



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

Y. BOT

van 26 juli 2017¹

Zaken C-643/15 en C-647/15

**Slowaakse Republiek,
Hongarije
tegen**

Raad van de Europese Unie

„Beroep tot nietigverklaring – Besluit (EU) 2015/1601 – Voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van de Italiaanse Republiek en de Helleense 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 80 VWEU – Beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten – Artikel 78, lid 3, VWEU – Rechtsgrondslag – Begrip ‚wetgevingshandeling’ – Artikel 289, lid 3, VWEU – Dwingend karakter van conclusies van de Europese Raad voor de Raad van de Europese Unie – Artikel 15, lid 1, VEU en artikel 68 VWEU – Schending van wezenlijke vormvoorschriften – Wijziging van het voorstel van de Europese Commissie – Vereisten van nieuwe raadpleging van het Europees Parlement en van unanimité binnen de Raad – Artikel 293 VWEU – Beginselen van rechtszekerheid en evenredigheid”

1. Met hun beroepen verzoeken de Slowaakse Republiek (C-643/15) en Hongarije (C-647/15) 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 Griekenland.²

2. De Raad van de Europese Unie heeft dit besluit vastgesteld op basis van artikel 78, lid 3, VWEU, dat het volgende bepaalt: „Indien een of meer lidstaten ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in een noodsituatie terechtkomen, kan de Raad op voorstel van de [Europese] Commissie voorlopige maatregelen ten gunste van de betrokken lidstaat of lidstaten vaststellen. De Raad besluit na raadpleging van het Europees Parlement.”

3. Dat besluit is genomen in de context van de migratiecrisis waarmee de Europese Unie vanaf 2014 werd geconfronteerd en die in de loop van 2015 – met name in de maanden juli en augustus – is verhevigd, en van de catastrofale humanitaire situatie die deze crisis met name heeft teweeggebracht in de lidstaten in de frontlinie, zoals de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek, die werden geconfronteerd met een massale instroom van migranten uit derde landen zoals de Arabische Republiek Syrië, de Islamitische Republiek Afghanistan, de Republiek Irak en de Staat Eritrea.

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

² PB 2015, L 248, blz. 80; hierna: „bestreden besluit”.

4. Om het hoofd te bieden aan deze migratiecrisis en aan de hiermee gepaard gaande druk op de asielstelsels van de Italiaanse Republiek en van de Helleense Republiek voorziet het bestreden besluit in de herplaatsing van 120 000 personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, over een periode van twee jaar vanuit die twee lidstaten naar de overige lidstaten. Dit besluit heeft twee bijlagen met de verdeling – tijdens de eerste fase – van 66 000 personen die herplaatst moeten worden vanuit Italië (quotum van 15 600) en vanuit Griekenland (quotum van 50 400) op basis van verplichte toewijzingen aan elke lidstaat.³

5. Artikel 2, onder e), van het bestreden besluit definieert het begrip herplaatsing als „de overdracht van een verzoeker van het grondgebied van de lidstaat die volgens de criteria van hoofdstuk III van verordening (EU) nr. 604/2013^[4] verantwoordelijk is voor de behandeling van diens verzoek om internationale bescherming, naar het grondgebied van de lidstaat van herplaatsing”. Laatstgenoemde lidstaat is overeenkomstig artikel 2, onder f), van het bestreden besluit „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”.

6. Het mechanisme van tijdelijke herplaatsing waarin het bestreden besluit voorziet, komt bovenop andere maatregelen die op Unieniveau zijn getroffen om het hoofd te bieden aan de migratiecrisis, waaronder het Europese „hervestigingsprogramma”⁵ van 22 504 personen die internationale bescherming nodig hebben, dat op 20 juli 2015 in de vorm van een „resolutie” tussen de lidstaten en de geassocieerde Dublinstaten is overeengekomen, en besluit (EU) 2015/1523 van de Raad van 14 september 2015⁶, dat voorziet in de herplaatsing vanuit Griekenland en Italië over een periode van twee jaar van 40 000 personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, naar de andere lidstaten op basis van een verdeling waarover consensus is bereikt.⁷

3 Het resterende quotum van 54 000 verzoekers, zoals bedoeld in artikel 4, lid 1, onder c), van het bestreden besluit (ook wel bekend als „reservequotum”), dat vanaf 26 september 2016 in een tweede fase moet worden herplaatst, komt hetzij standaard ten goede aan de Italiaanse Republiek of de Helleense Republiek hetzij aan een andere lidstaat die zich in een noodsituatie als bedoeld in artikel 78, lid 3, VWEU bevindt, en wordt verdeeld volgens het mechanisme van artikel 4, leden 2 en 3, van het bestreden besluit. Na de invoeging – bij besluit (EU) 2016/1754 van de Raad van 29 september 2016 tot wijziging van besluit (EU) 2015/1601 (PB 2016, L 268, blz. 82) – van lid 3 bis in dit artikel van het bestreden besluit, is dit reservequotum bestemd voor de zogenoemde „1:1”-regeling, die is ingesteld bij de verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016, waardoor vrijwillige toelatingen met name in de vorm van hervestigingen van Syrische staatsburgers vanuit Turkije op het grondgebied van lidstaten daarop in mindering kunnen worden gebracht.

4 Verordening 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”).

5 Artikel 2, onder a), van verordening 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), definieert het begrip „hervestiging”. Dit betreft in wezen het proces waarbij, op verzoek van de Hoge Commissaris voor Vluchtelingen van de Verenigde Naties (hierna: „UNHCR”) op basis van de behoefte van een persoon aan internationale bescherming, onderdanen van derde landen vanuit een derde land worden overgebracht naar een lidstaat waar zij mogen verblijven met een vluchtelingenstatus, een subsidiaire beschermingsstatus of elke andere status die op grond van de nationale en de Uniewetgeving gelijkaardige rechten en voordelen verleent.

6 Besluit van de Raad van 14 september 2015 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en van Griekenland (PB 2015, L 239, blz. 146).

7 In eerste instantie werd er slechts consensus bereikt over de verdeling over de lidstaten van 32 256 personen, aangezien sommige lidstaten, waaronder Hongarije, weigerden enige verplichting aan te gaan, terwijl de Slowaakse Republiek zich slechts op 100 personen wilde vastleggen. Zie de resolutie van de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 20 juli 2015 over het herplaatsen vanuit Griekenland en Italië van 40 000 personen die duidelijk bescherming nodig hebben; bijlage B.2 bij het verweerschrift van de Raad.

7. Het is eveneens van belang erop te wijzen dat de Commissie op 9 september 2015 niet alleen het voorstel heeft ingediend dat zou leiden tot het bestreden besluit⁸, maar ook een voorstel voor een verordening tot wijziging van de Dublin III-verordening.⁹ Dat voorstel voorziet in een „permanent” herplaatsingsmechanisme, dat wil zeggen in een herplaatsingsmechanisme dat – anders dan dat van besluit 2015/1523 en van het bestreden besluit – niet beperkt is in de tijd. Dat voorstel is tot op heden nog niet aanvaard.

8. Wat de totstandkomingsgeschiedenis van het bestreden besluit betreft, noem ik de volgende punten.

9. Het oorspronkelijke voorstel van de Commissie voorzag in de herplaatsing van 120 000 verzoekers om internationale bescherming vanuit Italië (15 600 personen), Griekenland (50 400 personen) en Hongarije (54 000 personen) naar de andere lidstaten. In de bijlagen bij dit voorstel stonden in de bijlagen I tot en met III drie tabellen met de verdeelsleutels van die verzoekers uit elk van die drie staten over de andere lidstaten met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, Ierland en Koninkrijk Denemarken, in de vorm van vastgestelde toewijzingen voor elke lidstaat.

10. Op 13 september 2015 heeft de Commissie dit voorstel doen toekomen aan de nationale parlementen.

11. Op 14 september 2015 heeft de Raad ditzelfde voorstel ter raadpleging voorgelegd aan het Parlement.

12. Op 17 september 2015 heeft het Parlement een wetgevingsresolutie vastgesteld waarbij het voornoemd voorstel met name gezien de „uitzonderlijke situatie van hoogdringendheid en de noodzaak om de situatie onmiddellijk aan te pakken” heeft goedgekeurd, waarbij het de Raad heeft verzocht opnieuw te worden geraadpleegd indien hij voornemens zou zijn ingrijpende wijzigingen aan te brengen in het voorstel van de Commissie.

13. Tijdens verschillende vergaderingen die tussen 17 en 22 september 2015 binnen de Raad hebben plaatsgevonden, is het oorspronkelijke voorstel van de Commissie op sommige punten aangepast.

14. In het bijzonder heeft Hongarije tijdens die vergaderingen laten weten dat het weigerde te worden gekwalificeerd als een „lidstaat in de frontlinie” en dat het niet op dezelfde wijze als de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek wenste te behoren tot de lidstaten die profijt trekken van de herplaatsing. Bijgevolg is in de „final” versie van het voorstel elke vermelding, ook in de titel van het besluit, van Hongarije als begunstigde lidstaat geschrapt. Bijlage III bij het oorspronkelijke voorstel, die betrekking had op de verdeling van 54 000 verzoekers die vanuit Hongarije zouden worden herplaatst, is dan ook vervallen. Daar staat tegenover dat Hongarije in de bijlagen I en II is opgenomen als lidstaat van herplaatsing van verzoekers om internationale bescherming vanuit respectievelijk Italië en Griekenland en dat diens gevolg in die bijlagen toewijzingen aan Hongarije zijn gedaan.

15. Op 22 september 2015 is het aldus gewijzigde voorstel van de Commissie door de Raad met een gekwalificeerde meerderheid vastgesteld. De Tsjechische Republiek, Hongarije, Roemenië en de Slowaakse Republiek hebben tegen de vaststelling van dit voorstel gestemd. De Republiek Finland heeft zich van stemming onthouden.

⁸ Voorstel voor een besluit van de Raad tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland [COM(2015) 451 final].

⁹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een crisisherplaatsingsmechanisme en tot wijziging van verordening (EU) nr. 604/2013 [COM(2015) 450 final].

16. Het bestreden besluit is een uiting van de solidariteit tussen de lidstaten waarin het Verdrag voorziet.

17. Deze beroepen bieden mij de gelegenheid er nogmaals aan te herinneren dat solidariteit een van de kernwaarden van de Unie en zelfs een van de grondslagen daarvan is. Hoe zou de solidariteit tussen de volkeren van Europa kunnen worden verdiept en een steeds hechter verbond tussen die volkeren kunnen worden ontwikkeld, zoals de preambule van het VEU bepleit, zonder solidariteit tussen de lidstaten wanneer een van hen zich in een noodsituatie bevindt? Dit is de kern van zowel de bestaansgrond als de doelstelling van het Europese project.

18. Allereerst dient dus het belang van solidariteit als fundamentele en existentiële waarde van de Unie te worden benadrukt.

19. Het solidariteitsvereiste, dat al in het Verdrag van Rome tot uitdrukking is gebracht¹⁰, staat nog steeds centraal in het integratieproces dat het Verdrag van Lissabon nastreeft. Hoewel het opmerkelijk is dat solidariteit ontbreekt in de opsomming in artikel 2, eerste zin, VEU van de waarden waarop de Unie berust¹¹, wordt zij wel in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie¹² genoemd als een van de „ondeelbare en universele waarden” waarop de Unie berust. Bovendien benadrukt artikel 3, lid 3, VEU dat de Unie niet alleen de „solidariteit tussen generaties” maar ook de „solidariteit tussen de lidstaten” bevordert. De solidariteit maakt dus nog steeds deel uit van het geheel van waarden en beginselen dat „de hoeksteen van de Europese eenwording” vormt.¹³

20. Meer in het bijzonder is solidariteit zowel een pijler als een leidend beginsel voor het beleid van de Unie inzake grenscontroles, asiel en immigratie, het voorwerp van titel V, hoofdstuk 2, van het derde deel van het VWEU, die gewijd is aan de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.¹⁴

21. Zo bepaalt artikel 67, lid 2, VWEU dat de Unie „een gemeenschappelijk beleid [ontwikkelt] op het gebied van asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen, dat gebaseerd is op solidariteit tussen de lidstaten en dat billijk is ten aanzien van de onderdanen van derde landen”. Bovendien bepaalt artikel 80 VWEU dat „[a]an het in dit hoofdstuk bedoelde beleid van de Unie en de uitvoering daarvan

10 Zie Labayle, S., „Les valeurs de l'Union”, Proefschrift ter verkrijging van het doctoraat in de rechtsgeleerdheid, verdedigd op 12 december 2016, die vaststelt: „[h]et solidariteitsvereiste, dat herhaaldelijk in het Verdrag van Rome wordt aangevoerd, is [...] een van de wezenlijke kenmerken van het Verdrag. Bij lezing van het Verdrag klinkt het door binnen de sterke richtsnoeren voor het Europese integratieproces en het richt zich al in 1957 zowel op de lidstaten als op de burgers” (punt 282, blz. 117 en 118).

11 Ibidem, punt 431, blz. 165.

12 Hierna: „Handvest”.

13 Zie Favreau, B., „La Charte des droits fondamentaux: pourquoi et comment?”, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, Brussel, 2010, blz. 3-38, met name blz. 13. Zie ook Bieber, R., en Maiani, F., „Sans solidarité point d'Union européenne, Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile”, *Revue trimestrielle de droit européen*, Dalloz, Parijs, 2012, blz. 295. Na te hebben opgemerkt dat het begrip „solidariteit” in de Verdragen nergens wordt gedefinieerd, stellen deze auteurs vast dat „het begrip binnen de Verdragen, afhankelijk van de context, een verschillende draagwijdte heeft: soms objectief of als parameter voor optreden door de Unie, dan weer als kernwaarde en dan weer als criterium voor de verplichtingen die de lidstaten op zich hebben genomen bij toetreding tot de Unie. De gemene deler tussen deze verschillende uitingen van solidariteit binnen de Unie is de erkenning van het bestaan van een „gemeenschappelijk belang” dat losstaat en moet worden onderscheiden van de som van de individuele belangen.” Zie ten slotte voor een verzameling bijdragen over het solidariteitsbeginsel Boutayeb, C., *La solidarité dans l'Union européenne – Éléments constitutionnels et matériels*, Dalloz, Parijs, 2011.

14 Zie over dit onderwerp met name „Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies, a collection of short papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference”, 26-27 februari 2016, Vrije Universiteit Brussel. Zie ook Küçük, E., „The principle of solidarity and fairness in sharing responsibility: more than window dressing?”, *European Law Journal*, Sweet and Maxwell, Londen, 2016, blz. 448-469, en Bast, J., „Deepening supranational integration: interstate solidarity in EU migration law”, *European Public Law*, nr. 22, Aflevering 2, Wolters Kluwer Law and Business, Alphen aan den Rijn, 2016, blz. 289-304.

[...] de beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, ook op financieel vlak, ten grondslag [liggen]. De handelingen van de Unie die uit hoofde van dit hoofdstuk worden vastgesteld, bevatten telkens wanneer dat nodig is, passende bepalingen voor de toepassing van dit beginsel.”¹⁵

22. Gezien de feitelijke ongelijkheid van de lidstaten naargelang van hun geografische ligging en hun kwetsbaarheid voor massale migratiestromen, is de vaststelling van maatregelen krachtens artikel 78, lid 3, VWEU en de daadwerkelijke uitvoering ervan des te dringender geworden. Vanuit dit oogpunt kunnen maatregelen als die van het bestreden besluit concreet invulling geven aan het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, dat is vastgelegd in artikel 80 VWEU.

23. Bijzonder aan het bestreden besluit is, dat het een herplaatsingsmechanisme instelt op basis van verbindende toewijzingen aan de lidstaten. Dit besluit geeft de solidariteit tussen de lidstaten concrete inhoud en een dwingend karakter. Dit wezenlijke en vernieuwende kenmerk van dat besluit verklaart de politieke gevoeligheid van deze zaken, aangezien dit het verzet van lidstaten die voorstander zijn van solidariteit op vrijwillige basis en enkel berustend op vrijwillig aangegane verplichtingen, duidelijk heeft gemaakt.

24. Dit verzet, gekoppeld aan de vaststelling van een zeer gedeeltelijke uitvoering van het bestreden besluit, waarop ik later terugkom¹⁶, kan tot de gedachte leiden dat achter wat de „migratiecrisis van 2015” is gaan heten, een andere crisis schuilgaat, namelijk die van het Europese integratieproces dat in belangrijke mate berust op het vereiste van solidariteit tussen de lidstaten die bij dat project betrokken zijn.¹⁷

25. Aan de andere kant kan ook worden geoordeeld dat de Unie met haar krachtige antwoord op deze migratiecrisis heeft aangetoond dat zij over de noodzakelijke instrumenten beschikte en in staat was deze ook te gebruiken. In het kader van de ingestelde beroepen dient echter nog te worden onderzocht of de Unie door het treffen van maatregelen als die van het bestreden besluit binnen het rechtskader van de Verdragen is gebleven.

I. Procedure bij het Hof en conclusies van partijen

26. 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.

27. In zaak C-647/15 verzoekt Hongarije het Hof het bestreden besluit nietig te verklaren of, subsidiair, indien het die vordering niet zou toewijzen, dit besluit nietig te verklaren voor zover het betrekking heeft op Hongarije, en de Raad te verwijzen in de kosten.

¹⁵ Op internationaal niveau is solidariteit eveneens een kernwaarde van het asielbeleid. Zo staat te lezen in de vierde overweging van de preambule van het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen, dat op 28 juli 1951 te Genève werd ondertekend, zoals aangevuld bij het Protocol betreffende de status van vluchtelingen van 31 januari 1967 (hierna: „Verdrag van Genève”), dat „het verlenen van asiel voor bepaalde landen onevenredig grote lasten kan medebrengen en dat derhalve een bevredigende oplossing van een vraagstuk waarvan de Verenigde Naties de internationale omvang en het internationale karakter hebben erkend, niet zonder internationale solidariteit kan worden bereikt”.

¹⁶ Ik beperk me hier tot de opmerking dat de Raad op de terechtzitting van 10 mei 2017 voor het Hof heeft aangegeven dat het aantal herplaatsingen vanuit Italië en Griekenland op 8 mei 2017 18 129 bedroeg.

¹⁷ Zie in dit verband Labayle, S., op. cit., die met name naar aanleiding van de meningsverschillen die tijdens de beheersing van deze migratiecrisis tussen de lidstaten zichtbaar zijn geworden, opmerkt: „Weliswaar dient men zich te hoeden voor dramatisering, maar men mag evenmin de ogen sluiten voor de angst dat het project waar meer dan een halve eeuw aan is gebouwd, uiteen kan vallen. Het op deze wijze gaandeweg ondermijnen van de fundamentele waarden van de Unie door haar eigen lidstaten niet worden geëerbiedigd, is dit een factor die kan leiden tot het verwateren van beginselen die toch onontbeerlijk zijn voor haar voortbestaan en voor de logica van haar functioneren.” (punt 1 182, blz. 477). Zie ook Chassin, C.-A., „La crise des migrants: l’Europe à la croisée des chemins”, *Revue Europe*, nr. 3, LexisNexis, 2016, blz. 15-21, met name punt 43, blz. 21, die erop wijst dat „[d]e vluchtelingencrisis [...] een menselijke crisis is, maar ook een morele crisis voor de Europese Unie: naast de korte-termijnantwoorden legt zij de kwetsbaarheid van de Europese eenwording bloot.”

28. In de zaken C-643/15 en C-647/15 verzoekt de Raad het Hof het beroep te verwerpen en de Slowaakse Republiek respectievelijk Hongarije te verwijzen in de kosten van de zaak die hen betreft.

29. Bij beschikking van de president van het Hof van 29 april 2016 zijn het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk Zweden en de Europese Commissie in de zaken C-643/15 en C-647/15 toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

30. Bij dezelfde beschikking van de president van het Hof 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.

II. Beroepen

31. Ter ondersteuning van haar vorderingen voert de Slowaakse Republiek zes middelen aan: het eerste middel is ontleend aan schending van artikel 68 VWEU, van artikel 13, lid 2, VEU en van het beginsel van institutioneel evenwicht; het tweede aan schending van artikel 10, leden 1 en 2, VEU, van artikel 13, lid 2, VEU, van artikel 78, lid 3, VWEU, van de artikelen 3 en 4 van protocol (nr. 1) betreffende de rol van de nationale parlementen in de Europese Unie en van artikelen 6 en 7 van protocol (nr. 2) betreffende de toepassing van de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid, welke protocollen aan de Verdragen zijn gehecht¹⁸, alsook van de beginselen van rechtszekerheid, van representatieve democratie en van institutioneel evenwicht; het derde aan schending van wezenlijke vormvoorschriften met betrekking tot de wetgevingsprocedure en van artikel 10, leden 1 en 2, VEU, van artikel 13, lid 2, VEU en van de beginselen van representatieve democratie, van institutioneel evenwicht en van behoorlijk bestuur (subsidiar); het vierde aan schending van de wezenlijke vormvoorschriften die zijn voorgeschreven door artikel 78, lid 3, VWEU en artikel 293 VWEU, alsook van artikel 10, leden 1 en 2, VEU, van artikel 13, lid 2, VEU en van de beginselen van representatieve democratie, van institutioneel evenwicht en van behoorlijk bestuur (deels subsidiar); het vijfde aan schending van artikel 78, lid 3, VWEU, vanwege het niet vervuld zijn van de voorwaarden voor de toepasbaarheid ervan (subsidiar), en het zesde aan schending van het evenredigheidsbeginsel.

32. Ter ondersteuning van zijn vorderingen voert Hongarije tien middelen aan.

33. De eerste twee middelen zijn ontleend aan schending van artikel 78, lid 3, VWEU doordat die bepaling de Raad geen rechtsgrondslag verleent om maatregelen vast te stellen die dwingend afwijken van bepalingen van een wetgevingshandeling, die gedurende een periode van 24 maanden – in bepaalde gevallen zelfs 36 maanden – van toepassing zijn, en waarvan de gevolgen nog langer dan die periode voortduren, hetgeen volgens hem in strijd is met het begrip „voorlopige maatregelen”.

34. Het derde tot en met het zesde middel zijn ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften doordat ten eerste de Raad bij de vaststelling van het bestreden besluit het bepaalde in artikel 293, lid 1, VWEU heeft overtreden door zonder unanimiteit van het voorstel van de Commissie af te wijken (derde middel), ten tweede het bestreden besluit een afwijking van bepalingen van een wetgevingshandeling bevat en door zijn inhoud zelf een wetgevingshandeling is, zodat bij de vaststelling ervan – gesteld al dat het mogelijk zou zijn geweest om het krachtens artikel 78, lid 3, VWEU vast te stellen – het recht van de nationale parlementen had moeten worden geëerbiedigd om advies te geven over wetgevingshandelingen, welk recht is neergelegd in protocol (nr. 1) en protocol (nr. 2) (vierde middel), ten derde de Raad na de raadpleging van het Europees

¹⁸ Hierna: „protocol (nr. 1)” respectievelijk „protocol (nr. 2)”.

Parlement ingrijpende wijzigingen heeft aangebracht in de tekst van het voorstel zonder het Europees Parlement hierover opnieuw te raadplegen (vijfde middel), en ten vierde het voorstel voor een besluit ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit door de Raad niet beschikbaar was in de taalversies die overeenkomen met de officiële talen van de Unie (zesde middel).

35. Het zevende middel is ontleend aan schending van artikel 68 VWEU en van de conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015.¹⁹

36. Het achtste middel is ontleend aan schending van de beginselen van rechtszekerheid en van normatieve duidelijkheid, aangezien op verschillende punten niet duidelijk is hoe de bepalingen van het bestreden besluit moeten worden toegepast, en evenmin hoe zij te rijmen zijn met de bepalingen van de Dublin III-verordening.

