



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

2 april 2020*

Inhoud

Toepasselijke bepalingen	5
Internationaal recht	5
Unierecht	5
Richtlijn 2011/95/EU	5
Besluiten 2015/1523 en 2015/1601	6
Voorgeschiedenis van de gedingen en precontentieuze procedures	12
Procedure bij het Hof	14
Beroepen	15
Ontvankelijkheid	15
Excepties van niet-ontvankelijkheid in de zaken C-715/17, C-718/17 en C-719/17, waarmee wordt gesteld dat de beroepen zonder voorwerp zijn en indruisen tegen het doel van de procedure van artikel 258 VWEU	15
– Argumenten van partijen	15
– Beoordeling door het Hof	15
Excepties van niet-ontvankelijkheid in de zaken C-715/17 en C-718/17 met betrekking tot schending van het gelijkheidsbeginsel	18
– Argumenten van partijen	18
– Beoordeling door het Hof	18
Exceptie van niet-ontvankelijkheid in zaak C-718/17 met betrekking tot schending van de rechten van de verdediging tijdens de precontentieuze procedure	20
– Argumenten van partijen	20

* Procestalen: Tsjechisch, Hongaars en Pools.

– Beoordeling door het Hof	21
Exceptie van niet-ontvankelijkheid in zaak C-719/17 met betrekking tot onnauwkeurigheid en gebrek aan samenhang van het verzoekschrift	24
– Argumenten van partijen	24
– Beoordeling door het Hof	24
Ten gronde	26
Hebben de gestelde niet-nakomingen daadwerkelijk plaatsgevonden?	26
Verweermiddelen van de Republiek Polen en Hongarije op basis van artikel 72 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, VEU	27
Argumenten van partijen	27
Beoordeling door het Hof	28
Verweermiddel dat de Tsjechische Republiek baseert op het vermeende slecht functioneren en de zagezegde ondoelmatigheid van het herplaatsingsmechanisme van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 bij de praktische toepassing ervan	33
Argumenten van partijen	34
Beoordeling door het Hof	34
Kosten	37

„Niet-nakoming – Besluiten (EU) 2015/1523 en (EU) 2015/1601 – Artikel 5, leden 2 en 4 tot en met 11, van deze besluiten – Voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek – Noodsituatie ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen op het grondgebied van bepaalde lidstaten – Herplaatsing van die onderdanen op het grondgebied van de andere lidstaten – Herplaatsingsprocedure – Verplichting van de lidstaten om op gezette tijden en ten minste om de drie maanden mee te delen hoeveel aanvragers van internationale bescherming snel op hun grondgebied konden worden herplaatst – Daaropvolgende verplichtingen tot daadwerkelijke herplaatsing – Belangen van de lidstaten inzake nationale veiligheid en openbare orde – Mogelijkheid voor een lidstaat om artikel 72 VWEU in te roepen om bindende handelingen van Unierecht niet uit te voeren”

In de gevoegde zaken C-715/17, C-718/17 en C-719/17,

betreffende beroepen wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op respectievelijk 21 en 22 december 2017,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door Z. Malůšková, A. Stobiecka-Kuik, G. Wils en A. Tokár als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Republiek Polen, vertegenwoordigd door E. Borawska-Kędzierska en B. Majczyna als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door:

Tsjechische Republiek, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vlácil, J. Pavliš en A. Brabcová als gemachtigden,

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér als gemachtigde,

interveniënten (zaak C-715/17),

Europese Commissie, vertegenwoordigd door Z. Malůšková, A. Stobiecka-Kuik, G. Wils en A. Tokár als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en G. Koós als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

Tsjechische Republiek, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vlácil, J. Pavliš en A. Brabcová als gemachtigden,

Republiek Polen, vertegenwoordigd door E. Borawska-Kędzierska en B. Majczyna als gemachtigden,

interveniëntes (zaak C-718/17),

en

Europese Commissie, vertegenwoordigd door Z. Malůšková, A. Stobiecka-Kuik, G. Wils en A. Tokár als gemachtigden,

verzoekster,

tegen

Tsjechische Republiek, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vlácil, J. Pavliš en A. Brabcová als gemachtigden,

verweerster,

ondersteund door:

Hongarije, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér als gemachtigde,

Republiek Polen, vertegenwoordigd door E. Borawska-Kędzierska en B. Majczyna als gemachtigden,
interveniënten (zaak C-719/17),

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal (rapporteur), kamerpresident, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Derde kamer, L. S. Rossi, J. Malenovský en F. Biltgen, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: M. Aleksejev, hoofd van een administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 mei 2019,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 31 oktober 2019,

het navolgende

Arrest

- 1 Met haar beroep in zaak C-715/17 verzoekt de Europese Commissie het Hof vast te stellen dat de Republiek Polen, door niet op gezette tijden en ten minste om de drie maanden een passend aantal aanvragers van internationale bescherming op te geven dat snel op haar grondgebied kon worden herplaatst, sinds 16 maart 2016 de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rustten krachtens artikel 5, lid 2, van besluit (EU) 2015/1523 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) en artikel 5, lid 2, 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 (PB 2015, L 248, blz. 80), en dientengevolge ook de daaropvolgende herplaatsingsverplichtingen niet is nagekomen die op haar rustten krachtens artikel 5, leden 4 tot en met 11, van deze twee besluiten.
- 2 Met haar beroep in zaak C-718/17 verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat Hongarije, door niet op gezette tijden en ten minste om de drie maanden een passend aantal aanvragers van internationale bescherming op te geven dat snel op zijn grondgebied kon worden herplaatst, zijn verplichtingen krachtens artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1601 niet is nagekomen, en dientengevolge ook zijn daaropvolgende herplaatsingsverplichtingen krachtens artikel 5, leden 4 tot en met 11, van dit besluit niet is nagekomen.
- 3 Met haar beroep in zaak C-719/17 verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat de Tsjechische Republiek, door niet op gezette tijden en ten minste om de drie maanden een passend aantal aanvragers van internationale bescherming op te geven dat snel op haar grondgebied kon worden herplaatst, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rustten krachtens artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1523 en artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1601, en dientengevolge ook de daaropvolgende herplaatsingsverplichtingen niet is nagekomen die op haar rustten krachtens artikel 5, leden 4 tot en met 11, van deze twee besluiten.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

- 4 Het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen, ondertekend te Genève op 28 juli 1951 [*United Nations Treaty Series*, deel 189, blz. 150, nr. 2545 (1954)], is in werking getreden op 22 april 1954. Het is aangevuld door het op 31 januari 1967 te New York gesloten Protocol betreffende de status van vluchtelingen, dat in werking is getreden op 4 oktober 1967 (hierna: „Verdrag van Genève”).
- 5 Artikel 1 van het Verdrag van Genève definieert in afdeling A met name het begrip „vluchteling” voor de toepassing van dit verdrag, en bepaalt vervolgens in afdeling F:

„De bepalingen van dit Verdrag zijn niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat:

- a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;
- b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;
- c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.”

Unierecht

Richtlijn 2011/95

- 6 In hoofdstuk III („Voorwaarden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus”) van richtlijn 2011/95/EU 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), is artikel 12 („Uitsluiting”) opgenomen. De leden 2 en 3 van dit artikel luiden als volgt:

„2. Een onderdaan van een derde land of staatloze wordt uitgesloten van de vluchtelingenstatus wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat:

- a) hij 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;
- b) hij buiten het land van toevlucht een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten, dat wil zeggen [vóór] de afgifte van een verblijfstitel op grond van de toekenning van de vluchtelingenstatus; bijzonder wrede handelingen kunnen, zelfs indien zij met een beweerd politiek oogmerk zijn uitgevoerd, als ernstige, niet-politieke misdrijven aangemerkt worden;
- c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties als vervat in de preambule en de artikelen 1 en 2 van het [op 26 juni 1945 te San Francisco ondertekende] Handvest van de Verenigde Naties.

3. Lid 2 is van toepassing op personen die aanzetten tot of anderszins deelnemen aan de daar genoemde misdrijven of daden.”

7 Artikel 17 („Uitsluiting”) van richtlijn 2011/95 is onderdeel van hoofdstuk V („Voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming”) en luidt als volgt:

„1. Een onderdaan van een derde land of staatloze wordt uitgesloten van subsidiaire bescherming wanneer er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat:

- a) hij 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;
- b) hij een ernstig misdrijf heeft gepleegd;
- c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties als vervat in de preambule en de artikelen 1 en 2 van het Handvest van de Verenigde Naties;
- d) hij een gevaar vormt voor de gemeenschap of voor de veiligheid van de lidstaat waar hij zich bevindt.

2. Lid 1 is van toepassing op personen die aanzetten tot of anderszins deelnemen aan de daar genoemde misdrijven of daden.

3. De lidstaten mogen een onderdaan van een derde land of staatloze van subsidiaire bescherming uitsluiten, indien hij, voordat hij tot de betrokken lidstaat werd toegelaten, een of meer andere dan de in lid 1 bedoelde misdrijven heeft gepleegd die strafbaar zouden zijn met gevangenisstraf indien zij in de betrokken lidstaat waren gepleegd, en indien hij zijn land van herkomst alleen heeft verlaten om straffen als gevolg van deze misdrijven te ontlopen.”

Besluiten 2015/1523 en 2015/1601

8 De overwegingen 1, 2, 7, 11, 12, 23, 25, 26, 31 en 32 van besluit 2015/1601 luiden als volgt:

„(1) Overeenkomstig artikel 78, lid 3, [VWEU] kan de Raad, indien een of meer lidstaten ten gevolge van een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen in een noodsituatie terechtkomen, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, voorlopige maatregelen ten gunste van de betrokken lidstaat of lidstaten vaststellen.

(2) Overeenkomstig artikel 80 VWEU dient aan het beleid van de Unie op het gebied van grenscontroles, asiel en immigratie en de uitvoering daarvan het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van verantwoordelijkheid tussen de lidstaten ten grondslag te liggen, en dienen de handelingen van de Unie die op dat gebied worden vastgesteld, passende bepalingen voor de toepassing van dit beginsel te bevatten.

[...]

(7) Tijdens zijn bijeenkomsten van 25 en 26 juni 2015 heeft de Europese Raad onder meer beslist dat drie essentiële aspecten parallel moeten worden ontwikkeld: herplaatsing/hervestiging, terugkeer/overname/re-integratie en samenwerking met de landen van herkomst en doorreis. De Europese Raad kwam met name, gelet op de huidige noodsituatie en de toezegging om de solidariteit en verantwoordelijkheid te versterken, de tijdelijke en uitzonderlijke herplaatsing

overeen, over een periode van twee jaar, van 40 000 personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, van Italië en van Griekenland naar andere lidstaten, waaraan alle lidstaten zouden deelnemen.

[...]

- (11) Op 20 juli 2015 hebben, in het licht van de specifieke situaties van de lidstaten, de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de [Europese] Raad bijeen, bij consensus een resolutie aangenomen over het herplaatsen vanuit Italië en Griekenland van 40 000 personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben. In twee jaar tijd zullen vanuit Italië 24 000 personen worden herplaatst en vanuit Griekenland 16 000 personen. De Raad [van de Europese Unie] heeft op 14 september 2015 besluit [...] 2015/1523 vastgesteld tot instelling van een mechanisme voor de tijdelijke en uitzonderlijke herplaatsing, vanuit Italië en Griekenland naar andere lidstaten, van personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben.
- (12) De afgelopen maanden is de migratiedruk aan de zuidelijke zee- en landbuitengrenzen opnieuw sterk opgelopen, waarbij de migratiestromen verder verschuiven van het centrale naar het oostelijke deel van het Middellandse Zeegebied en naar de Westelijke Balkanroute, als gevolg van het groeiende aantal migranten dat aankomt in of uit Griekenland. Gelet op deze situatie zijn aanvullende voorlopige maatregelen ter verlichting van de asiëdruk in Italië en Griekenland gerechtvaardigd.

[...]

- (23) De maatregelen voor herplaatsing vanuit Italië en vanuit Griekenland waarin dit besluit voorziet, houden een tijdelijke afwijking in van de in artikel 13, lid 1, van [verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB 2013, L 180, blz. 31)] bepaalde regel volgens welke Italië en Griekenland anderszins elk verzoek om internationale bescherming zelf hadden moeten behandelen volgens de in hoofdstuk III van die verordening bepaalde criteria, alsmede een tijdelijke afwijking van de procedurestappen en de termijnen die in de artikelen 21, 22 en 29 van die verordening zijn vastgelegd. De overige bepalingen van verordening [...] nr. 604/2013 [...] blijven van toepassing [...].

[...]

- (25) Beslist moet worden welke criteria zouden gelden om te bepalen welke en hoeveel verzoekers uit Italië en uit Griekenland zouden worden herplaatst, zonder afbreuk te doen aan beslissingen op nationaal niveau inzake asielverzoeken. Er wordt voorzien in een duidelijk en werkbaar systeem, dat uitgaat van een drempelwaarde die overeenstemt met het gemiddelde percentage, op Unieniveau, van de beslissingen tot verlening van internationale bescherming in procedures in eerste aanleg, als door Eurostat gedefinieerd, in verhouding tot het totale aantal beslissingen in eerste aanleg over verzoeken om internationale bescherming in de Unie, op basis van de meest recente beschikbare statistieken. Aan de ene kant zou deze drempelwaarde zoveel mogelijk moeten waarborgen dat alle verzoekers die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, in staat worden gesteld om hun rechten op bescherming snel en volledig uit te oefenen in de lidstaat van herplaatsing. Aan de andere kant zou de drempelwaarde zoveel mogelijk moeten voorkomen dat verzoekers wier verzoek waarschijnlijk negatief zal worden beoordeeld, worden herplaatst in een andere lidstaat en zo hun verblijf in de Unie onterecht kunnen verlengen. In dit besluit moet een drempel van 75 % worden gebruikt, op basis van de meest recente kwartaalgegevens van Eurostat over beslissingen in eerste aanleg.

(26) De voorlopige maatregelen zijn bedoeld om de aanzienlijke asieldruk op Italië en op Griekenland te verlichten, met name door herplaatsing van een significant aantal verzoekers die duidelijk internationale bescherming nodig hebben en die op het grondgebied van Italië en Griekenland zullen zijn aangekomen na de datum waarop dit besluit van toepassing wordt. Op basis van het totale aantal onderdanen van derde landen dat in 2015 op irreguliere wijze in Italië en Griekenland is aangekomen en het aantal van deze personen dat duidelijk internationale bescherming nodig heeft, zouden vanuit Italië en Griekenland in totaal 120 000 verzoekers die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, moeten worden herplaatst. [...]

[...]

(31) Er dient op te worden toegezien dat er een snelle herplaatsingsprocedure wordt ingesteld en dat de uitvoering van de voorlopige maatregelen gepaard gaat met nauwe administratieve samenwerking tussen de lidstaten en met operationele steun van [het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO)].

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

9 De overwegingen 1, 2, 7, 23, 25, 26, 31 en 32 van besluit 2015/1601 waren in wezen identiek aan de overwegingen 1, 2, 6, 18, 20, 21, 25 en 26 van besluit 2015/1523.

