidelijk minder kosten meebrengen dan een tijdelijk herplaatsingsmechanisme.

261 Hieruit volgt dat de door de Slowaakse Republiek aangevoerde argumenten ter betwisting van de noodzaak van het bestreden besluit, ongegrond moeten worden verklaard. Bijgevolg moet het zesde middel van de Slowaakse Republiek in zijn geheel worden afgewezen.

d) Negende middel van Hongarije, namelijk dat het bestreden besluit niet noodzakelijk was voor het ermee nagestreefde doel

1) Argumenten van partijen

262 Hongarije, ondersteund door de Republiek Polen, voert aan dat, gelet op het feit dat Hongarije in de definitieve tekst van het bestreden besluit, anders dan in het aanvankelijke voorstel van de Commissie, niet meer behoort tot de lidstaten van waaruit personen worden herplaatst, het niet gerechtvaardigd was dat het bestreden besluit voorziet in de herplaatsing van 120 000 personen, en dat dit besluit daardoor in strijd is met het evenredigheidsbeginsel.

263 De vaststelling van dit totale aantal van 120 000 personen die volgens het bestreden besluit moeten worden herplaatst, zou namelijk verder gaan dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het door dit besluit nagestreefde doel, aangezien dit aantal de 54 000 personen omvat die volgens het aanvankelijke voorstel van de Commissie uit Hongarije moesten worden herplaatst. Dat het totale aantal verzoekers dat moet worden herplaatst niet is verminderd, zou niet gerechtvaardigd zijn, aangezien bij de aanvankelijke vaststelling van dit totale aantal was uitgegaan van drie en niet van twee lidstaten van waaruit personen zouden worden herplaatst.

264 Bovendien zou de verdeling van de 54 000 verzoekers die aanvankelijk uit Hongarije zouden worden herplaatst, hypothetisch en onzeker zijn geworden, aangezien in het bestreden besluit wordt bepaald dat over de verdeling daarvan een definitief besluit zal worden genomen afhankelijk van de ontwikkeling van de situatie.

265 Hongarije betoogt dat artikel 78, lid 3, VWEU is bedoeld om snel te reageren op een niet-hypothetische, maar reële situatie, terwijl het ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit niet duidelijk was of de herplaatsing van deze 54 000 verzoekers noodzakelijk was en, zo ja, uit welke lidstaten dezen dienden te worden herplaatst.

266 De Raad wijst de argumenten van Hongarije van de hand en betoogt met name dat hij op basis van de ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit beschikbare statistische gegevens op goede gronden heeft kunnen oordelen dat, zelfs nadat Hongarije zich had teruggetrokken als lidstaat van waaruit personen zouden worden herplaatst, het totaal van 120 000 te herplaatsen personen diende te worden gehandhaafd.

2) Beoordeling door het Hof

267 Allereerst blijkt uit overweging 26 van het bestreden besluit dat de Raad heeft geoordeeld dat „een significant aantal verzoekers die duidelijk internationale bescherming nodig hebben” moest worden herplaatst en dat het aantal van 120 000 verzoekers is vastgesteld „[o]p basis van het totale aantal onderdanen van derde landen dat in 2015 op irreguliere wijze in Italië

en Griekenland is aangekomen en het aantal van deze personen dat duidelijk internationale bescherming nodig heeft”.

