Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
Y. BOT
fremsat den 26. juli 2017 [1]

Sagerne C-643/15 og C-647/15

Den Slovakiske Republik,
Ungarn
mod

Rådet for Den Europæiske Union

»Annullationssøgsmål – afgørelse (EU) 2015/1601 – midlertidige foranstaltninger til fordel for Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik på området international beskyttelse – nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere til visse medlemsstater – flytning af disse statsborgere til andre medlemsstaters område – ansøgere til flytning – artikel 80 TEUF – princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne – artikel 78, stk. 3, TEUF – retsgrundlag – begrebet »lovgivningsmæssig retsakt« – artikel 289, stk. 3, TEUF – konklusioner fra Det Europæiske Råd, der er obligatoriske for Rådet for Den Europæiske Union – artikel 15, stk. 1, TEU og artikel 68 TEUF – tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter – ændring af Europa-Kommissionens forslag – krav om ny høring af Europa-Parlamentet og om enstemmighed i Rådet – artikel 293 TEUF – retssikkerhedsprincippet og proportionalitetsprincippet«

1. Den Slovakiske Republik (sag C-643/15) og Ungarn (sag C-647/15) har i deres stævninger nedlagt påstand om annullation af Rådets afgørelse (EU) 2015/1601 af 22. september 2015 om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og Grækenland på området international beskyttelse [2].

2. Denne afgørelse er vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF, der fastsætter, at »[h]vis en eller flere medlemsstater står over for en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere, kan Rådet på forslag af [Europa-]Kommissionen vedtage midlertidige foranstaltninger til fordel for den eller de berørte medlemsstater. Det træffer afgørelse efter høring af Europa-Parlamentet«.

3. Den nævnte afgørelse blev vedtaget i forbindelse med den migrationskrise, der indtrådte i Den Europæiske Union i 2014, og som blev forværret i løbet af 2015, navnlig i juli og august i dette år, og i forbindelse med den katastrofale humanitære situation, som denne krise gav anledning til, bl.a. i de medlemsstater, der var i frontlinjen, såsom Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik, der stod over for en massetilstrømning af migranter fra tredjelande som Den Syriske Arabiske Republik, Den Islamiske Republik Afghanistan, Republikken Irak og Staten Eritrea.

1 – Originalsprog: fransk.

2 – EUT 2015, L 248, s. 80 (herefter »den anfægtede afgørelse«).

4. Med henblik på at håndtere denne migrationskrise og det pres, som denne krise udsatte asylsystemerne i Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik for, fastsætter den anfægtede afgørelse, at der skal ske flytning fra disse to medlemsstater til andre medlemsstater over en periode på to år af 120 000 personer, der har et klart behov for international beskyttelse. Til denne afgørelse er knyttet to bilag, der i en første fase fordeler 66 000 personer, der skal flyttes fra henholdsvis Italien (kvote på 15 600) og Grækenland (kvote på 50 400) på grundlag af de obligatoriske tildelinger, der fastsat for hver enkelt af de andre medlemsstater [3].

5. Det fremgår af den anfægtede afgørelses artikel 2, litra e), at der ved flytning forstås »overførsel af en ansøger fra den medlemsstats område, som ifølge de kriterier, der er fastsat i kapitel III i forordning (EU) nr. 604/2013 [4], er ansvarlig for behandlingen af vedkommendes ansøgning om international beskyttelse, til tilflytningsmedlemsstaten«. Denne sidstnævnte medlemsstat er i henhold til den anfægtede afgørelses artikel 2, litra f), »den medlemsstat, der bliver ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse i henhold til [Dublin-III-]forordning[en], efter at ansøgeren er blevet flyttet til medlemsstatens område«.

6. Den midlertidige flytningsordning, der er fastsat i den anfægtede afgørelse, supplerer de andre foranstaltninger, der allerede er fastsat på EU-plan for at håndtere migrationskrisen, herunder EU-ordningen for »genbosætning« [5] af 22 504 personer med behov for international beskyttelse, som medlemsstaterne og de stater, der har tilsluttet sig Dublinsystemet, indgik aftale om den 20. juli 2015 ved en »resolution«, og afgørelse (EU) 2015/1523, som Rådet vedtog den 14. september 2015 [6], der foreskriver flytning fra Grækenland og Italien til andre medlemsstater over en periode på to år af 40 000 personer, der har et klart behov for international beskyttelse, på grundlag af en fordeling, der er fastsat ved konsensus [7].

7. Det skal endvidere bemærkes, at Kommissionen den 9. september 2015 ikke blot fremsatte det forslag, der senere blev til den anfægtede afgørelse [8], men også et forslag til forordning om ændring af Dublin-III-forordningen [9]. Dette forslag indeholder bestemmelse om en »permanent« flytningsordning, dvs. en flytningsordning, der i modsætning til den ordning, der er fastsat i afgørelse 2015/1523, og den anfægtede afgørelse, ikke er tidsmæssigt begrænset. Dette sidstnævnte forslag er endnu ikke blevet vedtaget.