10 In artikel 1 van besluit 2015/1601, met het opschrift „Onderwerp”, was in lid 1, in in wezen identieke bewoordingen aan die van artikel 1 van besluit 2015/1523, het volgende bepaald:

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

11 In beide besluiten bepaalde artikel 2, met het opschrift „Definities”, het volgende:

„Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:

[...]

e) ‚herplaatsing’: de overdracht van een verzoeker van het grondgebied van de lidstaat die volgens de criteria van hoofdstuk III van verordening [...] nr. 604/2013 verantwoordelijk is voor de behandeling van diens verzoek om internationale bescherming, naar het grondgebied van de lidstaat van herplaatsing;

f) ‚lidstaat van herplaatsing’: de lidstaat die verantwoordelijk wordt voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming in de zin van verordening [...] nr. 604/2013 van een verzoeker, nadat deze op het grondgebied van die lidstaat is herplaatst.”

- 12 Artikel 3 van besluit 2015/1601, met het opschrift „Toepassingsgebied”, dat inhoudelijk overeenkwam met artikel 3 van besluit 2015/1523, was als volgt geformuleerd:

„1. Herplaatsing in de zin van dit besluit is enkel van toepassing op verzoekers die hun verzoek om internationale bescherming hebben ingediend in Italië of in Griekenland, en voor wie deze staten anders verantwoordelijk zouden zijn geweest volgens de criteria voor het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat, zoals opgenomen in hoofdstuk III van verordening [...] nr. 604/2013.

2. Alleen verzoekers die een nationaliteit hebben waarvoor geldt dat, volgens de meest recente kwartaalgemiddelden die door Eurostat voor de gehele Unie zijn vastgesteld, 75 % of meer van de verzoeken om internationale bescherming als bedoeld in hoofdstuk III van richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad [van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB 2013, L 180, blz. 60)] heeft geleid tot een besluit tot verlening van internationale bescherming in eerste aanleg, worden overeenkomstig dit besluit herplaatst. [...]”

- 13 Volgens artikel 4 van besluit 2015/1523 zouden 40 000 personen die duidelijk internationale bescherming nodig hadden, vanuit Italië en vanuit Griekenland worden herplaatst op het grondgebied van de andere lidstaten waarop dit besluit van toepassing was – Hongarije behoorde daar niet toe. Van deze personen zouden er 24 000 worden herplaatst vanuit Italië en 16 000 vanuit Griekenland.

- 14 Artikel 4 van besluit 2015/1601 luidde als volgt:

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

- a) vanuit Italië worden 15 600 verzoekers herplaatst naar het grondgebied van de andere lidstaten, overeenkomstig de tabel in bijlage I;
- b) vanuit Griekenland worden 50 400 verzoekers herplaatst naar het grondgebied van de andere lidstaten, overeenkomstig de tabel in bijlage II;
- c) 54 000 verzoekers worden herplaatst naar het grondgebied van andere lidstaten in verhouding tot de in de bijlagen I en II vastgelegde aantallen, hetzij overeenkomstig lid 2 van dit artikel, hetzij bij wijziging van dit besluit als bedoeld in artikel 1, lid 2, en in lid 3 van dit artikel.

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

[...]”

- 15 Bij artikel 1 van besluit (EU) 2016/1754 van de Raad van 29 september 2016 (PB 2016, L 268, blz. 82) werd in artikel 4 van besluit 2015/1601 het volgende lid ingevoegd:

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

[...]”

16 De bijlagen I en II bij besluit 2015/1601 bevatten tabellen met, voor de lidstaten waarop dit besluit van toepassing was, waaronder de Republiek Polen, Hongarije en de Tsjechische Republiek, en met uitzondering van de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek, de bindende toewijzingen van aanvragers van internationale bescherming vanuit respectievelijk Italië en Griekenland die herplaatst moesten worden op het grondgebied van elk van deze lidstaten.

17 Artikel 5 van besluit 2015/1601, met het opschrift „Herplaatsingsprocedure”, bepaalde:

„[...]”

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

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

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

5. Herplaatsing van verzoekers van wie op grond van artikel 9 van verordening (EU) nr. 603/2013 [van het Europees Parlement en van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van ‚Eurodac’ voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van verordening (EU) nr. 604/2013 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 en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving, en tot wijziging van verordening (EU) nr. 1077/2011 tot oprichting van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht (PB 2013, L 180, blz. 1)] vingerafdrukken moeten worden genomen, mag uitsluitend worden voorgesteld indien de vingerafdrukken zijn genomen en zijn doorgegeven aan het centraal systeem van Eurodac, overeenkomstig die verordening.

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

7. De lidstaten behouden het recht om de herplaatsing van een verzoeker te weigeren uitsluitend indien er redelijke gronden zijn om hem als een gevaar voor hun nationale veiligheid of openbare orde te beschouwen of indien er ernstige redenen zijn om de bepalingen inzake uitsluiting als vastgelegd in de artikelen 12 en 17 van richtlijn 2011/95/EU toe te passen.

8. Met het oog op de uitvoering van alle aspecten van de in dit artikel beschreven herplaatsingsprocedure kunnen de lidstaten, na alle relevante informatie te hebben uitgewisseld, beslissen verbindingsfunctionarissen naar Italië en naar Griekenland uit te zenden.

9. In overeenstemming met het acquis van de Unie komen de lidstaten hun verplichtingen volledig na. Dienovereenkomstig waarborgen Italië en Griekenland het identificeren, registreren en nemen van vingerafdrukken in verband met de herplaatsingsprocedure. Om ervoor te zorgen dat het proces efficiënt en beheersbaar blijft, worden er naar behoren opvangfaciliteiten georganiseerd en maatregelen getroffen om mensen tijdelijk onderdak te bieden, overeenkomstig het acquis van de Unie, in afwachting van een spoedig besluit over hun situatie. Verzoekers die zich onttrekken aan de herplaatsingsprocedure worden van herplaatsing uitgesloten.

10. De in dit artikel bedoelde herplaatsingsprocedure wordt zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk twee maanden nadat de lidstaat van herplaatsing de in lid 2 bedoelde mededeling heeft gedaan, afgerond, tenzij de goedkeuring door de lidstaat van herplaatsing als bedoeld in lid 4 minder dan twee weken vóór het verstrijken van de genoemde periode van twee maanden plaatsvindt. In dat geval kan de termijn voor het voltooiën van de herplaatsingsprocedure worden verlengd met een periode van maximaal twee weken. Voorts kan die termijn waar passend ook met een periode van vier weken worden verlengd indien Italië en Griekenland aantonen dat de overdracht wordt verhinderd door objectieve praktische belemmeringen.

Wanneer de herplaatsingsprocedure niet binnen deze termijn is afgerond en tenzij Italië en Griekenland met de lidstaat van herplaatsing een redelijke verlenging van de termijn overeenkomen, blijven Italië en Griekenland verantwoordelijk voor de behandeling van het verzoek om internationale bescherming op grond van verordening (EU) nr. 604/2013.

11. Na de herplaatsing van de verzoeker neemt de lidstaat van herplaatsing de vingerafdrukken van de verzoeker en zendt hij deze naar het centraal systeem van Eurodac, overeenkomstig artikel 9 van verordening (EU) nr. 603/2013, en werkt hij de gegevens bij overeenkomstig artikel 10 en, in voorkomend geval, artikel 18 van die verordening.”

- 18 De bewoordingen van artikel 5 van besluit 2015/1523, met het opschrift „Herplaatsingsprocedure”, waren in wezen gelijk aan die van artikel 5 van besluit 2015/1601.
- 19 Besluit 2015/1523 en besluit 2015/1601 bepaalden in artikel 12 met name dat de Commissie halfjaarlijks aan de Raad verslag moest uitbrengen over de uitvoering van deze besluiten.
- 20 De Commissie heeft zich er vervolgens toe verbonden maandelijks verslagen uit te brengen over de uitvoering van de verschillende op Unieniveau genomen maatregelen tot herplaatsing en hervestiging van aanvragers van internationale bescherming, waaronder de maatregelen van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601. Op die basis heeft de Commissie vijftien verslagen over herplaatsing en hervestiging voorgelegd aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad.
- 21 Op 15 november 2017 en 14 maart 2018 heeft de Commissie tevens voortgangsverslagen voorgelegd met in het bijzonder bijgewerkte gegevens over de herplaatsingen die op grond van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 zijn uitgevoerd.
- 22 Uit artikel 13, leden 1 en 2, van besluit 2015/1523 volgt dat dit besluit op 16 september 2015 in werking is getreden en van toepassing was tot en met 17 september 2017. Volgens artikel 13, lid 3, van dit besluit was het van toepassing op personen die tussen 16 september 2015 en 17 september 2017 waren aangekomen op het grondgebied van Italië of Griekenland, alsmede op aanvragers van internationale bescherming die op of na 15 augustus 2015 op het grondgebied van één van die lidstaten waren aangekomen.

23 Overeenkomstig artikel 13, leden 1 en 2, van besluit 2015/1601 is dit besluit op 25 september 2015 in werking getreden en was het van toepassing tot en met 26 september 2017. Artikel 13, lid 3, van dit besluit bepaalde dat het van toepassing was op personen die tussen 25 september 2015 en 26 september 2017 waren aangekomen op het grondgebied van Italië of Griekenland, alsmede op aanvragers van internationale bescherming die op of na 24 maart 2015 op het grondgebied van één van die lidstaten waren aangekomen.

Voorgeschiedenis van de gedingen en precontentieuze procedures

24 Op 16 december 2015 heeft de Republiek Polen overeenkomstig artikel 5, lid 2, van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 meegedeeld dat 100 aanvragers van internationale bescherming snel op haar grondgebied konden worden herplaatst, van wie 65 uit Griekenland en 35 uit Italië. Vervolgens hebben de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek respectievelijk 73 en 36 personen geselecteerd en de Republiek Polen verzocht hen te herplaatsen, die dit verzoek echter niet heeft ingewilligd. Geen enkele aanvrager van internationale bescherming is op grond van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 naar het grondgebied van deze lidstaat herplaatst. Daarna heeft de Republiek Polen geen herplaatsingstoezeggingen meer gedaan.

25 Het staat vast dat Hongarije – dat niet heeft deelgenomen aan de vrijwillige herplaatsing waarin besluit 2015/1523 voorzag – nooit heeft meegedeeld hoeveel aanvragers van internationale bescherming overeenkomstig artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1601 snel op zijn grondgebied konden worden herplaatst en dat derhalve geen enkele aanvrager van internationale bescherming krachtens dit besluit op het grondgebied van deze lidstaat is herplaatst.

26 Op 5 februari en 13 mei 2016 heeft de Tsjechische Republiek overeenkomstig artikel 5, lid 2, van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 meegedeeld dat respectievelijk 30 en 20 aanvragers van internationale bescherming snel op haar grondgebied konden worden herplaatst, van wie 20 en vervolgens nog eens 10 vanuit Griekenland en twee keer 10 vanuit Italië. De Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek hebben respectievelijk 30 en 10 personen geselecteerd en gevraagd om hun herplaatsing in de Tsjechische Republiek. Deze lidstaat heeft erin toegestemd om 15 personen uit Griekenland te herplaatsen. Voor 12 van hen is dat daadwerkelijk gebeurd. De Tsjechische Republiek heeft geen enkele door de Italiaanse Republiek geselecteerde persoon aanvaard en er heeft in Tsjechië geen enkele herplaatsing vanuit Italië plaatsgevonden. In totaal zijn dus 12 aanvragers van internationale bescherming, allen uit Griekenland, krachtens de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 op Tsjechisch grondgebied herplaatst. Sinds 13 mei 2016 heeft de Tsjechische Republiek geen herplaatsingstoezeggingen meer gedaan.

27 Bij brieven van 10 februari 2016 heeft de Commissie de Republiek Polen, Hongarije en de Tsjechische Republiek met name verzocht om ten minste om de drie maanden mee te delen hoeveel aanvragers van internationale bescherming op hun grondgebied konden worden herplaatst en om dergelijke aanvragers op gezette tijden te herplaatsen, teneinde hun wettelijke verplichtingen na te komen.

28 Bij brieven van 5 augustus 2016 heeft de Commissie alle lidstaten herinnerd aan de krachtens de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 op hen rustende herplaatsingsverplichtingen.

29 In een brief van 28 februari 2017, die de Commissie en de voorzitter van de Raad van de Europese Unie gezamenlijk aan de ministers van Binnenlandse Zaken hebben gestuurd, werden de lidstaten die nog niet, of nog niet naar rato van hun toewijzing, tot herplaatsingen waren overgegaan, verzocht om onmiddellijk extra inspanningen te leveren.

30 De Tsjechische Republiek heeft in een brief van 1 maart 2017 uiteengezet dat haar eerste aanbod van 5 februari 2016 om 30 personen te herplaatsen volgens haar voldoende was.

- 31 Op 5 juni 2017 heeft de Tsjechische Republiek bij besluit nr. 439 de tenuitvoerlegging opgeschort van, ten eerste, de verplichtingen die zij tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015 op zich had genomen, en die vervolgens tijdens de bijeenkomst van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten in het kader van de Europese Raad van 20 juli 2015 formeel zijn vastgesteld en haar bij besluit 2015/1523 zijn opgelegd en, ten tweede, haar verplichtingen die voortvloeiden uit besluit 2015/1601 „in het licht van de aanzienlijke verslechtering van de veiligheidssituatie in de Unie [...] en gezien het overduidelijk slechte functioneren van het herplaatsingsstelsel.”
- 32 De Commissie heeft in diverse verslagen aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad over herplaatsing en hervestiging erop aangedrongen dat de lidstaten op gezette tijden zouden meedelen hoeveel aanvragers van internationale bescherming op hun grondgebied konden worden herplaatst overeenkomstig de verplichtingen die krachtens besluit 2015/1523 en/of besluit 2015/1601 op elke lidstaat rustten, en dat zij daadwerkelijk zouden overgaan tot herplaatsingen naar rato van hun verplichtingen en, in het bijzonder, van de toewijzingen zoals opgenomen in de bijlagen I en II bij besluit 2015/1601, en ervoor gewaarschuwd dat anders beroep wegens niet-nakoming tegen hen zou worden ingesteld.
- 33 In haar mededelingen van 18 mei 2016 aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad – Derde verslag over herplaatsing en hervestiging [COM(2016) 360 final]; 15 juni 2016 aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad – Vierde verslag over herplaatsing en hervestiging [COM(2016) 416 final]; 13 juli 2016 aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad – Vijfde verslag over herplaatsing en hervestiging [COM(2016) 480 final]; 28 september 2016 aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad – Zesde verslag over herplaatsing en hervestiging [COM(2016) 636 final]; 9 november 2016 aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad – Zevende verslag over herplaatsing en hervestiging [COM(2016) 720 final], en 8 december 2016 aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad – Achtste verslag over herplaatsing en hervestiging [COM(2016) 791 final], heeft de Commissie uiteengezet dat zij zich het recht voorbehield om gebruik te maken van de haar bij de Verdragen toegekende bevoegdheden indien de betrokken lidstaten niet de maatregelen zouden nemen die nodig waren om te voldoen aan hun herplaatsingsverplichtingen zoals die waren vastgelegd in de besluiten 2015/1523 en 2015/1601.
- 34 In haar mededelingen van 8 februari 2017 aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad – Negende verslag over herplaatsing en hervestiging [COM(2017) 74 final]; 2 maart 2017 aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad – Tiende verslag over herplaatsing en hervestiging [COM(2017) 202 final]; 12 april 2017 aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad – Elfde verslag over herplaatsing en hervestiging [COM(2017) 212 final], en 16 mei 2017 aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad – Twaalfde verslag over herplaatsing en hervestiging [COM(2017) 260 final], heeft de Commissie bovendien specifiek geëist dat de Republiek Polen, Hongarije en de Tsjechische Republiek zouden voldoen aan de herplaatsingsverplichtingen die krachtens besluit 2015/1523 en/of besluit 2015/1601 op hen rustten door aanvragers van internationale bescherming te herplaatsen en herplaatsingstoezeggingen te doen. Zij heeft uiteengezet dat zij zich de mogelijkheid voorbehield tegen deze lidstaten niet-nakomingsprocedures in te leiden indien zij niet zo spoedig mogelijk aan hun verplichtingen zouden voldoen.
- 35 In het twaalfde verslag over herplaatsing en hervestiging heeft de Commissie geëist dat de lidstaten die nog geen enkele aanvrager van internationale bescherming hadden herplaatst of al een jaar lang niet meer hadden meegedeeld hoeveel aanvragers van internationale bescherming vanuit Griekenland en Italië op hun grondgebied konden worden herplaatst, onmiddellijk of uiterlijk binnen een maand tot dergelijke herplaatsingen en toezeggingen zouden overgaan.
- 36 Bij aanmaningsbrieven van 15 juni 2017 (die gericht waren aan Hongarije en de Tsjechische Republiek) en van 16 juni 2017 (die gericht was aan de Republiek Polen) heeft de Commissie tegen deze drie lidstaten op grond van artikel 258, lid 1, VWEU niet-nakomingsprocedures ingeleid. In deze brieven

stelde de Commissie dat deze lidstaten niet hadden voldaan aan de verplichtingen die op grond van artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1523 en/of artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1601 op hen rustten, en dus evenmin aan hun daaropvolgende herplaatsingsverplichtingen uit artikel 5, leden 4 tot en met 11, van besluit 2015/1523 en/of artikel 5, leden 4 tot en met 11, van besluit 2015/1601.