37. Het negende middel is ontleend aan schending van de beginselen van noodzakelijkheid en van evenredigheid, doordat – nu Hongarije niet meer tot de lidstaten behoort die profijt trekken van het tijdelijke herplaatsingsmechanisme – het niet gerechtvaardigd zou zijn dat het bestreden besluit voorziet in de herplaatsing van 120 000 personen die om internationale bescherming verzoeken.

38. Het tiende, subsidiair aangevoerde, middel is ontleend aan schending – wat Hongarije betreft – van het evenredigheidsbeginsel en van artikel 78, lid 3, VWEU, doordat het bestreden besluit Hongarije als lidstaat van herplaatsing een verplicht quotum toewijst, terwijl toch bekend is dat een groot aantal illegale migranten het grondgebied van deze lidstaat is binnengedrongen en een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend.

III. Mijn beoordeling

A. Inleidende opmerkingen

39. Aangezien de rechtsgrondslag van een handeling bepaalt welke procedure moet worden gevolgd om die handeling vast te stellen²⁰, dienen ten eerste de middelen te worden onderzocht die zijn ontleend aan de ongeschiktheid van artikel 78, lid 3, VWEU om als rechtsgrondslag te dienen voor de vaststelling van het bestreden besluit. Ten tweede zal ik de middelen onderzoeken die zijn ontleend aan de vermeende schending van wezenlijke vormvoorschriften bij de vaststelling van dat besluit, en ten derde de middelen ten gronde.

40. Binnen die drie categorieën zal ik eerst de middelen onderzoeken die zowel de Slowaakse Republiek als Hongarije geheel of gedeeltelijk hebben aangevoerd en vervolgens – als daar reden voor is – de door een van beide verzoekers aangevoerde middelen.

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

41. De Slowaakse Republiek (tweede en vijfde middel) en Hongarije (eerste en tweede middel) bestrijden dat artikel 78, lid 3, VWEU een geschikte rechtsgrondslag kan zijn voor de vaststelling van het bestreden besluit.

¹⁹ EUCO 22/15.

²⁰ Zie in die zin arrest van 10 september 2015, Parlement/Raad (C-363/14, EU:C:2015:579, punt 17).

42. Er bestaat echter een verschil tussen de standpunten van deze twee lidstaten. Terwijl Hongarije namelijk erkent dat de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit „ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in een noodsituatie [waren terechtgekomen]” in de zin van artikel 78, lid 3, VWEU, maar tegelijkertijd bestrijdt dat het bestreden besluit de gepaste maatregel was om die situatie het hoofd te bieden, betoogt de Slowaakse Republiek dat er geen sprake was van een noodsituatie in de zin van die bepaling (tweede onderdeel van het vijfde middel).

43. Om de keuze van de rechtsgrondslag van het bestreden besluit aan te vechten, betogen beide lidstaten in de eerste plaats dat het bestreden besluit, ook al is het vastgesteld volgens een niet-wetgevingsprocedure en is het dus een niet-wetgevingshandeling, niettemin vanwege de inhoud ervan moet worden gekwalificeerd als een wetgevingshandeling aangezien het wetgevingshandelingen wijzigt. Artikel 78, lid 3, VWEU staat volgens hen evenwel niet toe wetgevingshandelingen vast te stellen

44. In de tweede plaats betwisten de Slowaakse Republiek en Hongarije het voorlopige karakter van het bestreden besluit.

45. In de derde plaats betoogt de Slowaakse Republiek, anders dan Hongarije, dat artikel 78, lid 3, VWEU geen geschikte rechtsgrondslag bood voor de vaststelling van het bestreden besluit aangezien de voorwaarde dat er sprake is van „[een noodsituatie] ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen” niet was vervuld.

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

46. De Slowaakse Republiek en Hongarije stellen 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 gekwalificeerd als een wetgevingshandeling, aangezien het verschillende wetgevingshandelingen van Unierecht – zelfs fundamenteel – wijzigt. Artikel 78, lid 3, VWEU biedt volgens hen evenwel geen rechtsgrondslag voor de vaststelling van wetgevingshandelingen, aangezien het geen enkele aanwijzing bevat dat maatregelen die krachtens die bepaling worden genomen, moeten worden vastgesteld volgens een wetgevingsprocedure.

47. Zoals volgens hen expliciet wordt bevestigd in overweging 23 van het bestreden besluit, wijkt dit besluit af van verschillende wetgevingshandelingen van Unierecht. Weliswaar bestempelt het bestreden besluit die wijzigingen als enkel afwijkingen, het onderscheid tussen een afwijking en een wijziging is volgens hen echter gekunsteld, daar de gevolgen van een afwijking en die van een wijziging in de praktijk dezelfde zijn, aangezien in beide gevallen de toepassing van een normatieve bepaling wordt uitgesloten, zodat de effectiviteit ervan wordt aangetast.

48. Meer in het bijzonder betoogt de Slowaakse Republiek dat de Raad artikel 78, lid 3, VWEU heeft geschonden doordat het bestreden besluit afwijkt van bepalingen in wetgevingshandelingen en dat dergelijke wijzigingen alleen door een wetgevingshandeling kunnen worden aangebracht. Volgens haar biedt artikel 78, lid 3, VWEU, waarin noch de gewone wetgevingsprocedure noch de bijzondere wetgevingsprocedure wordt genoemd, niet de mogelijkheid om wetgevingshandelingen vast te stellen. Hieruit volgt dat de vorm van het bestreden besluit niet strookt met de inhoud ervan.

49. Door het bestreden besluit vast te stellen op basis van artikel 78, lid 3, VWEU heeft de Raad volgens haar dus niet alleen die bepaling geschonden, maar tevens inbreuk gemaakt op de rechten van de nationale parlementen en van het Europees Parlement. Zowel de nationale parlementen als het Europees Parlement hadden volgens haar op grond van primair recht moeten deelnemen aan de wijzigingen van de wetgevingshandelingen waarvan de Raad bij het bestreden besluit is afgeweken. De Slowaakse Republiek wijst er namelijk op dat die handelingen volgens de gewone wetgevingsprocedure zijn vastgesteld.

50. De Slowaakse Republiek is derhalve van mening dat de Raad door de vaststelling van het bestreden besluit niet alleen artikel 78, lid 3, VWEU heeft geschonden, maar tevens artikel 10, leden 1 en 2, VEU, artikel 13, lid 2, VEU, de artikelen 3 en 4 van protocol (nr. 1) en de artikelen 6 en 7 van protocol (nr. 2), alsook de beginselen van rechtszekerheid, van representatieve democratie en van institutioneel evenwicht.

51. Hongarije deelt de opvatting van de Slowaakse Republiek dat een krachtens artikel 78, lid 3, VWEU vastgestelde rechtshandeling, die op grond van een a contrario-lezing van artikel 289, leden 2 en 3, VWEU geen wetgevingshandeling is, geen dwingende, zij het voorlopige, wijzigingen kan aanbrengen in geldende wetgevingshandelingen die zijn vastgesteld in het kader van de gewone of de bijzondere wetgevingsprocedure, zoals de Dublin III-verordening. Het bestreden besluit is volgens hem vanwege de inhoud ervan zonder twijfel een wetgevingshandeling. Aangezien dit besluit afwijkt van de bepalingen van de Dublin III-verordening, had het niet mogen worden vastgesteld op grond van artikel 78, lid 3, VWEU, dat de Raad volgens hem enkel toestaat – door hem alleen de bevoegdheid te geven handelingen in het kader van een niet-wetgevingsprocedure vast te stellen – niet-wetgevingshandelingen vast te stellen.

52. Volgens Hongarije kan artikel 78, lid 3, VWEU hoogstens als rechtsgrondslag dienen voor de vaststelling van ofwel maatregelen die aanvullingen zijn op wetgevingshandelingen die op grond van artikel 78, lid 2, VWEU zijn vastgesteld, maar daarmee in overeenstemming zijn, ofwel maatregelen die de toepassing van dergelijke wetgevingshandelingen gezien de noodsituatie faciliteren.²¹

53. Voor het geval dat het Hof beslist dat op grond van artikel 78, lid 3, VWEU wel een handeling kan worden vastgesteld die afwijkt van een wetgevingshandeling die is vastgesteld op grond van artikel 78, lid 2, VWEU, preciseert Hongarije dat een dergelijke afwijking niet zover kan gaan dat zij de kern van die wetgevingshandeling zou aantasten of de betekenis van de belangrijkste bepalingen ervan zou uithollen. Dit is volgens hem evenwel het geval met het bestreden besluit aangezien dit met name het meest wezenlijke onderdeel van die verordening wijzigt, namelijk de aanwijzing van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. Derhalve voert het bestreden besluit volgens hem een afwijking van de bepalingen van die verordening in van een omvang die niet aanvaardbaar is in het kader van een niet-wetgevingshandeling. Dit vormt volgens hem omzeiling van de gewone wetgevingsprocedure van artikel 78, lid 2, VWEU.

54. Ten slotte betoogt Hongarije in zijn memorie van repliek en in zijn memorie van antwoord op de memories in interventie onder een verwijzing – naar analogie – naar de punten 151 tot en met 161 van de conclusie van advocaat-generaal Wathelet in de zaak Raad/Front Polisario²² dat het vereiste van raadpleging van het Parlement, zoals bepaald in artikel 78, lid 3, VWEU, kan worden beschouwd als een „deelname” van het Parlement in de zin van artikel 289, lid 2, VWEU, zodat de bijzondere wetgevingsprocedure van toepassing is en het bestreden besluit dus moet worden gekwalificeerd als wetgevingshandeling.

²¹ Hongarije noemt als voorbeeld het verlenen van financiële en technische hulp alsook het ter beschikking stellen van professionals.

²² C-104/16 P, EU:C:2016:677.

55. Niettemin geeft artikel 78, lid 3, VWEU de Raad volgens hem zelfs in dat geval niet de bevoegdheid om af te wijken van een wezenlijke bepaling van een wetgevingshandeling die is vastgesteld op grond van artikel 78, lid 2, VWEU.

56. Die verschillende argumenten overtuigen mij niet. Ik ben van mening dat artikel 78, lid 3, VWEU wel kon dienen als rechtsgrondslag van een niet-wetgevingshandeling zoals het bestreden besluit, dat tijdelijk en binnen een afgebakend kader afwijkt van enkele bepalingen van wetgevingshandelingen.

57. Ik ga eerst in op de redenering van Hongarije in zijn memorie van repliek²³ dat het bestreden besluit als een wetgevingshandeling kan worden beschouwd ondanks het feit dat artikel 78, lid 3, VWEU niet vermeldt dat maatregelen die op grond van die bepaling zijn genomen wetgevingshandelingen zijn na afloop van een bijzondere wetgevingsprocedure. Hongarije beroept zich dienaangaande op de vaststelling dat het bestreden besluit overeenkomstig het vereiste van artikel 289, lid 2, VWEU wel degelijk is vastgesteld door de Raad „met deelname van het Europees Parlement”.

58. Het lijkt mij absoluut noodzakelijk deze rechtsvraag ondubbelzinnig te beantwoorden, aangezien voor de vaststelling van een wetgevingshandeling bepaalde vereisten gelden die niet van toepassing zijn op de vaststelling van een niet-wetgevingshandeling. Ik denk daarbij in het bijzonder aan de deelname van de nationale parlementen, waarin is voorzien in de artikelen 3 en 4 van protocol (nr. 1) en de artikelen 6 en 7 van protocol (nr. 2), alsook aan het vereiste dat de Raad in openbare zitting beraadslaagt en stemt over een ontwerp van wetgevingshandeling, hetgeen volgt uit artikel 16, lid 8, VEU en artikel 15, lid 2, VWEU.

59. De typologie van de regelgevende instrumenten van de Unie in het Verdrag van Lissabon heeft voor het eerst een differentiatie aangebracht tussen wetgevingshandelingen en niet-wetgevingshandelingen op grond van vooral organieke en procedurele overwegingen.²⁴

60. Artikel 289, lid 3, VWEU definieert de categorie „wetgevingshandelingen” als „[d]e volgens een wetgevingsprocedure vastgestelde rechtshandelingen”. De „wetgevingsprocedure” is ofwel een „gewone wetgevingsprocedure” ofwel een „bijzondere wetgevingsprocedure”. Volgens artikel 289, lid 1, VWEU wordt de gewone wetgevingsprocedure gekarakteriseerd door de vaststelling van een rechtshandeling door het Parlement en de Raad tezamen, op voorstel van de Commissie.

61. Volgens artikel 289, lid 2, VWEU is een bijzondere wetgevingsprocedure een procedure die „[i]n de bij de Verdragen bepaalde specifieke gevallen” bestaat in „de vaststelling van een verordening, een richtlijn of een besluit door het Europees Parlement met deelname van de Raad, of door de Raad met deelname van het Europees Parlement”.²⁵ De bijzondere wetgevingsprocedure wordt derhalve gekarakteriseerd door het feit de Raad en het Parlement in verschillende mate bij de vaststelling van een handeling van de Unie worden betrokken.

23 Anders dan Hongarije verklaart de Slowaakse Republiek in haar memorie van repliek dat de Raad en de Slowaakse Republiek het erover eens zijn dat het bestreden besluit een niet-wetgevingshandeling is (punt 29).

24 Zie Ritleng, D., „Les catégories des actes de l’Union – Réflexions à partir de la catégorie de l’acte législatif”, *Les catégories juridiques du droit de l’Union européenne*, Bruylant, Brussel, 2016, blz. 155-174, met name blz. 159.

25 Zie Ritleng, D., op. cit., die erop wijst dat „een wetgevingshandeling [...] een handeling [is] waarbij het Europees Parlement en de Raad bij de vaststelling ervan in gelijke mate zijn betrokken in het kader van de gewone wetgevingsprocedure of niet in gelijke mate in het kader van de bijzondere wetgevingsprocedure. Zo is er een organiek criterium vastgelegd dat de intrede markeert van een wetgevende macht bestaande uit het koppel Parlement-Raad.” (blz. 161).

62. In de meeste gevallen waarin een bijzondere wetgevingsprocedure is voorzien, moet een dergelijke handeling worden vastgesteld door de Raad, die besluit met eenparigheid van stemmen, na goedkeuring door het Europees Parlement²⁶ of, zoals doorgaans het geval is, na raadpleging van het Parlement.²⁷ In enkele gevallen stelt juist het Parlement de handeling vast na goedkeuring van de Raad.²⁸

63. Uit die bepalingen volgt dat de opstellers van het Verdrag hebben gekozen voor een zuiver formele benadering²⁹, op grond waarvan wetgevingshandelingen als zodanig worden gekwalificeerd indien zij volgens de gewone of volgens een bijzondere wetgevingsprocedure zijn vastgesteld.

64. Het is derhalve niet relevant om – zoals verzoekers opperen – te trachten het bestreden besluit vanuit het oogpunt van de inhoud ervan als wetgevingshandeling te kwalificeren.

65. Het betoog van Hongarije doet de vraag rijzen of het noodzakelijk is dat een Verdragsbepaling expliciet vermeldt dat zij de vaststelling van een handeling volgens een bijzondere wetgevingsprocedure toestaat, om een dergelijke handeling als wetgevingshandeling te kunnen beschouwen.

66. Naar mijn mening is moet die vraag bevestigend worden beantwoord om een voldoende mate van (rechts)zekerheid te waarborgen ten aanzien van de door de opstellers van het Verdrag aangebrachte indeling van de handelingen van de Unie.

67. Vast staat in dit verband dat het Verdrag veel bepalingen bevat die voorzien in de vaststelling van handelingen van de Unie waarin expliciet wordt vermeld dat die vaststelling plaatsvindt volgens een „bijzondere wetgevingsprocedure”, zelfs indien de regels voor die procedure kunnen verschillen wat de aard en de mate van betrokkenheid van de Raad en het Parlement betreft. Het nuttig effect van een dergelijke vermelding is dat zij benadrukt dat de desbetreffende procedure, ongeacht de regels ervan, echt een „wetgevingsprocedure” is en dus zal leiden tot de vaststelling van een wetgevingshandeling. Het vereiste van die vermelding vloeit ook voort uit de bewoordingen van artikel 289, lid 2, VWEU dat bepaalt dat een bijzondere wetgevingsprocedure alleen van toepassing is „[i]n de bij de Verdragen bepaalde specifieke gevallen”.

68. Procedures die soortgelijk verlopen als bijzondere wetgevingsprocedures maar die niet expliciet door het Verdrag als zodanig worden gekwalificeerd, moeten daarentegen worden beschouwd als niet-wetgevingsprocedures, die leiden tot de vaststelling van niet-wetgevingshandelingen.³⁰

69. Men kan inderdaad van mening zijn dat het maken van een onderscheid tussen wetgevingshandelingen en niet-wetgevingshandelingen dat voortvloeit uit een dergelijk „juridisch nominalisme”³¹ de coherentie niet ten goede komt³² en dat de opstellers van het Verdrag de classificering van wetgevingshandelingen van de Unie niet uitputtend hebben doorgevoerd.³³

70. Men kan evenwel ook van mening zijn, en die oplossing spreekt mij het meest aan, dat de opstellers van het Verdrag, door voor een zuiver formele benadering van de wetgevingshandeling te kiezen, het daarentegen mogelijk hebben gemaakt op duidelijke wijze de rechtsgrondslagen te identificeren die de instellingen van de Unie de bevoegdheid toekennen wetgevingshandelingen vast te

26 Zie met name artikel 86, lid 1, VWEU.

27 Zie met name artikel 77, lid 3, VWEU.

28 Zie met name artikel 223, lid 2, VWEU.

29 Zie Craig, P., en De Búrca, G., *EU Law – Text, Cases and Materials*, 6e druk, Oxford University Press, Oxford, 2015, blz. 114.

30 Zie met name in die zin Lenaerts, K., en Van Nuffel, P., *European Union Law*, 3e uitgave, Sweet and Maxwell, Londen, 2011, blz. 677, § 16-038.

31 Ik citeer hier de door Ritleng, D., op. cit., blz. 170 gebruikte formulering.

32 Zie Craig, P., en De Búrca, G., op. cit., blz. 114.

33 Zie Ritleng D., op. cit., blz. 174.

stellen. De onvolledigheid – of volgens sommigen zelfs het duidelijke gebrek aan coherentie – van de classificering door de opstellers van het Verdrag moet dan worden opgevat als het gevolg van de wens van die opstellers om sommige handelingen de hoedanigheid van wetgevingshandeling toe te kennen en die hoedanigheid aan andere te onthouden.

71. Een dergelijk onderzoek van de bewoordingen van Verdragsbepalingen om een handeling van de Unie al dan niet als wetgevingshandeling te kwalificeren strookt overigens met de vaststelling van het Hof dat „het [...] niet de procedures [zijn] die de rechtsgrondslag van een handeling bepalen, maar [dat] de rechtsgrondslag de procedures [bepaalt] die voor de vaststelling van die handeling moeten worden gevolgd”.³⁴

72. De uitlegging waarvoor ik pleit, leidt precies tot de slotsom dat het bestreden besluit geen wetgevingshandeling is.

73. Het is namelijk van belang erop te wijzen dat artikel 78, lid 3, VWEU weliswaar bepaalt dat maatregelen worden vastgesteld door de Raad na raadpleging van het Parlement, maar niet uitdrukkelijk vermeldt dat dergelijke maatregelen in het kader van een bijzondere wetgevingsprocedure worden genomen. Wanneer zij zijn vastgesteld in het kader van een niet-wetgevingsprocedure zijn die maatregelen op grond van een a-contrario lezing van artikel 289, lid 3, VWEU niet-wetgevingshandelingen. In dit opzicht bestaat er een duidelijk contrast met artikel 78, lid 2, VWEU, waarin uitdrukkelijk staat vermeld dat maatregelen op grond van die bepaling worden vastgesteld volgens een wetgevingsprocedure, en wel de gewone wetgevingsprocedure.

74. Na deze verduidelijking dien ik nu in te gaan op de vraag die centraal staat in de redenering van de Slowaakse Republiek en Hongarije, namelijk of en in welke mate artikel 78, lid 3, VWEU de Raad de bevoegdheid toekent om een niet-wetgevingshandeling vast te stellen die afwijkt van bepalingen in wetgevingshandelingen van de Unie.

75. Net als de Raad en de interveniënten aan diens zijde ben ik van mening dat artikel 78, lid 3, VWEU de vaststelling toestaat van maatregelen die – om een welomschreven noodsituatie het hoofd te bieden – tijdelijk en op specifieke punten afwijken van wetgevingshandelingen op het gebied van asiel.

76. Deze Verdragsbepaling heeft juist ten doel, de Unie in staat te stellen snel en doeltreffend te reageren op een noodsituatie ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen. Gezien het feit dat artikel 78, lid 2, VWEU de verschillende aspecten van het Europese asielstelsel bestrijkt, en dat de maatregelen op grond van die bepaling wetgevingshandelingen zijn, is het onvermijdelijk dat de op grond van artikel 78, lid 3, VWEU vastgestelde voorlopige maatregelen in verband met dat stelsel tot tijdelijke afwijkingen van sommige bepalingen van die wetgevingshandelingen leiden. Het begrip „voorlopige maatregelen” in de zin van artikel 78, lid 3, VWEU kan derhalve niet – zoals verzoekers opperen – worden opgevat als louter aanvullende operationele of financiële maatregelen, op het gevaar af de werkingssfeer van deze rechtsgrondslag en dus het nuttig effect daarvan al te zeer te in te perken. Het begrip „voorlopige maatregelen” dient mijns inziens derhalve ruim te worden uitgelegd, aangezien artikel 78, lid 3, VWEU de Raad de bevoegdheid geeft alle maatregelen vast te stellen die hij nodig vindt om een noodsituatie ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen het hoofd te bieden.

77. Om maatregelen terecht op artikel 78, lid 3, VWEU te kunnen baseren is het van belang dat deze niet beogen bepalingen van op grond van artikel 78, lid 2, VWEU vastgestelde wetgevingshandelingen definitief terzijde te schuiven, te vervangen of te wijzigen.

³⁴ Zie met name arrest van 19 juli 2012, Parlement/Raad (C-130/10, EU:C:2012:472, punt 80).

78. Dat is beslist niet het geval met het bestreden besluit, dat zich – als voorlopige maatregel die bestemd is om een welomschreven noodsituatie het hoofd te bieden – beperkt tot tijdelijke afwijkingen, binnen een strikt afgebakend kader, van verschillende bepalingen van wetgevingshandelingen van de Unie. Zulke afwijkingen kunnen derhalve – anders dan verzoekers betogen – niet worden opgevat als blijvende en algemene afwijkingen van die handelingen.

79. Ik benadruk in dit verband dat de afwijkingen van het bestreden besluit slechts gedurende een periode van twee jaar van toepassing zijn, dat ze slechts betrekking hebben op een tot 120 000 beperkt aantal onderdanen van derde landen die in Italië of Griekenland om internationale bescherming hebben verzocht, met een in artikel 3, lid 2, van het bestreden besluit bedoelde nationaliteit, die vanuit een van die twee lidstaten zullen worden herplaatst en die tussen 24 maart 2015 en 26 september 2017 in die lidstaten zijn aangekomen of zullen aankomen.

80. Zoals de Raad aangeeft, vervallen de gevolgen van de afwijkingen waarin het bestreden besluit voorziet na de uiterste datum van toepassing ervan, te weten 26 september 2017, automatisch en worden zonder tussenkomst van de Uniewetgever de algemene regels weer van toepassing.