3 – Den resterende kvote på 54 000 ansøgere, der er nævnt i den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 1, litra c) (også benævnt »reserven«), som skal flyttes i anden fase fra den 26.9.2016, omfatter automatisk Den Italienske Republik eller Den Hellenske Republik eller andre medlemsstater, der måtte stå over for en nødsituation som omhandlet i artikel 78, stk. 3, TEUF, og fordeles efter den mekanisme, der er fastsat i den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 2 og 3. Efter indføjelsen af artikel 3*a* i den anfægtede afgørelse ved Rådets afgørelse (EU) 2016/1754 af 29.9.2016 om ændring af afgørelse (EU) 2015/1601 (EUT 2016, L 268, s. 82), er denne reserve blevet tilknyttet den såkaldte »1:1-mekanisme«, der blev indført ved erklæringen fra EU og Tyrkiet af 18.3.2016, som gjorde det muligt at anvende en frivillig ordning for indrejse på medlemsstaternes område for syriske statsborgere fra Tyrkiet navnlig i form af genbosætning.

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

5 – Artikel 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 516/2014 af 16.4.2014 om oprettelse af asyl-, migrations- og integrationsfonden, om ændring af Rådets beslutning 2008/381/EF og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 573/2007/EF og nr. 575/2007/EF og Rådets beslutning 2007/435/EF (EUT 2014, L 150, s. 168), indeholder en definition af begrebet »genbosættelse«. Der er hovedsageligt tale om en proces, hvorved tredjelandsstatsborgere efter anmodning fra De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) baseret på de nævnte statsborgeres behov for international beskyttelse overføres fra et tredjeland til en medlemsstat, hvor de får ret til ophold med status som flygtning, subsidiær beskyttelsesstatus eller enhver anden status efter national ret og EU-retten, som giver de samme rettigheder og fordele.

6 – Rådets afgørelse af 14.9.2015 om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og Grækenland på området international beskyttelse (EUT 2015, L 239, s. 146).

7 – I første omgang nåede medlemsstaterne kun til enighed om fordelingen af 32 256 af disse personer, idet visse medlemsstater såsom Ungarn nægtede at deltage, og idet Den Slovakiske Republik kun forpligtede sig til at modtage 100 personer. Jf. resolution vedtaget af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 20.7.2015 om flytning af 40 000 personer med et klart behov for international beskyttelse fra Grækenland og Italien, bilag B.2 til Rådets svarskrift.

8 – Forslag til Rådets afgørelse om indførelse af midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og Grækenland på området international beskyttelse (COM(2015) 451 final).

9 – Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en flytningsordning i krisesituationer og om ændringer af forordning nr. 604/2013 (COM(2015) 450 final).

8. Hvad angår den anfægtede afgørelses tilblivelseshistorie vil jeg nævne følgende elementer.

9. Kommissionens oprindelige forslag fastsatte bestemmelse om flytning af 120 000 ansøgere om international beskyttelse fra Italien (15 600 personer), fra Grækenland (50 400 personer) og fra Ungarn (54 000 personer) til andre medlemsstater. Blandt de bilag, der er knyttet til dette forslag, indeholder bilag I-III tre tabeller, der omfordeler disse ansøgere fra hver af disse tre medlemsstater til de andre medlemsstater, med undtagelse af Det Forenede Kongerige og Nordirland, Irland og Kongeriget Danmark, i form af tildelinger, der er fastsat for hver enkelt af de nævnte medlemsstater.

10. Den 13. september 2015 fremsendte Kommissionen dette forslag til de nationale parlamenter.

11. Den 14. september 2015 forelagde Rådet en høring for Parlamentet om det samme forslag.

12. Den 17. september 2015 vedtog Parlamentet en lovgivningsmæssig beslutning, hvorved det godkendte det nævnte forslag under henvisning til »den helt ekstraordinære nødsituation og behovet for omgående at håndtere situationen«, idet Parlamentet samtidig anmodede Rådet om at foretage en fornyet høring, hvis det agtede at ændre Kommissionens forslag i væsentlig grad.

13. Kommissionens oprindelige forslag blev i forbindelse med forskellige møder, der blev afholdt i Rådet i perioden fra den 17. til den 22. september 2015, ændret på visse punkter.