- 37 Omdat de antwoorden van de Republiek Polen, Hongarije en de Tsjechische Republiek op deze aanmaningsbrieven de Commissie niet hadden kunnen overtuigen, heeft zij op 26 juli 2017 aan elk van deze drie lidstaten een met redenen omkleed advies gezonden, waarin zij haar standpunt handhaafde dat de Republiek Polen sinds 16 maart 2016, Hongarije sinds 25 december 2015 en de Tsjechische Republiek sinds 13 augustus 2016, de verplichtingen niet waren nagekomen die op grond van artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1523 en/of artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1601 op hen rustten, en dat deze lidstaten bijgevolg ook de daaropvolgende verplichtingen niet waren nagekomen die op grond van artikel 5, leden 4 tot en met 11, van besluit 2015/1523 en/of artikel 5, leden 4 tot en met 11, van besluit 2015/1601 op hen rustten. Zij verzocht deze drie lidstaten bij die met redenen omklede adviezen om de maatregelen te nemen die nodig waren om binnen vier weken, dat wil zeggen uiterlijk op 23 augustus 2017, aan die verplichtingen te voldoen.
- 38 De Tsjechische Republiek heeft op het aan haar gerichte met redenen omkleed advies gereageerd bij brief van 22 augustus 2017. De Republiek Polen en Hongarije reageerden bij brieven van 23 augustus 2017.
- 39 In haar mededeling van 6 september 2017 aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad – Vijftiende verslag over herplaatsing en hervestiging [COM(2017) 465 final], heeft de Commissie opnieuw vastgesteld dat de Republiek Polen en Hongarije als enige lidstaten geen enkele aanvrager van internationale bescherming hadden herplaatst, dat de Republiek Polen sinds 16 december 2015 geen herplaatsingstoezeggingen meer had gedaan en dat de Tsjechische Republiek sinds 13 mei 2016 geen zodanige toezeggingen meer had gedaan en tevens sinds augustus 2016 niet meer was overgegaan tot herplaatsingen. Zij heeft deze drie lidstaten verzocht om aanstonds herplaatsingstoezeggingen te doen en onmiddellijk over te gaan tot herplaatsingen. Verder heeft zij in deze mededeling verwezen naar het arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad (C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631), en erop gewezen dat het Hof in dat arrest de geldigheid van besluit 2015/1601 heeft bevestigd.
- 40 Bij brieven van 19 september 2017 heeft de Commissie dat arrest onder de aandacht van de Republiek Polen, Hongarije en de Tsjechische Republiek gebracht en herhaald dat de geldigheid van besluit 2015/1601 daarbij was bevestigd. Voorts heeft zij deze drie lidstaten verzocht om zo spoedig mogelijk de maatregelen te treffen die nodig waren om herplaatsingstoezeggingen te kunnen doen en tot herplaatsingen te kunnen overgaan.
- 41 Omdat deze brieven onbeantwoord bleven, heeft de Commissie besloten de onderhavige beroepen in te stellen.

Procedure bij het Hof

- 42 Bij beslissing van de president van het Hof van 8 juni 2018 zijn de Tsjechische Republiek en Hongarije in zaak C-715/17 toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Polen.
- 43 Bij beslissing van de president van het Hof van 12 juni 2018 zijn Hongarije en de Republiek Polen in zaak C-719/17 toegelaten tot interventie aan de zijde van de Tsjechische Republiek.
- 44 Bij beslissing van de president van het Hof van 13 juni 2018 zijn de Tsjechische Republiek en de Republiek Polen in zaak C-718/17 toegelaten tot interventie aan de zijde van Hongarije.

- 45 Partijen en de advocaat-generaal op dit punt gehoord, dienen de zaken wegens verknochtheid te worden gevoegd voor het arrest overeenkomstig artikel 54 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

Beroepen

Ontvankelijkheid

- 46 De drie betreffende lidstaten voeren diverse argumenten aan ter betwisting van de ontvankelijkheid van de tegen hen ingestelde beroepen wegens niet-nakoming.

Excepties van niet-ontvankelijkheid in de zaken C-715/17, C-718/17 en C-719/17, waarmee wordt gesteld dat de beroepen zonder voorwerp zijn en indruisen tegen het doel van de procedure van artikel 258 VWEU

– Argumenten van partijen

- 47 De drie betrokken lidstaten stellen in essentie dat de tegen hen ingestelde beroepen niet-ontvankelijk zijn, want ook al zou het Hof vaststellen dat zij de verplichtingen niet zijn nagekomen die volgen uit besluit 2015/1523 en/of besluit 2015/1601, zoals hun wordt verweten, dan nog kunnen zij deze niet-nakoming onmogelijk verhelpen door te voldoen aan de verplichtingen die hun bij artikel 5, leden 2 en 4 tot en met 11, van deze besluiten zijn opgelegd, aangezien de geldigheidsduur daarvan sinds respectievelijk 17 september en 26 september 2017 definitief is verstreken en de daarbij opgelegde verplichtingen sindsdien dus voorgoed zijn vervallen.
- 48 Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat een krachtens artikel 258 VWEU ingesteld beroep tot doel moet hebben om een niet-nakoming te doen vaststellen met het oog op de beëindiging ervan, en er niet uitsluitend op kan zijn gericht een zuiver declaratoire beslissing te verkrijgen waarbij het bestaan van de niet-nakoming wordt vastgesteld.
- 49 De beroepen zijn derhalve zonder voorwerp en de doelstellingen van de procedure van artikel 258 VWEU kunnen er niet mee worden bereikt.
- 50 Aangaande niet-nakomingen van verplichtingen die voortvloeien uit Uniehandelingen waarvan de geldigheidsduur definitief is verstreken, welke niet-nakomingen niet meer kunnen worden verholpen, kan de Commissie bovendien niet stellen voldoende belang te hebben bij een verzoek aan het Hof om deze niet-nakomingen vast te stellen.
- 51 De Commissie wijst deze argumenten af.

– Beoordeling door het Hof

- 52 In herinnering moet worden gebracht dat het doel van de procedure van artikel 258 VWEU erin bestaat objectief te doen vaststellen dat een lidstaat de verplichtingen niet is nagekomen die het VWEU of een handeling van afgeleid recht hem oplegt en dat met een dergelijke procedure tevens kan worden bepaald of een lidstaat het Unierecht in een concreet geval heeft geschonden (arrest van 27 maart 2019, Commissie/Duitsland, C-620/16, EU:C:2019:256, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 53 In dit verband is één van de doelstellingen van de precontentieuze procedure om de betrokken lidstaat de mogelijkheid te geven om aan zijn Unierechtelijke verplichtingen te voldoen (zie in die zin arrest van 16 september 2015, Commissie/Slowakije, C-433/13, EU:C:2015:602, punten 39 en 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 54 Uit de bewoordingen van artikel 258, tweede alinea, VWEU blijkt dat de Commissie zich tot het Hof kan wenden wanneer de betrokken lidstaat het met redenen omkleed advies niet binnen de daarin gestelde termijn heeft opgevolgd. Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet het bestaan van een niet-nakoming dan ook worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van deze termijn (arrest van 27 maart 2019, Commissie/Duitsland, C-620/16, EU:C:2019:256, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 55 Zoals de drie betrokken lidstaten opmerken, is het juist dat de Commissie volgens vaste rechtspraak van het Hof er in het algemeen belang ambtshalve op dient toe te zien dat de lidstaten het recht van de Unie toepassen, en een eventuele niet-nakoming van de daaruit voortvloeiende verplichtingen met het oog op de beëindiging ervan moet doen vaststellen (zie met name arrest van 7 april 2011, Commissie/Portugal, C-20/09, EU:C:2011:214, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 56 Deze rechtspraak moet evenwel aldus worden opgevat dat de Commissie met een beroep wegens niet-nakoming het Hof niets anders kan verzoeken dan de vermeende niet-nakoming vast te stellen met het oog op de beëindiging ervan. De Commissie kan het Hof in het kader van een dergelijk beroep dus niet verzoeken om, bijvoorbeeld, een lidstaat te gelasten een bepaald gedrag aan te nemen om zich naar het Unierecht te voegen (zie in die zin arrest van 7 april 2011, Commissie/Portugal, C-20/09, EU:C:2011:214, punt 41).
- 57 Daarentegen is een beroep wegens niet-nakoming ontvankelijk indien de Commissie zich ertoe beperkt het Hof te verzoeken de gestelde niet-nakoming vast te stellen, met name in een situatie zoals in het onderhavige geval, waarin de vermeend geschonden handeling van afgeleid Unierecht na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn definitief niet meer van toepassing is.
- 58 Gelet op de in punt 52 van dit arrest aangehaalde rechtspraak is een dergelijk beroep wegens niet-nakoming immers volledig in overeenstemming met het doel dat met de procedure van artikel 258 VWEU wordt nagestreefd, aangezien het strekt tot de objectieve vaststelling door het Hof dat een lidstaat niet heeft voldaan aan de verplichtingen die een handeling van afgeleid recht hem oplegt en daarmee kan worden bepaald of een lidstaat in een concreet geval het Unierecht heeft geschonden.
- 59 In deze context moet worden opgemerkt dat de geldigheidsduur van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 definitief is verstreken op respectievelijk 17 september en 26 september 2017 (zie in die zin arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad, C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 94).
- 60 In dit verband beroepen de drie betrokken lidstaten zich erop dat het niet meer mogelijk is om de gestelde niet-nakoming te beëindigen, aangezien de geldigheidsduur van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 definitief is verstreken. Zelfs als dat zou vaststaan, dan nog maakt dat de onderhavige beroepen niet niet-ontvankelijk.
- 61 De drie betrokken lidstaten hebben immers al vóór het verstrijken van de termijn die in de met redenen omklede adviezen was gesteld, namelijk 23 augustus 2017 – en dus vóór het verstrijken van de geldigheidsduur van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 – de gelegenheid gekregen om aan de hun verweten niet-nakoming een einde te maken door overeenkomstig artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1523 en/of besluit 2015/1601 herplaatsingen toe te zeggen en over te gaan tot daadwerkelijke hervestigingen ter voldoening aan hun verplichtingen uit hoofde van artikel 5, leden 4 tot en met 11,

van besluit 2015/1523 en/of artikel 5, leden 4 tot en met 11, van besluit 2015/1601, zoals de Commissie hun overigens had verzocht in een reeks brieven en in verschillende van haar maandelijkse mededelingen over herplaatsing en hervestiging.

- 62 Aangezien de verplichtingen die voor de lidstaten voortvloeiden uit de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 nog steeds van kracht waren toen de in de met redenen omklede adviezen vastgestelde termijn verstreek, en de drie betrokken lidstaten, zoals de Commissie betoogt zonder op dit punt te zijn tegengesproken, nog steeds niet aan deze verplichtingen hadden voldaan hoewel zij hun de mogelijkheid had geboden dit uiterlijk op de genoemde datum te doen, zijn de onderhavige beroepen die de Commissie heeft ingesteld met het doel het Hof de gestelde niet-nakomingen te laten vaststellen, ontvankelijk, ook al is de geldigheidsduur van de besluiten nadien verstreken.
- 63 Indien de argumenten van de drie betrokken lidstaten werden aanvaard, zou elke lidstaat die met zijn gedrag de doelstelling ondermijnt die ten grondslag ligt aan een krachtens artikel 78, lid 3, VWEU vastgesteld besluit – dat als „voorlopige maatregel” in de zin van die bepaling slechts voor een beperkte periode van toepassing is, zoals de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 (zie in die zin arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad, C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punten 90 en 94), – dus kunnen ontsnappen aan een niet-nakomingsprocedure op de enkele grond dat de niet-nakoming betrekking heeft op een Unierechtelijke handeling waarvan de geldigheidsduur na afloop van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn definitief is verstreken, wat erop zou neerkomen dat lidstaten voordeel kunnen halen uit hun eigen fout (zie naar analogie arrest van 27 maart 2019, Commissie/Duitsland, C-620/16, EU:C:2019:256, punt 48).
- 64 In dat geval zou de Commissie de betrokken lidstaat in het kader van de haar op grond van artikel 258 VWEU toekomende bevoegdheden dus onmogelijk voor het Hof kunnen brengen om een dergelijke niet-nakoming te doen vaststellen, en zou zij de krachtens artikel 17 VEU op haar rustende taak van hoedster van de Verdragen niet optimaal kunnen vervullen (arrest van 27 maart 2019, Commissie/Duitsland, C-620/16, EU:C:2019:256, punt 49).
- 65 Als in omstandigheden zoals in de onderhavige zaken een niet-nakomingsberoep dat tegen een lidstaat wordt ingesteld wegens schending van besluiten die zijn vastgesteld krachtens artikel 78, lid 3, VWEU, zoals de besluiten 2015/1523 en 2015/1601, niet-ontvankelijk zou worden verklaard, zou dat daarenboven niet alleen afbreuk doen aan het verbindend karakter van deze besluiten, maar ook, meer algemeen, aan de eerbiediging van de waarden waarop de Unie volgens artikel 2 VEU berust, waaronder met name de rechtsstaat (zie naar analogie arrest van 27 maart 2019, Commissie/Duitsland, C-620/16, EU:C:2019:256, punt 50).
- 66 Er blijft bovendien een materieel belang bestaan bij de vaststelling van de betreffende niet-nakomingen, met name om de grondslag vast te stellen van de aansprakelijkheid die een lidstaat, als gevolg van die niet-nakoming, jegens andere lidstaten, de Unie of particulieren te dragen kan krijgen (zie in die zin arrest van 7 februari 1973, Commissie/Italië, 39/72, EU:C:1973:13, punt 11).
- 67 Wat ten slotte het argument betreft dat de Commissie, nadat de geldigheidsduur van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 definitief was verstreken, geen procesbelang meer zou hebben, moet worden herinnerd aan het in vaste rechtspraak van het Hof neergelegde beginsel dat de Commissie geen procesbelang behoeft aan te tonen en niet behoeft aan te geven waarom zij een beroep wegens niet-nakoming heeft ingesteld (arrest van 3 maart 2016, Commissie/Malta, C-12/14, EU:C:2016:135, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 68 In dit verband is het juist dat het Hof, zoals de Republiek Polen aanvoert, in een situatie waarin beroep was ingesteld op een moment waarop de niet-nakoming in feite al geëindigd was doordat nieuwe Unierechtelijke bepalingen in de plaats waren gekomen van de beweerdelijk geschonden bepalingen, erop heeft gewezen dat het, in afwijking van het in het vorige punt van het onderhavige arrest vermelde beginsel, aan hem staat om – zonder te kunnen oordelen over de doelmatigheidsredenen die voor de

Commissie aanleiding waren om het beroep in te stellen – te onderzoeken of zij nog „voldoende belang” heeft bij het instellen van een beroep wegens niet-nakoming met betrekking tot een vroegere gedraging (zie in die zin arrest van 9 juli 1970, Commissie/Frankrijk, 26/69, EU:C:1970:67, punten 9 en 10).