81. Zoals ik hierboven reeds heb verklaard, kunnen deze gerichte en tijdelijke afwijkingen niet worden gelijkgesteld met een blijvende wijziging van de materiële regels van de wetgevingshandelingen van de Unie op het gebied van asiel, die alleen kan worden gebaseerd op artikel 78, lid 2, VWEU.

82. Derhalve is bij de vaststelling van het bestreden besluit op grond van artikel 78, lid 3, VWEU mijns inziens geen sprake geweest van omzeiling van de gewone wetgevingsprocedure van artikel 78, lid 2, VWEU.

83. In dit verband is het gepast de relatie tussen deze twee Verdragsbepalingen te verhelderen.

84. Artikel 78, lid 3, VWEU vormt, gelezen in samenhang met artikel 80 VWEU, een specifieke rechtsgrondslag voor voorlopige maatregelen die in noodsituaties ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen invulling geven aan het beginsel van solidariteit.

85. De procedure van artikel 78, lid 3, VWEU wordt gekenmerkt door de dringende noodzaak tot handelen in een crisissituatie. Dit rechtvaardigt dat niet de gewone wetgevingsprocedure wordt gevolgd.

86. Zoals de Raad stelt, berusten de maatregelen op grond van artikel 78, leden 2 en 3, VWEU elk op een autonome rechtsgrondslag in het Verdrag en zijn zij bedoeld voor verschillende situaties en doelstellingen zonder dat er reden is om een hiërarchie ertussen aan te brengen.

87. Benadrukt moet ook worden dat de rechtsgrondslagen van artikel 78, lid 2, onder e), VWEU³⁵ en artikel 78, lid 3, VWEU elkaar aanvullen. Het gelijktijdige of opeenvolgende gebruik ervan stelt de Unie met name in staat om in geval van een migratiecrisis doeltreffend op te treden. Die complementariteit blijkt uit het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 tot vaststelling van een crisisherplaatsingsmechanisme en tot wijziging van de Dublin III-verordening.

88. In haar voorstel zet de Commissie helder de interactie tussen de maatregelen van dit voorstel en de noodherplaatsingsregelingen op grond van artikel 78, lid 3, VWEU uiteen.

³⁵ Deze bepaling geeft het Parlement en de Raad de bevoegdheid volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast te stellen voor een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat „criteria en instrumenten voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek of van een verzoek om subsidiaire bescherming” omvat.

89. Zoals de Commissie toelicht „[moet h]et voorstel voor een crisisherplaatsingsmechanisme [...] afzonderlijk worden gezien van de voorstellen die de Commissie heeft aangenomen op grond van artikel 78, lid 3, VWEU ten gunste van een aantal lidstaten die op hun grondgebied worden geconfronteerd met een plotselinge instroom van onderdanen van derde landen”.³⁶ Ter verduidelijking vervolgt de Commissie: „Terwijl de maatregelen die de Commissie heeft voorgesteld op grond van artikel 78, lid 3, VWEU voorlopig zijn, introduceert het voorstel tot vaststelling van een crisisherplaatsingsmechanisme een methode waarmee in crisissituaties gedurende een tijdelijke periode kan worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor het onderzoek van verzoeken voor internationale bescherming in een lidstaat die met een crisis wordt geconfronteerd, zodat de verzoekers in dergelijke situaties eerlijker over de lidstaten worden verdeeld en de werking van het Dublinsysteem zelfs in tijden van crisis wordt bevorderd.”³⁷

90. In dit laatste geval is derhalve – anders dan in het bestreden besluit – sprake van een permanent mechanisme dat een methode introduceert waarmee kan worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van verzoeken voor internationale bescherming in een lidstaat die met een crisis wordt geconfronteerd. Deze permanente voorziening is algemeen toepasselijk in die zin dat de toepassing ervan niet is gericht op bepaalde lidstaten die op dit moment in een crisissituatie verkeren, maar ten goede kan komen aan elke lidstaat die zich in een dergelijke situatie zou bevinden.

91. Het voorstel voor een verordening bevat de voorwaarden voor de activering van het herplaatsingsmechanisme. Zoals de Commissie in dit voorstel vermeldt, moet de lidstaat ten behoeve waarvan de herplaatsing plaatsvindt „[worden] geconfronteerd met een crisissituatie die de toepassing van de Dublin[III-]verordening in gevaar brengt als gevolg van extreme druk door een grote en onevenredige instroom van onderdanen van derde landen of staatlozen die veel van het asielstelsel vergt”.³⁸

92. De complementariteit van de maatregelen vastgesteld op grond van artikel 78, lid 2, onder e), VWEU met die op grond van artikel 78, lid 3, VWEU, maakt de Commissie ook op de volgende wijze duidelijk: „De instelling van een crisisherplaatsingsmechanisme doet geen afbreuk aan de mogelijkheid voor de Raad om, op voorstel van de Commissie, voorlopige maatregelen vast te stellen ten gunste van een lidstaat die wordt geconfronteerd met een noodsituatie als bedoeld in artikel 78, lid 3, VWEU. De vaststelling van noodmaatregelen op grond van artikel 78, lid 3, VWEU zal relevant blijven in uitzonderlijke situaties waarin noodmaatregelen, die mogelijk een bredere migratieondersteuning omvatten, nodig zijn in het geval niet aan de voorwaarden voor de toepassing van het crisisherplaatsingsmechanisme is voldaan.”³⁹

93. Wat de gekozen rechtsgrondslag betreft, wijst de Commissie er in haar voorstel op dat deze „[de Dublin III-verordening *wijzigt*] en [...] daarom [moet] worden aangenomen op dezelfde rechtsgrondslag, namelijk artikel 78, lid 2, onder e), [...] VWEU, in overeenstemming met de gewone wetgevingsprocedure”.⁴⁰ Het voorstel voor een verordening wijzigt namelijk de Dublin III-verordening door er een deel VII „Crisisherplaatsingsmechanisme” aan toe te voegen. Aangezien het voorstel die verordening wijzigt, is het terecht gebaseerd op artikel 78, lid 2, onder e), VWEU en derhalve onderworpen aan de gewone wetgevingsprocedure.

³⁶ Zie het voorstel voor een verordening, blz. 3.

³⁷ Idem.

³⁸ Zie dat voorstel, blz. 4.

³⁹ Idem.

⁴⁰ Idem, cursivering van mij.

94. Bovendien benadrukt de Commissie dat „[h]et crisisherplaatsingsmechanisme in dit voorstel [...] *permanente afwijkingen* met zich [brengt] die in specifieke crisissituaties moeten worden geactiveerd ten gunste van bepaalde lidstaten, met name van het beginsel van artikel 3, lid 1, van [de Dublin III-verordening], volgens welk een verzoek om internationale bescherming wordt behandeld door de lidstaat die volgens de in hoofdstuk III genoemde criteria verantwoordelijk is. In plaats van dit beginsel stelt het voorstel in welomschreven crisissituaties een verplichte verdeelsleutel in voor de vaststelling van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van verzoeken.”⁴¹

95. Het bestreden besluit en het voorstel voor een verordening hebben gemeenschappelijk dat beide de Unie middelen verschaffen om migratiecrisissen het hoofd te kunnen bieden. Terwijl het bestreden besluit als maatregel die is vastgesteld op grond van artikel 78, lid 3, VWEU, een voorlopig karakter heeft en gericht is op de lidstaten die zich in een noodsituatie bevinden ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen, introduceert het voorstel voor een verordening een herplaatsingsmechanisme voor onbepaalde tijd, dat zich niet beperkt tot een vooraf vastgesteld aantal onderdanen van derde landen en dat evenmin vooraf één of meer lidstaten identificeert die profijt hebben van dat mechanisme.

96. Uit het voorgaande volgt dat artikel 78, lid 3, VWEU de rechtsgrondslag is die de Unie in staat stelt om in noodsituaties voorlopig het hoofd te bieden aan een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen, en dat artikel 78, lid 2, onder e), VWEU de Unie een kader aanreikt om blijvend en in algemene zin het hoofd te bieden aan een structureel probleem, namelijk het feit dat artikel 3, lid 1, van de Dublin III-verordening niet voldoet in geval van een plotselinge migratiedruk op lidstaten in de frontlinie.

97. Uit het voorgaande volgt dat artikel 78, lid 3, VWEU mijns inziens kan dienen als grondslag voor voorlopige maatregelen zoals die van het bestreden besluit, die dienen om een noodsituatie het hoofd te bieden, zelfs indien zij afwijkingen van bijzondere bepalingen van wetgevingshandelingen van de Unie bevatten, voor zover die afwijkingen zowel materieel als temporeel strikt zijn afgebakend.

98. Het tweede middel van de Slowaakse Republiek en het eerste middel van Hongarije dienen derhalve te worden afgewezen.

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

99. De Slowaakse Republiek en Hongarije stellen dat artikel 78, lid 3, VWEU geen geschikte rechtsgrondslag vormt voor de vaststelling van het bestreden besluit aangezien dit geen voorlopig karakter heeft, zoals die bepaling vereist.

100. Volgens artikel 13, leden 1 en 2, van het bestreden besluit is dit besluit van toepassing van 25 september 2015 tot en met 26 september 2017, dat wil zeggen gedurende een periode van 24 maanden. Bovendien bepaalt artikel 13, lid 3, van dit besluit dat het van toepassing is op personen die gedurende die periode aankomen op het grondgebied van de Italiaanse Republiek en van de Helleense Republiek, alsmede op verzoekers om internationale bescherming die op of na 24 maart 2015 op het grondgebied van die lidstaten zijn aangekomen.

101. Uit die bepalingen volgt dat het temporele werkingssfeer van het bestreden besluit nauwkeurig is afgebakend. Het voorziet ondubbelzinnig in een noodmechanisme van bepaalde duur, zodat het voorlopige karakter ervan mijns inziens niet kan worden betwist.

⁴¹ Idem, cursivering van mij.

102. Aangezien artikel 78, lid 3, VWEU, anders dan artikel 64, lid 2, EG-Verdrag, niet meer een maximale periode van zes maanden noemt, moet hieruit worden afgeleid dat voorlopige maatregelen die op grond van deze bepaling zijn vastgesteld, een langere duur mogen hebben.

103. Anders dan de Slowaakse Republiek en Hongarije stellen, is de omstandigheid dat de gevolgen van het bestreden besluit door de duurzame banden die kunnen ontstaan tussen de verzoekers om internationale bescherming en de lidstaten van herplaatsing, langer merkbaar zullen zijn dan gedurende de in het besluit genoemde periode, mijns inziens niet relevant. Dergelijke gevolgen op (middel)lange termijn zijn namelijk inherent aan de internationale bescherming die in de lidstaat van herplaatsing kan worden verkregen. Indien men de door de Slowaakse Republiek en Hongarije verdedigde stelling zou aanvaarden, zou geen enkel herplaatsingsmechanisme op grond van artikel 78, lid 3, VWEU kunnen worden ingesteld.

104. Verder ben ik van mening dat, aangezien artikel 78, lid 3, VWEU geen precieze termijn noemt, maar alleen voorziet in de vaststelling van voorlopige maatregelen, de Raad een tijdelijk herplaatsingsmechanisme met een toepassingsperiode van 24 maanden kan invoeren zonder in strijd te handelen met die bepaling en zonder de beoordelingsmarge te overschrijden die deze bepaling hem toekent. Hierbij dient nog het aandachtspunt te worden vermeld waar de Commissie in haar voorstel voor een besluit op wijst, namelijk dat „[o]m ervoor te zorgen dat de maatregelen duidelijk voelbaar zijn in de praktijk en [de Italiaanse Republiek] [en] [Helleense Republiek][...] daadwerkelijk helpen het hoofd te bieden aan de toestroom van migranten [...] de maatregelen echter ook niet te kortstondig [mogen] worden toegepast”.⁴² Bovendien is de keuze voor een toepassingsperiode van 24 maanden ook gerechtvaardigd met het oog op de termijn die naar verwachting nodig is om de uitvoering van de herplaatsingsprocedure in alle lidstaten voor te bereiden, zeker gezien het feit dat, zoals de Helleense Republiek ter terechtzitting terecht heeft benadrukt, deze procedure volkomen nieuw is.

105. Ook het door de Slowaakse Republiek en Hongarije aangevoerde argument dat de duur en de gevolgen van een maatregel die is vastgesteld op grond van artikel 78, lid 3, VWEU, niet langer mogen zijn dan de duur die nodig is voor de vaststelling van een wetgevingshandeling op grond van artikel 78, lid 2, VWEU, vindt geen steun in de bewoordingen van deze twee bepalingen. Bovendien lijkt het me onmogelijk om de door de Slowaakse Republiek en Hongarije verdedigde stelling toe te passen, aangezien het niet mogelijk is om vooraf de duur te bepalen die nodig is om een wetgevingshandeling vast te stellen waarbij een blijvend herplaatsingsmechanisme wordt ingevoerd op grond van artikel 78, lid 2, VWEU. Die onzekerheid kan worden geïllustreerd aan de hand van het feit dat het voorstel voor een verordening tot vaststelling van een permanent herplaatsingssysteem, dat is ingediend op 9 september 2015 – dat wil zeggen op dezelfde dag als het voorstel dat heeft geleid tot het bestreden besluit – nog steeds niet is vastgesteld en dat onmogelijk met zekerheid kan worden gesteld dat het vóór 26 september 2017, de datum van afloop van het bestreden besluit, of zelfs op een latere datum zal zijn vastgesteld.

106. De overige argumenten van de Slowaakse Republiek en Hongarije brengen mij niet tot een ander oordeel. Zo is het feit dat het bestreden besluit naargelang van de omstandigheden kan worden aangepast, niet in tegenspraak met het voorlopige karakter ervan, en dit geldt ook voor de mogelijkheid tot verlenging ervan voor de duur van maximaal twaalf maanden in artikel 4, lid 5, van het bestreden besluit.⁴³

107. 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.

⁴² Zie dit voorstel, blz. 4.

⁴³ Artikel 4, lid 5, van het bestreden besluit voorziet in de mogelijkheid van een verlenging voor de duur van maximaal twaalf maanden in het specifieke kader van het mechanisme tot gedeeltelijke opschorting van de herplaatsingsverplichtingen waarin deze bepaling voorziet. Dit mechanisme kan evenwel niet meer in werking worden gezet, terwijl voor de enige lidstaat die hier tot en met 11 maart 2017 gebruik van heeft gemaakt (de Republiek Oostenrijk), niet in verlenging is voorzien. Het bestreden besluit loopt dus definitief af op 26 september 2017.

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

108. De Slowaakse Republiek stelt dat het bestreden besluit in drie opzichten niet voldoet aan de voorwaarde voor de toepassing van artikel 78, lid 3, VWEU dat de lidstaat die profijt trekt van de voorlopige maatregelen, zich „[in een noodsituatie] ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen” moet bevinden.

109. In de eerste plaats was volgens de Slowaakse Republiek de toestroom van onderdanen van derde landen in Italië en Griekenland ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit en onmiddellijk vóór de vaststelling ervan, redelijkerwijs te voorzien en kon deze derhalve niet als „plotseling” worden gekwalificeerd. Uit statistische gegevens over de jaren 2013 en 2014 en over de eerste maanden van 2015 zou namelijk blijken dat het aantal onderdanen van derde landen die zich richting Italië en Griekenland begaven, voortdurend was toegenomen en dat die toename vanaf de jaren 2013-2014 aanzienlijk was geweest. Wat Italië betreft, blijkt bovendien volgens haar uit actuele cijfers voor 2015 dat er eerder sprake is van een daling van het aantal migranten ten opzichte van eerdere jaren.

110. Dit argument faalt mijns inziens.

111. Ik merk allereerst algemeen op dat uit de „annual brief 2015” van Frontex blijkt dat in 2015 meer dan 1,8 miljoen onderdanen van derde landen illegaal de buitengrenzen van de Unie hebben overschreden, terwijl dat er in 2014 285 532 waren, dat wil zeggen een stijging van 546 %. Aangezien de meeste van die onderdanen de Unie binnenkomen via Griekenland en Italië, zijn die lidstaten aan een bijzonder hevige migratiedruk blootgesteld.

112. Artikel 78, lid 3, VWEU biedt een specifieke rechtsgrondslag om het hoofd te bieden aan noodsituaties in verband met migratie waarmee één of meer lidstaten worden geconfronteerd, door te voorzien in de vaststelling van voorlopige maatregelen die, zoals de Commissie in haar voorstel voor een besluit opmerkt, „een uitzonderlijk karakter” hebben, in die zin dat „[z]ij [...] uitsluitend [kunnen] worden genomen wanneer de situatie met betrekking tot de asielstelsels van de lidstaten die met een grote toestroom van onderdanen van derde landen worden geconfronteerd, voldoende dringend en ernstig is”.⁴⁴

113. Net als de Raad en de interveniënten aan diens zijde wijs ik erop dat de immense stijging van de toestroom van onderdanen van derde landen in 2015, en in het bijzonder in de maanden juli en augustus van dat jaar, een objectief gegeven is dat zichtbaar wordt in de cijfers van Frontex die worden genoemd in overweging 13 van het bestreden besluit. Uit die cijfers blijkt, wat Italië betreft, dat er gedurende de maanden juli en augustus 2015 sprake was van 42 356 irreguliere grensoverschrijdingen, dat wil zeggen een stijging van 20 % ten opzichte van de maanden mei en juni 2015. Wat Griekenland betreft, is dat cijfer in de maanden juli en augustus 2015 opgelopen tot 137 000, dat wil zeggen een stijging van 250 %.

114. Zoals uit overweging 13 van het bestreden besluit volgt, heeft de Raad in aanmerking genomen dat een groot deel van die migranten – gelet op hun nationaliteit – voor internationale bescherming in aanmerking kwam.

⁴⁴ Zie dit voorstel, blz. 1.

115. Bovendien blijkt uit overweging 14 van het bestreden besluit dat volgens de cijfers van Eurostat en van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) tussen de maanden januari en juli 2015 in Italië en Griekenland sprake was van een forse stijging van het aantal verzoekers om internationale bescherming, hetgeen de vaststelling geheel en al bevestigt dat de druk op de asielstelsels van de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek exponentieel was toegenomen.

116. Bovendien blijkt uit overweging 16 van het bestreden besluit dat de Raad eveneens in aanmerking heeft genomen dat de noodsituatie waarin de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek verkeerden, zeer waarschijnlijk zou aanhouden vanwege de instabiliteit en de conflicten in de onmiddellijke nabijheid van deze twee lidstaten. De overduidelijke voortdurende druk op de asielstelsels van de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek, die eraan bijdroeg dat die stelsels telkens weer werden verzwakt, maakte het des te meer noodzakelijk dat de Unie onmiddellijk, in de vorm van voorlopige maatregelen op grond van artikel 78, lid 3, VWEU, reageerde op het intreden van een noodsituatie ten gevolge van een plotselinge, massale toestroom van onderdanen van derde landen op het grondgebied van die lidstaten.⁴⁵

117. Dat de toestroom van onderdanen van derde landen plotseling geschiedde blijkt derhalve uit objectieve gegevens. Hieruit blijkt duidelijk een snelle stijging van het aantal onderdanen van derde landen die Italië en Griekenland in korte tijd binnenkomen. Het onvermogen van deze twee lidstaten om dit fenomeen het hoofd te bieden is kenmerkend voor het bestaan van een noodsituatie die het bestreden besluit beoogt te verhelpen.

118. Ongeacht de omstandigheid of deze toestroom van onderdanen van derde landen wel of niet voorzienbaar was, is voor de rechtvaardiging van het gebruik van artikel 78, lid 3, VWEU van belang dat die toestroom door de snelheid en de omvang ervan een onmiddellijke reactie van de Unie in de vorm van de vaststelling van voorlopige maatregelen noodzakelijk maakte om de aanzienlijke asiëdruk op Italië en Griekenland te verlichten, zoals overweging 26 van het bestreden besluit vermeldt.

119. Evenmin is van belang dat de stijgende trend van het aantal onderdanen van derde landen die Italië en Griekenland illegaal binnenkwamen, al vóór het jaar 2015 zichtbaar was. Zoals ik al eerder heb opgemerkt, is van belang dat er sprake is van een plotselinge toename van dat aantal, zoals die blijkt uit de eerder aangehaalde objectieve gegevens, waarvan de juistheid door verzoekers niet in twijfel wordt getrokken.

120. In de tweede plaats betoogt de Slowaakse Republiek dat artikel 78, lid 3, VWEU vereist dat de lidstaat zich in een noodsituatie bevindt die juist te wijten is aan een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen, hetgeen volgens haar blijkt uit het gebruik van de term „gekenmerkt” [in de Franse taalversie]. De Slowaakse Republiek merkt op dat dit causaal verband, in elk geval wat de Helleense Republiek betreft, lijkt te ontbreken. Volgens haar staat namelijk vast dat het Griekse (en ook het Italiaanse) asiel- en migratiestelsel al sinds lange tijd te maken heeft met grote problemen die niet rechtstreeks veroorzaakt zijn door het migratievraagstuk dat kenmerkend is voor de periode waarin het bestreden besluit is vastgesteld.

121. Dit argument moet mijns inziens worden afgewezen.

⁴⁵ Zie in dezelfde zin het voorstel voor een besluit, waarin de Commissie verduidelijkt: „Italië en Griekenland liggen in de onmiddellijke nabijheid van conflictregio's, waardoor zij meer dan andere lidstaten worden geconfronteerd met een ongekende toestroom van migranten, die in de nabije toekomst naar verwachting zal aanhouden. Deze externe factoren die voor een hogere migratiedruk zorgen, komen bovenop de bestaande structurele tekortkomingen van de asielstelsels van deze landen. De vraag rijst dan ook of zij opgewassen zijn tegen de huidige druk.” (blz. 3).

122. Zoals de Raad opmerkt, bestaat er inderdaad een verschil tussen de verschillende taalversies van artikel 78, lid 3, VWEU, aangezien in vijftien versies de formulering „gekenmerkt door” wordt gebruikt en in negen versies „ten gevolge van”. In beide gevallen wordt evenwel de voorwaarde uitgedrukt dat er een nauw verband moet bestaan tussen de noodsituatie die de vaststelling van voorlopige maatregelen noodzakelijk maakt, en de plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen. Zoals blijkt uit de overwegingen 13 en 26 van het bestreden besluit, heeft wel degelijk de plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in de loop van het jaar 2015, en in het bijzonder in de maanden juli en augustus 2015, bijgedragen aan de onhoudbare asiëdruk op Italië en Griekenland, die kenmerkend is voor een noodsituatie.

123. In dit verband is niet van belang dat de Italiaanse en Griekse asielstelsels al eerder waren verzwakt. Zoals de Raad terecht opmerkt, zou de sterke asiëdruk waar Italië en Griekenland mee werden geconfronteerd waarschijnlijk om het even welk asielstelsel, zelfs een stelsel zonder structurele zwakke plekken, ernstig hebben verstoord.

124. In de derde plaats kon het bestreden besluit volgens de Slowaakse Republiek niet worden vastgesteld op grond van artikel 78, lid 3, VWEU, aangezien dit besluit niet beoogde te voorzien in de oplossing van een bestaande of dreigende noodsituatie in de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek maar – op zijn minst ten dele – in de oplossing van toekomstige, hypothetische situaties, waarvan ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit niet met voldoende waarschijnlijkheid kon worden gesteld dat zij zich zouden voordoen.