- 268 In overweging 13 van het bestreden besluit heeft de Raad met name de statistische gegevens betreffende het aantal personen dat in de loop van het jaar 2015, en meer in het bijzonder tijdens de maanden juli en augustus van dat jaar, irregulier in Griekenland en Italië was aangekomen, nader toegelicht, welke gegevens hij vervolgens in aanmerking heeft genomen voor de bepaling van dit aantal van 120 000 verzoekers.
- 269 Hieruit volgt dat de Raad ervoor heeft gekozen om, zelfs nadat Hongarije zich had teruggetrokken als lidstaat van waaruit personen zouden worden herplaatst, het totale aantal van 120 000 te herplaatsen personen te handhaven wegens de ernst van de situatie in Griekenland en Italië in de loop van het jaar 2015 en meer in het bijzonder in de loop van de maanden juli en augustus van dat jaar.
- 270 Uit overweging 26 van het bestreden besluit kan ook worden afgeleid dat de Raad dit totale aantal van 120 000 personen heeft gehandhaafd omdat hij van oordeel was dat alleen de herplaatsing van een „significant” aantal verzoekers die duidelijk internationale bescherming nodig hadden, de druk die destijds op het Griekse en het Italiaanse asielstelsel rustte, concreet kon verminderen.
- 271 Dat het noodzakelijk was het aantal van 54 000 verzoekers die aanvankelijk uit Hongarije zouden worden herplaatst, te handhaven, kan ook worden afgeleid uit overweging 16 van het bestreden besluit. Uit deze overweging blijkt namelijk dat, wegens de aanhoudende instabiliteit en conflicten in de onmiddellijke nabijheid van Italië en Griekenland, het zeer waarschijnlijk was dat hun migratie- en asielstelsels ook na de vaststelling van het bestreden besluit onder een significante en verhoogde druk zouden blijven staan.
- 272 Aangezien Hongarije niet aan de hand van nauwkeurige gegevens heeft aangetoond dat de statistische gegevens die de Raad in aanmerking heeft genomen om het totale aantal te herplaatsen personen op 120 000 te bepalen, niet ter zake dienend waren, staat vast dat de Raad geen kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt door, zelfs nadat Hongarije zich had teruggetrokken als lidstaat van waaruit personen zouden worden herplaatst, op basis van die overwegingen en gegevens dat aantal te handhaven.
- 273 Ten slotte betoogt Hongarije dat de bepalingen betreffende de 54 000 verzoekers waaromtrent aanvankelijk was bepaald dat zij uit Hongarije zouden worden herplaatst, een hypothetische en onzekere regeling vormen, aangezien in het bestreden besluit is bepaald dat over deze herplaatsingen een definitief besluit zal worden genomen afhankelijk van de ontwikkeling van de situatie.
- 274 Uit artikel 4, lid 1, onder c), en leden 2 en 3, van het bestreden besluit blijkt echter dat de affectatie van deze 54 000 verzoekers het voorwerp is van regeling die een in artikel 4, lid 2, van dit besluit geformuleerde hoofdregel bevat volgens welke deze verzoekers vanaf 26 september 2016 uit Italië en Griekenland in een uit artikel 4, lid 1, onder a) en b), van dit besluit voortvloeiende verhouding zullen worden herplaatst naar het grondgebied van andere lidstaten.
- 275 Deze hoofdregel geldt indien niets anders wordt bepaald, aangezien hij gepaard gaat met een in artikel 4, lid 3, van het bestreden besluit geformuleerde flexibele regel, volgens welke deze hoofdregel kan worden aangepast of gewijzigd indien dit wordt gerechtvaardigd door de ontwikkeling van de situatie of door het feit dat een lidstaat wordt geconfronteerd met een noodsituatie die het gevolg is van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen vanwege een sterke verschuiving van de migratiestromen.
- 276 Met een dergelijke regel kan zo nodig worden gereageerd op toekomstige ontwikkelingen en kan de herplaatsing beter worden aangepast aan de meest urgente behoeften.
- 277 De doeltreffendheid van een in twee fasen over een periode van twee jaar ten uitvoer gelegd mechanisme van herplaatsing van een groot aantal verzoekers, zoals het bij het

bestreden besluit ingevoerde mechanisme, eist immers dat dit mechanisme onder bepaalde voorwaarden in de loop van de periode van toepassing ervan kan worden aangepast.

278 Bijgevolg moet het negende middel van Hongarije ongegrond worden verklaard.

e) Tiende middel van Hongarije, ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel wegens de bijzondere gevolgen die het bestreden besluit voor Hongarije heeft

1) Argumenten van partijen

279 Hongarije betoogt, subsidiair, dat zelfs indien het Hof geen enkel van zijn middelen tot nietigverklaring zou aanvaarden, het bestreden besluit in elk geval onrechtmatig is omdat het, wat Hongarije betreft, inbreuk maakt op artikel 78, lid 3, VWEU en op het evenredigheidsbeginsel.

280 Hongarije verwijt de Raad dat hij Hongarije, nadat deze lidstaat had afgezien van de status van lidstaat van waaruit personen zullen worden herplaatst, die hem in het aanvankelijke voorstel van de Commissie was verleend, onder de lidstaten van herplaatsing heeft opgenomen. Het zou echter geen enkele twijfel lijden dat deze lidstaat, zowel tijdens de aan de vaststelling van het bestreden besluit voorafgaande periode als ten tijde van de vaststelling van dit besluit onder een bijzondere sterke migratiedruk stond. In deze omstandigheden zou het bestreden besluit Hongarije een onevenredig zware last opleggen door hem net als de andere lidstaten een verplicht aantal te herplaatsen personen toe te wijzen.

281 Een dergelijke toewijzing aan Hongarije terwijl dit land zelf hulp nodig had om de migratiestroom te beheersen, zou in strijd zijn met artikel 78, lid 3, VWEU, aangezien deze bepaling voorziet in de vaststelling van voorlopige maatregelen ten gunste van de lidstaten die ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in een noodsituatie zijn terechtgekomen, en dus eraan in de weg staat dat een extra last wordt opgelegd aan een lidstaat die ten gevolge van een dergelijke toestroom in een noodsituatie verkeert.

282 Volgens de Raad is dit middel niet-ontvankelijk, aangezien het strekt tot nietigverklaring van het bestreden besluit voor zover dit betrekking heeft op Hongarije, ofschoon dit besluit een ondeelbaar geheel vormt. Wat de grond van de zaak betreft, betoogt de Raad met name dat Hongarije zich ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit niet meer in een „noodsituatie” in de zin van artikel 78, lid 3, VWEU bevond, reden waarom het in het bestreden besluit onder de lidstaten van herplaatsing is opgenomen. Bovendien zou het herplaatsingsmechanisme waarin het bestreden besluit voorziet, gepaard gaan met aanpassingsmechanismen die een lidstaat de mogelijkheid bieden, in geval van een belangrijke verschuiving van de migratiestromen te vragen om opschorting van zijn herplaatsingsverplichtingen.