- 69 Evenwel moet worden vastgesteld dat in de onderhavige procedures wegens niet-nakoming geen sprake is van de bijzondere situatie die is bedoeld in de in het vorige punt van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak en die erdoor wordt gekenmerkt dat de beweerdelijk geschonden bepalingen van Unierecht zijn vervangen door nieuwe bepalingen, waardoor de betreffende niet-nakoming in feite is geëindigd.
- 70 Bovendien kan er in het onderhavige geval hoe dan ook niet aan worden getwijfeld dat de Commissie belang heeft bij haar beroep. De termijn die in de met redenen omklede adviezen was vastgesteld, verstreek immers op een datum waarop de verweten niet-nakomingen nog bestonden. Zoals ook de advocaat-generaal in punt 105 van haar conclusie heeft opgemerkt, roepen deze drie zaken voorts belangrijke Unierechtelijke vragen op, waaronder de vraag of, en zo ja onder welke voorwaarden, een lidstaat zich kan beroepen op artikel 72 VWEU om besluiten buiten toepassing te laten die op grond van artikel 78, lid 3, VWEU zijn vastgesteld, onbetwist een bindend karakter hebben en ertoe strekken een aanzienlijk aantal aanvragers van internationale bescherming te herplaatsen met inachtneming van het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, dat overeenkomstig artikel 80 VWEU voor het asielbeleid van de Unie geldt (zie naar analogie arrest van 9 juli 1970, Commissie/Frankrijk, 26/69, EU:C:1970:67, punten 11 en 13).
- 71 De excepties van niet-ontvankelijkheid waarmee wordt gesteld dat de beroepen zonder voorwerp zijn en indruisen tegen het doel van de procedure van artikel 258 VWEU moeten derhalve worden afgewezen, net als die waarmee wordt gesteld dat de Commissie geen voldoende belang bij het instellen van deze beroepen heeft aangetoond.

Excepties van niet-ontvankelijkheid in de zaken C-715/17 en C-718/17 met betrekking tot schending van het gelijkheidsbeginsel

– Argumenten van partijen

- 72 In zaak C-718/17 stelt Hongarije dat de beroepen wegens niet-nakoming niet-ontvankelijk zijn aangezien de Commissie, door uitsluitend tegen de drie betrokken lidstaten beroep in te stellen terwijl de meeste lidstaten niet volledig hebben voldaan aan hun verplichtingen uit hoofde van besluit 2015/1523 en/of besluit 2015/1601, het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden en dus de haar bij artikel 258 VWEU toegekende beoordelingsbevoegdheid heeft overschreden.
- 73 In zaak C-715/17 voert de Republiek Polen in wezen een vergelijkbare exceptie van niet-ontvankelijkheid aan.
- 74 De Commissie wijst deze argumenten af.

– Beoordeling door het Hof

- 75 Volgens vaste rechtspraak van het Hof beschikt de Commissie over een discretionaire bevoegdheid om te beslissen of het opportuun is tegen een lidstaat op te treden, vast te stellen welke bepalingen zijn geschonden en te bepalen op welk tijdstip de niet-nakomingsprocedure wordt ingeleid. De overwegingen die haar daarbij leiden, zijn niet van invloed op de ontvankelijkheid van het beroep [arrest van 19 september 2017, Commissie/Ierland (Registratiebelasting), C-552/15, EU:C:2017:698, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 76 Het Hof heeft aldus reeds geoordeeld dat, rekening houdende met deze beoordelingsmarge, het feit dat tegen een lidstaat geen beroep wegens niet-nakoming is ingesteld, irrelevant is bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van een tegen een andere lidstaat ingesteld beroep wegens niet-nakoming (arrest van 3 maart 2016, Commissie/Malta, C-12/14, EU:C:2016:135, punt 25).
- 77 Overigens heeft de Commissie, zoals zij ter terechtzitting in herinnering heeft gebracht, in het twaalfde verslag over herplaatsing en hervestiging duidelijk uiteengezet dat een niet-nakomingsprocedure kon worden ingeleid tegen de lidstaten die nog geen enkele aanvrager van internationale bescherming hadden herplaatst – wat het geval was van de Republiek Polen en Hongarije – en/of de lidstaten die meer dan een jaar geen toezeggingen meer hadden gedaan voor herplaatsingen vanuit Griekenland en Italië – wat de situatie was van de Republiek Polen en de Tsjechische Republiek –, tenzij deze lidstaten onmiddellijk of uiterlijk binnen een maand dergelijke toezeggingen begonnen te doen en overgingen tot daadwerkelijke herplaatsingen.
- 78 Vervolgens heeft de Commissie in haar mededeling van 13 juni 2017 aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad – Dertiende verslag over herplaatsing en hervestiging [COM(2017) 330 final], vastgesteld dat na de oproep die zij had gedaan in het twaalfde verslag over herplaatsing en hervestiging alle lidstaten met uitzondering van de Republiek Polen, Hongarije en de Tsjechische Republiek overeenkomstig artikel 5, lid 2, van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 regelmatig toezeggingen waren gaan doen, en heeft zij tevens uiteengezet dat zij dientengevolge had besloten een niet-nakomingsprocedure tegen deze drie lidstaten in te leiden.
- 79 In deze omstandigheden is het door de Commissie ingestelde beroep volledig in overeenstemming met het doel dat met de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 werd nagestreefd, aangezien dat beroep ertoe strekt te waarborgen dat, met uitzondering van de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek, alle lidstaten zouden voldoen aan de hun bij die besluiten opgelegde herplaatsingsverplichtingen.
- 80 Immers moet eraan worden herinnerd dat de lasten van de voorlopige maatregelen waarin de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 voorzien, aangezien die besluiten zijn vastgesteld op grond van artikel 78, lid 3, VWEU teneinde de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek te helpen beter het hoofd te bieden aan een noodsituatie die wordt gekenmerkt door een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen op hun grondgebied, in beginsel over alle andere lidstaten worden verdeeld overeenkomstig het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten dat volgens artikel 80 VWEU voor het asielbeleid van de Unie geldt (zie in die zin arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad, C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 291).
- 81 Het beroep van de Commissie is in het onderhavige geval dus gebaseerd op een neutraal en objectief criterium inzake de ernst en duur van de aan de Republiek Polen, Hongarije en de Tsjechische Republiek verweten niet-nakomingen, aan de hand waarvan de situatie van deze drie lidstaten, gelet op het zojuist in herinnering gebrachte doel van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601, kan worden onderscheiden van die van de andere lidstaten, waaronder de lidstaten die niet volledig aan hun uit deze besluiten voortvloeiende verplichtingen hadden voldaan.
- 82 Hieruit volgt dat de Commissie in het onderhavige geval de grenzen van de haar in het kader van artikel 258 VWEU toekomstige beoordelingsmarge niet heeft overschreden door te besluiten wél tegen de Republiek Polen, Hongarije en de Tsjechische Republiek een niet-nakomingsprocedure in te leiden maar dat niet tegen andere lidstaten te doen. Derhalve moeten de excepties van niet-ontvankelijkheid met betrekking tot schending van het gelijkheidsbeginsel worden afgewezen.

Exceptie van niet-ontvankelijkheid in zaak C-718/17 met betrekking tot schending van de rechten van de verdediging tijdens de precontentieuze procedure

– Argumenten van partijen

- 83 In zaak C-718/17 verwijt Hongarije de Commissie in de eerste plaats dat zij in de precontentieuze procedure zijn rechten van verdediging niet in acht heeft genomen aangezien de termijn van vier weken waarbinnen volgens de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies een antwoord moest worden gestuurd, bijzonder kort was, inging tegen de gebruikelijke termijn van twee maanden en niet werd gerechtvaardigd door een gepondeerds nood situatie.
- 84 De Commissie heeft de rechten van verdediging van Hongarije in het bijzonder geschonden door zijn verzoek om verlenging van de in het met redenen omkleed advies gestelde antwoordtermijn af te wijzen.
- 85 Volgens Hongarije heeft de Commissie de door haar aangevoerde spoedeisendheid aan zichzelf te wijten, aangezien zij pas in juni 2017, en dus relatief kort vóór het verstrijken van de geldigheidsduur van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601, heeft besloten om de niet-nakomingsprocedures tegen de drie betrokken lidstaten in te leiden. De buitensporig korte antwoordtermijnen en het overhaaste karakter van de precontentieuze procedure waren niet het gevolg van werkelijke urgentie, maar van het feit dat de Commissie het einde van de aan de betrokken lidstaten te stellen termijn voor de naleving van hun verplichtingen in het met redenen omkleed advies koste wat het kost wilde kunnen vaststellen op een zodanige datum dat deze termijn afliep voordat deze besluiten in september 2017 zouden vervallen en zo wilde voorkomen dat haar beroepen niet-ontvankelijk zouden worden verklaard. Tegen de door de Commissie aangevoerde spoedeisendheid valt tevens in te brengen dat deze instelling na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn nog vier maanden heeft gewacht alvorens de onderhavige beroepen in te stellen.
- 86 In de tweede plaats verwijt Hongarije de Commissie dat zij in de loop van de precontentieuze procedure niet duidelijk heeft aangeduid welke niet-nakoming hem werd verweten.
- 87 Hongarije voert in dit verband aan dat de Commissie in haar verzoekschrift weliswaar kort heeft uiteengezet waarom de schending van artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1601 volgens haar een schending van artikel 5, leden 4 tot en met 11, van dat besluit inhoudt, maar dat enkel deze uiteenzetting niets verandert aan het feit dat de Commissie in de precontentieuze fase van de niet-nakomingsprocedure niet duidelijk heeft omschreven op welke niet-nakoming deze procedure betrekking had.
- 88 Terwijl Hongarije blijkens de motivering in de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies alleen een inbreuk op artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1601 werd verweten, stelt de Commissie in de conclusies in deze brief en dat advies tevens en zonder verdere analyse dat inbreuk is gemaakt op artikel 5, leden 4 tot en met 11, van dat besluit.
- 89 Deze onduidelijkheid over het voorwerp van de procedure werd tevens veroorzaakt door het feit dat de Commissie in de precontentieuze procedure meermaals heeft verwezen naar schending van zowel besluit 2015/1523 als besluit 2015/1601, terwijl, bij gebrek aan een vrijwillige toezegging, de verplichting om op grond van het eerste van deze twee besluiten aanvragers van internationale bescherming te herplaatsen, niet gold voor Hongarije.
- 90 De Commissie wijst deze argumenten af.

– *Beoordeling door het Hof*

- 91 Volgens vaste rechtspraak van het Hof heeft de precontentieuze procedure tot doel de betrokken lidstaat in de gelegenheid te stellen de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen na te komen en verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde grieven. Het regelmatige verloop van deze procedure vormt een door het VWEU gewilde wezenlijke waarborg, niet enkel ter bescherming van de rechten van de betrokken lidstaat, maar ook om te verzekeren dat in de eventuele procedure voor het Hof het voorwerp van het geding duidelijk is omschreven [arrest van 19 september 2017, Commissie/Ierland (Registratiebelasting), C-552/15, EU:C:2017:698, punten 28 en 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 92 Gelet op deze doelstellingen is de Commissie verplicht de lidstaten een redelijke termijn te laten om op de aanmaningsbrief te antwoorden en zich te voegen naar het met redenen omkleed advies of, in voorkomend geval, hun verweer voor te bereiden. Om uit te maken of de gestelde termijn redelijk is, moet rekening worden gehouden met alle omstandigheden van het concrete geval. Zo kunnen in bijzondere omstandigheden zeer korte termijnen gerechtvaardigd zijn, met name wanneer met spoed moet worden opgetreden tegen een niet-nakoming door een lidstaat of wanneer deze lang vóór het begin van de procedure volledig op de hoogte was van het standpunt van de Commissie (arrest van 13 december 2001, Commissie/Frankrijk, C-1/00, EU:C:2001:687, punt 65).
- 93 Tevens moet eraan worden herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak van het Hof, die al is aangehaald in punt 75 van het onderhavige arrest, aan de Commissie staat om te beoordelen of het opportuun is om tegen een lidstaat op te treden, vast te stellen welke bepalingen zijn geschonden en te bepalen op welk tijdstip de niet-nakomingsprocedure wordt ingeleid. De overwegingen die haar daarbij leiden zijn niet van invloed op de ontvankelijkheid van het beroep.
- 94 Wat betreft in de eerste plaats de exceptie van niet-ontvankelijkheid waarmee wordt gesteld dat de antwoordtermijnen in de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies buitensporig kort waren, volgt in het onderhavige geval uit de verslagen van de Commissie over herplaatsing en hervestiging ondubbelzinnig dat deze instelling op 15 en 16 juni 2017 heeft besloten om de niet-nakomingsprocedures in te leiden. Dit gebeurde dus toen al een relatief groot deel van de tweejarige geldigheidsduur van de twee besluiten 2015/1523 en 2015/1601 was verstreken, aangezien die geldigheid eindigde op respectievelijk 17 september en 26 september 2017. Hieraan lag ten grondslag dat deze instelling, alvorens deze procedures in te leiden en vóór deze geldigheidsduur verstreek, de drie betrokken lidstaten – die ofwel nog geen enkele aanvrager van internationale bescherming hadden herplaatst ofwel meer dan een jaar geen herplaatsingstoezeggingen meer hadden gedaan – een laatste kans wilde geven om aan hun verplichtingen uit hoofde van deze besluiten te voldoen door uiterlijk binnen een maand formele toezeggingen te doen en aanvragers van internationale bescherming te herplaatsen.
- 95 Bovendien blijkt deze keuze om de niet-nakomingsprocedure in te leiden toen al een groot deel van de tweejarige geldigheidsduur van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 was verstreken, gerechtvaardigd indien wordt gelet op het al door het Hof vermelde feit dat een herplaatsing van een groot aantal aanvragers van internationale bescherming zoals die waarin besluit 2015/1601 voorzag, zowel een volkomen nieuwe als een ingewikkelde operatie is die een bepaalde tijd vergt voor de voorbereiding en uitvoering ervan – met name op het vlak van de coördinatie tussen de administraties van de lidstaten – vooraleer zij concrete gevolgen sorteert (arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad, C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 97).
- 96 Derhalve waren in mei 2017 de data waarop de geldigheidsduur van besluit 2015/1523 en besluit 2015/1601 zou verstrijken weliswaar relatief dichtbij, waardoor toen uiteindelijk met spoed moest worden beslist om de drie betrokken lidstaten door middel van een niet-nakomingsprocedure te dwingen de hun uit hoofde van deze besluiten opgelegde herplaatsingsverplichtingen gedurende het resterende deel van deze geldigheidsduur na te komen, doch de oorzaak van deze spoedeisendheid ligt

niet in enige vorm van passiviteit of traag optreden van de Commissie, maar in de aanhoudende weigering van deze drie lidstaten om gevolg te geven aan de herhaalde verzoeken van de Commissie om aan deze verplichtingen te voldoen.