14. Ungarn meddelte bl.a. under disse møder, at denne medlemsstat ikke ville acceptere at blive beskrevet som en »medlemsstat i frontlinjen«, og at den ikke ønskede at optræde blandt de medlemsstater, der som Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik var omfattet af flytningsordningen. Enhver henvisning til Ungarn blandt de medlemsstater, der var omfattet af ordningen, herunder i forslagets titel, blev derfor fjernet. Bilag III i det oprindelige forslag, der vedrørte fordelingen af 54 000 ansøgere, som oprindeligt skulle have været flyttet fra Ungarn, blev således fjernet. Ungarn blev til gengæld nævnt i bilag I og II som tilflytningsmedlemsstat for ansøgere om international beskyttelse fra henholdsvis Italien og Grækenland, og var derfor omfattet af den tildeling, der er nævnt i disse bilag.

15. Den 22. september 2015 vedtog Rådet det således ændrede forslag fra Kommissionen med kvalificeret flertal. Den Tjekkiske Republik, Ungarn, Rumænien og Den Slovakiske Republik stemte imod vedtagelsen af dette forslag. Republikken Finland afstod fra at stemme.

16. Den anfægtede afgørelse udgør et udtryk for den solidaritet, der ifølge traktaten skal foreligge mellem medlemsstaterne.

17. De foreliggende sager giver mig anledning til at erindre om, at solidaritet er nævnt blandt Unionens kerneværdier og endda udgør selve grundlaget for Unionen. Hvorledes er det muligt at forstærke solidariteten mellem de europæiske folk og skabe en stadig snævrere Union mellem disse folk, således som det fremgår af præamblen til EU-traktaten, hvis ikke medlemsstaterne udviser solidaritet med hinanden, når en af dem står over for en nødsituation? Der er her tale om selve kernen i det, der udgør både baggrunden for og formålet med det europæiske projekt.

18. Det er derfor indledningsvis væsentligt at understrege vigtigheden af, at solidaritet udgør en grundlæggende og eksistentiel værdi for Unionen.

19. Kravet om solidaritet, der allerede blev fastsat i Romtraktaten [10], udgør fortsat det centrale element i den integrationsproces, der forfølges med Lissabontraktaten. Selv om de værdier, som Unionen bygger på, overraskende nok ikke er nævnt i den opregning, der fremgår af artikel 2, første punktum, TEU [11], er solidaritet til gengæld nævnt i præamblen til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [12] som en del af de »udelelige og universelle værdier«, som Unionen bygger på. Det fremgår i øvrigt af artikel 3, stk. 3, TEU, at Unionen ikke blot fremmer »solidaritet mellem generationerne«, men også »solidaritet mellem medlemsstater«. Solidaritet udgør således fortsat en del af det sæt af fælles værdier og principper, der deles i hele Unionen, og »grundlaget for opbygningen af Europa« [13].

20. Solidaritet udgør mere specifikt såvel en grundsten som et hovedprincip i Unionens politikker på området for grænsekontrol, asyl og indvandring, der er omhandlet i kapitel 2 i afsnit IV i EUF-traktaten, som vedrører området med frihed, sikkerhed og retfærdighed [14].

21. Dette bekræftes af artikel 67, stk. 2, TEUF, hvoraf fremgår, at Unionen »udformer en fælles politik for asyl, indvandring og kontrol ved de ydre grænser, der bygger på solidaritet mellem medlemsstaterne, og som er retfærdig over for tredjelandsstatsborgere«. Det fremgår endvidere af artikel 80 TEUF, at »[d]e EU-politikker, der er omhandlet i dette kapitel, samt gennemførelsen heraf er underlagt princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, herunder for så vidt angår de finansielle aspekter. Når det er nødvendigt, skal EU-retsakter vedtaget i henhold til dette kapitel indeholde passende bestemmelser vedrørende anvendelsen af dette princip« [15].

22. Det er nu som følge af de uligheder, der faktisk består mellem medlemsstaterne som følge af deres geografiske beliggenhed og deres sårbarhed over for massive migrationsstrømme, blevet endnu mere presserende at vedtage foranstaltninger på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF og sikre den faktiske anvendelse heraf. I dette lys gør foranstaltninger som dem, der er fastsat i den anfægtede afgørelse, det muligt at tillægge solidaritetsprincippet et konkret indhold og at foretage en rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, således som det er fastsat i artikel 80 TEUF.

10 – Jf. S. Labayle, »Les valeurs de l'Union«, doktorafhandling i offentlig ret, som blev forsvaret den 12.12.2016, hvoraf fremgår, at »[k]ravet om solidaritet, hvortil der er henvist talrige gange i Romtraktaten, udgør […] et centralt kendetegn ved traktaten. Dette krav indgår i forbindelse med læsningen af traktaten blandt de styrende retningslinjer for det europæiske integrationsprojekt og har siden 1957 berørt såvel medlemsstater som borgere« (punkt 282, s. 117 og 118).

11 – Ibidem, punkt 431, s. 165.

12 – Herefter »chartret«.