2) Beoordeling door het Hof

283 Om te beginnen dient te worden geoordeeld dat het voor een goede rechtsbedeling gerechtvaardigd is, in de omstandigheden van het onderhavige geval het door Hongarije subsidiair aangevoerde tiende middel, betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel door de bijzondere gevolgen die het bestreden besluit voor deze lidstaat heeft, ten gronde te onderzoeken zonder uitspraak te doen over de door de Raad opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid, aangezien dit middel hoe dan ook ten gronde moet worden afgewezen (zie in die zin arrest van 24 juni 2015, *Fresh Del Monte Produce/Commissie en Commissie/Fresh Del Monte Produce*, C-293/13 P en C-294/13 P, EU:C:2015:416, punt 193 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

284 Voor het onderzoek ten gronde van dit tiende middel dient de ontstaansgeschiedenis van het bestreden besluit in herinnering te worden gebracht.

- 285 In haar voorstel van 9 september 2015 had de Commissie Hongarije opgenomen onder de lidstaten van waaruit personen zouden worden herplaatst, omdat de gegevens over de eerste acht maanden van het jaar 2015, en in het bijzonder die over de maanden juli en augustus van dat jaar, wezen op een massale toestroom via de zogenoemde „westelijke Balkanroute” van vooral uit Griekenland afkomstige migranten, waardoor op het Hongaarse asielstelsel een aanzienlijke druk werd uitgeoefend die vergelijkbaar was met die welke op het Griekse en het Italiaanse asielstelsel rustte.
- 286 Ten gevolge van het feit dat Hongarije aan zijn grens met Servië een hek had gebouwd, en van de massale doorstroom van de in Hongarije aanwezige migranten naar het Westen, vooral naar Duitsland, was deze druk omstreeks half september 2015 aanzienlijk afgenomen, daar het aantal op het Hongaarse grondgebied aanwezige irreguliere migranten significant was gedaald.
- 287 In de context van deze gebeurtenissen uit de maand september 2015 heeft Hongarije de Raad formeel verzocht niet meer te worden opgenomen onder de lidstaten van waaruit personen worden herplaatst.
- 288 De Raad heeft akte genomen van dit verzoek en heeft tijdens de plenaire vergadering van het Parlement van 16 september 2015 de in punt 165 van het onderhavige arrest aangehaalde verklaring afgelegd.
- 289 Volgens Hongarije vormt de dwingende toewijzing van een aantal te herplaatsen personen voor hem een onevenredig zware last, gelet op het feit dat het land, zelfs na half september van het jaar 2015, nog steeds in een noodsituatie verkeerde, aangezien de migratiedruk aan zijn grenzen niet was afgenomen, maar hooguit was verschoven naar zijn grens met Kroatië, waar elke dag grote groepen irregulier de grens overstaken. Aangezien Hongarije zelfs ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit nog steeds in een noodsituatie verkeerde, zou dus in strijd met het doel van artikel 78, lid 3, VWEU, dat hulp beoogt te bieden aan de lidstaten die in een dergelijke situatie verkeren, zijn besloten deze lidstaat op te nemen onder de lidstaten van herplaatsing en deze lidstaat een extra last op te leggen in de vorm van toewijzing van een aantal te herplaatsen personen.
- 290 Dienaangaande kan niet worden betwist dat het bestreden besluit, voor zover het met name voorziet in een verplichte verdeling over alle lidstaten van de migranten die uit Griekenland en Italië moeten worden herplaatst, enerzijds een impact heeft op alle lidstaten van herplaatsing en anderzijds vereist dat wordt gezorgd voor een evenwicht tussen de verschillende betrokken belangen, rekening houdend met de met dit besluit nagestreefde doelstellingen. Bijgevolg kan niet worden geoordeeld dat het evenredigheidsbeginsel wordt geschonden door bij het streven naar een dergelijk evenwicht niet de specifieke situatie van een enkele lidstaat, maar die van alle lidstaten in aanmerking te nemen (zie naar analogie arrest van 18 juni 2015, Estland/Parlement en Raad, C-508/13, EU:C:2015:403, punt 39).
- 291 Wanneer een of meer lidstaten in een noodsituatie in de zin van artikel 78, lid 3, VWEU verkeren, moeten de lasten die de op grond van deze bepaling ten gunste van die lidstaat of die lidstaten vastgestelde voorlopige maatregelen meebrengen, in beginsel over alle andere lidstaten worden verdeeld overeenkomstig het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten dat volgens artikel 80 VWEU voor het asielbeleid van de Unie geldt.
- 292 Bijgevolg hebben de Commissie en de Raad in het onderhavige geval bij de vaststelling van het bestreden besluit terecht geoordeeld dat de verdeling van de te herplaatsen verzoekers over alle andere lidstaten overeenkomstig het in artikel 80 VWEU neergelegde beginsel een fundamenteel bestanddeel van het bestreden besluit vormde. Dit blijkt uit de vele verwijzingen naar dat beginsel in het bestreden besluit, met name in de overwegingen 2, 16, 26 en 30 daarvan.
- 293 Gelet op de weigering van Hongarije om overeenkomstig het voorstel van de Commissie te worden opgenomen onder de lidstaten van waaruit personen worden herplaatst, kan aan de Raad geen schending van het evenredigheidsbeginsel worden verweten op grond dat deze uit het volgens artikel 80 VWEU te eerbiedigen beginsel van solidariteit en billijke verdeling van