- 97 De Commissie was geheel en al gerechtigd om, binnen de beoordelingsmarge waarover zij beschikt bij de keuze op welk moment zij een niet-nakomingsprocedure wenst in te leiden, eerst alle mogelijkheden uit te putten om de drie betrokken lidstaten ertoe te bewegen om herplaatsingen uit te voeren en formele toezeggingen te doen opdat zij – in overeenstemming met het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, dat overeenkomstig artikel 80 VWEU voor het asielbeleid van de Unie geldt – naar behoren zouden bijdragen aan de met de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 nagestreefde doelstelling van daadwerkelijke herplaatsingen, en er daarbij voor te zorgen dat deze lidstaten een beroep wegens niet-nakoming niet ontlopen ingeval zij zouden besluiten geen gevolg te geven aan de laatste oproep van de Commissie om aan hun verplichtingen te voldoen.
- 98 Hieruit volgt dat de Commissie deze beoordelingsmarge in het onderhavige geval niet heeft overschreden.
- 99 Bovendien moet worden opgemerkt dat de drie betrokken lidstaten er uiterlijk op 16 mei 2017 – de datum van het twaalfde verslag over herplaatsing en hervestiging – van op de hoogte waren dat de Commissie van plan was om tegen hen een beroep wegens niet-nakoming in te stellen indien zij bleven weigeren om de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 na te leven.
- 100 Evenzo hadden zij ruim vóór de opening van de precontentieuze procedure op 15 en 16 juni 2017 kennis van het standpunt van de Commissie. Die had haar standpunt over de aan de drie betrokken lidstaten verweten niet-nakoming immers duidelijk weergegeven in verschillende brieven en meerdere rapporten over herplaatsing en hervestiging. In deze omstandigheden kunnen de betrokken termijnen van vier weken niet worden geacht onredelijk kort te zijn.
- 101 Bovendien blijkt niet dat de betrokken lidstaten door de antwoordtermijnen van vier weken die hun in de aanmaningsbrieven en de met redenen omklede adviezen waren gegeven, niet in de gelegenheid waren om tijdens de precontentieuze procedure verweer te voeren tegen de door de Commissie geformuleerde grieven.
- 102 De drie betrokken lidstaten hebben in hun verweerschriften, duplieken en memories in interventie immers in essentie de argumenten herhaald die zij al hadden aangevoerd in hun antwoorden op de aanmaningsbrieven en de met redenen omklede adviezen.
- 103 Eveneens moet het specifiekere argument van Hongarije worden afgewezen dat de Commissie hem geen antwoordtermijnen van vier weken mocht opleggen en de verlenging van deze termijnen niet mocht weigeren aangezien de termijnen eindigden tijdens de zomermaanden van 2017, toen slechts een beperkt aantal personeelsleden op het betrokken ministerie beschikbaar was om een antwoord op te stellen, niet alleen in deze zaak maar ook in nog twee andere zaken waarin ingewikkelde vraagstukken over de uitlegging van het Unierecht aan de orde waren en waar veel werk mee was gemoeid.
- 104 Hongarije wist immers in ieder geval sinds 16 mei 2017 – de datum van het twaalfde verslag over herplaatsing en hervestiging – dat de Commissie overwoog om op korte termijn een niet-nakomingsprocedure tegen deze lidstaat in te stellen indien het besluit 2015/1601 naast zich neer bleef leggen. Hongarije kon er bovendien niet onwetend van zijn dat de Commissie na het inleiden van deze procedure wel relatief korte antwoordtermijnen moest stellen om te waarborgen dat de precontentieuze procedure zou eindigen voordat op 26 september 2017 de geldigheidsduur van dit

besluit zou verstrijken. Deze lidstaat moest er in het onderhavige geval derhalve voor zorgen dat voldoende personeel beschikbaar was om, ook gedurende de zomermaanden van 2017, te kunnen antwoorden op de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies.

- 105 Wat betreft in de tweede plaats de vermeende onduidelijkheid van de grieven die de Commissie in de precontentieuze procedure jegens Hongarije heeft opgeworpen en, meer in het bijzonder, het feit dat het verband tussen de niet-nakoming van de uit artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1601 voortvloeiende verplichtingen en de niet-nakoming van de uit artikel 5, leden 4 tot en met 11, van dat besluit voortvloeiende verplichtingen slechts in het verzoekschrift en op bijzonder beknopte wijze werd toegelicht, moet worden vastgesteld dat de Commissie, zowel in de conclusies in de aanmaningsbrief als in die van het met redenen omkleed advies, Hongarije uitdrukkelijk heeft verweten dat het zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1601 had geschonden en „bijgevolg” ook zijn „andere herplaatsingsverplichtingen”, zoals opgelegd bij artikel 5, leden 4 tot en met 11, van dat besluit.
- 106 Bovendien heeft de Commissie dit oorzakelijk verband in de motivering van de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies in identieke en voldoende duidelijke bewoordingen toegelicht door ten eerste uiteen te zetten dat de in artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1601 bedoelde toezeggingen de „eerste stap” vormen bij het „opzetten” van de gedetailleerde en bindende procedure voor bestuurlijke samenwerking tussen de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek enerzijds, en de lidstaten van herplaatsing anderzijds, welke procedure bedoeld is om de overbrenging van aanvragers van internationale bescherming uit de eerste twee lidstaten naar de andere tot stand te brengen, en ten tweede dat artikel 5, leden 4 tot en met 11, van dat besluit een reeks precieze en opeenvolgende wettelijke verplichtingen voor de lidstaten van hervestiging bevat.
- 107 In dit verband moet worden opgemerkt dat de daadwerkelijke herplaatsing van aanvragers van internationale bescherming door hun overbrenging naar het grondgebied van een lidstaat van herplaatsing alleen mogelijk is indien deze lidstaat in de eerste fase van de herplaatsingsprocedure voor een bepaald aantal aanvragers van internationale bescherming een toezegging in die zin heeft gedaan. Indien een dergelijke toezegging in strijd met artikel 5, lid 2, van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 niet is gedaan, brengt die niet-nakoming automatisch ook niet-nakoming van de daaropvolgende verplichtingen met zich mee die uit hoofde van artikel 5, leden 4 tot en met 11, van deze besluiten zijn opgelegd in het kader van de volgende fasen van de procedure voor de daadwerkelijke herplaatsing van de betrokken aanvragers door middel van hun overbrenging naar het grondgebied van de betreffende lidstaat.
- 108 Derhalve moest Hongarije wel op de hoogte zijn van het duidelijke oorzakelijk verband tussen de schending van artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1601 en die van artikel 5, leden 4 tot en met 11, ervan.
- 109 Bovendien is het weliswaar juist dat de Commissie in bepaalde punten van de motivering van de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies, in het bijzonder die betreffende het rechtskader, niet alleen heeft verwezen naar besluit 2015/1601, maar tevens naar besluit 2015/1523, terwijl dit laatste niet van toepassing was op Hongarije, maar was het deze lidstaat toch geheel en al duidelijk welke niet-nakoming hem werd verweten in het licht van een lezing van de volledige motivering van de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies, en in het bijzonder de punten van de motivering met betrekking tot de beoordeling door de Commissie, die slechts verwezen naar besluit 2015/1601. Bovendien werd Hongarije in de conclusies van zowel de aanmaningsbrief als het met redenen omkleed advies slechts niet-nakoming van dit laatste besluit verweten. Het is dus niet gebleken dat de gestelde onduidelijkheid van bepaalde punten van de motivering van het verzoekschrift Hongarije kan hebben belemmerd in de uitoefening van zijn rechten van verdediging.
- 110 Gelet op een en ander moet de door Hongarije opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid met betrekking tot schending van de rechten van de verdediging tijdens de precontentieuze procedure worden afgewezen.

Exceptie van niet-ontvankelijkheid in zaak C-719/17 met betrekking tot onnauwkeurigheid en gebrek aan samenhang van het verzoekschrift

– Argumenten van partijen

111 Nadat het Hof haar in zaak C-719/17 ten behoeve van de terechtzitting een schriftelijk te beantwoorden vraag had gesteld, heeft de Tsjechische Republiek in haar reactie hierop de ontvankelijkheid van het jegens haar ingestelde beroep betwist omdat de haar verweten niet-nakoming in het verzoekschrift niet samenhangend en precies was omschreven. Zij stelt hieromtrent dat de begindatum van de haar verweten niet-nakoming in de conclusies van het verzoekschrift niet wordt vermeld, terwijl in de conclusies van zowel de aanmaningsbrief als het met redenen omkleed advies 13 augustus 2016 wordt genoemd als begindatum van de niet-nakoming. Bovendien wordt in bepaalde punten van de motivering van het verzoekschrift uiteengezet dat deze niet-nakoming op 13 mei 2016 begon en in andere dat die op 13 augustus 2016 begon.

112 De Commissie wijst deze argumenten af.

– Beoordeling door het Hof

113 Er zij aan herinnerd dat een beroep uitsluitend mag worden onderzocht tegen de achtergrond van de conclusies die in het inleidend verzoekschrift zijn voorgedragen (arrest van 30 september 2010, Commissie/België, C-132/09, EU:C:2010:562, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

114 Bovendien volgt uit vaste rechtspraak over artikel 120, onder c), van het Reglement voor de procesvoering dat elk inleidend verzoekschrift duidelijk en nauwkeurig het voorwerp van het geschil dient te vermelden en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen moet bevatten, zodat de verweerder zijn verweer kan voorbereiden en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Daaruit volgt dat de wezenlijke elementen, feitelijk en rechtens, waarop een dergelijk beroep is gebaseerd, coherent en begrijpelijk moeten blijken uit de tekst van het verzoekschrift zelf, en dat de conclusies van dat verzoekschrift op ondubbelzinnige wijze moeten zijn geformuleerd, teneinde te vermijden dat het Hof ultra petita recht doet of nalaat op een van die grieven recht te doen (arrest van 31 oktober 2019, Commissie/Nederland, C-395/17, EU:C:2019:918, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

115 Het Hof heeft ook geoordeeld dat, in het kader van een beroep krachtens artikel 258 VWEU, het verzoekschrift de grieven coherent en nauwkeurig moet uiteenzetten opdat de lidstaat en het Hof de omvang van de verweten schending van het Unierecht precies kunnen begrijpen, hetgeen noodzakelijk is wil die lidstaat nuttig verweer kunnen voeren en het Hof kunnen beoordelen of de aangevoerde niet-nakoming reëel is (arrest van 31 oktober 2019, Commissie/Nederland, C-395/17, EU:C:2019:918, punt 53).

116 In het bijzonder moet het beroep van de Commissie een coherente, gedetailleerde uiteenzetting bevatten van de redenen die haar tot de overtuiging hebben gebracht dat de betrokken lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. Een tegenstrijdigheid in de uiteenzetting van het door de Commissie opgeworpen middel ter ondersteuning van haar niet-nakomingsberoep voldoet dus niet aan de gestelde vereisten (arrest van 2 juni 2016, Commissie/Nederland, C-233/14, EU:C:2016:396, punt 35).

117 In het onderhavige geval moet worden vastgesteld dat de Commissie in de conclusies van zowel de aanmaningsbrief als het met redenen omkleed advies de begindatum van de aan de Tsjechische Republiek verweten niet-nakoming heeft vastgesteld op 13 augustus 2016, maar dat in de conclusies van het verzoekschrift in zaak C-719/17, zoals die in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (PB 2018, C 112, blz. 19) zijn bekendgemaakt, die datum niet als begindatum van deze niet-nakoming wordt genoemd, net zo min overigens als een andere datum.

- 118 Bijgevolg bevat de beschrijving, in de conclusies van het inleidend verzoekschrift, van het gedrag dat de Tsjechische Republiek wordt verweten, als zodanig een zekere onnauwkeurigheid of dubbelzinnigheid. Zo zouden deze conclusies aldus kunnen worden opgevat dat de Tsjechische Republiek haar verplichtingen uit artikel 5, lid 2, van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 gedurende de hele tweejarige geldigheidsduur van deze besluiten niet is nagekomen, terwijl het vaststaat dat zij tijdens deze geldigheidsduur op grond van die bepaling herplaatsingstoezeggingen heeft gedaan, waarbij haar tweede en laatste toezegging dateerde van 13 mei 2016.
- 119 Gelet op hetgeen is vermeld in punt 113 van dit arrest, is deze onnauwkeurigheid of dubbelzinnigheid van de conclusies van het verzoekschrift in zaak C-719/17 betreurenswaardig. Niettemin moet worden vastgesteld dat uit de motivering van het verzoekschrift voldoende duidelijk blijkt, en dat in de memorie van repliek wordt bevestigd, dat de door de Commissie aan de Tsjechische Republiek verweten niet-nakoming erin bestaat dat deze laatste na 13 mei 2016 geen herplaatsingstoezeggingen meer heeft gedaan krachtens artikel 5, lid 2, van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601. Omdat dergelijke toezeggingen volgens deze bepaling „ten minste om de drie maanden” moesten worden gedaan, is de begindatum van de aan de Tsjechische Republiek verweten niet-nakoming noodzakelijkerwijs 13 augustus 2016, zoals de Commissie overigens uitdrukkelijk heeft vermeld in de conclusies van de aanmaningsbrief en het met redenen omkleed advies, alsook in bepaalde punten van de motivering van het verzoekschrift.
- 120 Hieruit volgt dat de Tsjechische Republiek zich redelijkerwijs niet kon vergissen in de exacte begindatum van de haar door de Commissie verweten niet-nakoming van haar verplichtingen en dat zij haar rechten van verdediging met betrekking tot deze niet-nakoming daadwerkelijk heeft kunnen uitoefenen (zie naar analogie arresten van 5 mei 2011, Commissie/Portugal, C-267/09, EU:C:2011:273, punt 28, en 31 oktober 2019, Commissie/Nederland, C-395/17, EU:C:2019:918, punt 57). Evenmin bestaat er in deze omstandigheden een risico dat het Hof ultra petita recht doet.
- 121 Derhalve moet de exceptie van niet-ontvankelijkheid van de Tsjechische Republiek met betrekking tot onnauwkeurigheid en gebrek aan samenhang van het inleidend verzoekschrift in zaak C-719/17 worden afgewezen.
- 122 Met betrekking tot zaak C-718/17 moet nog worden benadrukt dat de Commissie in het met redenen omkleed advies de begindatum van de aan Hongarije verweten niet-nakoming heeft vastgesteld op 25 december 2015, terwijl in de conclusies van het verzoekschrift, zoals die zijn bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie* (PB 2018, C 112, blz. 19), in dit verband geen enkele datum wordt genoemd. In deze omstandigheden, en omdat het voorwerp van het bij het Hof aangebrachte geschil wordt afgebakend door het met redenen omkleed advies (zie met name arrest van 18 juni 1998, Commissie/Italië, C-35/96, EU:C:1998:303, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak), is het beroep in deze zaak ontvankelijk voor zover het betrekking heeft op een gestelde niet-nakoming door Hongarije van zijn verplichtingen krachtens artikel 5, leden 2 en 4 tot en met 11, van besluit 2015/1601 vanaf 25 december 2015.
- 123 Gelet op een en ander, en met inachtneming van de precisering in het vorige punt, moet worden vastgesteld dat de drie beroepen wegens niet-nakoming ontvankelijk zijn.