125. De Slowaakse Republiek is van mening dat de toepassingsperiode van twee – ja zelfs drie – jaar van het bestreden besluit te lang is om te kunnen volhouden dat de vastgestelde maatregelen gedurende die hele periode een adequaat antwoord zullen zijn op de actuele of dreigende noodsituatie in de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek. Zo kan de noodsituatie in die lidstaten in de loop van die periode ophouden te bestaan. Bovendien is zij van mening dat het herplaatsingsmechanisme van nogmaals 54 000 personen, waarin wordt voorzien in artikel 4, lid 3, juncto artikel 4, lid 1, onder c), van het bestreden besluit, het hoofd beoogt te bieden aan volstrekt hypothetische situaties in andere lidstaten.

126. De Republiek Polen ondersteunt dit standpunt met het betoog dat artikel 78, lid 3, VWEU betrekking heeft op een reeds bestaande en actuele noodsituatie, die de vaststelling van onmiddellijke maatregelen ter oplossing ervan vereist, en niet – zoals het geval is met het bestreden besluit – op crisissituaties die zich in de toekomst zouden kunnen voordoen, maar waarvan het intreden, de aard en de omvang onzeker zijn of moeilijk zijn te voorzien.

127. Anders dan de Slowaakse Republiek en de Republiek Polen ben ik van mening dat het feit dat het bestreden besluit betrekking heeft op toekomstige gebeurtenissen of situaties, in het geheel niet in strijd is met artikel 78, lid 3, VWEU.

128. Ik roep namelijk in herinnering dat uit de overwegingen 13 en 26 van het bestreden besluit blijkt dat dit besluit vóór alles is vastgesteld vanwege de noodzaak om het hoofd te bieden aan een noodsituatie die met name in de maanden juli en augustus 2015 in Italië en Griekenland is ontstaan. De omstandigheid dat het bestreden besluit verschillende bepalingen bevat die het mogelijk maken het aan te passen aan de ontwikkeling van die situatie, mag niet verhullen dat dit besluit was bedoeld om een probleem op te lossen dat vóór de vaststelling ervan was ontstaan.

129. Ik ben hoe dan ook van mening dat artikel 78, lid 3, VWEU zich er niet tegen verzet dat het bestreden besluit meerdere bepalingen bevat die de mogelijkheid bieden het aan te passen aan de ontwikkeling van de migratiestromen. Deze bepaling kent de Raad een ruime beoordelingsmarge toe bij de keuze van de maatregelen die moeten worden genomen om adequaat te reageren op een noodsituatie ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen. Aangezien

een dergelijke noodsituatie kan voortduren, kan evolueren en andere lidstaten kan treffen, had de Raad goede gronden om de mogelijkheid van aanpassing van zijn ingrijpen – en in het bijzonder van de kenmerken van en de voorwaarden voor de toepassing van het tijdelijke herplaatsingsmechanisme – te overwegen.

130. Zo sluit de in artikel 78, lid 3, VWEU – als rechtsgrondslag – neergelegde noodzaak om door middel van voorlopige maatregelen het hoofd te bieden aan een noodsituatie niet uit dat een maatregel als het bestreden besluit wordt aangepast aan de ontwikkeling van de situatie en evenmin dat de Raad uitvoeringshandelingen vaststelt. Reageren op een noodsituatie sluit niet uit dat het antwoord meebeweegt met – en zich aanpast aan – de ontwikkelingen, mits het zijn voorlopige karakter behoudt.

131. Vanuit dit oogpunt vormt artikel 78, lid 3, VWEU geen enkele belemmering voor bepalingen als artikel 1, lid 2, tweede alinea, en artikel 4, lid 3, van het bestreden besluit, die voorzien in de mogelijkheid dat de Commissie voorstellen indient bij de Raad indien zij van mening is dat een aanpassing van het herplaatsingsmechanisme gerechtvaardigd is vanwege de ontwikkeling van de situatie ter plaatse of vanwege het feit dat een lidstaat wordt geconfronteerd met een noodsituatie ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen vanwege een sterke verschuiving van de migratiestromen.

132. Ook mocht de Raad – zonder dat dit de rechtmatigheid van het bestreden besluit aantast – in artikel 9, eerste zin, ervan de voorwaarden opnemen waaronder andere voorlopige maatregelen dan die van het bestreden besluit kunnen worden genomen op grond van artikel 78, lid 3, VWEU, alsmede de mogelijke gevolgen daarvan voor de toepassing van het bestreden besluit.

133. Tot slot leidt – zoals de Raad terecht opmerkt – evenmin het feit dat het bestreden besluit voorziet in de vaststelling van uitvoeringshandelingen⁴⁶ en dat het de vaststelling daarvan afhankelijk stelt van toekomstige gebeurtenissen of situaties tot onrechtmatigheid van het bestreden besluit. Zoals uit overweging 28 van het bestreden besluit blijkt, is de uitoefening van dergelijke uitvoeringsbevoegdheden door de Raad namelijk noodzakelijk om bij snel veranderende situaties snelle aanpassingen van het tijdelijke herplaatsingsmechanisme mogelijk te maken.

134. Het tweede onderdeel van het vijfde middel van de Slowaakse Republiek is dus ongegrond.

135. Uit het voorafgaande volgt dat de door de Slowaakse Republiek en Hongarije aangevoerde middelen ontleend aan het feit dat artikel 78, lid 3, VWEU niet kan dienen als rechtsgrondslag voor de vaststelling van het bestreden besluit, moeten worden afgewezen.

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

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

136. De Slowaakse Republiek en Hongarije stellen dat de Raad inbreuk heeft gemaakt op artikel 68 VWEU en wezenlijke vormvoorschriften heeft geschonden doordat het bestreden besluit verder gaat dan de beleidslijnen die de Europese Raad heeft vastgesteld in zijn conclusies van 25 en 26 juni 2015, volgens welke over de verdeling van de herplaatste personen „bij consensus” overeenstemming moest worden bereikt en „rekening houdend met de specifieke situatie van de lidstaten”.⁴⁷

⁴⁶ Zie artikel 4, leden 2, 4 en 6, alsook artikel 11, lid 2, van het bestreden besluit.

⁴⁷ Zie punt 4, onder b), van die conclusies.

137. Artikel 15, lid 1, VEU bepaalt het volgende: „De Europese Raad geeft de nodige impulsen voor de ontwikkeling van de Unie en bepaalt de algemene politieke beleidslijnen en prioriteiten. Hij oefent geen wetgevingstaak uit.”

138. Artikel 68 VWEU luidt als volgt: „De Europese Raad stelt de strategische richtsnoeren van de wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vast.”

139. Ik vestig er de aandacht op dat in de conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015 weliswaar staat dat de lidstaten „bij consensus” overeenstemming moeten bereiken over de verdeling van personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, en dit „rekening houdend met de specifieke situatie van de lidstaten”⁴⁸, maar dat dit ziet op de tijdelijke en uitzonderlijke herplaatsing over een periode van twee jaar van 40 000 personen vanuit Italië en Griekenland. Die maatregel tot herplaatsing van 40 000 personen was echter het voorwerp van besluit 2015/1523, dat derhalve precies beantwoordt aan de door de Europese Raad vastgestelde beleidslijn.

140. Volgens de Slowaakse Republiek en Hongarije had een nieuwe noodherplaatsingsmaatregel zoals die van het bestreden besluit niet mogen worden voorgesteld, laat staan worden vastgesteld, zonder dat de Europese Raad voordien een standpunt in die zin had ingenomen.

141. Zo is de Slowaakse Republiek van mening dat de Raad, door vaststelling van het bestreden besluit zonder dat het mandaat op grond van de conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015 was gewijzigd of uitgebreid, inbreuk heeft gemaakt op de taken en bevoegdheden van de Europese Raad. Hij heeft derhalve volgens haar inbreuk gemaakt op artikel 68 VWEU, op artikel 13, lid 2, VEU en op het beginsel van institutioneel evenwicht. Bovendien moet artikel 15 VEU volgens Hongarije aldus worden uitgelegd dat de conclusies van de Europese Raad bindend zijn voor de instellingen van de Unie.

142. Artikel 13, lid 2, VEU bepaalt het volgende: „Iedere instelling handelt binnen de grenzen van de bevoegdheden die haar in de Verdragen zijn toegedeeld en volgens de daarin bepaalde procedures, voorwaarden en doelstellingen.” In deze bepaling komt het beginsel van institutioneel evenwicht tot uitdrukking, dat kenmerkend is voor de institutionele structuur van de Unie en dat gebiedt dat elke instelling bij de uitoefening van haar bevoegdheden die van de andere instellingen eerbiedigt.⁴⁹

143. Mijns inziens heeft de Commissie noch de Raad, door respectievelijk het voorstellen en vaststellen van het bestreden besluit, de door artikel 78, lid 3, VWEU aan hen toegekende bevoegdheden overschreden.

144. In het bijzonder kunnen de conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015 de Commissie en de Raad niet de bevoegdheid ontzeggen een voorlopig instrument met een dwingend karakter dat voorziet in herplaatsing van verzoekers om internationale bescherming, ter aanvulling van besluit 2015/1523, vóór te stellen respectievelijk vast te stellen.

145. Ik herinner er in dit verband aan dat de voorlopige maatregelen die door de Raad kunnen worden vastgesteld op grond van artikel 78, lid 3, VWEU, worden vastgesteld op voorstel van de Commissie. Dit initiatiefrecht, dat de Commissie in algemene zin is toegekend door artikel 17, lid 2, VEU, zou kunnen worden aangetast indien men zou aanvaarden dat het afhankelijk is van de voorafgaande vaststelling van conclusies door de Europese Raad. Dit geldt temeer daar een Verdragsbepaling als artikel 78, lid 3, VWEU de Commissie de bevoegdheid toekent om voorstellen voor een onmiddellijke

⁴⁸ Idem.

⁴⁹ Zie met name arrest van 14 april 2015, Raad/Commissie (C-409/13, EU:C:2015:217, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

reactie van de Unie op een noodsituatie in te dienen. Op grond van haar initiatiefrecht moet de Commissie, die krachtens artikel 17, lid 1, VEU „het algemeen belang van de Unie [bevordert] en [...] daartoe passende initiatieven [neemt]”, het voorwerp, het doel en de inhoud van haar voorstel kunnen bepalen.⁵⁰

146. Zoals de Italiaanse Republiek en het Groothertogdom Luxemburg in wezen opmerken, is het bestreden besluit een reactie op een nieuwe noodsituatie die in de maanden juli en augustus 2015 is ingetreden. De vaststelling van een tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor 120 000 verzoekers om internationale bescherming op grond van artikel 78, lid 3, VWEU hoefde niet vooraf nauwkeurig in de conclusies van de Europese Raad te zijn beoogd. Afgezien van het feit dat een dergelijk vereiste niet uit de bewoordingen van die bepaling volgt, zou een dergelijk vereiste funest zijn voor het reactief vermogen waarvan de instellingen van de Unie blij moeten geven wanneer lidstaten geconfronteerd worden met een noodsituatie.

147. Bovendien kunnen aan de conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015 geen verdergaande gevolgen worden verbonden dan de vaststelling van het besluit dat er juist uitvoering aan geeft, namelijk besluit 2015/1523 inzake de herplaatsing op vrijwillige basis van 40 000 personen.

148. Ook als zou worden geoordeeld dat besluit 2015/1523 niet het uitputtende antwoord op alle in de conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015 genoemde maatregelen was, zie ik in elk geval in de aanpak door de Commissie en de Raad om op grond van artikel 78, lid 3, VWEU het bestreden besluit vast te stellen, geen principiële tegenstrijdigheid met de door de Europese Raad in zijn conclusies van 25 en 26 juni 2015 vastgestelde beleidslijnen.

149. De Europese Raad verklaart namelijk in punt 2 van die conclusies dat de zaken „[v]oortbouwend op de Europese migratieagenda van de Commissie” moeten worden uitgewerkt. De activering van het noodmechanisme van artikel 78, lid 3, VWEU staat op die agenda. Daarnaast heeft de Europese Raad in punt 3 van die conclusies een oproep gedaan tot „[extra inspanningen o]m de aanwassende stroom van illegale migratie beter op te vangen”, met name door de ontwikkeling van het aspect herplaatsing. De Commissie en de Raad hebben derhalve de door de Europese Raad bepleite aanpak gevolgd door het voorstellen en vervolgens vaststellen van het bestreden besluit op grond van artikel 78, lid 3, VWEU.

150. Voor zover de kern van het middel van de Slowaakse Republiek en Hongarije betrekking heeft op het feit dat het bestreden besluit met een gekwalificeerde meerderheid is vastgesteld, dient erop te worden gewezen dat, aangezien artikel 78, lid 3, VWEU de Raad de bevoegdheid verleent om bij gekwalificeerde meerderheid maatregelen vast te stellen en nergens in het Verdrag iets anders wordt bepaald, de Europese Raad deze stemprocedure niet kan wijzigen door de Raad voor te schrijven dat hij met eenparigheid moet besluiten. Uit de rechtspraak van het Hof volgt namelijk 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 geven om een in die Verdragen neergelegde besluitvormingsprocedure te wijzigen.⁵¹

151. Uit het voorgaande volgt dat het eerste middel van de Slowaakse Republiek en het zevende middel van Hongarije ongegrond moeten worden verklaard.

⁵⁰ Zie in die zin arrest van 14 april 2015, Raad/Commissie (C-409/13, EU:C:2015:217, punt 70). Deze rechtspraak is mijns inziens ook van toepassing op niet-wetgevingshandelingen.

⁵¹ Zie met name arrest van 10 september 2015, Parlement/Raad (C-363/14, EU:C:2015:579, punt 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

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 verplichting van artikel 78, lid 3, VWEU tot raadpleging van het Parlement

152. De Slowaakse Republiek en Hongarije stellen dat de Raad, doordat hij ingrijpende wijzigingen heeft aangebracht in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie en het bestreden besluit heeft vastgesteld 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 worden nietig moet 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, VEU, artikel 13, lid 2, VEU en op de beginselen van representatieve democratie, van institutioneel evenwicht en van behoorlijk bestuur.

153. In dit verband noemen de Slowaakse Republiek en Hongarije de volgende ingrijpende wijzigingen.

154. Beide lidstaten wijzen erop dat Hongarije in het bestreden besluit niet meer staat bij de lidstaten die profijt hebben van het herplaatsingsmechanisme, maar bij de lidstaten van herplaatsing, hetgeen heeft geleid tot het vervallen van bijlage III bij het oorspronkelijke voorstel en tot het opnemen van Hongarije in de bijlagen I en II van het bestreden besluit.

155. De wezenlijke wijziging spruit bestaat volgens hen hierin dat weliswaar het totale aantal van 120 000 personen gelijk is gebleven, maar dat 54 000 personen daarvan, waarvan eerst was bepaald dat het ging om personen die vanuit Hongarije moesten worden herplaatst, zijn ondergebracht in een „reservequotum” waarvan in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie geen sprake was. Bijgevolg zijn volgens hen de structuur en verschillende wezenlijke onderdelen van dit besluit verregaand gewijzigd, zoals de titel en werkingssfeer *ratione personae* ervan, de lijst met begunstigde lidstaten en die met lidstaten van herplaatsing, alsook het aantal personen dat in elke lidstaat herplaatst moet worden. Dit heeft volgens hen geleid tot wijzigingen in de artikelen 1 en 3 alsook in artikel 4, lid 1, onder c), van het bestreden besluit.

156. De Slowaakse Republiek noemt nog meer wijzigingen van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie. Zo wijst deze lidstaat erop dat het bestreden besluit – in afwijking van dat voorstel – in artikel 4, lid 3, bepaalt dat ook andere lidstaten profijt kunnen hebben van het herplaatsingsmechanisme, indien zij voldoen aan de voorwaarden van die bepaling. Bovendien bepaalt artikel 13, lid 3, van het bestreden besluit dat het met terugwerkende kracht van toepassing is op verzoekers die zijn aangekomen op of na 24 maart 2015, dat wil zeggen gedurende een periode van zes maanden voorafgaand aan de vaststelling van dat besluit, terwijl het oorspronkelijke voorstel van de Commissie die terugwerkende kracht had beperkt tot één maand.

157. Ook artikel 4, leden 5 en 6, van het bestreden besluit bevat volgens haar ingrijpende wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie wat de regeling inzake tijdelijke opschorting van deelname van een lidstaat aan het herplaatsingsproces betreft. De Slowaakse Republiek stelt namelijk dat het bestreden besluit bepaalt dat de Raad de bevoegdheid heeft om tot een dergelijke opschorting te besluiten, terwijl de Commissie had voorgesteld dat zij die bevoegdheid zou krijgen. Daarnaast beperkt het bestreden besluit de opschorting tot maximaal 30 % van de aan de betrokken lidstaat toegewezen verzoekers, terwijl in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie een dergelijke beperking ontbrak. Daarbij komt dat, waar het oorspronkelijke voorstel van de Commissie de vrijgestelde lidstaat verplichtte tot het verstrekken van een financiële compensatie, die verplichting in de tekst van het bestreden besluit ontbreekt.

158. Tot slot vestigt de Slowaakse Republiek er de aandacht op dat, terwijl overweging 25 van het oorspronkelijke voorstel van de Commissie de verdeelsleutel bevatte waarmee de aantallen personen waren vastgesteld die in elke lidstaat moest worden herplaatst, in het bestreden besluit een dergelijke verdeelsleutel ontbreekt, zodat uit het bestreden besluit niet kan worden opgemaakt op basis van welke criteria de toewijzingen aan elke lidstaat zijn gebeurd.

159. Verzoekers verwijten de Raad dat deze het Parlement niet opnieuw heeft geraadpleegd nadat hij wezenlijke wijzigingen in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie had aangebracht, en dit zelfs 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.

160. Weliswaar heeft het voorzitterschap van de Unie het Parlement, in het bijzonder de commissie Burgerlijke Vrijheden, Justitie en Binnenlandse Zaken van het Parlement (hierna: „commissie LIBE”), geregeld geïnformeerd over de ontwikkelingen in dit dossier bij de Raad, maar dit kan volgens hen niet in de plaats komen van een formele, in voltallige vergadering van het Parlement aangenomen resolutie.

161. Hongarije verwijst 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 eveneens tot de conclusie is gekomen dat de Raad, door Hongarije te schrappen als begunstigde lidstaat, het oorspronkelijke voorstel van de Commissie ingrijpend had gewijzigd en dat het Parlement derhalve opnieuw had moeten worden geraadpleegd. Niettemin heeft die commissie volgens hen het Parlement om politieke redenen geadviseerd in deze zaken niet voor het Hof te interveniëren.

162. De Raad heeft zich tegen het gebruik van die twee brieven in het kader van deze procedures verzet en heeft het Hof met name verzocht, een maatregel van instructie te nemen om de authenticiteit ervan te onderzoeken. Mijns inziens moet het Hof beide brieven buiten beschouwing laten: het staat aan het Hof om uiteindelijk – en ongeacht de inhoud van die brieven – te oordelen of de Raad zich van zijn verplichting tot raadpleging van het Parlement heeft gekweten overeenkomstig het bepaalde in artikel 78, lid 3, VWEU.

163. Volgens het Hof „[vormt] de reguliere raadpleging van het Parlement in de gevallen waarin het Verdrag dat verlangt, een wezenlijk vormvoorschrift [...], waarvan de niet-naleving tot nietigheid van de betrokken handeling leidt”.⁵² Verder benadruk ik dat volgens vaste rechtspraak van het Hof „het vereiste dat het Parlement in de door het Verdrag voorziene gevallen [...] wordt geraadpleegd, [impliceert] dat steeds een nieuwe raadpleging moet volgen wanneer de uiteindelijk vastgestelde regeling, in haar geheel beschouwd, wezenlijk afwijkt van die waarover het Parlement reeds werd geraadpleegd, uitgezonderd de gevallen waarin de wijzigingen in hoofdzaak beantwoorden aan door het Parlement zelf te kennen gegeven verlangens”.⁵³

164. Derhalve dient te worden onderzocht of de door verzoekers genoemde wijzigingen betrekking hebben op de wezenlijke inhoud van de tekst, in zijn geheel beschouwd.

⁵² Zie met name arrest van 10 juni 1997, Parlement/Raad (C-392/95, EU:C:1997:289, punt 14 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁵³ Zie met name arrest van 10 juni 1997, Parlement/Raad (C-392/95, EU:C:1997:289, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

165. Vast staat in dit verband dat zowel het oorspronkelijke voorstel van de Commissie als het gewijzigde voorstel – teneinde het hoofd te bieden aan een noodsituatie ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen – heeft voorzien in een tijdelijk herplaatsingsmechanisme voor 120 000 personen, dat gedurende een bepaalde periode op dwingende wijze de verdeling van die personen over de lidstaten bepaalt. Dat Hongarije geen deel meer uitmaakt van de lidstaten die profijt hebben van dat mechanisme, vormt zeker een juridische wijziging, maar doet niet af aan de wezenlijke kenmerken van dat mechanisme.

166. Als gevolg van die terugtreding door Hongarije moest het oorspronkelijke voorstel van de Commissie op verschillende punten worden aangepast, met name wat het reservequotum van 54 000 personen betreft. Die aanpassingen raken echter niet de fundamentele opzet van het bestreden besluit. De overige wijzigingen die de Slowaakse Republiek heeft aangestipt, doen mijns inziens geen afbreuk aan de kern van het oorspronkelijke voorstel, zoals ik die eerder heb uiteengezet.

167. Al met al hebben de verschillende wijzigingen die de Commissie in haar voorstel heeft aangebracht, het bestreden besluit, in zijn geheel beschouwd, mijns inziens dus niet in de kern aangetast en bijgevolg geen nieuwe raadpleging van het Parlement noodzakelijk gemaakt.

168. Voorts kan men zich afvragen of een nieuwe raadpleging van het Parlement noodzakelijk is wanneer de belangrijkste wijziging die de Raad in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie aanbrengt, niet voortvloeit uit een eigen keuze van de Raad, maar is beperkt tot het nota nemen van een nieuwe, van wil van de Raad onafhankelijke omstandigheid, die deze bovendien in aanmerking moet nemen.

169. In casu kon de Raad Hongarije niet verplichten profijt te trekken van het tijdelijk herplaatsingsmechanisme zoals dit was bepaald in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie. De Raad kon derhalve enkel nota nemen van de wil van die lidstaat om geen deel uit te maken van de lidstaten ten behoeve waarvan dit mechanisme moest worden toegepast.

170. Bovendien is de bestaansreden van de raadpleging van het Parlement, tenzij men van mening is dat dit een zuiver formele raadpleging betreft, dat de Raad in voorkomend geval uiteindelijk wijzigingen in de voorgelegde tekst aanbrengt die tegemoetkomen aan de wensen van het Parlement. In dit geval had de Raad geen andere keuze dan nota te nemen van de terugtreding door Hongarije door zijn besluit aan te passen aan die van zijn wil onafhankelijke omstandigheid.

171. Kortom ik ben van mening dat voor de vaststelling of het Parlement wel of niet opnieuw moet worden geraadpleegd, een onderdeel waar de Raad geen vat op had, niet als een wezenlijk onderdeel van een regeling kan worden beschouwd. In dit geval gaat het niet om een politiek compromis, maar om de weigering van een lidstaat om profijt te trekken van een voorlopige maatregel op grond van artikel 78, lid 3, VWEU. Ook al kan de Raad lidstaten op grond van die bepaling, gelezen in samenhang met artikel 80 VWEU, dwingen blijkt te geven van solidariteit en hun verantwoordelijkheid op te nemen teneinde een noodsituatie het hoofd te bieden, hij kan mijns inziens een lidstaat niet verplichten om profijt te trekken uit die solidariteit.