de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten heeft afgeleid dat aan Hongarije, net als aan alle andere lidstaten die niet behoren tot de lidstaten van waaruit personen worden herplaatst, een aantal te herplaatsen personen moet worden toegewezen.

- 294 Verder dient erop te worden gewezen dat artikel 4, lid 5, en artikel 9 van het bestreden besluit voorzien in de mogelijkheid dat een lidstaat onder bepaalde voorwaarden verzoekt om opschorting van de verplichtingen die als lidstaat van herplaatsing op grond van dit besluit op hem rusten.
- 295 Zo heeft de Raad bij het krachtens artikel 4, lid 5, van het bestreden besluit vastgestelde besluit 2016/408, na met name te hebben erkend dat de Republiek Oostenrijk gezien de noodsituatie ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen op zijn grondgebied met uitzonderlijke omstandigheden werd geconfronteerd en dat deze lidstaat, na het Koninkrijk Zweden, in de Unie het op een na hoogste aantal verzoekers om internationale bescherming per hoofd van de bevolking had, beslist dat de op de Republiek Oostenrijk rustende verplichtingen ter zake van het aan deze lidstaat toegewezen aantal te herplaatsen personen voor een periode van een jaar ten belope van 30 % worden opgeschort.
- 296 Op dezelfde wijze heeft de Raad bij besluit 2016/946, met name op grond van de overweging dat het Koninkrijk Zweden werd geconfronteerd met een noodsituatie die het gevolg was van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen op zijn grondgebied door een sterke verschuiving van de migratiestromen en dat deze lidstaat in de Unie veruit het hoogste aantal verzoekers om internationale bescherming per hoofd van de bevolking had, beslist dat de op deze lidstaat rustende verplichtingen ter zake van het toegewezen aantal te herplaatsen personen voor een periode van een jaar worden opgeschort.
- 297 In het bijzonder vloeit uit het aanpassingsmechanisme waarin artikel 4, lid 3, van het bestreden besluit voorziet, voort dat een lidstaat die van mening is dat hij in een noodsituatie verkeert ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen vanwege een sterke verschuiving van de migratiestromen, de Raad en de Commissie met opgave van naar behoren gemotiveerde redenen in kennis kan stellen van die noodsituatie, wat kan leiden tot een wijziging van dat besluit, zodat die lidstaat vanaf 26 september 2016 in aanmerking kan komen voor herplaatsing uit zijn grondgebied van de 54 000 verzoekers bedoeld in artikel 4, lid 1, onder c), van dat besluit.
- 298 Welnu, het bestaan van deze verschillende aanpassingsmechanismen toont aan dat het herplaatsingsmechanisme waarin het bestreden besluit voorziet, in zijn geheel beschouwd, de mogelijkheid biedt om op evenredige wijze rekening te houden met de bijzondere situatie van elke lidstaat dienaangaande.
- 299 De evenredigheid van het herplaatsingsmechanisme waarin het bestreden besluit voorziet, blijkt ook uit de verdeelsleutel die is gehanteerd voor de respectievelijk in bijlage I en bijlage II bij het bestreden besluit opgenomen toewijzingen van het aantal uit Griekenland en uit Italië te herplaatsen personen.
- 300 Ook al wordt in de definitieve tekst van overweging 26 van het bestreden besluit slechts verklaard dat het herplaatsingsmechanisme waarin dit besluit voorziet, „zorgt [...] voor een billijke verdeling van de lasten tussen Italië en Griekenland enerzijds, en de andere lidstaten anderzijds, gelet op de beschikbare totaalcijfers over irreguliere grensoverschrijdingen in 2015”, vast staat immers dat de in het bestreden besluit opgenomen toewijzingen van aantallen te herplaatsen personen zijn gedaan aan de hand van een verdeelsleutel waarvan de berekening in overweging 25 van het aanvankelijke voorstel van de Commissie als volgt is gepreciseerd:

„[...] De voorgestelde verdeelsleutel dient te worden vastgesteld op basis van a) de omvang van de bevolking (wegingsfactor 40 %), b) het totale bbp (wegingsfactor 40 %), c) het gemiddelde aantal asiolverzoeken per miljoen inwoners in de periode 2010-2014 (wegingsfactor 10 %, waarbij het effect van de bevolkingsomvang en het bbp op de sleutel wordt beperkt tot 30 %, ter voorkoming van onevenredige effecten van dat criterium op de

algehele verdeling) en d) het werkloosheidscijfer (wegingsfactor 10 %, waarbij het effect van de bevolkingsomvang en het bbp op de sleutel wordt beperkt tot 30 %, ter voorkoming van onevenredige effecten van dat criterium op de algehele verdeling). [...]"