Ten gronde

Hebben de gestelde niet-nakomingen daadwerkelijk plaatsgevonden?

- 124 In herinnering moet worden gebracht dat de Commissie in een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 258 VWEU de gestelde niet-nakoming dient aan te tonen en aan het Hof de gegevens moet overleggen die noodzakelijk zijn om uit te maken of sprake is van deze niet-nakoming, waarbij zij zich niet op enig vermoeden kan baseren (arrest van 18 november 2010, Commissie/Portugal, C-458/08, EU:C:2010:692, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 125 In het onderhavige geval hebben volgens de Commissie de Republiek Polen, Hongarije en de Tsjechische Republiek respectievelijk vanaf 16 maart 2016, 25 december 2015 en 13 augustus 2016 de verplichtingen verzuimd die op grond van artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1523 en/of artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1601 op hen rustten, en dus ook de daaropvolgende herplaatsingsverplichtingen die op grond van artikel 5, leden 4 tot en met 11, van besluit 2015/1523 en/of artikel 5, leden 4 tot en met 11, van besluit 2015/1601 op hen rustten.
- 126 In dit verband moet ten eerste worden opgemerkt dat de verplichting om ten minste om de drie maanden herplaatsingstoezeggingen te doen, in artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1523 in dezelfde bewoordingen is vastgesteld als in artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1601 en dat de daaropvolgende verplichtingen tot daadwerkelijke herplaatsing in artikel 5, leden 4 tot en met 11, van besluit 2015/1523 zijn vastgesteld in vrijwel dezelfde bewoordingen als die van artikel 5, leden 4 tot en met 11, van besluit 2015/1601. De weinige verschillen in de formulering van de leden 4 en 9 van deze artikelen 5 zijn irrelevant voor de beoordeling van de gegrondheid van de drie beroepen.
- 127 Ten tweede bestaat er, zoals al is opgemerkt in punt 107 van dit arrest, een duidelijk oorzakelijk verband, waarover deze drie lidstaten zich redelijkerwijs niet konden vergissen, tussen de schending van artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1523 en/of artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1601 en de schending van artikel 5, leden 4 tot en met 11, van besluit 2015/1523 en/of artikel 5, leden 4 tot en met 11, van besluit 2015/1601.
- 128 Het gaat in feite om opeenvolgende verplichtingen in het kader van de herplaatsingsprocedure zodat, indien de verplichting uit hoofde van artikel 5, lid 2, van deze besluiten niet in acht wordt genomen doordat geen herplaatsingstoezeggingen voor een bepaald aantal aanvragers van internationale bescherming worden gedaan, evenmin wordt voldaan aan de verplichtingen uit hoofde van artikel 5, leden 4 tot en met 11, van deze besluiten inzake de daadwerkelijke herplaatsing van die aanvragers van internationale bescherming.
- 129 Vastgesteld moet worden dat de drie betrokken lidstaten niet bestrijden dat zij op 23 augustus 2017 – het einde van de in de met redenen omklede adviezen vastgestelde termijn – de uit hoofde van artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1523 en/of artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1601 op hen rustende verplichtingen niet waren nagekomen, zodat de realiteit van deze niet-nakomingen als vaststaand moet worden beschouwd, wat dientengevolge ook geldt voor de niet-nakomingen van hun daaropvolgende herplaatsingsverplichtingen uit hoofde van artikel 5, leden 4 tot en met 11, van besluit 2015/1523 en/of artikel 5, leden 4 tot en met 11, van besluit 2015/1601.
- 130 Deze niet-nakomingen kunnen ook niet worden ontkend, aangezien de Commissie er met de verschillende maandelijks verslagen over herplaatsing en hervestiging – waarvan vaststaat dat de drie betrokken lidstaten er kennis van hadden genomen – voor heeft gezorgd dat met name de voortgang in de gaten werd gehouden van de herplaatsingen vanuit Griekenland en Italië waarin de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 voorzagen, door voor elke lidstaat van herplaatsing aan te geven voor hoeveel aanvragers van internationale bescherming herplaatsingstoezeggingen waren gedaan en

hoeveel aanvragers van internationale bescherming daadwerkelijk waren herplaatst. Uit deze verslagen blijkt immers dat de door de Commissie gestelde en in punt 125 van dit arrest vermelde niet-nakomingen reëel zijn.

- 131 Wat de Tsjechische Republiek betreft, volgt de realiteit van de haar verweten niet-nakoming tevens duidelijk uit het in punt 31 van dit arrest genoemde besluit nr. 439 van 5 juni 2017, waarbij zij heeft besloten tijdelijk niet te voldoen aan, ten eerste, de verplichtingen die zij tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015 op zich had genomen, die vervolgens tijdens de bijeenkomst van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten in het kader van de Europese Raad van 20 juli 2015 formeel waren vastgesteld en die haar bij besluit 2015/1523 waren opgelegd en, ten tweede, haar verplichtingen uit hoofde van besluit 2015/1601.
- 132 Vastgesteld moet dus worden dat de Commissie heeft aangetoond dat de gestelde niet-nakomingen in de drie betrokken niet-nakomingsprocedures daadwerkelijk hebben plaatsgevonden.
- 133 Niettemin hebben de drie betrokken lidstaten een reeks argumenten aangevoerd om te rechtvaardigen dat zij de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 niet hebben uitgevoerd. Het gaat om argumenten van de Republiek Polen en Hongarije over de verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid die zijn gebaseerd op artikel 72 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, VEU, en om argumenten van de Tsjechische Republiek met betrekking tot de zozegde slechte werking en de vermeende ondoelmatigheid van het herplaatsingsmechanisme zoals dat in deze besluiten is vastgelegd.

Verweermiddelen van de Republiek Polen en Hongarije op basis van artikel 72 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, VEU

Argumenten van partijen

- 134 De Republiek Polen en Hongarije voeren in essentie aan dat zij krachtens artikel 72 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, VEU – op grond waarvan zij bij uitsluiting bevoegd zijn inzake de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid in het kader van handelingen die zijn vastgesteld op het gebied van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht als bedoeld in titel V van het VWEU –, het recht hadden om geen uitvoering te geven aan hun secundairrechtelijke, en dus lager geplaatste, verplichtingen uit hoofde van besluit 2015/1523 en/of besluit 2015/1601, aangezien deze handelingen waren vastgesteld op grond van artikel 78, lid 3, VWEU en dus onder titel V van het VWEU vielen.
- 135 Deze lidstaten stellen dat zij op grond van artikel 72 VWEU hebben besloten om geen toepassing te geven aan besluit 2015/1523 en/of besluit 2015/1601. Uitgaande van hun inschatting van de risico's die zouden ontstaan door de eventuele herplaatsing op hun grondgebied van gevaarlijke extremisten, die kunnen overgaan tot gewelddadige of zelfs terroristische handelingen, zijn zij van mening dat het herplaatsingsmechanisme zoals dat was vastgesteld in artikel 5 van deze besluiten en werd toegepast door de Griekse en de Italiaanse autoriteiten, het hun onmogelijk maakte om de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid ten volle te waarborgen.
- 136 In dit verband verwijzen deze lidstaten naar de vele problemen die zich bij de toepassing van het herplaatsingsmechanisme hebben voorgedaan, in het bijzonder waar het erom gaat met voldoende zekerheid de identiteit en de herkomst vast te stellen van de aanvragers van internationale bescherming die herplaatst moesten worden. Deze problemen zijn verergerd door het gebrek aan samenwerking van de Griekse en de Italiaanse autoriteiten bij de herplaatsingsprocedure, met name doordat die autoriteiten weigerden om de verbindingsfunctionarissen van de lidstaten van herplaatsing gesprekken te laten voeren met de betrokken aanvragers vóór zij werden overgedragen.

- 137 De Republiek Polen meent in het bijzonder dat artikel 72 VWEU geen bepaling is op basis waarvan de geldigheid van een Unierechtelijke handeling ter discussie kan worden gesteld. Het betreft daarentegen een regel die vergelijkbaar is met een conflictregel, op grond waarvan de bevoegdheden van de lidstaten met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid voorrang hebben op hun secundairrechtelijke verplichtingen. Een lidstaat kan artikel 72 VWEU inroepen om, telkens wanneer hij van mening is dat er ook maar een potentieel risico bestaat voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid waarvoor hij verantwoordelijk is, een in het kader van titel V van het Verdrag vastgestelde handeling niet ten uitvoer te leggen. In dit verband heeft een lidstaat een zeer grote beoordelingsmarge en kan hij zich al op artikel 72 VWEU beroepen indien hij slechts aantoont dat het risico voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid aannemelijk is.
- 138 Zonder een apart verweermiddel op basis van artikel 72 VWEU aan te voeren, stelt de Tsjechische Republiek van haar kant dat elke lidstaat van herplaatsing de mogelijkheid moet hebben om zijn binnenlandse veiligheid te waarborgen wanneer hij wordt geconfronteerd met bedreigingen voor de openbare veiligheid als gevolg van de herplaatsing van personen die mogelijk een religieus-extremistische achtergrond hebben. Het was niet zeker dat de binnenlandse veiligheid kon worden gewaarborgd, met name omdat er geen toereikende informatie was over de betrokken personen en er evenmin mogelijkheden waren om gesprekken te voeren om na te gaan of de betrokken aanvragers van internationale bescherming een gevaar vormden voor de nationale veiligheid of de openbare orde in de lidstaat van herplaatsing.

Beoordeling door het Hof

- 139 In de Unie, die gegrondvest is op het beginsel van de rechtsstaat, geldt voor handelingen van de instellingen een vermoeden van wettigheid. Aangezien de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 vanaf hun vaststelling voor de Republiek Polen en de Tsjechische Republiek bindend waren, waren deze lidstaten gehouden om deze Unierechtelijke handelingen in acht te nemen en gedurende hun hele geldigheidsduur van twee jaar ten uitvoer te leggen. Hetzelfde geldt voor Hongarije met betrekking tot besluit 2015/1601, dat voor deze lidstaat vanaf de vaststelling ervan en voor de hele geldigheidsduur van twee jaar bindend was (zie naar analogie arrest van 27 maart 2019, Commissie/Duitsland, C-620/16, EU:C:2019:256, punt 85).
- 140 Aan dit bindende karakter van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 verandert niets doordat Hongarije en de Slowaakse Republiek de wettigheid van besluit 2015/1601 bij het Hof hebben betwist in het kader van beroepen tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, in welke procedures de Republiek Polen heeft geïntervenieerd aan de zijde van deze twee lidstaten. Bovendien heeft geen van deze lidstaten het Hof verzocht om op grond van de artikelen 278 en 279 VWEU de uitvoering van dit laatste besluit op te schorten of voorlopige maatregelen te gelasten, zodat deze beroepen tot nietigverklaring overeenkomstig artikel 278 geen schorsende werking hadden (zie naar analogie arrest van 27 maart 2019, Commissie/Duitsland, C-620/16, EU:C:2019:256, punten 86 en 87).
- 141 Overigens heeft het Hof deze beroepen tot nietigverklaring van besluit 2015/1601 bij het arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad (C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631), verworpen en zo de wettigheid van dit besluit bevestigd.
- 142 In het onderhavige geval stellen de Republiek Polen en Hongarije dat zij niet de bedoeling hebben om zich te beroepen op de onrechtmatigheid van besluit 2015/1523 en/of besluit 2015/1601 in het licht van artikel 72 VWEU, maar dat zij deze besluiten, of een van beide, op grond van dit artikel niet hoefden toe te passen.

- 143 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak van het Hof weliswaar aan de lidstaten staat om geschikte maatregelen te nemen om de openbare orde op hun grondgebied en hun binnenlandse en buitenlandse veiligheid te verzekeren, maar daaruit volgt niet dat dergelijke maatregelen volledig aan de toepassing van het Unierecht zijn onttrokken. Zoals het Hof immers reeds heeft vastgesteld, bevat het Verdrag enkel in de artikelen 36, 45, 52, 65, 72, 346 en 347 VWEU uitdrukkelijke afwijkingen voor situaties waarin de openbare orde of de openbare veiligheid op het spel kan staan; deze artikelen betreffen nauwkeurig omschreven uitzonderingsgevallen. Daaruit kan geen aan het Verdrag inherent algemeen voorbehoud worden afgeleid op grond waarvan elke uit hoofde van de openbare orde of de openbare veiligheid genomen maatregel buiten de werkingssfeer van het recht van de Unie zou vallen. Erkenning van het bestaan van een dergelijk voorbehoud, los van de specifieke voorwaarden die in de Verdragsbepalingen worden gesteld, zou afbreuk kunnen doen aan de bindende kracht en de uniforme toepassing van het recht van de Unie (zie in die zin met name arresten van 15 december 2009, Commissie/Denemarken, C-461/05, EU:C:2009:783, punt 51, en 4 maart 2010, Commissie/Portugal, C-38/06, EU:C:2010:108, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 144 Bovendien moet de afwijking waarin artikel 72 VWEU voorziet eng worden uitgelegd, in overeenstemming met de vaste rechtspraak inzake met name de afwijkingen die zijn vervat in de artikelen 346 en 347 VWEU (zie in die zin arresten van 15 december 2009, Commissie/Denemarken, C-461/05, EU:C:2009:783, punt 52, en 4 maart 2010, Commissie/Portugal, C-38/06, EU:C:2010:108, punt 63).
- 145 Hieruit volgt dat artikel 72 VWEU weliswaar bepaalt dat titel V van het Verdrag de uitoefening van de verantwoordelijkheid van de lidstaten inzake de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid onverlet laat, maar dat dit artikel niet in die zin kan worden uitgelegd dat het de lidstaten de bevoegdheid verleent om van de bepalingen van het Verdrag af te wijken door zich louter op die verantwoordelijkheid te beroepen (zie naar analogie arresten van 15 december 2009, Commissie/Denemarken, C-461/05, EU:C:2009:783, punt 53, en 4 maart 2010, Commissie/Portugal, C-38/06, EU:C:2010:108, punt 64).
- 146 De inhoud van de eisen van handhaving van de openbare orde of de nationale veiligheid kan dus niet eenzijdig door elke lidstaat worden bepaald zonder toezicht door de instellingen van de Unie [zie in die zin arresten van 11 juni 2015, Zh. en O., C-554/13, EU:C:2015:377, punt 48, en 2 mei 2018, K. en H. F. (Verblijfsrecht en vermeende oorlogsmisdrijven), C-331/16 en C-366/16, EU:C:2018:296, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 147 De lidstaat die artikel 72 VWEU inroept, moet dus bewijzen dat het voor de uitoefening van zijn verantwoordelijkheid inzake de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid noodzakelijk is om gebruik te maken van de in dat artikel neergelegde afwijking (zie naar analogie arresten van 15 december 2009, Commissie/Denemarken, C-461/05, EU:C:2009:783, punt 55, en 4 maart 2010, Commissie/Portugal, C-38/06, EU:C:2010:108, punt 66).
- 148 In dit verband moet eraan worden herinnerd dat het Hof, met betrekking tot besluit 2015/1601, in de punten 307 tot en met 309 van het arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad (C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631), het door de Republiek Polen als interveniërende partij aangevoerde argument al heeft afgewezen dat dit besluit in strijd was met het evenredigheidsbeginsel, omdat de lidstaten bij toepassing ervan niet in staat waren om de krachtens artikel 72 VWEU op hen rustende verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid, doeltreffend uit te oefenen.
- 149 Het Hof heeft immers vastgesteld dat in overweging 32 van besluit 2015/1601 – die overigens identiek was aan overweging 26 van besluit 2015/1523 – met name werd verklaard dat tijdens de gehele herplaatsingsprocedure, totdat de overbrenging van de aanvrager van internationale bescherming was voltooid, rekening diende te worden gehouden met de nationale veiligheid en de openbare orde, en

dat in het kader daarvan de grondrechten van de aanvrager van internationale bescherming, met inbegrip van de relevante regels inzake gegevensbescherming, volledig in acht dienden te worden genomen (arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad, C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 307).