172. In elk geval ben ik van mening dat – zelfs al zou ervan worden uitgegaan dat de uiteindelijk vastgestelde tekst, in zijn geheel beschouwd, ingrijpend afwijkt van de tekst waarop de wetgevingsresolutie van 17 september 2015 was gebaseerd – wanneer men rekening houdt met de noodsituatie waarvoor een maatregel op grond van artikel 78, lid 3, VWEU, zoals het bestreden besluit, moest worden vastgesteld, het Parlement gedurende de hele procedure naar behoren is geraadpleegd zowel over de oorspronkelijke versie van het voorstel van de Commissie als over de hierin aangebrachte wijzigingen.

173. Uit de bij het Hof ingediende opmerkingen, in het bijzonder die van de Raad en van het Groothertogdom Luxemburg, blijkt dat het Parlement tijdens vele formele en informele contacten over nagenoeg alle wijzigingen in de oorspronkelijke tekst door de Raad is geïnformeerd, en dat het zich daar niet tegen heeft verzet.

174. De Raad zet meer in het bijzonder uiteen – zonder dienaangaande te worden tegengesproken – dat hij op 14 september 2015 om 12 uur heeft besloten het Parlement over het voorstel van de Commissie te raadplegen. Diezelfde dag heeft de secretaris-generaal van de Raad een formele raadplegingsbrief aan de voorzitter van het Parlement doen toekomen, waarin de Raad beloofde het Parlement volledig op de hoogte te houden van de ontwikkelingen in het dossier binnen de Raad. Op 16 september 2015 was Jean Asselborn, de Luxemburgse minister van Immigratie en Asiel, voorzitter van de Raad, aanwezig bij de buitengewone plenaire vergadering van het Parlement. Hij heeft tijdens die vergadering de uitkomsten van de vergadering van de Raad „Justitie en Binnenlandse Zaken” van 14 september 2015 gepresenteerd. Bij die gelegenheid heeft hij bekendgemaakt dat Hongarije had meegedeeld, dat het weigerde als lidstaat in de frontlinie te worden beschouwd en gebruik te maken van het solidariteitsmechanisme. Eveneens heeft hij laten weten dat ondanks het terugtreden van Hongarije het aantal van 120 000 te herplaatsen personen was gehandhaafd.

175. Zoals het Groothertogdom Luxemburg terecht opmerkt, is het Parlement dus in staat gesteld om die omstandigheid met het oog op het aannemen van zijn wetgevingsresolutie op 17 september 2015 in aanmerking te nemen. Het heeft derhalve in de formele raadplegingsfase akte kunnen nemen van het terugtreden van Hongarije als een van de lidstaten die profijt hebben van het tijdelijk herplaatsingsmechanisme van 120 000 personen. Indien het Parlement die nieuwe omstandigheid een belemmering voor de vaststelling van het bestreden besluit had gevonden, dan was het dus in de gelegenheid gesteld zijn standpunt hierover tot uitdrukking te brengen.

176. Het feit dat in de wetgevingsresolutie van het Parlement van 17 september 2015 geen gewag wordt gemaakt van dat terugtreden van Hongarije en dat ook geen andere resolutie de raadpleging van het Parlement over de wijzigingen die na dat terugtreden in het voorstel van de Commissie zijn aangebracht, formaliseert, is mijns inziens niet doorslaggevend.

177. Ik ben van mening dat de bijzondere kenmerken van de door artikel 78, lid 3, VWEU gevormde rechtsgrondslag ervoor pleiten dat enige soepelheid wordt betracht bij het onderzoek of het Parlement opnieuw naar behoren is geraadpleegd na het terugtreden van Hongarije en het dientengevolge aanbrengen van wijzigingen in de oorspronkelijke tekst.

178. Verder wijs ik erop dat het Parlement in het kader van zijn raadpleging de noodsituatie ten volle in aanmerking heeft genomen. De wetgevingsresolutie van het Parlement van 17 september 2015 is namelijk aangenomen volgens de urgentieprocedure van artikel 154 van het reglement van die instelling. In die resolutie heeft het Parlement „de uitzonderlijke situatie van hoogdringendheid en de noodzaak om de situatie onmiddellijk aan te pakken” benadrukt.

179. In die resolutie wenst het Parlement inderdaad „opnieuw te worden geraadpleegd ingeval de Raad voornemens is ingrijpende wijzigingen aan te brengen in het voorstel van de Commissie”. Ik ben evenwel van mening dat – gezien de uitzonderlijke noodsituatie en de bij het vaststellen van een antwoord op de migratiecrisis geboden spoed, waarop het Parlement zelf heeft gewezen – er geen reden is te eisen dat in een strikt formeel en procedureel keurslijf een nieuwe raadpleging geschiedt.

180. De Raad heeft overigens gedetailleerd uiteengezet op welke wijze het Parlement in de periode tussen 17 september 2015, datum van de wetgevingsresolutie, en 22 september 2015, datum van vaststelling van het bestreden besluit, regelmatig is geïnformeerd.

181. Zo heeft het voorzitterschap van de Raad in het kader van de informele contacten die in zijn raadplegingsbrief waren aangekondigd, voor het Parlement een geconsolideerde versie van de tekst van het voorstel opgesteld met alle door de Raad tot en met 21 september 2015 om 22 uur aangebrachte wijzigingen. Die tekst is op 22 september 2015 om 9 uur aan het Parlement bezorgd. Diezelfde dag heeft de commissie LIBE, waarvan niet wordt bestreden dat zij de bevoegde parlementaire commissie inzake asiel is, een vergadering gehouden tijdens welke het voorzitterschap van de Raad de tekst van het gewijzigde voorstel van de Commissie heeft gepresenteerd. Het voorzitterschap van de Raad heeft daarbij in zijn presentatie de laatste wijzigingen kunnen meenemen die tijdens de buitengewone vergadering van het comité van permanente vertegenwoordigers (Coreper) op diezelfde ochtend in de tekst waren aangebracht. Ook is het Parlement in kennis gesteld van de agenda van de vergadering van de Raad die diezelfde dag om 14.30 uur zou plaatsvinden alsook over de voornemens van het voorzitterschap en over de mogelijke ontwikkelingen van het dossier tijdens die vergadering van de Raad. Vervolgens heeft de commissie LIBE de aldus gewijzigde tekst met het oog op de buitengewone vergadering van de Raad besproken.

182. Uit het voorgaande volgt dat de Raad het Parlement nauw bij de uitwerking van het bestreden besluit heeft betrokken. Gezien de noodsituatie, die het Parlement zelf heeft erkend en in aanmerking heeft genomen, en de noodzakelijke soepelheid die in een dergelijke context bij het verloop van de procedure moet worden betracht, dient te worden aanvaard dat het Parlement naar behoren en in overeenstemming met het bepaalde in artikel 78, lid 3, VWEU is geraadpleegd.

183. Ik geef het Hof derhalve in overweging 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 af te wijzen.

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

184. De Slowaakse Republiek en Hongarije betogen dat de Raad door 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 door die handelwijze ook inbreuk heeft gemaakt op artikel 13, lid 2, VEU en op de beginselen van institutioneel evenwicht en van behoorlijk bestuur.

185. Volgens verzoekers geldt de eenparigheidseis van artikel 293, lid 1, VWEU 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 aangebrachte wijzigingen.

186. Verzoekers stellen eveneens dat niets erop wijst dat de Commissie haar voorstel tijdens de procedure voor de vaststelling van het bestreden besluit heeft ingetrokken en een nieuw voorstel heeft voorgelegd dat is opgesteld in gelijke bewoordingen als de tekst die later het bestreden besluit zou worden. Uit de notulen van de zitting van de Raad van 22 september 2015 blijkt daarentegen volgens hen dat de Commissie geen nieuw voorstel heeft ingediend en evenmin een voorafgaande verklaring over het gewijzigde ontwerp zoals dit uiteindelijk door de Raad is vastgesteld, heeft afgelegd. Om ervan uit te kunnen gaan dat zij zelf haar voorstel heeft gewijzigd in de zin van artikel 293, lid 2, VWEU dient de Commissie volgens hen actief en expliciet te hebben ingestemd met de betrokken wijzigingen. Bovendien verschilt deze zaak volgens hen van die welke aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 5 oktober 1994, Duitsland/Raad.⁵⁴

⁵⁴ C-280/93, EU:C:1994:367.

187. Tot slot betwisten verzoekers dat de twee leden van de Commissie die bij de verschillende vergaderingen binnen de Raad aanwezig waren, door het college van commissarissen volgens de regels waren gemachtigd om de uiteindelijk door de Raad vastgestelde tekst goed te keuren.

188. Ik deel het standpunt van verzoekers niet.

189. Zoals ik eerder heb opgemerkt, kent het VWEU de Commissie de bevoegdheid toe om wetgevingsinitiatieven te nemen. Artikel 293, lid 1, VWEU waarborgt die bevoegdheid door te bepalen dat de Raad, wanneer hij uit hoofde van de Verdragen op voorstel van de Commissie besluit, dat voorstel slechts met eenparigheid van stemmen kan wijzigen, behalve in de gevallen als bedoeld in de in dit voorschrift genoemde bepalingen van het VWEU.⁵⁵

190. Bovendien bepaalt artikel 293, lid 2, VWEU dat „[z]olang de Raad geen besluit heeft genomen [...] de Commissie te allen tijde gedurende de procedures die tot aanneming van een besluit van de Unie leiden haar voorstel [kan] wijzigen”.

191. Ik ben van mening dat in de context van de procedure die tot de vaststelling van het bestreden besluit heeft geleid, geen inbreuk is gemaakt op het initiatiefrecht van de Commissie, dat door artikel 293 VWEU wordt gewaarborgd. Ik merk hierbij op dat de Commissie zelf verklaart dat haar institutionele prerogatieven in het kader van deze procedure zijn geëerbiedigd.

192. Uit de uitleg die de Commissie aan het Hof heeft gegeven, blijkt dat zij zich tijdens haar vergadering van 16 september 2015 als hoofddoel had gesteld te bereiken dat de Raad in zijn vergadering van 22 september 2015 een dwingend en onmiddellijk toepasselijk besluit zou vaststellen met betrekking tot de herplaatsing van 120 000 personen die duidelijk internationale bescherming nodig hadden. Om dat hoofddoel te bereiken, is aan Frans Timmermans, eerste vicevoorzitter van de Commissie, en Dimitris Avramopoulos, commissaris voor Migratie, Binnenlandse Zaken en Burgerschap, volgens inlichtingen van de Commissie de noodzakelijke manoeuvreerruimte toegekend met betrekking tot de overige aspecten van het voorstel.

193. Zoals de Commissie verklaart, kan zij op grond van artikel 13 van haar reglement van orde „in overleg met de voorzitter één of meer van haar leden opdragen de definitieve tekst van een besluit of van een voorstel dat aan de andere instellingen moet worden voorgelegd en waarvan zij de hoofdinhoud tijdens haar beraadslagingen heeft vastgesteld, goed te keuren”. Ik wijs erop dat verzoekers geen begin van bewijs hebben aangedragen voor hun stelling dat die twee leden van de Commissie niet door het college van commissarissen naar behoren waren gemachtigd om namens de Commissie de wijzigingen van het oorspronkelijke voorstel goed te keuren. In die omstandigheden en gezien de door de Commissie gegeven uitleg mag mijns inziens worden aangenomen dat de eerste vicevoorzitter van de Commissie en de commissaris die bevoegd is inzake asiel en immigratie naar behoren door het college van commissarissen waren gemachtigd om namens de Commissie ten volle deel te nemen aan de procedure die tot vaststelling van het bestreden besluit heeft geleid.

194. Het initiatiefrecht van de Commissie is niet aangetast in het kader van de procedure die tot de vaststelling van het bestreden besluit heeft geleid, aangezien ervan moet worden geoordeeld dat de Commissie haar voorstel heeft gewijzigd overeenkomstig de mogelijkheid die artikel 293, lid 2, VWEU haar biedt.

⁵⁵ Zie arrest van 14 april 2015, Raad/Commissie (C-409/13, EU:C:2015:217, punten 71 en 72).

195. In dit verband moet worden benadrukt dat het Hof geen waarde hecht aan de vorm van het gewijzigde voorstel en heeft geoordeeld dat „[d]ergelijke gewijzigde voorstellen [deel uit]maken [...] van de [...] wetgevingsprocedure [van de Unie], die wordt gekenmerkt door een zekere soepelheid die nodig is om de standpunten van de instellingen met elkaar in overeenstemming te brengen”.⁵⁶

196. De noodzaak om een zekere soepelheid in het besluitvormingsproces te aanvaarden om het zoeken naar politieke compromissen te vergemakkelijken is des te groter in een noodsituatie als die welke de toepassing van artikel 78, lid 3, VWEU kenmerkt.

197. Hieruit volgt dat – om zich ervan te vergewissen dat het initiatiefrecht van de Commissie is geëerbiedigd – dient te worden nagegaan of deze wel of niet haar goedkeuring heeft gegeven aan de in haar voorstel aangebrachte wijzigingen. Zoals de Raad terecht opmerkt, blijkt uit het bepaalde in artikel 293, lid 1, en artikel 293, lid 2, VWEU, in onderlinge samenhang gelezen, dat het vereiste van eenparigheid van stemmen van de Raad alleen van toepassing is indien de Commissie zich verzet tegen een wijziging van haar voorstel.

198. Uit het dossier blijkt echter dat de eerste vicevoorzitter van de Commissie en de voor asiel en immigratie bevoegde commissaris actief en voortdurende hebben deelgenomen aan het zoeken naar een politiek compromis binnen de Raad. Met dit doel voor ogen hebben deze twee leden van de Commissie de door de Raad in het oorspronkelijke voorstel aangebrachte wijzigingen geaccepteerd. Op het moment van de vaststelling van het besluit heeft de Raad derhalve besloten op een voorstel van de Commissie, dat – overeenkomstig het politieke compromis dat twee leden van de Commissie, die daartoe door haar naar behoren waren gemachtigd, hadden aanvaard – in overeenstemming met het bepaalde in artikel 293, lid 2, VWEU was gewijzigd.⁵⁷

199. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging het tweede onderdeel van het vierde middel van de Slowaakse Republiek en het derde middel van Hongarije te verwerpen.

4. 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 krachtens de protocollen (nr. 1) en (nr. 2) om advies te geven niet is geëerbiedigd

200. De Slowaakse Republiek, subsidiair, en Hongarije stellen dat bij de vaststelling van het bestreden besluit het in de protocollen (nr. 1) en (nr. 2) neergelegde recht van de nationale parlementen om advies te geven over elke wetgevingshandeling niet is geëerbiedigd.

201. Aangezien het bestreden besluit volgens verzoekers door de inhoud ervan een wetgevingshandeling is doordat het wetgevingshandelingen van de Unie wijzigt, had het moeten worden vastgesteld volgens de wetgevingsprocedure, zodat het recht van de nationale parlementen om een advies over het ontwerp voor die handeling uit te brengen, moest worden geëerbiedigd. Het louter ter informatie aan de nationale parlementen doen toekomen van het ontwerp, zoals op 13 september 2015 is gebeurd, volstond derhalve niet. Aangezien het ontwerp op 22 september 2015 in zijn gewijzigde versie door de Raad is vastgesteld, is volgens hen in elk geval de termijn van acht weken waarover de nationale parlementen krachtens artikel 4 van protocol (nr. 1) en artikel 6 van protocol (nr. 2) beschikken om advies uit te brengen, niet geëerbiedigd.

⁵⁶ Zie met name arrest van 5 oktober 1994, Duitsland/Raad (C-280/93, EU:C:1994:367, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁵⁷ Zie in dezelfde zin arrest van 11 september 2003, Oostenrijk/Raad (C-445/00, EU:C:2003:445, punten 16 en 17 alsook punten 44-47).

202. Bovendien is volgens hen de in artikel 4 van protocol (nr. 1) bepaalde uitzondering om in spoedgevallen deze termijn van acht weken te verkorten, niet van toepassing aangezien geen enkel stuk van de Raad verwees naar de noodzaak dat de nationale parlementen – gelet op de spoedeisendheid van het dossier – hun adviezen over het ontwerp binnen een kortere termijn zouden uitbrengen.

203. Net als de Raad ben ik van mening dat, aangezien het bestreden besluit, zoals ik al eerder heb aangetoond, een niet-wetgevingshandeling is, de vereisten inzake de deelname van de nationale parlementen aan de vaststelling van een wetgevingshandeling – waarin is voorzien in de protocollen (nr. 1) en (nr. 2) – niet golden voor dit besluit.

204. Derhalve dienen het tweede onderdeel van het derde middel van de Slowaakse Republiek en het vierde middel van Hongarije te worden afgewezen.

5. Eerste onderdeel van het derde middel van de Slowaakse Republiek, ontleend aan schending van wezenlijke vormvoorschriften doordat de Raad is voorbijgegaan aan het vereiste van openbaarheid van beraadslaging en stemming

205. De Slowaakse Republiek stelt subsidiair dat, ingeval het Hof zou oordelen dat het bestreden besluit is vastgesteld volgens een wetgevingsprocedure en derhalve een wetgevingshandeling is, daaruit volgt dat de Raad een wezenlijk vormvoorschrift heeft geschonden door het bestreden besluit achter gesloten deuren tijdens zijn niet-wetgevingswerkzaamheden vast te stellen, terwijl artikel 16, lid 8, VEU en artikel 15, lid 2, VWEU bepalen dat de Raad in openbare zitting beraadslaagt en stemt over een ontwerp van wetgevingshandeling.

206. Met de Raad ben ik van mening dat, aangezien – zoals ik al eerder heb aangetoond – het bestreden besluit een niet-wetgevingshandeling is, de voorwaarden inzake de vaststelling van een wetgevingshandeling, waaronder het vereiste van openbaarheid van beraadslaging en stemming door de Raad, er niet op van toepassing zijn.

207. Bijgevolg dient het eerste onderdeel van het derde middel van de Slowaakse Republiek te worden afgewezen.

6. 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

208. Hongarije stelt dat de Raad een wezenlijk vormvoorschrift heeft geschonden doordat hij het bestreden besluit heeft vastgesteld terwijl de tekst ervan waarover is gestemd, niet in alle officiële talen van de Unie beschikbaar was.

209. Meer in het bijzonder heeft de Raad volgens hem de Unierechtelijke regels inzake het taalgebruik en in het bijzonder artikel 14, lid 1, van zijn reglement van orde⁵⁸ niet geëerbiedigd, aangezien de teksten met de successievelijke wijzigingen in het aanvankelijke voorstel van de Commissie, waaronder de tekst van het bestreden besluit zoals dit uiteindelijk door de Raad is vastgesteld, alleen in het Engels aan de delegaties van de lidstaten zijn verstrekt.

210. De Slowaakse Republiek heeft ditzelfde middel in repliek aangevoerd. Mijns inziens dient te worden geoordeeld dat dit middel in het kader van het door deze lidstaat ingestelde beroep te laat is aangevoerd en dient derhalve niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

⁵⁸ Besluit 2009/937/EU van de Raad van 1 december 2009 houdende vaststelling van zijn reglement van orde (PB 2009, L 325, blz. 35).

211. Artikel 14, „Beraadslagingen en besluiten op basis van documenten en ontwerpen die zijn gesteld in de bij de geldende talenregeling voorgeschreven talen”, van het reglement van orde van de Raad luidt als volgt:

„1. Behoudens een andersluidend besluit dat de Raad, met eenparigheid van stemmen, op grond van de urgentie neemt, beraadslaagt en besluit de Raad alleen op de grondslag van documenten en ontwerpen die gesteld zijn in de door de geldende regeling van het taalgebruik voorgeschreven talen.

2. Ieder lid van de Raad kan zich tegen beraadslaging verzetten indien de tekst van een amendement niet is gesteld in die van de in lid 1 bedoelde talen welke het lid van de Raad aanwijst.”

212. De Raad betoogt dat deze bepaling van zijn reglement van orde in die zin moet worden begrepen dat, terwijl het eerste lid ervan vereist dat de stukken en de ontwerpen die de „basis” vormen voor de beraadslagingen van de Raad – in casu het aanvankelijke voorstel van de Commissie – in alle officiële talen van de Unie ter beschikking van de lidstaten worden gesteld, het tweede lid van die bepaling in een vereenvoudigde regeling voorziet voor amendementen, die niet dwingend in alle officiële talen van de Unie beschikbaar moeten zijn. Alleen indien een lidstaat zich verzet, moet volgens de Raad de door deze lidstaat aangewezen taalversie worden voorgelegd aan de Raad alvorens deze de beraadslagingen kan voortzetten.

213. Ik ben van mening dat de Raad overtuigend uitlegt hoe artikel 14 van zijn reglement van orde moet worden begrepen⁵⁹, aangezien hieruit een evenwichtige en flexibele benadering spreekt waarmee de effectiviteit van de werkzaamheden van de Raad, in het bijzonder in noodsituaties die kenmerkend zijn voor de voorlopige maatregelen die worden genomen op grond van artikel 78, lid 3, VWEU, kan worden gewaarborgd. Die uitleg is bovendien in overeenstemming met het verloop van de procedure die tot de vaststelling van het bestreden besluit heeft geleid.

214. Zoals de Raad preciseert – zonder dienaangaande te zijn tegengesproken – heeft de Commissie haar voorstel in casu in alle officiële talen van de Unie ter beschikking van de delegaties van alle lidstaten gesteld. Bovendien wijst de Raad erop, zonder dienaangaande door verzoekers te zijn tegengesproken, dat alle wijzigingen waarom door verschillende lidstaten mondeling is verzocht en die zijn opgenomen in werkdocumenten die in het Engels waren opgesteld en aan de delegaties zijn verstrekt, door de voorzitter van de Raad zijn voorgelezen en tegelijkertijd in alle officiële talen van de Unie zijn vertolkt. Volgens de Raad heeft geen enkele lidstaat uit hoofde van artikel 14, lid 2, van het reglement van orde van de Raad bezwaar gemaakt.

215. Tot slot volgt in elk geval uit de rechtspraak van het Hof – zoals de Raad terecht opmerkt – dat zelfs indien de Raad bij de vaststelling van het bestreden besluit in strijd met artikel 14 van zijn reglement van orde zou hebben gehandeld, een dergelijke procedurele onregelmatigheid slechts tot nietigverklaring van de uiteindelijk vastgestelde handeling kan leiden indien de procedure zonder die onregelmatigheid een andere afloop had kunnen hebben.⁶⁰ Hongarije heeft echter niets aangevoerd waaruit zou blijken dat de procedure een andere afloop had kunnen hebben indien de wijzigingen van het aanvankelijke voorstel van de Commissie in alle officiële talen van de Unie waren opgesteld.

216. Bijgevolg dient het zesde middel van Hongarije te worden afgewezen.

⁵⁹ Ik wil benadrukken dat deze door de Raad in het kader van deze procedure verstrekte uitleg strookt met de toelichting die deze instelling bij zijn reglement van orde geeft: „Meer in het bijzonder biedt artikel 14, lid 2, van het [reglement van orde van de Raad] elk lid van de Raad de mogelijkheid om zich tegen de bespreking te verzetten indien de tekst van een wijzigingsvoorstel niet in alle officiële talen gesteld is” (zie toelichting bij het reglement van orde van de Raad, blz. 51).

⁶⁰ Zie met name arrest van 25 oktober 2005, Duitsland en Denemarken/Commissie (C-465/02 en C-466/02, EU:C:2005:636, punt 37).

217. Uit mijn onderzoek van de middelen van de Slowaakse Republiek en Hongarije inzake de regelmatigheid van de procedure van vaststelling van het bestreden besluit, die aan de schending van wezenlijke vormvoorschriften zijn ontleend, volgt dat deze alle dienen te worden afgewezen.

D. Middelen ten gronde

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

218. Zowel de Slowaakse Republiek als Hongarije stelt op basis van op onderdelen uiteenlopende argumenten dat het bestreden besluit inbreuk maakt op het evenredigheidsbeginsel.