- 301 Hieruit blijkt dat deze verdeelsleutel ervoor zorgt dat de te herplaatsen personen over de betrokken lidstaten worden verdeeld in verhouding tot de economische draagkracht van elke lidstaat en tot de migratiedruk die op het asielstelsel van de betrokken lidstaat wordt uitgeoefend.
- 302 Dienaangaande voert de Republiek Polen, op basis van het tiende middel van Hongarije, betreffende de onevenredige gevolgen die de dwingende toewijzing van een aantal te herplaatsen personen voor deze lidstaat zou hebben, een meer algemeen betoog over de onevenredige gevolgen die deze toewijzingen zouden hebben voor een aantal lidstaten van ontvangst die, om hun herplaatsingsverplichtingen na te komen, inspanningen zouden moeten leveren en lasten zouden moeten dragen die veel zwaarder zijn dan die van andere lidstaten van ontvangst. Dit zou het geval zijn met de lidstaten die „nagenoeg ethnisch homogeen [zijn] zoals Polen” en waarvan de bevolking uit cultureel en taalkundig oogpunt zou verschillen van de op hun grondgebied te herplaatsen migranten.
- 303 Dit betoog, dat niet alleen niet-ontvankelijk is omdat het is voorgedragen in een memorie in interventie en veel verder gaat dan het betoog van Hongarije dat strikt tot diens eigen situatie is beperkt (zie in die zin arrest van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, EU:C:2014:2258, punt 27), moet worden afgewezen.
- 304 Indien herplaatsing strikt afhankelijk moet worden gesteld van het bestaan van culturele of taalkundige banden tussen de verzoeker om internationale bescherming en de lidstaat van herplaatsing, zou verdeling van deze verzoekers over alle lidstaten met inachtneming van het door artikel 80 VWEU voorgeschreven beginsel van solidariteit, en bijgevolg de vaststelling van een dwingend herplaatsingsmechanisme, immers onmogelijk zijn.
- 305 Hieraan dient te worden toegevoegd dat overwegingen in verband met de ethnische afkomst van de verzoekers om internationale bescherming niet in aanmerking kunnen worden genomen omdat zij overduidelijk in strijd zijn met het Unierecht en met name met artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 306 Ten slotte dient afwijzend te worden beslist op het argument van de Republiek Polen dat het bestreden besluit in strijd is met het evenredigheidsbeginsel omdat het de lidstaten niet toestaat hun in artikel 72 VWEU bedoelde verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid doeltreffend uit te oefenen, hetgeen des te ernstiger zou zijn daar dit besluit aanleiding zou geven tot aanzienlijke, zogenoemde „secundaire” bewegingen veroorzaakt doordat verzoekers hun lidstaat van ontvangst verlaten vooraleer deze laatste een definitieve beslissing heeft kunnen nemen over hun verzoek tot internationale bescherming.
- 307 Vast staat in dit verband dat in overweging 32 van het bestreden besluit met name wordt verklaard dat tijdens de gehele herplaatsingsprocedure, totdat de overbrenging van de verzoeker is voltooid, rekening dient te worden gehouden met de nationale veiligheid en de openbare orde, en dat in het kader daarvan de grondrechten van de verzoeker, met inbegrip van de relevante regels inzake gegevensbescherming, volledig in acht dienen te worden genomen.
- 308 Daartoe wordt in artikel 5, „Herplaatsingsprocedure”, lid 7, van het bestreden besluit bepaald dat de lidstaten het recht om de herplaatsing van een verzoeker te weigeren uitsluitend behouden indien er redelijke gronden zijn om hem als een gevaar voor hun nationale veiligheid of voor de openbare orde op hun grondgebied te beschouwen.
- 309 Zelfs al zou, zoals de Republiek Polen betoogt, het mechanisme van artikel 5, lid 7, van het bestreden besluit ondoeltreffend zijn omdat het de lidstaten verplicht vele personen in korte tijd te controleren, dergelijke praktische moeilijkheden zijn niet inherent aan dit mechanisme en moeten in voorkomend geval worden opgelost in de geest van samenwerking en wederzijds vertrouwen tussen de autoriteiten van de lidstaten van waaruit personen worden

herplaatst en de lidstaten van herplaatsing die in het kader van de toepassing van de herplaatsingsprocedure van artikel 5 van dit besluit geboden is.

- 310 Gelet op een en ander moet het tiende middel van Hongarije in zijn geheel ongegrond worden verklaard.