- 150 Het Hof heeft eveneens verwezen naar artikel 5 van besluit 2015/1601, met het opschrift „Herplaatsingsprocedure”. Lid 7 van dat artikel – dat overigens identiek was aan artikel 5, lid 7, van besluit 2015/1523 – bepaalde dat de lidstaten het recht om de herplaatsing van een aanvrager van internationale bescherming te weigeren uitsluitend behielden indien er redelijke gronden waren om hem als een gevaar voor hun nationale veiligheid of voor de openbare orde op hun grondgebied te beschouwen of indien er ernstige redenen waren om de bepalingen inzake uitsluiting als vastgelegd in de artikelen 12 en 17 van richtlijn 2011/95 toe te passen (zie in die zin arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad, C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 308).
- 151 In dit verband moet worden toegevoegd dat volgens artikel 5, lid 4, van besluit 2015/1523 – en, in gelijke bewoordingen, artikel 5, lid 4, van besluit 2015/1601 – een lidstaat van herplaatsing slechts mocht besluiten tot niet-goedkeuring van de herplaatsing van een door de Helleense Republiek of de Italiaanse Republiek met het oog daarop geselecteerde aanvrager van internationale bescherming indien er redelijke gronden waren als bedoeld in lid 7 van voornoemd artikel 5, dat wil zeggen redelijke gronden om de betrokken aanvrager als een gevaar voor de nationale veiligheid of voor de openbare orde op zijn grondgebied te beschouwen.
- 152 Het in artikel 5 van elk van deze besluiten opgenomen mechanisme weerspiegelt overigens de in de punten 143 tot en met 147 van dit arrest vermelde beginselen volgens welke artikel 72 VWEU, als uitzonderingsbepaling, eng moet worden uitgelegd en de lidstaten derhalve geen bevoegdheid verleent om van de bepalingen van Unierecht af te wijken door zich louter te beroepen op belangen die verband houden met de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid, maar van hen het bewijs verlangt dat zij hun verantwoordelijkheden op dit gebied slechts kunnen uitoefenen indien zij gebruikmaken van de afwijking waarin dat artikel voorziet.
- 153 Geoordeeld moet dus worden dat de Raad bij de vaststelling van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 naar behoren rekening heeft gehouden met de uitoefening van de krachtens artikel 72 VWEU op de lidstaten rustende verantwoordelijkheid door deze uitoefening, met betrekking tot de twee fasen van de herplaatsingsprocedure die volgden op het doen van toezeggingen, in het kader te plaatsen van de specifieke voorwaarden die in artikel 5, leden 4 en 7, van deze besluiten werden gesteld.
- 154 Wat de „ernstige redenen” voor de toepassing van de bepalingen inzake „uitsluiting” als vastgelegd in de artikelen 12 en 17 van richtlijn 2011/95 betreft, op grond van welke redenen een lidstaat overeenkomstig artikel 5, lid 7, van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 mocht weigeren om een aanvrager van internationale bescherming te herplaatsen, volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de bevoegde autoriteit van de betrokken lidstaat slechts gebruik kan maken van de uitsluitingsgrond die betrekking heeft op het plegen van een „ernstig misdrijf” door de aanvrager van internationale bescherming en die vastgelegd is in artikel 12, lid 2, onder b), van richtlijn 2011/95 en artikel 17, lid 1, onder b), van die richtlijn, indien zij eerst voor elke individuele persoon de haar ter kennis gebrachte specifieke feiten heeft onderzocht om uit te maken of er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat de daden van de betrokkene, die voor het overige voldoet aan de criteria om de gevraagde status te krijgen, onder deze uitsluitingsgrond vallen, waarbij de beoordeling van de ernst van het desbetreffende misdrijf een volledig onderzoek vereist naar alle omstandigheden van het specifieke geval (arrest van 13 september 2018, Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713, punten 48, 55 en 58).
- 155 Voorts heeft het Hof uiteengezet dat de in de artikelen 12 en 17 van richtlijn 2011/95 opgenomen uitsluitingsgronden weliswaar allemaal betrekking hebben op het begrip „ernstig misdrijf”, maar dat de grond voor uitsluiting van de subsidiaire-beschermingsstatus als bedoeld in artikel 17, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/95 een bredere werkingssfeer heeft dan de grond voor uitsluiting van de

- vluchtelingenstatus als bedoeld in artikel 1 F, onder b), van het Verdrag van Genève en artikel 12, lid 2, onder b), van richtlijn 2011/95. Terwijl de in artikel 12, lid 2, onder b), van richtlijn 2011/95 opgenomen grond voor uitsluiting van de vluchtelingenstatus ziet op een ernstig niet-politiek misdrijf dat buiten het land van toevlucht is begaan voordat de betrokkene tot dit land als vluchteling is toegelaten, betreft de in artikel 17, lid 1, onder b), van die richtlijn neergelegde grond voor uitsluiting van de subsidiaire-beschermingsstatus immers meer algemeen een ernstig misdrijf, dus zonder dat er sprake is van beperkingen in geografische of temporele zin of met betrekking tot de aard van het misdrijf (arrest van 13 september 2018, Ahmed, C-369/17, EU:C:2018:713, punten 46 en 47).
- 156 Wat betreft de zogenoemde „redelijke” gronden om de aanvrager van internationale bescherming te beschouwen als een „gevaar voor de nationale veiligheid of de openbare orde” op het grondgebied van de betreffende lidstaat van herplaatsing, op basis waarvan deze lidstaat, ten eerste, krachtens artikel 5, lid 4, van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 mocht besluiten tot niet-goedkeuring van de herplaatsing van een door de Helleense Republiek of de Italiaanse Republiek geselecteerde aanvrager van internationale bescherming en, ten tweede, krachtens artikel 5, lid 7, van deze besluiten mocht weigeren een aanvrager van internationale bescherming te herplaatsen, is het duidelijk dat deze gronden – omdat ze „redelijk” moeten zijn, en niet „ernstig”, en evenmin noodzakelijkerwijs betrekking hebben op een reeds gepleegd ernstig misdrijf of op een ernstig niet-politiek misdrijf dat buiten het land van toevlucht is begaan voordat de betrokkene tot dit land als vluchteling is toegelaten, maar slechts het bewijs vereisen van een „gevaar voor de nationale veiligheid of de openbare orde” – de lidstaten van herplaatsing een ruimere beoordelingsmarge laten dan ernstige redenen om de bepalingen inzake uitsluiting als vastgelegd in de artikelen 12 en 17 van richtlijn 2011/95 toe te passen.
- 157 Bovendien moet worden opgemerkt dat de bewoordingen van artikel 5, leden 4 en 7, van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 verschillen van met name die van artikel 27, lid 2, van richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1612/68 en tot intrekking van de richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG (PB 2004, L 158, blz. 77, met rectificaties in PB 2004, L 229, blz. 35; PB 2007, L 204, blz. 28; PB 2018, L 94, blz. 32, en PB 2019, L 34, blz. 10), waarin vereist wordt dat het gedrag van de betrokkene een „actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving” van de betreffende lidstaat vormt. Derhalve moet het begrip „gevaar voor [de] nationale veiligheid of openbare orde” in de zin van de voornoemde bepalingen van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 een ruimere uitlegging krijgen dan in de rechtspraak inzake personen die het recht van vrij verkeer genieten. Dit begrip kan met name betrekking hebben op potentiële bedreigingen van de nationale veiligheid of de openbare orde [zie naar analogie arresten van 4 april 2017, Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, punt 40, en 12 december 2019, E.P. (Bedreiging van de openbare orde), C-380/18, EU:C:2019:1071, punten 29 en 32].
- 158 Daarom moet een ruime beoordelingsmarge worden toegekend aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten van herplaatsing wanneer zij bepalen of een te herplaatsen onderdaan van een derde land een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of de openbare orde op hun grondgebied [zie naar analogie arrest van 12 december 2019, E.P. (Bedreiging van de openbare orde), C-380/18, EU:C:2019:1071, punt 37].
- 159 Niettemin kunnen de autoriteiten van de lidstaat van herplaatsing, net als bij ernstige redenen om de bepalingen inzake uitsluiting als vastgelegd in de artikelen 12 en 17 van richtlijn 2011/95 toe te passen, zich slechts beroepen op redelijke gronden om een aanvrager van internationale bescherming als een gevaar voor de nationale veiligheid of openbare orde te beschouwen indien er onderling overeenstemmende, objectieve en nauwkeurige elementen zijn op grond waarvan kan worden vermoed dat de betrokken aanvrager daadwerkelijk of potentieel een dergelijk gevaar vormt [zie naar analogie arrest van 12 december 2019, E.P. (Bedreiging van de openbare orde), C-380/18, EU:C:2019:1071, punt 49], en indien deze autoriteiten eerst voor elke aanvrager wiens herplaatsing

wordt voorgesteld, de hun ter kennis gebrachte specifieke feiten hebben onderzocht om uit te maken of er in het licht van een algemeen onderzoek naar alle omstandigheden van het specifieke geval, dergelijke redelijke gronden zijn.

- 160 Hieruit volgt dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herplaatsing zich volgens het mechanisme dat in het kader van de herplaatsingsprocedure in artikel 5, leden 4 en 7, van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 werd neergelegd, pas mochten beroepen op ernstige of redelijke gronden in verband met de handhaving van de nationale veiligheid of de openbare orde op hun grondgebied na een onderzoek per geval van het werkelijke of potentiële gevaar dat voor deze belangen uitging van de betrokken aanvrager van internationale bescherming. Zoals ook de advocaat-generaal in punt 223 van haar conclusie in essentie heeft aangegeven, stond dat mechanisme er dus aan in de weg dat een lidstaat in het kader van die procedure louter ten behoeve van algemene preventie en zonder een direct verband met een individueel geval aan te tonen, artikel 72 VWEU simpelweg inriep om een opschorting, of zelfs beëindiging, te rechtvaardigen van de tenuitvoerlegging van de verplichtingen die krachtens besluit 2015/1523 en/of besluit 2015/1601 op hem rustten.
- 161 Dit verklaart waarom in artikel 5, lid 2, van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601, dat betrekking had op de eerste fase van de herplaatsingsprocedure en voorzag in de verplichting van de lidstaten van herplaatsing om ten minste om de drie maanden mee te delen hoeveel aanvragers van internationale bescherming snel op hun grondgebied konden worden herplaatst, deze verplichting onvoorwaardelijk werd opgelegd en niet werd voorzien in de mogelijkheid voor deze lidstaten om zich te beroepen op een gevaar voor de nationale veiligheid of de openbare orde op hun grondgebied teneinde te rechtvaardigen dat deze bepaling niet werd toegepast. Aangezien het in deze aanvangsfase van de procedure niet bekend was welke aanvragers in de betrokken lidstaat moesten worden herplaatst, was het immers onmogelijk om individueel te beoordelen welk risico van hen uitging voor de openbare orde of de nationale veiligheid van deze lidstaat.
- 162 Wat verder de moeilijkheden betreft die de Republiek Polen naar eigen zeggen had ondervonden om de nationale veiligheid of de openbare orde te waarborgen in de fasen van de herplaatsingsprocedure volgend op haar toezeggingen van 16 december 2016, moet worden opgemerkt dat die betrekking hadden op het begin van de tweejarige geldigheidsduur van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601.
- 163 Hierover moet worden opgemerkt dat, zoals reeds in punt 95 van dit arrest in herinnering is gebracht, een herplaatsing van een groot aantal personen zoals die waarin de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 voorzagen, zowel een volkomen nieuwe als een ingewikkelde operatie is die een bepaalde tijd vergt voor de voorbereiding en de uitvoering ervan – met name op het vlak van de coördinatie tussen de administraties van de lidstaten – vooraleer zij concrete gevolgen sorteert.
- 164 Verder zij erop gewezen dat, zelfs al zou, zoals de Republiek Polen en de Tsjechische Republiek betogen, het mechanisme van artikel 5, leden 4 en 7, van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 ondoeltreffend zijn geweest, met name wegens een gebrek aan samenwerking van de kant van de Italiaanse autoriteiten, dergelijke praktische moeilijkheden niet inherent waren aan dit mechanisme en in voorkomend geval moesten worden opgelost in de geest van samenwerking en wederzijds vertrouwen tussen de autoriteiten van de lidstaten van waaruit personen werden herplaatst en de lidstaten van herplaatsing, die in het kader van de toepassing van de herplaatsingsprocedure van artikel 5 van deze besluiten geboden was (zie in die zin arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad, C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 309).
- 165 In dit verband moet worden opgemerkt dat uit de verslagen over herplaatsing en hervestiging blijkt dat het aantal aanvragers van internationale bescherming dat aan het begin van de geldigheidsduur van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 daadwerkelijk werd herplaatst, weliswaar relatief klein was, onder meer omdat bepaalde lidstaten in een aanzienlijk aantal gevallen weigerden om door de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek geselecteerde aanvragers van internationale bescherming te

herplaatsen, met name op grond dat zij een gevaar vormden voor hun openbare orde of veiligheid, maar dat dit probleem geleidelijk aan kleiner werd en in een constanter tempo daadwerkelijk herplaatsingen werden uitgevoerd.

- 166 Zoals volgt uit het achtste, het elfde en het twaalfde verslag over herplaatsing en hervestiging hebben de lidstaten van herplaatsing namelijk in bepaalde omstandigheden aanvullende en zelfs stelselmatige veiligheidscontroles kunnen verrichten, met name door gesprekken te voeren, en hebben zij bij herplaatsingen uit Italië vanaf 1 december 2016 de mogelijkheid gekregen om voor het voeren van deze gesprekken bijstand te vragen aan het Agentschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving (Europol) om zo te vermijden dat deze controles de herplaatsingsprocedure nodeloos bleven vertragen.
- 167 Bovendien hebben de lidstaten van herplaatsing vanaf de inwerkingtreding van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 bij de herplaatsingen vanuit Griekenland de mogelijkheid gehad om te eisen dat hun eigen politieagenten voorafgaand aan de herplaatsing veiligheidsgesprekken mochten voeren.
- 168 Deze maatregelen kwamen bovenop het mechanisme waarin artikel 5 van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 al voorzag om de identificatie van de betrokken personen zeker te stellen. Met name werd in de leden 5 en 11 van dit artikel vereist dat vóór en na hun overbrenging digitale vingerafdrukken werden genomen en dat deze werden doorgegeven aan het centraal systeem van Eurodac.
- 169 Hieruit volgt dat de Republiek Polen en Hongarije hun weigering om het geheel van herplaatsingsverplichtingen ten uitvoer te leggen waaraan zij volgens artikel 5, leden 2 en 4 tot en met 11, van besluit 2015/1523 en/of artikel 5, leden 2 en 4 tot en met 11, van besluit 2015/1601 moesten voldoen, niet kunnen rechtvaardigen met een beroep op artikel 72 VWEU.
- 170 Zoals ook de advocaat-generaal in de punten 226 en 227 van haar conclusie in essentie heeft opgemerkt, kan het argument met betrekking tot een gezamenlijke lezing van artikel 72 VWEU en artikel 4, lid 2, VEU aan deze gevolgtrekking niet afdoen. Niets wijst er immers op dat de daadwerkelijke handhaving van de in deze laatste bepaling genoemde essentiële staatsfuncties, waaronder de bescherming van de nationale veiligheid, alleen mogelijk was als de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 niet werden uitgevoerd.
- 171 Integendeel, het in artikel 5, leden 4 en 7, van deze besluiten bedoelde mechanisme, met inbegrip van de concrete toepassing ervan zoals die zich tijdens de geldigheidsduur van die besluiten in de praktijk heeft ontwikkeld, liet de lidstaten van herplaatsing reële mogelijkheden om hun belangen met betrekking tot de openbare orde en de binnenlandse veiligheid te beschermen in het kader van het onderzoek naar de individuele situatie van elke aanvrager van internationale bescherming wiens herplaatsing was voorgesteld, zonder evenwel afbreuk te doen aan de doelstelling van die besluiten om snel een aanzienlijk aantal aanvragers die duidelijk internationale bescherming nodig hadden, daadwerkelijk te herplaatsen teneinde de aanzienlijke druk op het Griekse en het Italiaanse asielstelsel te verlichten.
- 172 Derhalve moeten de verweermiddelen die de Republiek Polen en Hongarije baseren op artikel 72 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 2, VEU, worden afgewezen.