219. Volgens vaste rechtspraak vereist het evenredigheidsbeginsel dat de handelingen van de instellingen van de Unie geschikt zijn om de legitieme doelen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, te bereiken en niet verder gaan dan noodzakelijk is om deze doelen te bereiken, met dien verstande dat, wanneer een keuze tussen meerdere passende maatregelen mogelijk is, gebruik moet worden gemaakt van de maatregel die het minst belastend is, en de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn ten opzichte van de nagestreefte doelen.⁶¹

220. Wat het rechterlijke toezicht op de eerbiediging van dit beginsel betreft, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat de instellingen van de Unie over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikken op de gebieden waarin van hen politieke keuzes worden verlangd en waarin zij ingewikkelde beoordelingen moeten maken. In zulke situaties is een op een van deze gebieden vastgestelde maatregel slechts onrechtmatig wanneer hij kennelijk ongeschikt is ter bereiking van het door de bevoegde instellingen nagestreefte doel.⁶²

221. Het lijkt mijns inziens geen twijfel dat deze rechtspraak in casu van toepassing is, aangezien het bestreden besluit de weergave is van politieke keuzes die de Raad heeft gemaakt om het hoofd te bieden aan een noodsituatie, en aangezien het antwoord dat hij aldus heeft gegeven op de plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen op het grondgebied van de Unie, het resultaat is van ingewikkelde beoordelingen die het Hof niet in zijn plaats kan doen.

222. Ik herinner eraan dat volgens artikel 1, lid 1, van het bestreden besluit, gelezen in samenhang met de overwegingen 12 en 26 ervan, het doel van dit besluit is om de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek te helpen het hoofd te bieden aan een noodsituatie die het gevolg is van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in die lidstaten, door de vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming om de aanzienlijke asiëldruk op deze twee lidstaten te verlichten.

223. Alleen de vaststelling dat het bestreden besluit kennelijk niet geschikt is om het nagestreefte doel te bereiken of dat het verder gaat dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken, zou de nietigverklaring van dit besluit met zich kunnen brengen.

224. Thans dienen de middelen waarmee de Slowaakse Republiek en Hongarije de evenredigheid van het bestreden besluit in twijfel trekken, inhoudelijk te worden onderzocht.

⁶¹ 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).

⁶² Zie in die zin met name arresten van 4 mei 2016, Polen/Parlement en Raad (C-358/14, EU:C:2016:323, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 9 juni 2016, Pesce e.a. (C-78/16 en C-79/16, EU:C:2016:428, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

a) Geschiktheid van het bestreden besluit om het nagestreefde doel te bereiken

225. De Slowaakse Republiek, op dit punt ondersteund door de Republiek Polen, stelt dat het bestreden besluit niet geschikt is om het nagestreefde doel te bereiken, aangezien de druk op het Italiaanse en het Griekse asielstelsel het gevolg is van ernstige structurele tekortkomingen van die stelsels in de vorm van een tekort aan opvangcapaciteit en een gebrekkige behandeling van verzoeken om internationale bescherming. Het tijdelijke herplaatsingsmechanisme van het bestreden besluit kan die structurele tekortkomingen volgens haar niet verhelpen.

226. Ik ben het niet eens met dit betoog.

227. Ik ben van mening dat het bestreden besluit, door de behandeling van tal van verzoeken om internationale bescherming te onttrekken aan de bevoegdheid van de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek, automatisch bijdraagt aan de verlichting van de aanzienlijke asieldruk op deze twee lidstaten als gevolg van de migratiecrisis in de zomer van 2015. De omstandigheid dat het verhelpen van de structurele tekortkomingen van die asielstelsels niet het hoofddoel van het bestreden besluit vormt, doet niet af aan die vaststelling.

228. Afgezien daarvan dient te worden benadrukt dat het bestreden besluit allesbehalve voorbijgaat aan het probleem van het verbeteren van de werking van de asielstelsels van de Italiaanse Republiek en van de Helleense Republiek.

229. Het bestreden besluit bepaalt namelijk in artikel 8, lid 1, dat „[m]et inachtneming van hun verplichtingen uit hoofde van artikel 8, lid 1, van besluit [...] 2015/1523, [...] [de Italiaanse Republiek] en [Helleense Republiek] uiterlijk op 26 oktober 2015 bij de Raad en de Commissie een geactualiseerd stappenplan over[leggen] met maatregelen voor een passende uitvoering van dit besluit”. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 8, lid 1, van besluit 2015/1523 moet dit stappenplan met name voorzien in „passende maatregelen op het gebied van asiel, eerste opvang en terugkeer, teneinde de capaciteit, kwaliteit en efficiëntie van [de] systemen [van de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek] op deze gebieden te bevorderen”. In overweging 18 van het bestreden besluit wordt in dit verband benadrukt dat besluit 2015/1523 „[de Italiaanse Republiek] en [de Helleense Republiek] ertoe verplicht 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”. Door een actualisering van de door de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek op grond van besluit 2015/1523 opgestelde stappenplannen te verlangen sluit het bestreden besluit aan op dat besluit. Het doel dat wordt nagestreefd, is deze twee lidstaten te verplichten hun asielstelsels zodanig in te richten dat zij na het verstrijken van de geldigheidsduur van het bestreden besluit beter in staat zijn een eventuele toename van de toestroom van migranten op hun grondgebied het hoofd te bieden.

230. Op grond van het bestreden besluit zijn de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek dus verplicht om – tegelijkertijd met de herplaatsingen vanaf hun grondgebied – de structurele tekortkomingen van hun asielstelsels te verhelpen. Indien een van deze twee lidstaten niet voldoet aan die verplichting, kan de Commissie op grond van artikel 8, lid 3, van het bestreden besluit de toepassing van dit besluit ten aanzien van de betrokken lidstaat opschorten voor ten hoogste drie maanden, welke termijn een keer kan worden verlengd.

231. Verder mag niet uit het oog worden verloren dat het bestreden besluit niet de enige maatregel is die de Unie heeft genomen om de asielstelsels van Italië en Griekenland te ontlasten. Zoals het Groothertogdom Luxemburg heeft benadrukt, behoort dit besluit tot een pakket maatregelen, waarvan de inrichting van „hotspots” op operationeel niveau beslist een van de belangrijkste is.⁶³

⁶³ De „hotspots” zijn met name bedoeld om de lidstaten in de frontlinie, zoals de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek, te helpen bij de nakoming van hun verplichtingen inzake controle, identificatie, registratie van verklaringen en nemen van vingerafdrukken van nieuwkomers.

232. Tot slot deel ik – zoals ik al eerder heb opgemerkt – het standpunt van de Raad dat de sterke asiëldruk waarmee Italië en Griekenland zijn geconfronteerd waarschijnlijk om het even welk asielstelsel, zelfs zonder structurele zwakke plekken, ernstig zou hebben verstoord. Het lijkt me dan ook onjuist staande te houden, zoals de Slowaakse Republiek doet, dat de asiëldruk op de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek uitsluitend het gevolg is van de structurele tekortkomingen van deze twee asielstelsels.

233. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de herplaatsing van een groot aantal personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, zodat het Italiaanse en het Griekse asielstelsel worden vrijgesteld van de behandeling van de desbetreffende verzoeken om internationale bescherming, geen ongeschikte – laat staan een kennelijk ongeschikte – maatregel is om werkelijk en effectief bij te dragen aan het doel de aanzienlijke druk op deze twee asielstelsels te verlichten.

234. Volgens de Slowaakse Republiek en Hongarije wordt de ongeschiktheid van het bestreden besluit om het nagestreefde doel te bereiken ook bevestigd door het geringe aantal herplaatsingen dat op grond van dit besluit is verwezenlijkt.

235. Zoals de Raad terecht opmerkt, moet de evenredigheid echter worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover die instelling op het moment van de vaststelling van het bestreden besluit beschikte.

236. In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof in het kader van een beroep tot nietigverklaring de rechtmatigheid van een handeling moet worden beoordeeld aan de hand van de feiten en de juridische situatie op de datum waarop die handeling is vastgesteld, en in het bijzonder niet kan afhangen van overwegingen die achteraf met betrekking tot de doeltreffendheid van die handeling kunnen worden geformuleerd.⁶⁴ Het Hof heeft ook benadrukt dat wanneer de Uniewetgever de toekomstige gevolgen van een vast te stellen regeling dient te beoordelen en die gevolgen niet met zekerheid zijn te voorzien, zijn beoordeling slechts kan worden afgekeurd indien zij, gelet op de gegevens waarover deze wetgever ten tijde van de vaststelling van de betrokken regeling beschikte, kennelijk onjuist is.⁶⁵

237. Zoals uit meerdere overwegingen van het bestreden besluit blijkt, heeft de Raad zich gebaseerd op een uitvoerige analyse van de oorzaken en de gevolgen van de crisissituatie die zich in de zomer van 2015 voordeed, op basis van de cijfergegevens waarover hij ten tijde van de vaststelling van dit besluit beschikte.

238. Zoals de Raad naar voren brengt, kan de geringe doeltreffendheid van de maatregelen van het bestreden besluit⁶⁶ worden verklaard door een aantal factoren die hij niet kon voorzien op het moment van vaststelling van dat besluit, waaronder in het bijzonder het „doorlatingsbeleid” van verschillende lidstaten, dat heeft geleid tot een ongecontroleerde verplaatsing van een groot aantal migranten naar andere lidstaten, de trage voortgang van de herplaatsingsprocedures, de onzekerheid als gevolg van het grote aantal weigeringen om redenen van openbare orde die sommige lidstaten van herplaatsing hebben aangevoerd, en het gebrek aan medewerking aan de uitvoering van het bestreden besluit door sommige lidstaten.

⁶⁴ Zie met name arrest van 17 mei 2001, IECC/Commissie (C-449/98 P, EU:C:2001:275, punt 87 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁶⁵ Zie met name arrest van 9 juni 2016, Pesce e.a. (C-78/16 en C-79/16, EU:C:2016:428, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

⁶⁶ Op 10 april 2017 bedroeg het aantal herplaatsingen vanuit Italië en Griekenland 16 340. Zie het elfde verslag van de Commissie van 12 april 2017 over herplaatsing en hervestiging [COM(2017) 212 final, bijlage 3]. Volgens de gegevens die de Raad tijdens de mondelinge behandeling voor het Hof op 10 mei 2017 heeft verstrekt, bedroeg het aantal herplaatsingen vanuit Italië en Griekenland op 8 mei 2017 18 129.

239. Wat dit laatste punt betreft, wil ik er ook op wijzen dat het betoog van verzoekers er eigenlijk op neerkomt dat zij proberen voordeel te halen uit het feit dat zij het bestreden besluit niet uitvoeren. Door niet aan hun herplaatsingsverplichtingen te voldoen hebben de Slowaakse Republiek en Hongarije namelijk eraan bijgedragen dat de in het bestreden besluit bepaalde doelstelling van 120 000 herplaatsingen tot op de dag van vandaag bij lange na niet is bereikt.

240. Vast staat in dit verband dat Hongarije volgens de op 10 april 2017 geactualiseerde cijfers⁶⁷ geen enkele herplaatsing uit Italië en Griekenland heeft gerealiseerd. Wat de Slowaakse Republiek betreft, zij heeft slechts 16 personen vanuit Griekenland herplaatst en niemand uit Italië. Die cijfers komen overeen met respectievelijk 0 % en 2 % van de bij het bestreden besluit aan Hongarije en de Slowaakse Republiek toegewezen herplaatsingen. Ik wijs er bovendien op dat de Slowaakse Republiek noch Hongarije om toepassing van het mechanisme van tijdelijke opschorting van de verplichtingen krachtens artikel 4, lid 5, van het bestreden besluit heeft verzocht.

241. Hoewel het mijns inziens duidelijk is dat de geschiktheid van het bestreden besluit om het nagestreefde doel te bereiken niet door verzoekers op grond van de geringe uitvoering ervan of van de feitelijke ondoeltreffendheid ervan kan worden betwist, is daarentegen één punt mijns inziens onbetwistbaar, namelijk dat dit besluit de noodsituatie die de vaststelling ervan rechtvaardigde, slechts kan oplossen voor zover alle lidstaten zich uit solidariteit – de bestaansreden van het bestreden besluit – inzetten voor de uitvoering ervan.

242. Ik herinner er in dit verband aan dat het niet-toepassen van het bestreden besluit ook niet-nakoming van de in artikel 80 VWEU vastgelegde verplichting tot solidariteit en een billijke verdeling van de lasten betekent. Het lijdt mijns inziens geen twijfel dat wanneer hierover een beroep wegens niet-nakoming bij het Hof aanhangig wordt gemaakt, het Hof alle reden heeft om de niet-nakomende lidstaten krachtig aan hun verplichtingen te herinneren, zoals het dat in het verleden ook heeft gedaan.⁶⁸

b) Noodzakelijkheid van het bestreden besluit uit het oogpunt van het doel dat het beoogt te bereiken

1) Argumenten van de Slowaakse Republiek

243. De Slowaakse Republiek stelt dat het doel dat het bestreden besluit nastreeft, even doeltreffend had kunnen worden verwezenlijkt met maatregelen die in het kader van bestaande instrumenten konden worden genomen en minder dwingend zouden zijn ter zake van hun effect op het soevereine recht van elke lidstaat om vrij te beslissen over de toelating van onderdanen van derde landen op zijn grondgebied alsook op het in artikel 5 van protocol (nr. 2) vastgelegde recht van de lidstaten de financiële en administratieve last zoveel mogelijk te beperken.

244. Wat in de eerste plaats de mogelijke, minder beperkende maatregelen betreft, verwijst de Slowaakse Republiek allereerst naar 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

⁶⁷ Zie het elfde verslag van de Commissie over herplaatsing en hervestiging, bijlage 3.

⁶⁸ Zie met name arrest van 7 februari 1973, Commissie/Italië (39/72, EU:C:1973:13), waarin het Hof heeft geoordeeld dat „het Verdrag, waar het de lidstaten in staat stelt van de voordelen der Gemeenschap te profiteren, hen tevens tot eerbiediging van zijn regelen verplicht; dat wanneer een lidstaat eenzijdig, naar zijn opvatting van het nationaal belang, het evenwicht tussen voordelen en lasten dat uit zijn lidmaatschap der Gemeenschap voortvloeit, verbreekt, de gelijkheid der lidstaten ten opzichte van het [Unie]recht in gevaar wordt gebracht en aan een discriminerende behandeling hunner onderdanen [...] het aanzijn wordt gegeven; dat deze niet-nakoming van de solidariteitsverplichtingen welke de lidstaten door toetreding tot de Gemeenschap op zich hebben genomen, de [Unie]rechtsorde tot in haar grondvesten aantast” (punten 24 en 25). Zie ook arrest van 7 februari 1979, Commissie/Verenigd Koninkrijk (128/78, EU:C:1979:32, punt 12).

voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.⁶⁹ Deze richtlijn kan volgens haar een oplossing bieden in dezelfde situaties van een massale toestroom van migranten als het bestreden besluit door te voorzien in een tijdelijke bescherming, zoals blijkt uit de overwegingen 8, 9 en 13 en artikel 1 van die richtlijn, terwijl zij in meerdere opzichten minder beperkend is dan dat besluit. Bovendien voorziet artikel 26 van richtlijn 2001/55 volgens haar expliciet in een procedure van herplaatsing van de personen die tijdelijke bescherming genieten.

245. Deze richtlijn tast volgens haar de belangen van de lidstaten minder aan, omdat zij voorziet in de terugkeer van de betrokken personen na afloop van de tijdelijke bescherming. Bovendien bepaalt artikel 25 van die richtlijn volgens haar dat de lidstaten in een geest van solidariteit hun opvangcapaciteit in cijfers of in het algemeen aangeven en met inachtneming van hun soevereiniteit een besluit nemen over het aantal personen dat zij opvangen.

246. De Republiek Polen, die het betoog van de Slowaakse Republiek ondersteunt, benadrukt dat richtlijn 2001/55 is gestoeld op het beginsel van vrijwilligheid, zodat herplaatsing alleen plaatsvindt met instemming van zowel de herplaatste persoon als de lidstaat van herplaatsing. Bovendien verleent de status van tijdelijke bescherming waarin deze richtlijn voorziet, volgens haar minder rechten dan de status van internationale bescherming, die het bestreden besluit beoogt te verlenen, met name wat de duur van de bescherming betreft, waardoor zij de lidstaat van herplaatsing duidelijk minder lasten oplegt.

247. Vervolgens betoogt de Slowaakse Republiek dat de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek het zogenoemde mechanisme „voor civiele bescherming van de Unie” hadden kunnen activeren waarin 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 Unie⁷⁰ voorziet en, dat hun de noodzakelijke materiële bijstand had kunnen bieden. De Slowaakse Republiek stelt eveneens dat de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek agentschap Frontex om bijstand in de vorm van „snelle interventies” hadden kunnen vragen. De Slowaakse Republiek preciseert in dit verband dat de doeltreffendheid van de bescherming van de grenzen van de lidstaten in de frontlinie die tevens de grenzen de buitengrenzen van de Unie zijn, staat of valt met de staat van de asiel- en migratiestelsels van de betrokken lidstaten.

248. Verder hadden de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek volgens de Slowaakse Republiek op grond van artikel 2, lid 1, onder f), en artikel 9, leden 1 en 1 ter, van verordening nr. 2007/2004 het agentschap Frontex ook om de noodzakelijke steun bij de organisatie van terugkeeroperaties kunnen verzoeken om de druk op hun asielstelsels te verlichten.

249. Bovendien stelt de Slowaakse Republiek dat het – gezien besluit 2015/1523, dat het aan de lidstaten overlaat om in een geest van solidariteit te besluiten in welke mate zij bijdragen aan de gezamenlijke inzet, en dat derhalve minder inbreuk maakt op hun soevereiniteit – niet nodig was, bijkomende maatregelen op grond van artikel 78, lid 3, VWEU vast te stellen. Bovendien was het onmogelijk, aangezien het bestreden besluit al acht dagen na besluit 2015/1523 was vastgesteld, om in zo korte tijd de conclusie te trekken dat laatstgenoemd besluit ontoereikend was. Ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit had de Raad volgens haar geen enkele reden om ervan uit te gaan dat de opvangcapaciteiten van besluit 2015/1523 snel uitgeput zouden zijn en dat het derhalve noodzakelijk was om in het kader van het bestreden besluit in aanvullende capaciteiten te voorzien.

⁶⁹ PB 2001, L 212, blz. 12.

⁷⁰ PB 2004, L 349, blz. 1.

250. Tot slot konden op grond van artikel 78, lid 3, VWEU ook minder beperkende maatregelen worden vastgesteld ter verwezenlijking van het nagestreefde doel, met name het verstrekken van bijstand om de terugkeer en de registratie te vergemakkelijken of financiële, materiële, technische en personele ondersteuning van het Italiaanse en het Griekse asielstelsel. De lidstaten zouden ook op vrijwillige basis bilaterale initiatieven kunnen nemen om een dergelijke ondersteuning te bieden.

251. In de tweede plaats bracht de herplaatsing van de verzoekers waarin het bestreden besluit voorziet, volgens haar onvermijdelijk financiële en administratieve lasten met zich. Aangezien het niet noodzakelijk was dergelijke lasten te dragen, was dit besluit volgens haar een overbodige en voorbarige maatregel die in strijd was met het evenredigheidsbeginsel en met artikel 5 van het protocol (nr. 2).

252. Als antwoord op die argumenten dient te worden gewezen op de bijzonder netelige context waarbinnen het bestreden besluit is genomen, namelijk de noodsituatie ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in de maanden juli en augustus 2015. De instellingen van de Unie konden niet anders dan zo snel mogelijk en doeltreffend reageren op de aanzienlijke druk op het Italiaanse en het Griekse asielstelsel.

253. Met de Raad ben ik van mening dat, hoewel de alternatieve oplossingen die de Slowaakse Republiek oppert – althans ten minste sommige daarvan – zouden kunnen bijdragen aan de verwezenlijking van het door het bestreden besluit nagestreefde doel, die vaststelling, gezien de ruime beoordelingsmarge van de Raad, niet volstaat om aan te tonen dat dit besluit kennelijk onevenredig is en om de rechtmatigheid ervan in twijfel te trekken. Mijns inziens mocht de Raad zich ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit terecht op het standpunt stellen dat er geen andere maatregel was waarmee het door het bestreden besluit beoogde doel even doeltreffend kon worden verwezenlijkt met een geringere beperking van de soevereiniteit of van de financiële belangen van de lidstaten.

254. Net als de Bondsrepubliek Duitsland ben ik van mening dat het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, dat volgens artikel 80 VWEU uitdrukkelijk ten grondslag ligt aan het Uniebeleid inzake grenscontroles, asiel en immigratie, een belangrijke rol speelt in het kader van de uitlegging van artikel 78, lid 3, VWEU. Derhalve lijkt het mij in overeenstemming met die bepaling, gelezen tegen de achtergrond van artikel 80 VWEU, dat een voorlopige maatregel als het bestreden besluit de lasten ervan op een verbindende wijze tussen de lidstaten verdeelt.

255. De Helleense Republiek wijst er daarnaast op dat de noodzaak om een verplicht programma van herplaatsing van de verzoekers om internationale bescherming vanuit Griekenland en Italië vast te stellen in de vorm van quota per lidstaat, haar verklaring vindt in de nooit eerder geziene migratiestromen die zich in 2015, vooral in de maanden juli en augustus 2015, in die twee lidstaten hebben voorgedaan. De maatregelen die tot het moment van de vaststelling van het bestreden besluit waren genomen, waren onvoldoende gebleken om de belasting die voor Griekenland en Italië voortvloeide uit de toelating en de behandeling van de verzoeken om internationale bescherming van een zo groot aantal migranten, substantieel te verlichten. Ik beschik niet over overtuigende gegevens die deze vaststelling van de Helleense Republiek kunnen ontkrachten.

256. Bijgevolg ben ik van mening dat, gezien de in de overwegingen van het bestreden besluit vermelde cijfers over de migratiecrisis van 2015 en de door de Slowaakse Republiek geopperde maatregelen als antwoord op die crisis, niet kan worden geoordeeld dat het tijdelijke herplaatsingsmechanisme dat door dit besluit is ingesteld, kennelijk verder ging dan noodzakelijk was om doeltreffend op die crisis te reageren.

257. Wat allereerst de als alternatieve maatregel aangevoerde toepassing van richtlijn 2001/55 betreft, deze richtlijn vormt, zoals het Hof in zijn arrest van 21 december 2011, N. S. e.a.⁷¹, heeft opgemerkt, een voorbeeld van de in artikel 80 VWEU bedoelde solidariteit tussen de lidstaten.⁷² Zoals uit overweging 20 van die richtlijn volgt, is een van de doelstellingen ervan een solidariteitsmechanisme in te stellen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van ontheemden in geval van massale toestroom.

258. Ik wijs erop dat, ook al lijkt de toepassing van een dergelijk solidariteitsmechanisme – net als dat van het bestreden besluit – alleen te gelden voor uitzonderlijke situaties ten gevolge van de massale toestroom van ontheemden⁷³, de twee mechanismen op een wezenlijk punt van elkaar verschillen. Anders dan richtlijn 2001/55 verdeelt het tijdelijke herplaatsingsmechanisme van het bestreden besluit de verzoekers om internationale bescherming immers in aantallen verbindend over de lidstaten. Gezien de noodsituatie waarin het bestreden besluit is vastgesteld en de onmogelijkheid om cijfermatige beloften van de lidstaten over een onderlinge verdeling van de verzoekers om internationale bescherming te verkrijgen, heeft de Raad mijns inziens de juiste keuze gemaakt door de voorkeur te geven aan de snelle vaststelling van een verbindende maatregel om het hoofd te bieden aan de migratiecrisis waarmee de Unie werd geconfronteerd. In elk geval kan een dergelijke keuze niet als kennelijk ongeschikt worden aangemerkt.