2. Achtste middel van Hongarije, ontleend aan schending van het rechtszekerheidsbeginsel, van het beginsel van normatieve duidelijkheid alsook van het Verdrag van Genève

a) Argumenten van partijen

- 311 Hongarije, ondersteund door de Republiek Polen, stelt in de eerste plaats dat het bestreden besluit in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel en met het beginsel van normatieve duidelijkheid, aangezien het op verschillende punten niet duidelijk aangeeft op welke wijze de bepalingen van dit besluit moeten worden toegepast en evenmin hoe zij te rijmen vallen met het bepaalde in de Dublin III-verordening.
- 312 Zo wordt in overweging 35 van het bestreden besluit weliswaar ingegaan op de juridische en procedurele waarborgen ter zake van de herplaatsingsbesluiten, maar zou geen van de normatieve bepalingen van dit besluit deze materie regelen of verwijzen naar de relevante bepalingen van de Dublin III-verordening. Dit zou met name een probleem opleveren uit het oogpunt van het recht van de verzoekers, in het bijzonder degenen die niet worden aangewezen om te worden herplaatst, op een rechtsmiddel.
- 313 Het bestreden besluit zou evenmin duidelijke criteria bevatten voor de selectie van de verzoekers die voor herplaatsing in aanmerking komen. De manier waarop de autoriteiten van de lidstaten van waaruit personen worden herplaatst, moeten beslissen over de overdracht van de verzoekers naar een lidstaat van herplaatsing, zou het voor die verzoekers buitengewoon moeilijk maken om van tevoren te weten of zij behoren tot de personen die zullen worden herplaatst en, zo ja, naar welke lidstaat zij zullen worden herplaatst.
- 314 Bovendien zou het bestreden besluit de status van de verzoekers in de lidstaat van herplaatsing niet passend omschrijven en niet waarborgen dat die verzoekers gedurende de periode van de behandeling van hun verzoek daadwerkelijk in die lidstaat blijven. Wat de zogenoemde „secundaire” stromen betreft, zou artikel 6, lid 5, van het bestreden besluit niet volstaan om ervoor te zorgen dat het bestreden besluit de doelstellingen ervan, te weten de verdeling van de verzoekers over de lidstaten, verwezenlijkt indien niet wordt gewaarborgd dat de verzoekers daadwerkelijk in de lidstaten van herplaatsing blijven.
- 315 In de tweede plaats zou naar aanleiding van het feit dat de verzoekers in voorkomend geval dreigen te worden herplaatst naar een lidstaat waarmee zij geen enkele bijzondere band hebben, de vraag rijzen of het bestreden besluit dienaangaande verenigbaar is met het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [*Recueil des traités des Nations Unies*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], zoals aangevuld bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen van 31 januari 1967 (hierna: „Verdrag van Genève”).
- 316 Hongarije voert immers aan dat volgens de uitlegging die wordt gegeven in punt 192 van de gids inzake de procedures en criteria die dienen te worden toegepast voor het bepalen van de status van vluchteling in de zin van het verdrag van 1951 en van het protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen [Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (HCR), mei 1992], aan de verzoeker moet worden toegestaan op het grondgebied van de lidstaat waar hij zijn verzoek heeft ingediend, te blijven totdat de autoriteiten van dit land op dit verzoek hebben beslist.
- 317 Dit recht om in die lidstaat te blijven, zou ook worden erkend in artikel 9 van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60).

- 318 Het bestreden besluit zou de verzoekers om internationale bescherming dit recht echter ontnemen en toestaan dat dezen zonder hun instemming worden herplaatst naar een lidstaat waarmee zijn geen enkele relevante band hebben.
- 319 De Republiek Polen betoogt dat het bestreden besluit de normen inzake bescherming van de rechten van mens vooral schendt doordat het in de plaats treedt van het stelsel waarin de Dublin III-verordening voorziet, zonder dat het een duidelijk criterium bevat voor het bepalen van de lidstaat waarnaar de verzoeker voor de behandeling van zijn verzoek om internationale bescherming zal worden herplaatst.
- 320 De personen die om internationale bescherming verzoeken, zouden op grond van het bestreden besluit kunnen worden herplaatst naar afgelegen gebieden van de Unie waarmee zijn geen culturele of sociale banden hebben, hetgeen hun integratie in de samenleving van de lidstaat van ontvangst onmogelijk zou maken.
- 321 De Raad betwist in de eerste plaats dat het bestreden besluit het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van normatieve duidelijkheid niet eerbiedigt. Het zou gaan om een noodmaatregel die enerzijds past in het acquis inzake het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, dat in beginsel ten volle van toepassing blijft, en anderzijds in de door de Verdragen en het Handvest gecreëerde rechtsorde.
- 322 Met betrekking tot, in de tweede plaats, de gestelde schending van het door het Verdrag van Genève gewaarborgde recht om op het grondgebied te blijven, betoogt de Raad dat noch dit verdrag noch het Unierecht aan een asielzoeker het recht verleent om zijn land van ontvangst vrij te kiezen.