Verweermiddel dat de Tsjechische Republiek baseert op de zagezegde slechte werking en de vermeende ondoelmatigheid van het herplaatsingsmechanisme van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 bij de praktische toepassing ervan

Argumenten van partijen

- 173 De Tsjechische Republiek stelt dat zij het recht had om de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 niet uit te voeren omdat gebleken is dat het in deze besluiten vastgestelde herplaatsingsmechanisme bij de praktische toepassing ervan grotendeels slecht functioneerde en ondoelmatig was, met name wegens het stelselmatige gebrek aan samenwerking van de Griekse en de Italiaanse autoriteiten of omdat er op het moment dat de herplaatsingstoezeggingen werden gedaan in Griekenland of Italië geen werkelijk te herplaatsen aanvragers van internationale bescherming waren, wat duidelijk is geworden doordat dit mechanisme, gelet op het totale aantal daadwerkelijk uitgevoerde herplaatsingen, slechts een beperkt succes had.
- 174 Gezien de bedreigingen voor de openbare veiligheid waarmee de herplaatsing gepaard gaat van personen die mogelijk een religieus-extremistische achtergrond hebben, moet ervoor worden gezorgd dat elke lidstaat van herplaatsing zich kan beschermen overeenkomstig artikel 4, lid 2, VEU en, meer in het bijzonder, artikel 72 VWEU. Dit beginsel werd eveneens uitgedrukt in artikel 5, lid 7, van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601. Bij de praktische toepassing van het herplaatsingsmechanisme was de bescherming van de openbare veiligheid echter niet gewaarborgd, met name omdat er geen toereikende informatie was over de betrokken personen en er evenmin mogelijkheden waren om gesprekken over de veiligheid te voeren, terwijl dit onmisbare vereisten waren om te controleren of deze personen een gevaar vormden voor de nationale veiligheid of de openbare orde in de lidstaat van herplaatsing.
- 175 Hieruit volgt dat de herplaatsingstoezeggingen krachtens artikel 5, lid 2, van deze besluiten slechts een zuiver formele oefening waren waarmee de met deze besluiten beoogde daadwerkelijke herplaatsing niet werd gerealiseerd.
- 176 De Tsjechische Republiek wenste haar inspanningen daarom te richten op doelmatiger ondersteunende maatregelen dan een herplaatsingsmaatregel door, zowel bilateraal als in het kader van de Unie, financiële, technische of personele bijstand te verlenen aan de meest getroffen derde landen en aan de lidstaten die zich in de frontlinie bevonden en daar te maken hadden met een massale toestroom van personen die duidelijk internationale bescherming nodig hadden.
- 177 De Commissie wijst deze argumenten af.

Beoordeling door het Hof

- 178 Om te beginnen moet in herinnering worden gebracht dat, zoals in punt 31 van dit arrest al is vermeld, de Tsjechische Republiek op 5 juni 2017 besluit nr. 439 heeft vastgesteld, waarbij zij heeft besloten tijdelijk niet te voldoen aan, ten eerste, de verplichtingen die zij tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad van 25 en 26 juni 2015 op zich had genomen, die vervolgens tijdens de bijeenkomst van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten in het kader van de Europese Raad van 20 juli 2015 formeel zijn vastgesteld en haar bij besluit 2015/1523 zijn opgelegd en, ten tweede, haar verplichtingen die voortvloeiden uit besluit 2015/1601 „in het licht van de aanzienlijke verslechtering van de veiligheidssituatie in de Unie [...] en gezien het overduidelijk slechte functioneren van het herplaatsingsstelsel”. Het staat vast dat de Tsjechische Republiek op geen enkel later tijdstip van de geldigheidsduur van deze besluiten een einde heeft gemaakt aan die opschorting.

- 179 In het onderhavige geval baseert de Tsjechische Republiek zich voor haar verweer in de haar betreffende niet-nakomingsprocedure op overwegingen die betrekking hebben op de slechte werking of de ondoelmatigheid bij de praktische toepassing van het in de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 vervatte herplaatsingsmechanisme, met inbegrip van het in artikel 5, leden 4 en 7, van deze besluiten neergelegde specifieke mechanisme waarmee de lidstaten in staat moesten worden gesteld om in het kader van de herplaatsingsprocedure de nationale veiligheid of de openbare orde op hun grondgebied te beschermen. Deze overwegingen rechtvaardigden volgens haar het besluit om haar herplaatsingsverplichtingen uit hoofde van artikel 5, leden 2 en 4 tot en met 11, van deze besluiten niet uit te voeren.
- 180 Omdat anders afbreuk zou worden gedaan aan de solidariteitsdoelstelling die inherent is aan de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 alsook aan het bindende karakter van deze handelingen, kan in dit verband niet worden aanvaard dat een lidstaat – overigens zonder daartoe een in de Verdragen vastgelegde rechtsgrondslag aan te voeren – zich baseert op zijn eenzijdige beoordeling van het gestelde gebrek aan doelmatigheid en zelfs de vermeende slechte werking van het bij deze handelingen ingestelde herplaatsingsmechanisme, met name wat betreft de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de binnenlandse veiligheid, om zich te onttrekken aan elke herplaatsingsverplichting die krachtens deze handelingen op hem rust.
- 181 Tevens moet in herinnering worden geroepen dat, zoals in punt 80 van dit arrest al is benadrukt, de lasten van de voorlopige maatregelen waarin de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 voorzien, aangezien die besluiten zijn vastgesteld op grond van artikel 78, lid 3, VWEU teneinde de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek te helpen beter het hoofd te bieden aan een noodsituatie die wordt gekenmerkt door een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen op hun grondgebied, in beginsel over alle andere lidstaten moeten worden verdeeld overeenkomstig het beginsel van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten dat volgens artikel 80 VWEU voor het asielbeleid van de Unie geldt.
- 182 Bovendien blijken de praktische problemen bij de toepassing van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 waarnaar Tsjechië verwijst, niet inherent te zijn geweest aan het herplaatsingsmechanisme waarin die besluiten voorzagen en overigens evenmin aan het specifieke mechanisme van artikel 5, leden 4 en 7, van die besluiten, en moesten die problemen, overeenkomstig hetgeen in punt 164 van dit arrest al is vermeld, in voorkomend geval worden opgelost in de geest van samenwerking en wederzijds vertrouwen tussen de autoriteiten van de lidstaten van waaruit personen werden herplaatst en de lidstaten van herplaatsing, die in het kader van de toepassing van de herplaatsingsprocedure van artikel 5 van deze besluiten geboden was.
- 183 Zo heeft de vermeende ondoelmatigheid of de zogezegde slechte werking van het herplaatsingsmechanisme andere lidstaten niet verhinderd om tijdens de gehele geldigheidsduur van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 op gezette tijden herplaatsingstoezeggingen te doen en tot daadwerkelijke herplaatsingen van aanvragers van internationale bescherming over te gaan en, sterker nog, om tegen het einde van die geldigheidsduur in reactie op de oproep van de Commissie in haar maandelijks verslagen over herplaatsing en hervestiging, het tempo van de herplaatsingen op te voeren voordat deze geldigheidsduur zou verstrijken.
- 184 Bovendien hebben sommige van de door de Tsjechische Republiek aangevoerde praktische problemen betrekking op het reeds in de punten 95 en 163 van dit arrest vermelde feit dat een herplaatsing van een groot aantal personen zoals die waarin de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 voorzagen, zowel een volkomen nieuwe als een ingewikkelde operatie is die een bepaalde tijd vergt voor de voorbereiding en de uitvoering ervan – met name op het vlak van de coördinatie tussen de administraties van de lidstaten – vooraleer zij concrete gevolgen sorteert.

- 185 In dit verband moet er tevens aan worden herinnerd dat de herplaatsingsprocedure, zoals al is opgemerkt in punt 166 van dit arrest, gedurende de geldigheidsduur van de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 op bepaalde punten is aangepast om tegemoet te komen aan onder meer de door de Tsjechische Republiek genoemde praktische problemen. Zo konden de lidstaten van herplaatsing met name aanvullende veiligheidscontroles in Griekenland of Italië uitvoeren alvorens aanvragers van internationale bescherming werden herplaatst en hebben zij vanaf 1 december 2016 de mogelijkheid gekregen om de bijstand te vragen van Europol om deze aanvullende veiligheidscontroles in Italië uit te voeren.
- 186 Ten slotte moet tevens het argument worden afgewezen waarmee de Tsjechische Republiek aanvoert er de voorkeur aan te hebben gegeven om de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek als lidstaten in de frontlinie, alsook derde landen te ondersteunen op een andere manier dan met herplaatsingen.
- 187 Aangezien de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 vanaf hun vaststelling en voor de hele geldigheidsduur ervan, bindend waren voor de Tsjechische Republiek, was deze lidstaat gehouden om aan de daarbij opgelegde herplaatsingsverplichtingen te voldoen, ongeacht andere vormen van steun aan de Helleense Republiek en de Italiaanse Republiek, zelfs al was dergelijke steun eveneens bedoeld om de druk op het asielstelsel van deze twee lidstaten in de frontlinie te verlichten. Overigens moet worden opgemerkt dat bepaalde vormen van steun ook bij deze besluiten of andere in Unieverband vastgestelde handelingen werden opgelegd. Dergelijke steun kon in geen geval de tenuitvoerlegging van de verplichtingen uit de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 vervangen.
- 188 Hieruit volgt dat het verweermiddel dat de Tsjechische Republiek baseert op de vermeende slechte werking en het gestelde gebrek aan ondoelmatigheid van het herplaatsingsmechanisme waarin de besluiten 2015/1523 en 2015/1601 voorzagen, moet worden afgewezen.
- 189 Gelet op een en ander moet worden vastgesteld dat:
- door niet op gezette tijden en ten minste om de drie maanden een passend aantal aanvragers van internationale bescherming op te geven dat snel op haar grondgebied kon worden herplaatst, de Republiek Polen sinds 16 maart 2016 de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rustten krachtens artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1523 en artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1601, en dientengevolge ook de daaropvolgende herplaatsingsverplichtingen niet is nagekomen die op haar rustten krachtens artikel 5, leden 4 tot en met 11, van deze twee besluiten;
 - door niet op gezette tijden en ten minste om de drie maanden een passend aantal aanvragers van internationale bescherming op te geven dat snel op zijn grondgebied kon worden herplaatst, Hongarije sinds 25 december 2015 de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rustten krachtens artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1601, en dientengevolge ook de daaropvolgende herplaatsingsverplichtingen niet is nagekomen die op hem rustten krachtens artikel 5, leden 4 tot en met 11, van dit besluit, en dat
 - door niet op gezette tijden en ten minste om de drie maanden een passend aantal aanvragers van internationale bescherming op te geven dat snel op haar grondgebied kon worden herplaatst, de Tsjechische Republiek sinds 13 augustus 2016 de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rustten krachtens artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1523 en artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1601, en dientengevolge ook de daaropvolgende herplaatsingsverplichtingen niet is nagekomen die op haar rustten krachtens artikel 5, leden 4 tot en met 11, van deze twee besluiten.

Kosten

- 190 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Krachtens artikel 140, lid 1, van dit Reglement dragen de lidstaten die in het geding hebben geïntervenieerd, hun eigen kosten.
- 191 Aangezien de Republiek Polen in zaak C-715/17 in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in haar eigen kosten en in die van de Commissie. Beslist moet worden dat de Tsjechische Republiek en Hongarije, die in deze zaak hebben geïntervenieerd aan de zijde van de Republiek Polen, hun eigen kosten zullen dragen.
- 192 Aangezien Hongarije in zaak C-718/17 in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Commissie. Beslist moet worden dat de Tsjechische Republiek en de Republiek Polen, die in deze zaak hebben geïntervenieerd aan de zijde van Hongarije, hun eigen kosten zullen dragen.
- 193 Aangezien de Tsjechische Republiek in zaak C-719/17 in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in haar eigen kosten en in die van de Commissie. Beslist moet worden dat Hongarije en de Republiek Polen, die in deze zaak hebben geïntervenieerd aan de zijde van de Tsjechische Republiek, hun eigen kosten zullen dragen.

Het Hof (Derde kamer) verklaart:

- 1) De zaken C-715/17, C-718/17 en C-719/17 worden gevoegd voor het arrest.
- 2) Door niet op gezette tijden en ten minste om de drie maanden een passend aantal aanvragers van internationale bescherming op te geven dat snel op haar grondgebied kon worden herplaatst, is de Republiek Polen sinds 16 maart 2016 de verplichtingen niet nagekomen die op haar rustten krachtens artikel 5, lid 2, van besluit (EU) 2015/1523 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, en artikel 5, lid 2, 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, en is zij dientengevolge ook de daaropvolgende herplaatsingsverplichtingen niet nagekomen die op haar rustten krachtens artikel 5, leden 4 tot en met 11, van deze twee besluiten.
- 3) Door niet op gezette tijden en ten minste om de drie maanden een passend aantal aanvragers van internationale bescherming op te geven dat snel op zijn grondgebied kon worden herplaatst, is Hongarije sinds 25 december 2015 zijn verplichtingen krachtens artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1601 niet nagekomen, en is het dientengevolge ook zijn daaropvolgende herplaatsingsverplichtingen krachtens artikel 5, leden 4 tot en met 11, van dit besluit niet nagekomen.
- 4) Door niet op gezette tijden en ten minste om de drie maanden een passend aantal aanvragers van internationale bescherming op te geven dat snel op haar grondgebied kon worden herplaatst, is de Tsjechische Republiek sinds 13 augustus 2016 de verplichtingen niet nagekomen die op haar rustten krachtens artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1523 en artikel 5, lid 2, van besluit 2015/1601, en is zij dientengevolge ook de daaropvolgende herplaatsingsverplichtingen niet nagekomen die op haar rustten krachtens artikel 5, leden 4 tot en met 11, van deze twee besluiten.
- 5) De Republiek Polen wordt verwezen in haar eigen kosten in de zaken C-715/17, C-718/17 en C-719/17, en in die van de Europese Commissie in zaak C-715/17.
- 6) Hongarije wordt verwezen in zijn eigen kosten in de zaken C-715/17, C-718/17 en C-719/17, en in die van de Europese Commissie in zaak C-718/17.
- 7) De Tsjechische Republiek wordt verwezen in haar eigen kosten in de zaken C-715/17, C-718/17 en C-719/17, en in die van de Europese Commissie in zaak C-719/17.

ondertekeningen