259. In dit verband wordt de stellen, die tekenend is voor het verzet van sommige lidstaten tegen het bestreden besluit, dat het door dit besluit nagestreefde doel uitsluitend had moeten worden verwezenlijkt met verplichtingen ten aanzien van het aantal op te vangen verzoekers die de lidstaten vrijwillig waren aangegaan, door de feiten weerlegd. De totstandkomingsgeschiedenis van het bestreden besluit toont namelijk aan dat juist vanwege het gebrek aan consensus tussen alle lidstaten over een vrijwillige onderlinge verdeling van de verzoekers om internationale bescherming is besloten om te kiezen voor een verbindend herplaatsingsmechanisme, dat wil zeggen een mechanisme van cijfermatige en verbindende toewijzingen. Ik ben dienaangaande van mening dat aan de instellingen van de Unie, waaraan zo vaak machteloosheid en stilzitten wordt verweten, vanuit het oogpunt van het evenredigheidsbeginsel niet kan worden verweten dat zij ervoor hebben gekozen om de lidstaten aantallen te herplaatsen verzoekers op te leggen in plaats van eenvoudigweg af te zien van het plan voor een herplaatsingsmechanisme.

260. Ik trek hieruit de conclusie dat de vaststelling van het bestreden besluit in plaats van de toepassing van richtlijn 2001/55 voortvloeit uit een politieke keuze van de drie instellingen die hebben deelgenomen aan de procedure voor vaststelling van het bestreden besluit, en dat mijns inziens geen enkel van de door de Slowaakse Republiek aangevoerde argumenten aannemelijk maakt dat die keuze kennelijk onjuist moet worden geacht vanuit het oogpunt van het evenredigheidsbeginsel.

261. Wat vervolgens het argument betreft dat de vaststelling van het bestreden besluit niet noodzakelijk was gezien de voorafgaande vaststelling van besluit 2015/1523, merk ik op dat de Commissie er in haar voorstel voor een besluit duidelijk op heeft gewezen dat, nadat op 20 juli 2015 binnen de Raad overeenstemming was bereikt over de inhoud van het latere besluit 2015/1523 over de herplaatsing van 40 000 personen vanuit Italië en Griekenland, „de migratiedruk in het centrale en oostelijke Middellandse Zeegebied sterk [is] opgelopen. De stroom migranten en vluchtelingen is gedurende de zomermaanden meer dan verdubbeld, wat de noodzaak van een nieuw noodherplaatsingsmechanisme om de druk op [de Italiaanse Republiek], [de Helleense Republiek] en nu ook Hongarije te verlichten, des te urgenter maakt.”⁷⁴

⁷¹ C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865.

⁷² Punt 93 van dit arrest.

⁷³ Zie in die zin arrest van 21 december 2011, N. S. e.a. (C-411/10 en C-493/10, EU:C:2011:865, punt 93).

⁷⁴ Zie dit voorstel voor een besluit, blz. 2.

262. Die vaststelling dat de migratiedruk verergert en de vaststelling van een aanvullend herplaatsingsmechanisme noodzakelijk maakt, wordt uitgedrukt in overweging 12 van het bestreden besluit, die als volgt luidt: „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 [de Italiaanse Republiek] en [de Helleense Republiek] gerechtvaardigd.” Deze vaststelling wordt gestaafd door de cijfermatige gegevens die in overweging 13 van het bestreden besluit staan vermeld.

263. Terwijl het bij besluit 2015/1523 ingestelde mechanisme van herplaatsing van 40 000 personen op vrijwillige basis – zoals blijkt uit de statistische gegevens in de overwegingen 10, 11 en 21 van dat besluit – het hoofd beoogt te bieden aan de in 2014 en de eerste maanden van 2015 vastgestelde toestroom van migranten, beoogt het verplichte herplaatsingsmechanisme van het bestreden besluit, zoals blijkt uit de statistische gegevens in de overwegingen 12, 13 en 26 van dat besluit, een antwoord te zijn op de druk als gevolg van de toestroom van migranten gedurende de maanden juli en augustus 2015.

264. Dit lijkt mij genoegzaam aan te tonen dat de Raad geen kennelijke beoordelingsfout heeft begaan door te oordelen dat, als antwoord op de plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen op het grondgebied van de Unie in de maanden juli en augustus 2015 en gelet op de meest actuele gegevens waarover hij beschikte, een aanvullende maatregel van herplaatsing van 120 000 personen noodzakelijk was.

265. Wat het argument van de Slowaakse Republiek betreft dat een versterking van de bewaking van de buitengrenzen van de Unie een alternatieve maatregel voor het bestreden besluit zou zijn, kan mijns inziens worden volstaan met erop te wijzen dat een dergelijke – zeker nuttige – maatregel een herplaatsingsmechanisme dat als belangrijkste doel heeft het hoofd te bieden aan een toestroom van onderdanen van derde landen die zich al heeft voorgedaan, niet kan vervangen. Deze maatregel, die de versterking van de bewaking van de buitengrenzen van de Unie beoogt, is derhalve mijns inziens als zodanig niet geschikt om de asieldruk op Italië en Griekenland ten gevolge van de plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen die zich in de zomer van 2015 heeft voorgedaan, te verlichten. Die maatregel moet derhalve worden beschouwd als een maatregel ter aanvulling en niet ter vervanging van het bestreden besluit.

266. Hetzelfde geldt voor de maatregel om het Italiaanse en het Griekse asielstelsel financiële, materiële, technische en personele bijstand te verstrekken.

267. Wat dit punt betreft, wijst de Raad erop – zonder te zijn tegengesproken – dat de Unie vanaf het begin van de migratiecrisis financiële steun heeft verstrekt en hij noemt dit verband een bedrag van 9,2 miljard EUR in 2015 en 2016. Bovendien voorziet artikel 10 van het bestreden besluit zelf in financiële steun voor elke persoon die overeenkomstig dit besluit wordt herplaatst.

268. Bovendien maken de verschillende voortgangsverslagen van de Commissie melding van operationele steunmaatregelen waarbij agentschappen zoals het EASO alsook lidstaten betrokken zijn.⁷⁵ Overigens staat in overweging 15 van het bestreden besluit te lezen dat „[t]ot dusver [...] in het kader van het migratie- en asielbeleid veel maatregelen ter ondersteuning van [de Italiaanse Republiek] en [de Helleense Republiek] [zijn] getroffen, waaronder substantiële noodhulp en operationele steun via het EASO”.

⁷⁵ Zie met name het elfde verslag van de Commissie over herplaatsing en hervestiging, op. cit., dat het laatste verslag is dat ik bij het redigeren van deze conclusie ter beschikking heb.

269. Hoe nuttig die verschillende steunmaatregelen ook zijn, de instellingen van de Unie konden mijns inziens – zonder afbreuk te doen aan het nut ervan – op goede gronden het standpunt innemen dat deze niet volstonden als antwoord op de noodsituatie die [de Italiaanse Republiek] en [de Helleense Republiek] vanaf de zomer van 2015 het hoofd moesten bieden.⁷⁶

270. Wat tot slot het argument betreft inzake de excessieve administratieve en financiële lasten die het bestreden besluit voor de lidstaten meebrengt, toont de Slowaakse Republiek niet aan dat de alternatieve maatregelen die zij voorstelt, minder kosten met zich zouden brengen dan een tijdelijk herplaatsingsmechanisme.

271. Gelet op het voorgaande moeten de argumenten die de Slowaakse Republiek heeft aangevoerd om de noodzaak van het bestreden besluit in twijfel te trekken, mijns inziens dus alle worden afgewezen.

272. Thans dienen de argumenten te worden onderzocht die Hongarije heeft aangevoerd om de noodzaak van het bestreden besluit ter discussie te stellen.

2) Argumenten van Hongarije

273. Hongarije, ondersteund door de Republiek Polen, stelt in de eerste plaats dat, aangezien het niet meer tot de lidstaten behoort die profijt trekken van het herplaatsingsmechanisme, hetgeen wel het geval was in het aanvankelijk voorstel van de Commissie, het niet gerechtvaardigd is dat het bestreden besluit voorziet in de herplaatsing van 120 000 verzoekers, en dat dit besluit daarom strijdig is met het evenredigheidsbeginsel. De vaststelling van dit totale aantal van 120 000 verzoekers gaat volgens hem namelijk verder dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van het door het bestreden besluit nagestreefde doel, aangezien hierin een aantal van 54 000 verzoekers is opgenomen dat volgens het aanvankelijke voorstel van de Commissie vanuit Hongarije moest worden herplaatst. Zo valt volgens Hongarije niet te verklaren waarom een zo hoog aantal verzoekers, dat was vastgesteld op basis van een herplaatsingsmechanisme ten gunste van drie lidstaten, nog noodzakelijk is nu het aantal begunstigde lidstaten is teruggebracht van drie naar twee.

274. Hongarije betoogt voorts dat de verdeling van de 54 000 verzoekers die aanvankelijk vanuit Hongarije zouden worden herplaatst, hypothetisch en onzeker is geworden, aangezien het bestreden besluit bepaalt dat hierover tegen de achtergrond van latere ontwikkelingen een definitief besluit wordt genomen.

275. Wat deze argumenten betreft, zij opgemerkt dat – zoals blijkt uit overweging 26 van het bestreden besluit – de Raad 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, heeft geoordeeld dat, ondanks de keuze van Hongarije om geen deel meer uit te maken van de lidstaten die profijt hebben van het tijdelijke herplaatsingsmechanisme, in totaal 120 000 verzoekers die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, vanuit Italië en Griekenland moesten worden herplaatst.

276. In die overweging staat ook te lezen dat dit aantal „ongeveer 43 % [is] 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”. Ter terechtzitting heeft de Raad verklaard dat de vermelding van dit percentage op een technische vergissing berustte en dat het moest worden vervangen door 78 %.

⁷⁶ In haar voorstel voor een besluit heeft de Commissie vastgesteld dat de verschillende financiële en operationele maatregelen die zij tot dan toe had genomen om het asielstelsel van Italië, Griekenland en Hongarije te ondersteunen, onvoldoende waren gebleken om de crisis in deze lidstaten aan te pakken. Zij heeft dan ook geoordeeld dat, aangezien de situatie ten gevolge van de toestroom van onderdanen uit derde landen in die lidstaten dringend en ernstig was, de keuze voor een intensiever optreden door de Unie als reactie op dat fenomeen niet verder ging dan nodig was voor de verwezenlijking van het doel, de situatie doeltreffend aan te pakken (blz. 9).

277. Bij de vaststelling van dit aantal moest de Raad twee eisen met elkaar verzoenen: enerzijds moest het aantal voldoende hoog zijn om de asieldruk op Italië en Griekenland daadwerkelijk te verlichten en anderzijds mocht het aantal niet zo hoog zijn dat het een te zware last voor de lidstaten van herplaatsing zou betekenen.

278. Ik vind in het betoog van Hongarije niets dat erop wijst dat de Raad door deze handelwijze zijn beoordelingsmarge kennelijk zou hebben overschreden. Integendeel, ik ben van mening dat de Raad – gezien de gegevens over het aantal irreguliere aankomsten waarover hij bij de vaststelling van het bestreden besluit beschikte, en in aanmerking genomen dat er destijds goede redenen waren om aan te nemen dat de migratiecrisis na de vaststelling van dit besluit zou voortduren – het aantal verzoekers dat moest worden herplaatst op een redelijk niveau heeft vastgesteld. Dat dit aantal tot op heden bij lange na niet is bereikt, doet hier – zoals ik al eerder heb opgemerkt – niets aan af.

279. Wat het aantal van 54 000 verzoekers betreft die aanvankelijk vanuit Hongarije zouden worden herplaatst, bepaalt artikel 4, lid 1, onder c), van het bestreden besluit dat dezen „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”.

280. In dit verband licht de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen toe dat, na de weigering van die lidstaat om deel uit te maken van de lidstaten die profijt hebben van de herplaatsing, is besloten in artikel 4, lid 2, van het bestreden besluit een „standaardregel” in te lassen volgens welke die 54 000 verzoekers vanaf 26 september 2016 vanuit Italië en Griekenland naar de andere lidstaten zouden worden herplaatst, en in artikel 4, lid 3, van het bestreden besluit flexibiliteit in te bouwen die het mogelijk maakt dit mechanisme van herplaatsing van die 54 000 personen aan te passen indien de ontwikkeling van de situatie ter plaatse dit rechtvaardigt of indien een andere lidstaat wordt geconfronteerd met een noodsituatie ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen vanwege een sterke verschuiving van de migratiestromen.

281. Ik ben niet alleen van mening dat de Raad, door op die manier te voorzien in een reservequotum van 54 000 verzoekers dat zou worden herplaatst onder in het bestreden besluit precies omschreven voorwaarden, niet onevenredig heeft gehandeld, maar tevens dat de Raad ten volle heeft rekening gehouden met de noodzaak het tijdelijke herplaatsingsmechanisme aan te passen aan de ontwikkeling van de situatie.

282. In dit verband dient eraan te worden herinnerd dat het Hof al heeft benadrukt dat de instellingen van de Unie erop dienen toe te zien dat de regeling aan de nieuwe gegevens wordt aangepast.⁷⁷ Precies die noodzaak om zijn regel indien nodig aan te passen heeft de Raad in het bestreden besluit vastgelegd, in het bijzonder in artikel 1, lid 2, en artikel 4, lid 3, ervan.

283. Door te voorzien in een reservequotum van 54 000 verzoekers, dat naargelang van de omstandigheden op verschillende wijzen kan worden ingezet, heeft de Raad vanaf het moment van de vaststelling van het bestreden besluit dat gebod tot aanpassing bijzonder adequaat, gezien de hoge mate van onzekerheid die kenmerkend is voor de ontwikkeling van migratiestromen, in aanmerking genomen. Zoals de Raad terecht preciseert, is een dergelijke flexibele oplossing verantwoord vanwege het zeer dynamische karakter van de migratiestromen en maakt zij het mogelijk de inhoud van het bestreden besluit om redenen van solidariteit, effectiviteit en evenredigheid aan de omstandigheden aan te passen. Derhalve kan niet worden geoordeeld dat de Raad door aldus te handelen verder is gegaan dan noodzakelijk was voor het verwezenlijken van het door het bestreden besluit nagestreefde doel.

⁷⁷ Zie in die zin met name arrest van 9 juni 2016, *Pesce e.a.* (C-78/16 en C-79/16, EU:C:2016:428, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

284. Ten slotte wijs ik erop dat het reservequotum van 54 000 verzoekers uiteindelijk overeenkomstig dat aanpassingsgebod is gebruikt voor het hervestigingsprogramma dat de Unie en Turkije op 18 maart 2016 zijn overeengekomen.⁷⁸

285. In de tweede plaats betoogt Hongarije subsidiair – voor het geval dat het Hof geen enkel middel tot nietigverklaring gegrond zou verklaren – dat het bestreden besluit toch onrechtmatig is voor zover het specifiek op Hongarije betrekking heeft, aangezien het jegens deze lidstaat in strijd is met artikel 78, lid 3, VWEU en met het evenredigheidsbeginsel.

286. Uit de uitleg die Hongarije ter ondersteuning van dit tiende middel heeft verstrekt, blijkt dat het de Raad verwijt dat hij Hongarije in het bestreden besluit heeft opgenomen in de lijst van lidstaten van herplaatsing, terwijl het volgens hem toch geen twijfel lijdt dat Hongarije zowel in de periode voorafgaand aan de vaststelling van het bestreden besluit als ten tijde van de vaststelling van dat besluit gebukt ging onder een bijzonder zware migratiedruk. Hongarije is van mening dat het besluit hem in die omstandigheden een onevenredig zware last oplegt door voor hem net als voor de andere lidstaten een verplicht quotum aan herplaatsingen vast te stellen.

287. Hongarije betoogt dat, als het doel van artikel 78, lid 3, VWEU is, bijstand te verlenen aan lidstaten die zich wat de migratiedruk betreft in een noodsituatie bevinden, het strijdig met die doelstelling is om een lidstaat die zich daadwerkelijk in een dergelijke situatie bevindt, nog een extra last op te leggen.

288. Het komt erop neer dat Hongarije bekritiseert dat zijn weigering om te worden opgenomen onder de lidstaten die profijt hebben van het tijdelijke herplaatsingsmechanisme, automatisch tot gevolg heeft gehad dat het is opgenomen onder de lidstaten die door het bestreden besluit worden ingeschakeld, dat wil zeggen onder de lidstaten van herplaatsing.

289. Hongarije geeft voor zijn weigering om deel uit te maken van de lidstaten die profiteren van het door het bestreden besluit ingestelde tijdelijke herplaatsingsmechanisme, de volgende verklaring. In de eerste plaats wijst het de gedachte af te worden aangemerkt als „lidstaat in de frontlinie”. Hongarije verduidelijkt dat de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek door hun geografische ligging lidstaten zijn waar verzoekers om internationale bescherming de Europese Unie binnenkomen, terwijl Hongarije – gezien de migratieroutes en de geografische situatie – door dergelijke verzoekers alleen via Griekenland kan worden bereikt. Door Hongarije als „lidstaat in de frontlinie” aan te merken, zou voorbijgaan aan die realiteit en zou worden gesuggereerd dat Hongarije als de verantwoordelijke lidstaat voor de behandeling van de asielaanvraag kan worden beschouwd, hetgeen volgens hem niet kan worden aanvaard. In de tweede plaats wijst Hongarije erop dat het duidelijk te kennen heeft gegeven, het niet eens te zijn met een herplaatsing van verzoekers op basis van quota, omdat met dit instrument, zeker in de vorm van verplichte quota per lidstaat, die in strijd is met de conclusies van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015, volgens hem niet adequaat op de migratiecrisis kan worden gereageerd. Hongarije preciseert dat het evenmin kon instemmen met het plan om verzoekers vanuit zijn grondgebied te herplaatsen, omdat dit in strijd met zijn principiële standpunt zou zijn geweest. Dit alles mag volgens Hongarije echter niet in die zin worden uitgelegd dat het zelf niet met de gevolgen van de migratiecrisis wordt geconfronteerd en dat het zelf niet in een noodsituatie verkeert.

290. Hongarije voert aan dat het, door ervan af te zien dat verzoekers om internationale bescherming vanuit zijn grondgebied worden herplaatst, volgens zijn eigen bewoordingen „zijn aandeel in de gemeenschappelijke last” op zich had genomen. Bijgevolg is Hongarije van mening dat het niet in strijd met het solidariteitsbeginsel handelt en dat het deel blijft uitmaken van de lidstaten die de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek ondersteunen, ook al doet het dit vanwege zijn eigen situatie – het bevindt zichzelf in een noodsituatie – op een andere manier dan de andere lidstaten.

⁷⁸ Zie besluit 2016/1754 waarbij een lid 3 bis is ingevoegd in artikel 4 van het bestreden besluit.

291. Uit het verzoekschrift van Hongarije, uit diens memorie van repliek en diens memorie van antwoord op de memories in interventie blijkt dat het dit tiende middel subsidiair aanvoert tot staving van zijn – eveneens subsidiaire – vordering tot nietigverklaring van het bestreden besluit „voor zover het betrekking heeft op Hongarije”.

292. Ik vat vordering aldus op dat hiermee een gedeeltelijke nietigverklaring van het bestreden besluit wordt beoogd. Hongarije probeert op deze wijze niet langer tot de lidstaten van herplaatsing te behoren door nietigverklaring te vorderen van de bepaling van het bestreden besluit waarin het aantal migranten wordt vastgesteld dat naar Hongarije moet worden herplaatst.

293. Een dergelijke vordering is mijns inziens niet-ontvankelijk.

294. Volgens vaste rechtspraak is de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling van de Unie alleen mogelijk wanneer de elementen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, kunnen worden gescheiden van de rest van de handeling.⁷⁹ Het Hof heeft bij herhaling geoordeeld dat aan dit vereiste van scheidbaarheid niet is voldaan wanneer de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling tot gevolg heeft dat de kern van die handeling wordt gewijzigd.⁸⁰

295. De door Hongarije subsidiair gevorderde gedeeltelijke nietigverklaring heeft in feite betrekking op twee getallen in de bijlagen van het bestreden besluit die specifiek deze lidstaat betreffen. Het schrappen van die getallen zou echter de nietigverklaring van die bijlagen in hun geheel met zich brengen, aangezien de aantallen voor de andere lidstaten opnieuw zouden moeten worden berekend om het aantal van 120 000 herplaatsingen intact te laten. Op die manier zou afbreuk worden gedaan aan een wezenlijk onderdeel van het bestreden besluit, namelijk de verplichte toewijzing van quota per lidstaat die concreet invulling geeft aan het in artikel 80 VWEU neergelegde beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten.

296. Zoals met name blijkt uit de overwegingen 2, 16, 26 en 30 van het bestreden besluit, waarin aan voornoemd beginsel wordt herinnerd, vormt het voornemen de verzoekers om internationale bescherming die Italië en Griekenland zijn binnengekomen te verdelen over alle andere lidstaten, bovendien een wezenlijk onderdeel van het bestreden besluit. De beperking van het territoriale toepassingsgebied van het bestreden besluit als gevolg van een gedeeltelijke nietigverklaring van dit besluit zou dit besluit derhalve in het hart raken. Hieruit leid ik af dat het onderdeel waarvan Hongarije de nietigverklaring vordert, niet kan worden gescheiden van het bestreden besluit, aangezien het schrappen ervan de kern van het bestreden besluit zou wijzigen.

297. Uit het voorgaande vloeit voort dat de bestreden bepalingen, die de in de bijlagen I en II van het bestreden besluit aan Hongarije toegewezen quota uit Italië en uit Griekenland bevatten, niet kunnen worden gescheiden van de rest van het bestreden besluit. Daaruit volgt dat de door Hongarije geformuleerde vordering tot gedeeltelijke nietigverklaring van dit besluit, waar het tiende middel van Hongarije mee samenhangt, mijns inziens niet-ontvankelijk dient te worden verklaard.

298. Indien het tiende middel van Hongarije aldus moet worden begrepen dat het meer in het algemeen de nietigverklaring van het bestreden besluit in zijn geheel beoogt, op grond dat de niet-inaanmerkingneming van de bijzondere situatie van die lidstaat als zodanig een schending van het evenredigheidsbeginsel vormt die het besluit in zijn geheel aantast, moet een dergelijk middel mijns inziens in elk geval worden afgewezen.

⁷⁹ Zie met name arrest van 30 maart 2006, Spanje/Raad (C-36/04, EU:C:2006:209, punt 9 en aldaar aangehaalde rechtspraak, alsook punt 12).

⁸⁰ Zie met name arrest van 30 maart 2006, Spanje/Raad (C-36/04, EU:C:2006:209, punt 13 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

299. Om preciezer te zijn ben ik van mening dat, zelfs indien Hongarije zich – zoals het betoogt – ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit in een noodsituatie ten gevolge van een voortdurende migratiedruk bevond⁸¹, daaruit mijns inziens niet volgt dat de toewijzing van quota vanuit Italië en Griekenland in Hongarije te herplaatsen verzoekers strijdig is met het evenredigheidsbeginsel.

300. Allereerst zij er immers eraan herinnerd dat het feit dat Hongarije geen deel meer uitmaakt van de lidstaten die profijt hebben van het tijdelijke herplaatsingsmechanisme, uitsluitend een gevolg is van de dienovereenkomstige weigering van die lidstaat. Ik wijs erop dat de instellingen van de Unie, ongeacht de redenen van die weigering, slechts akte hebben kunnen nemen van die weigering.