b) Beoordeling door het Hof

- 323 Wat in de eerste plaats de grief inzake schending van het rechtszekerheidsbeginsel en van het beginsel van normatieve duidelijkheid betreft, dient eraan te worden herinnerd dat het bestreden besluit bestaat uit een samenstel van voorlopige maatregelen dat een tijdelijk herplaatsingsmechanisme omvat dat slechts op welbepaalde, met name genoemde punten afwijkt van het acquis inzake het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Dit mechanisme past ten volle in dat acquis, dat dan ook algemeen van toepassing blijft.
- 324 In dit verband heeft de Raad het rechtszekerheidsbeginsel en het beginsel van normatieve duidelijkheid geëerbiedigd door met name in de overwegingen 23, 24, 35, 36 en 40 van het bestreden besluit de samenhang tussen de bepalingen van deze handeling en die van in het kader van het gemeenschappelijk asielbeleid van de Unie vastgestelde wetgevingshandelingen nader aan te geven.
- 325 Voorts moet overeenkomstig artikel 47 van het Handvest worden gewaarborgd dat er op nationaal vlak een doeltreffende voorziening in rechte bestaat tegen elk besluit dat een nationale autoriteit in het kader van de in artikel 5 van het bestreden besluit bedoelde herplaatsingsprocedure neemt.
- 326 Een ander punt van kritiek van Hongarije op het bestreden besluit is dat dit besluit geen doeltreffende regels bevat om ervoor te zorgen dat de verzoekers in de lidstaat van herplaatsing blijven totdat op hun verzoek is beslist, of, met andere woorden, om zogenoemde „secundaire” stromen te vermijden.
- 327 Vast staat in dit verband dat in de overwegingen 38 tot en met 41 van het bestreden besluit voldoende omstandig en nauwkeurig wordt aangegeven welke maatregelen de lidstaten op basis van verschillende wetgevingshandelingen van de Unie die deel uitmaken van het acquis inzake het gemeenschappelijk asielbeleid, kunnen nemen om dit soort stromen te voorkomen.
- 328 Bovendien bepaalt artikel 6, lid 5, van het bestreden besluit duidelijk en nauwkeurig dat indien een verzoeker om of een begunstigde van internationale bescherming het grondgebied van een andere lidstaat dan de lidstaat van herplaatsing binnenkomt zonder te voldoen aan

de voorwaarden voor verblijf in die andere lidstaat, hij verplicht is onmiddellijk terug te keren naar zijn lidstaat van herplaatsing.

- 329 Met betrekking tot het verwijt van Hongarije dat het bestreden besluit geen criteria voor het bepalen van de lidstaat van herplaatsing bevat, dient eraan te worden herinnerd dat, zoals uit overweging 2 van dit besluit blijkt en zoals met name in de punten 253 en 291 tot en met 293 van het onderhavige arrest is opgemerkt, bij de vaststelling van het bestreden besluit rekening is gehouden met artikel 80 VWEU – dat geldt ter zake van de uitvoering van het asielbeleid van de Unie en in het bijzonder ter zake van de vaststelling van voorlopige maatregelen op grond van artikel 78, lid 3, VWEU – volgens hetwelk de vaststelling van de lidstaat van herplaatsing moet gebeuren aan de hand van criteria die berusten op solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten.
- 330 Enerzijds dient hieraan te worden toegevoegd dat artikel 6, leden 1 en 2, van het bestreden besluit voorziet in een aantal specifieke criteria voor de vaststelling van de lidstaat van herplaatsing, die verband houden met het belang van het kind en met de familiebanden en overigens nagenoeg overeenkomen met die waarin de Dublin III-verordening voorziet.
- 331 Anderzijds worden in overweging 34 van het bestreden besluit een aantal elementen genoemd die met name erop zijn gericht te bereiken dat de verzoekers worden herplaatst naar een lidstaat waarmee zij culturele, sociale of familiebanden hebben, en waarmee bij de aanwijzing van de lidstaat van herplaatsing in het bijzonder rekening dient te worden gehouden om de integratie van de verzoekers in die lidstaat te bevorderen.
- 332 Het bestreden besluit kan dan ook niet aldus worden beschreven dat het een willekeurig stelsel bevat dat in de plaats is gekomen van het objectieve stelsel dat bij de Dublin III-verordening is vastgesteld.
- 333 Integendeel, op de wezenlijke punten verschillen deze twee systemen uiteindelijk niet van elkaar, in die zin dat het bij het bestreden besluit ingevoerde stelsel, net als het bij de Dublin III-verordening ingevoerde stelsel, op objectieve criteria en niet op een door de verzoeker om internationale bescherming geuite voorkeur berust.
- 334 In het bijzonder de in artikel 13, lid 1, van de Dublin III-verordening geformuleerde regel inzake de verantwoordelijkheid van de lidstaat van eerste binnenkomst, de enige in deze verordening vervatte regel voor de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat waarvan het bestreden besluit afwijkt, gaat niet uit van de voorkeur van de verzoeker voor een bepaalde lidstaat van ontvangst en beoogt niet specifiek ervoor te zorgen dat er een culturele, sociale of de taal betreffende band bestaat tussen deze verzoeker en de verantwoordelijke lidstaat.
- 335 Daarbij komt dat, ofschoon in het kader van de herplaatsingsprocedure de instemming van de verzoeker met de herplaatsing niet wordt geëist, niettemin artikel 6, lid 3, van het bestreden besluit bepaalt dat deze verzoeker vóór het herplaatsingsbesluit ervan op de hoogte wordt gebracht dat hij het onderwerp van een dergelijke procedure is, en artikel 6, lid 4, van dit besluit de autoriteiten van de lidstaat van waaruit personen worden herplaatst, verplicht de betrokkene, voordat de herplaatsing plaatsvindt, officieel op de hoogte te brengen van het herplaatsingsbesluit met vermelding van de lidstaat waarnaar hij wordt herplaatst.
- 336 Zoals uit overweging 35 van het bestreden besluit blijkt, rechtvaardigt het feit dat de verzoekers niet mogen kiezen welke lidstaat hun verzoek zal behandelen, dat deze verzoekers, om hun grondrechten te doen eerbiedigen, beschikken over een doeltreffende voorziening in rechte tegen het herplaatsingsbesluit.
- 337 Ten slotte beschikken de autoriteiten van de lidstaten van waaruit personen worden herplaatst, weliswaar over een bepaalde beoordelingsmarge wanneer zij op grond van artikel 5, lid 3, van het bestreden besluit moeten bepalen welke verzoekers naar een bepaalde lidstaat kunnen worden herplaatst, doch die marge wordt gerechtvaardigd door het doel van dit besluit, te weten het Griekse en het Italiaanse asielstelsel ontlasten van een groot aantal verzoekers door dezen op korte termijn en daadwerkelijk naar andere lidstaten

te herplaatsen met inachtneming van het Unierecht en in het bijzonder van de door het Handvest gewaarborgde grondrechten.

- 338 In de tweede plaats kan, anders dan Hongarije betoogt, niet op goede gronden worden aangevoerd dat het bestreden besluit, door te voorzien in de overdracht van een verzoeker om internationale bescherming vooraleer op diens verzoek is beslist, in strijd is met het Verdrag van Genève, op grond dat dit verdrag het recht verleent om in de staat van indiening van het verzoek te blijven zolang nog niet op dat verzoek is beslist.
- 339 In dit verband heeft de Raad in overweging 35 van het bestreden besluit terecht eraan herinnerd dat het Unierecht de verzoekers niet toestaat te kiezen welke lidstaat hun verzoek zal behandelen. De in de Dublin III-verordening geformuleerde criteria voor het bepalen van de voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming verantwoordelijke lidstaat, gaan immers niet uit van de voorkeur van de verzoeker voor een bepaalde lidstaat van ontvangst.
- 340 Vervolgens kan uit het door Hongarije vermelde fragment van de gids inzake de procedures en criteria die dienen te worden toegepast voor het bepalen van de status van vluchteling in de zin van het verdrag van 1951 en van het protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen niet worden afgeleid dat het Verdrag van Genève een verzoeker om internationale bescherming het recht verleent, in de staat van indiening van het verzoek om internationale bescherming te blijven zolang op dat verzoek niet is beslist.
- 341 Dat fragment moet immers worden opgevat als een bijzondere uitdrukking van het beginsel van non-refoulement, dat verbiedt dat een verzoeker om internationale bescherming naar een derde staat worden uitgewezen zolang op zijn verzoek niet is beslist.
- 342 De overdracht in het kader van herplaatsing van een verzoeker om internationale bescherming van een lidstaat naar een andere met het oog op de behandeling van diens verzoek binnen een redelijke termijn, kan echter niet als een refoulement naar een derde staat worden aangemerkt.
- 343 Het gaat juist om een op Unieniveau genomen crisisbeheersmaatregel die erop is gericht, met inachtneming van het Verdrag van Genève de daadwerkelijke uitoefening van het in artikel 18 van het Handvest geformuleerde fundamentele recht op asiel te waarborgen.
- 344 Bijgevolg moet het achtste middel van Hongarije ongegrond worden verklaard.
- 345 Aangezien geen van de door de Slowaakse Republiek en Hongarije aangevoerde middelen kan worden aanvaard, dient het beroep te worden verworpen.

IV. Kosten

- 346 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Raad verwijzing van de Slowaakse Republiek en Hongarije in de kosten heeft gevorderd en deze lidstaten in hun respectieve beroepen in het ongelijk zijn gesteld, dienen deze te worden verwezen in hun eigen kosten en in die van de Raad.
- 347 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van hetzelfde Reglement zullen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Duitse Democratische Republiek, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Polen, het Koninkrijk Zweden en de Commissie hun eigen kosten dragen.

Het Hof (Grote kamer) verklaart:

1) De beroepen worden verworpen.

- 2) **De Slowaakse Republiek en Hongarije worden verwezen in hun eigen kosten en in die van de Raad van de Europese Unie.**
- 3) **Het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, de Republiek Polen, het Koninkrijk Zweden en de Commissie zullen hun eigen kosten dragen.**

ondertekeningen

* Procestalen: Slowaaks en Hongaars.