301. Zoals het Groothertogdom Luxemburg, zakelijk weergegeven, opmerkt, moest ervan worden uitgegaan dat Hongarije, daar het uitdrukkelijk had verzocht om niet meer tot de door het tijdelijke herplaatsingsmechanisme begunstigde lidstaten te worden gerekend, overeenkomstig het solidariteitsbeginsel deel uit ging maken van de lidstaten van herplaatsing.

302. Voorts blijkt uit de rechtspraak dat het feit alleen dat een handeling van de Unie een lidstaat meer kan raken dan andere, geen schending van het evenredigheidsbeginsel kan vormen wanneer is voldaan aan de voorwaarden die het Hof heeft gesteld voor het onderzoek of dit beginsel is geëerbiedigd.⁸²

303. Ik wijs er in dit verband op dat het bestreden besluit gevolgen heeft in alle lidstaten en veronderstelt dat er tussen de verschillende betrokken belangen een evenwicht wordt gewaarborgd, rekening houdend met de doelstelling die het nastreeft. Bijgevolg kan niet worden geoordeeld dat het in strijd met het evenredigheidsbeginsel is om bij het streven naar een dergelijk evenwicht niet zozeer de specifieke situatie van één enkele lidstaat, maar die van alle lidstaten van de Unie in aanmerking te nemen.⁸³ Dit geldt temeer wanneer men het in artikel 80 VWEU neergelegde beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten in aanmerking neemt, waaruit volgt dat de lasten die voortvloeien uit voorlopige, op grond van artikel 78, lid 3, VWEU vastgestelde maatregelen ten gunste van een of meer lidstaten die zich als gevolg van migratie in een noodsituatie bevinden, over alle lidstaten moeten worden verdeeld.

304. Overigens is het bestreden besluit veel genuanceerder dan Hongarije doet voorkomen. Dit besluit beperkt zich niet tot een zwart-wit-tegenstelling tussen enerzijds de lidstaten die profijt hebben van het tijdelijke herplaatsingsmechanisme, en anderzijds de lidstaten die personen ter herplaatsing krijgen toegewezen.

305. Het bestreden besluit bevat immers aanpassingsmechanismen waarmee het kan worden afgestemd op de ontwikkeling van de migratiestromen en zodoende rekening kan houden met de bijzondere situatie waarmee bepaalde lidstaten kunnen worden geconfronteerd ten gevolge van een veranderlijke migratiedruk.

⁸¹ De Raad betwist dat ten tijde van de vaststelling van het bestreden besluit in Hongarije sprake was van een noodsituatie. Hij is van mening dat de situatie in de loop van de zomer van 2015 als gevolg van door Hongarije eenzijdig genomen maatregelen, met name de op 14 september 2015 voltooide aanleg van een hek langs de grens met de Republiek Servië en het beleid van Hongarije om migranten naar andere lidstaten, in het bijzonder naar Duitsland, door te laten, is veranderd. Volgens hem hebben die maatregelen een eind gemaakt aan de binnenkomst van migranten in Hongarije, terwijl de migranten die er wel in waren geslaagd het land binnen te komen, het snel moesten verlaten. Om aan te tonen dat het zich in een noodsituatie bevond, wijst Hongarije er met name op dat de Hongaarse politie tussen 15 september en 31 december 2015 190 461 illegale migranten heeft gearresteerd, waarvan 31 769 tussen 15 en 22 september 2015. Hongarije merkt op dat het „een enorme migratiedruk” ondervond die werd gekenmerkt door de volgende omstandigheden: tot en met 15 september 2015 vonden volgens hem 201 126 illegale grensoverschrijdingen plaats. Op 31 december 2015 zou dit aantal zijn opgelopen tot 391 384. In de tweede helft van de maand september zou op sommige dagen sprake zijn geweest van 10 000 illegale overschrijdingen van de grens met Kroatië. Voorts merkt Hongarije op dat in de loop van 2015 177 135 verzoeken om internationale bescherming bij zijn bevoegde asielautoriteit zijn ingediend.

⁸² Zie in die zin arrest van 4 mei 2016, Polen/Parlement en Raad (C-358/14, EU:C:2016:323, punt 103).

⁸³ Zie naar analogie arrest van 4 mei 2016, Polen/Parlement en Raad (C-358/14, EU:C:2016:323, punt 103 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

306. Ik herinner eraan dat artikel 1, lid 2, tweede alinea, en artikel 4, lid 3, eerste alinea, van het bestreden besluit bepalen dat de Commissie bij de Raad voorstellen kan indienen als zij van mening is dat een aanpassing van het herplaatsingsmechanisme gerechtvaardigd is vanwege de ontwikkeling van de situatie ter plaatse of vanwege 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. Op grond artikel 4, lid 3, tweede alinea, van het bestreden besluit 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, van het bestreden besluit.

307. Bovendien voorziet artikel 4, lid 5, van dit besluit in de mogelijkheid van tijdelijke opschorting van de herplaatsing van verzoekers voor lidstaten die een kennisgeving in die zin aan de Raad en de Commissie doen toekomen.

308. Bovendien biedt artikel 9 van het bestreden besluit de Raad de mogelijkheid voorlopige maatregelen op grond van artikel 78, lid 3, VWEU vast te stellen indien aan de voorwaarden van die bepaling is voldaan. Het bepaalt dat dergelijke maatregelen in voorkomend geval opschorting van de deelname aan de herplaatsing als bepaald in dit besluit kan inhouden voor de lidstaat die met een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen wordt geconfronteerd.

309. Ik vestig er de aandacht op dat de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden deze aanpassingsmechanismen hebben ingeroepen.⁸⁴

310. Hongarije heeft daarentegen geen van die mechanismen ingeroepen, hetgeen toch niet lijkt te sporen met zijn betoog waarmee het zich volledig tegen zijn hoedanigheid van lidstaat van herplaatsing verzet.

311. Het bestaan van aanpassingsmechanismen in het bestreden besluit toont aan dat, anders dan Hongarije stelt, er geen sprake is van een zwart-wit-tegenstelling. Door te voorzien in die mechanismen, waarvan de Republiek Oostenrijk en het Koninkrijk Zweden gebruik hebben gemaakt, is de Raad erin geslaagd om het solidariteitsbeginsel in overeenstemming te brengen met de bijzondere behoeften die bepaalde lidstaten kunnen hebben naargelang van de ontwikkeling van de migratiestromen. Dit sluit mijns inziens perfect aan bij artikel 80 VWEU dat – bij een aandachtige lezing – een „billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten”⁸⁵ verlangt.

312. Het bestaan van dergelijke aanpassingsmechanismen in het bestreden besluit bevestigt dus alleen maar mijn vaststelling dat dit besluit door de toewijzing aan Hongarije van quota van te herplaatsen verzoekers uit Italië en Griekenland het evenredigheidsbeginsel niet heeft geschonden.

⁸⁴ Zie met betrekking tot het Koninkrijk Zweden 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 (EU) 2015/1523 en artikel 9 van besluit (EU) 2015/1601 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland (PB 2016, L 157, blz. 23). Artikel 2 van dat besluit bepaalt dat de verplichtingen van het Koninkrijk Zweden als lidstaat van herplaatsing op grond van besluit (EU) 2015/1523 en van het bestreden besluit worden opgeschort tot en met 16 juni 2017. Zie voor de Republiek Oostenrijk 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 besluit (EU) 2015/1601 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland (PB 2016, L 74, blz. 36). Artikel 1 van dit besluit bepaalt dat de herplaatsing naar Oostenrijk van 1 065 van de op grond van het bestreden besluit aan Oostenrijk toegewezen verzoekers, wordt opgeschort tot 11 maart 2017.

⁸⁵ Cursivering van mij.

313. Bovendien wijs ik erop dat niet wordt betwist dat de in de bijlagen van het bestreden besluit genoemde toewijzingen zijn vastgesteld op basis van een verdeelsleutel die in overweging 25 van het voorstel van de Commissie voor een besluit is uitgewerkt. Om te waarborgen dat er sprake is van een billijke verdeling van de verantwoordelijkheid, houdt die verdeelsleutel rekening met het aantal inwoners, het totale bruto binnenlands product, het gemiddelde aantal asielverzoeken per miljoen inwoners in de periode 2010-2014 en het werkloosheidscijfer. Aan de hand daarvan draagt de verdeelsleutel derhalve bij aan de evenredigheid van het bestreden besluit.

314. Gelet op het voorgaande dienen de argumenten die Hongarije aanvoert om de noodzakelijkheid van het bestreden besluit te betwisten, mijns inziens dus te worden afgewezen.

315. Tot slot dient te worden ingegaan op het argument dat de Republiek Polen heeft aangevoerd ter ondersteuning van de middelen strekkende tot vaststelling van de onevenredigheid van het bestreden besluit, namelijk dat dit besluit in strijd met het bepaalde in artikel 72 VWEU afbreuk doet aan de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid. Deze lidstaat herinnert er in dit verband aan dat het evenredigheidsbeginsel vereist dat de door handelingen van de Unie veroorzaakte nadelen niet onevenredig zijn aan de met die handelingen nagestreefde doelen.⁸⁶ Het bestreden besluit voorziet volgens haar niet in voldoende mechanismen om de lidstaten in staat te stellen te controleren of de verzoekers geen veiligheidsgevaar vormen.

316. Ik ben evenwel van mening dat het bestreden besluit, doordat het voorziet in een geordend en gecontroleerd mechanisme van herplaatsing van verzoekers om internationale bescherming, ten volle rekening houdt met het vereiste van bescherming van de nationale veiligheid en van de openbare orde van de lidstaten. Dit vereiste wordt ook in acht genomen bij de „nauwe administratieve samenwerking tussen de lidstaten”⁸⁷ waarmee de uitvoering van het bestreden besluit gepaard moet gaan. Ik wijs er in dit verband op dat in overweging 32 van dit besluit staat te lezen dat „[t]ijdens de gehele herplaatsingsprocedure, totdat de overbrenging van de verzoeker is voltooid, [...] rekening [dient] te worden gehouden met de nationale veiligheid en de openbare orde. Met volledige inachtneming van de grondrechten van de verzoeker [...] 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.” Volgens dezelfde logica getuigt de beschrijving van de herplaatsingsprocedure in artikel 5 van het bestreden besluit van de bezorgdheid van de instellingen van de Unie dat rekening wordt gehouden met het vereiste van bescherming van de nationale veiligheid en openbare orde van de lidstaten. Zo bepaalt artikel 5, lid 7, van het bestreden besluit – behalve de expliciete opdracht dat verzoekers om internationale bescherming in verband met de herplaatsingsprocedure moeten worden geïdentificeerd en geregistreerd alsook dat vingerafdrukken van hen moeten worden genomen – het volgende: „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 of indien er ernstige redenen zijn om de bepalingen inzake uitsluiting als vastgelegd in de artikelen 12 en 17 van richtlijn 2011/95/EU^[88] toe te passen.”

⁸⁶ 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).

⁸⁷ Zie overweging 31 van het bestreden besluit.

⁸⁸ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB 2011, L 337, blz. 9). Onder de uitsluitingsgronden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus of van subsidiaire bescherming noemt zij het bestaan van ernstige redenen om aan te nemen dat de verzoeker een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft gepleegd, zoals gedefinieerd in de internationale instrumenten waarmee wordt beoogd regelingen te treffen ten aanzien van dergelijke misdrijven, dat hij een ernstig misdrijf heeft gepleegd of dat hij een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt.

317. Derhalve dient dit argument dat de Republiek Polen heeft aangevoerd ter ondersteuning van de middelen strekkende tot vaststelling van de onevenredigheid van het bestreden besluit mijns inziens te worden afgewezen.

318. Uit het voorgaande blijkt dat, aangezien Hongarije noch de Slowaakse Republiek noch de Republiek Polen heeft kunnen aantonen dat het bestreden besluit uit het oogpunt van de doelen die het nastreeft, onevenredig is, de desbetreffende middelen van verzoekers ongegrond dienen te worden verklaard.

2. Achtste middel van Hongarije, ontleend aan schending van de beginselen van rechtszekerheid en van normatieve duidelijkheid alsook van het Verdrag van Genève

319. Hongarije stelt in de eerste plaats dat het bestreden besluit in strijd is met de beginselen van rechtszekerheid en 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.

320. Zo wordt in overweging 35 van het bestreden besluit weliswaar ingegaan op de wettelijke en procedurele waarborgen inzake de herplaatsingsbesluiten, maar zou geen van de normatieve bepalingen ervan dit onderwerp regelen of verwijzen naar de relevante bepalingen van de Dublin III-verordening. Dit levert volgens hem met name een probleem op uit het oogpunt van het recht van verzoekers, in het bijzonder degenen die niet worden aangewezen om te worden herplaatst, op een rechtsmiddel.

321. Het bestreden besluit bevat volgens hem evenmin duidelijke criteria voor de selectie van de verzoekers die voor herplaatsing in aanmerking komen. De manier waarop de autoriteiten van de begunstigde lidstaten moeten beslissen over de overdracht van verzoekers naar een lidstaat van herplaatsing, maakt het volgens hem voor die verzoekers buitengewoon moeilijk 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. Het ontbreken van objectieve criteria voor de selectie van de verzoekers die worden herplaatst, is volgens hem in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en leidt tot willekeur bij de selectie, hetgeen een inbreuk op de grondrechten van de verzoekers oplevert.

322. Bovendien definieert het bestreden besluit volgens hem niet adequaat de status van de verzoekers in de lidstaat van herplaatsing en waarborgt het niet dat de verzoekers gedurende de periode van de behandeling van hun verzoek daadwerkelijk in die lidstaat blijven. Wat de zogenoemde „secundaire” stromen betreft, volstaat artikel 6, lid 5, van het bestreden besluit volgens hem niet om ervoor te zorgen dat dit besluit de doelstellingen, te weten de verdeling van de verzoekers tussen de lidstaten, ervan verwezenlijkt indien niet wordt gewaarborgd dat de verzoekers daadwerkelijk in de lidstaten van herplaatsing blijven.

323. In de tweede plaats doet het feit dat verzoekers in voorkomend geval het risico lopen dat zij worden herplaatst naar een lidstaat waarmee zij geen bijzondere binding hebben, volgens hem de vraag rijzen of dit besluit in dit opzicht verenigbaar is met het Verdrag van Genève.

324. Volgens de uitlegging in het handboek van de HCR⁸⁹ moet aan de verzoeker namelijk worden toegestaan om op het grondgebied van de lidstaat waar hij zijn verzoek heeft ingediend, te verblijven totdat de autoriteiten van die lidstaat een besluit op dat verzoek hebben genomen.

⁸⁹ Handboek over procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus uit hoofde van het Verdrag van 1951 en het Protocol van 1967.

325. Dat recht om in die lidstaat te blijven, wordt volgens hem tevens 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.⁹⁰

326. Het bestreden besluit ontnemt de verzoekers volgens hem het recht om in de lidstaat waar zij hun verzoek hebben ingediend, te blijven en maakt hun herplaatsing naar een andere lidstaat mogelijk, zelfs indien er geen duidelijke band tussen de verzoeker en de lidstaat van herplaatsing kan worden aangetoond.

327. Ook al lijkt in de Dublin III-verordening te worden voorbijgegaan aan dit recht van de verzoekers, doordat deze voorziet in de overdracht van verzoekers van de lidstaat waar zij hun aanvraag hebben ingediend naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het verzoek, dit gebeurt volgens hem met inaanmerkingneming van de persoonlijke situatie van verzoekers en uiteindelijk in hun belang.

328. Ik zal in de eerste plaats het bezwaar onderzoeken dat is gebaseerd op schending van de beginselen van rechtszekerheid en van normatieve duidelijkheid.

329. Net als de Raad herinner ik eraan dat het bestreden besluit een noodmaatregel is die past in het kader van het acquis inzake het gemeenschappelijke Europese asielstelsel en slechts op sommige specifieke punten en voorlopig van dat acquis afwijkt. Bijgevolg dient dit besluit met inaanmerkingneming van alle bepalingen van dat acquis te worden uitgelegd en toegepast, zonder dat het noodzakelijk of zelfs wenselijk is in dit besluit alle regels te vermelden die van toepassing zijn op status, rechten en verplichtingen van de herplaatste personen die in hun lidstaat van opvang. Het lijkt mij dat de Raad met name in de overwegingen 23, 24, 35, 36 en 40 van het bestreden besluit voldoende heeft uitgelegd hoe dit besluit te rijmen valt met het bepaalde in wetgevingshandelingen van de Unie op dit gebied.

330. Wat in het bijzonder het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel betreft, blijkt uit de overwegingen 23 en 35 van het bestreden besluit duidelijk dat – wanneer het op dit punt niet in een tijdelijke afwijking voorziet – de juridische en procedurele waarborgen in de Dublin III-verordening van toepassing blijven op verzoekers die binnen de werkingssfeer van dit besluit vallen. Dit geldt ook voor het rechtsmiddel bedoeld in artikel 27, lid 1, van die verordening. In elk geval dient artikel 47 van het Handvest in het kader van de toepassing van het bestreden besluit te worden geëerbiedigd.

331. Wat het eveneens uit het oogpunt van het rechtszekerheidsbeginsel geuite punt van kritiek betreft dat het bestreden besluit geen effectieve regels bevat die ervoor zorgen dat verzoekers om internationale bescherming gedurende de tijd dat hun aanvraag in behandeling is, in de lidstaat van herplaatsing blijven, wijs ik erop dat artikel 6, lid 5, van dit besluit bepaalt dat „[i]ndien 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, [...] hij verplicht [is] onmiddellijk terug te keren” en dat „[d]e lidstaat van herplaatsing [...] die persoon onmiddellijk terug[neemt]”. Bovendien noemen de overwegingen 38 tot en met 41 van dit besluit voldoende duidelijk en precies, welke maatregelen de lidstaten dienen te treffen om secundaire stromen van herplaatste personen te voorkomen.

332. In de tweede plaats ben ik van mening dat Hongarije niet heeft aangetoond in welk opzicht het tijdelijke herplaatsingsmechanisme van het bestreden besluit, voor zover het voorziet in de overdracht van een verzoeker om internationale bescherming voordat een beslissing op diens verzoek is genomen, strijdig zou zijn met het Verdrag van Genève.

⁹⁰ PB 2013, L 180, blz. 60.

333. Allereerst dient te worden benadrukt dat – zoals de Raad opmerkt – noch het Verdrag van Genève noch het Unierecht een verzoeker om internationale bescherming het recht garandeert om zijn land van opvang vrij te kiezen. De Dublin III-verordening voert in het bijzonder een regeling in voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming, die is gebaseerd op een aantal objectieve criteria, waarvan geen enkel verband houdt met de voorkeur van de verzoeker. Uit dat oogpunt verschilt de herplaatsing op grond van het bestreden besluit niet wezenlijk van de regeling in die verordening.

334. Vervolgens ben ik met de Raad van mening dat de in voetnoot 89 van deze conclusie genoemde en door Hongarije aangevoerde passage uit het handboek van de HCR moet worden opgevat als uitdrukking van het beginsel van non-refoulement, dat verbiedt dat een verzoeker om internationale bescherming naar een derde land wordt uitgewezen zolang nog niet op zijn verzoek is beslist. De overdracht in het kader van een herplaatsing van een verzoeker om internationale bescherming van de ene lidstaat naar een andere lidstaat is echter niet in strijd met dit beginsel. Er zij namelijk op gewezen dat de herplaatsing tot doel heeft, de toegang tot de asielprocedures en tot de opvangfaciliteiten te vergemakkelijken teneinde personen die internationale bescherming behoeven, een passende status te verlenen, zoals artikel 78, lid 1, VWEU eist. De Unie heeft het tijdelijke herplaatsingsmechanisme van het bestreden besluit juist ingericht vanwege de onmogelijkheid om ten tijde van de vaststelling ervan een dergelijke status te verlenen aan de personen die er in Italië en Griekenland om verzochten.

335. Zo beperkt het bestreden besluit zich niet, zoals overweging 45 ervan op traditionele wijze verwoordt, tot de eerbiediging van de grondrechten en inachtneming van de beginselen van het Handvest. Dit besluit gaat verder door een actieve rol te spelen op dat gebied. Het draagt namelijk bij aan de bescherming van de grondrechten van verzoekers die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, zoals die grondrechten door het Handvest – en in het bijzonder artikel 18 daarvan – worden gegarandeerd, door hen te herplaatsen naar andere lidstaten dan de Italiaanse Republiek en de Helleense Republiek, die beter in staat zijn hun verzoeken te behandelen.

336. Bovendien wijs ik erop dat, zoals de Raad heeft opgemerkt, voor de toepassing van het gemeenschappelijke Europese asielstelsel het grondgebied van alle lidstaten moet worden gezien als één gemeenschappelijke zone waarbinnen het asielacquis van de Unie uniform wordt toegepast. Hieruit volgt dat overdrachten tussen lidstaten niet over één kam mogen worden geschoren met een uitwijzing naar een land buiten de Unie.

337. Tot slot wijs ik erop dat – zoals de Raad heeft verklaard en anders dan het betoog van Hongarije lijkt te suggereren – met de bijzondere situatie van bij de herplaatsing betrokken personen, met inbegrip van eventuele familiebanden, rekening wordt gehouden, niet alleen bij de toepassing van de criteria van de Dublin III-verordening maar ook op grond van artikel 6, leden 1 en 2, van het bestreden besluit, gelezen in samenhang met overweging 34 daarvan.

338. Zo bepaalt artikel 6, lid 1, van het bestreden besluit het volgende: „Bij de uitvoering van dit besluit staat voor de lidstaten het belang van het kind voorop.” Bovendien verplicht artikel 6, lid 2, van datzelfde besluit de lidstaten erop toe te zien „dat gezinsleden op wie dit besluit van toepassing is, op het grondgebied van dezelfde lidstaat worden herplaatst”.

339. In overweging 34 van het bestreden besluit wordt eraan herinnerd dat „[h]et in de gastsamenleving integreren van verzoekers die duidelijk internationale bescherming nodig hebben [...] de hoeksteen van een naar behoren functionerend gemeenschappelijk Europees asielstelsel [is]”. Daarom wordt in diezelfde overweging met name benadrukt dat „[b]ij de beslissing in welke specifieke lidstaat verzoekers worden herplaatst, [...] rekening [dient] te worden gehouden met de specifieke kwalificaties en kenmerken van de betrokken verzoekers, zoals hun talenkennis en andere individuele indicaties op basis van aangetoonde culturele, sociale of familiebanden, die hun integratie in de lidstaat van herplaatsing zouden kunnen bevorderen”.

340. Uit het voorgaande vloeit voort dat het achtste middel van Hongarije moet worden afgewezen.

341. Aangezien mijns inziens geen enkel van de door de Slowaakse Republiek en Hongarije aangevoerde middelen gegrond is, geef ik het Hof in overweging de door deze twee lidstaten ingestelde beroepen te verwerpen.

IV. Kosten

342. Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Raad verwijzing van de Slowaakse Republiek en Hongarije in de kosten heeft gevorderd en deze twee lidstaten in het ongelijk zijn gesteld, dienen deze in de kosten te worden verwezen.

343. Bovendien dragen 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 als interveniënten overeenkomstig artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie hun eigen kosten.

V. Conclusie

344. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging te oordelen als volgt:

„1) De beroepen van de Slowaakse Republiek en Hongarije worden verworpen.

2) De Slowaakse Republiek en Hongarije worden verwezen in de kosten.

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 Europese Commissie dragen hun eigen kosten.”