13 – Jf. B. Favreau, »La Charte des droits fondamentaux: pourquoi et comment?«, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne après le traité de Lisbonne*, Bruylant, Bruxelles, 2010, s. 3-38, særligt s. 13. Jf. ligeledes R. Bieber og F. Maiani, »Sans solidarité point d'Union européenne, Regards croisés sur les crises de l'Union économique et monétaire et du Système européen commun d'asile«, *Revue trimestrielle de droit européen*, Dalloz, Paris, 2012, s. 295. Disse forfattere nævner efter at have bemærket, at begrebet »solidaritet« ikke på nogen måde er defineret i traktaterne, at »traktaterne tillægger dette begreb forskellig rækkevidde afhængigt af den sammenhæng, hvori det indgår, nemlig som formål eller retningslinje for Unionens handlinger eller som kriterium for de forpligtelser, som medlemsstaterne har påtaget sig ved tiltrædelsen af Unionen. Den fællesnævner, der forbinder de forskellige former, som solidariteten kan antage inden for Union, består i en anerkendelse af, at der findes en »fælles interesse«, der er særskilt, og som kan adskilles fra summen af individuelle interesser«. Endelig, for en samling af bidrag vedrørende solidaritetsprincippet, jf. C. Boutayeb, *La solidarité dans l'Union européenne* – Éléments constitutionnels et matériels, Dalloz, Paris, 2011.

14 – Jf. bl.a. om dette emne »Searching for Solidarity in EU Asylum and Border Policies, a collection of short papers following the Odysseus Network's First Annual Policy Conference«, 26.-27.2.2016, université libre de Bruxelles. Jf. ligeledes E. Küçük, »The principle of solidarity and fairness in sharing responsibility: more than window dressing?«, *European Law Journal*, Sweet and Maxwell, London, 2016, s. 448-469, og J. Bast, »Deepening supranational integration: interstate solidarity in EU migration law«, *European Public Law*, nr. 22, bind 2, Wolters Kluwer Law and Business, Alphen aan den Rijn, 2016, s. 289-304.

15 – På internationalt plan udgør solidaritet endvidere en kerneværdi i asylpolitikken. Det fremgår således af fjerde betragtning til præamblen til konventionen af 1951 om flygtninges retsstilling, som blev undertegnet i Genève den 28.7.1951, og suppleres af protokollen om flygtninges retsstilling af 31.1.1967 (herefter »Genèvekonventionen«), at »indrømmelse af asyl kan pålægge visse lande urimeligt tunge byrder, og at en tilfredsstillende løsning af et problem, hvis internationale omfang og natur er anerkendt af De Forenede Nationer, derfor ikke kan opnås uden mellemfolkeligt samarbejde«.

23. Det særegne ved den anfægtede afgørelse er, at den indfører en flytningsordning, der er baseret på tildeling af ansøgere til medlemsstaterne, som har en obligatorisk karakter. Solidariteten mellem medlemsstaterne får med denne afgørelse et konkret og bindende indhold. Dette væsentlige og nyskabende træk ved den nævnte afgørelse forklarer, hvorfor de foreliggende sager er politisk følsomme, idet den har givet anledning til modstand fra de medlemsstater, der er tilhængere af en frivillig solidaritet, der udelukkende er baseret på frivillige forpligtelser.

24. Denne modstand, sammenholdt med en konstatering af, at den anfægtede afgørelse har en meget præcis anvendelse, hvilket jeg vil vende tilbage til nedenfor[16], kan give anledning til at antage, at der bag det, der er enighed om at benævne »migrantkrisen i 2015«, skjuler sig en anden krise, nemlig en krise i forhold til det europæiske integrationsprojekt, der i vidt omfang bygger på et krav om solidaritet mellem de stater, der har besluttet at deltage aktivt i dette projekt[17].

25. Det er omvendt også muligt at anlægge det synspunkt, at Unionen ved at foretage en målrettet indsats over for denne migrationskrise har vist, at den råder over de nødvendige redskaber, og at den er i stand til at omsætte dem til handling. Det står tilbage at undersøge, således som de foreliggende sager giver mulighed for, om Unionen ved at træffe foranstaltninger som dem, der er indeholdt i den anfægtede afgørelse, har overholdt de ved traktaterne fastsatte retlige rammer.

I. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

26. I sag C-643/15 har Den Slovakiske Republik nedlagt påstand om, at den anfægtede afgørelse annulleres, og at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

27. I sag C-647/15 har Ungarn nedlagt påstand om, at den anfægtede afgørelse annulleres, eller, subsidiært, at denne afgørelse annulleres, for så vidt som den vedrører Ungarn, såfremt Domstolen ikke måtte tage den første påstand til følge, og at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

28. Rådet har i sag C-643/15 og sag C-647/15 nedlagt påstand om frifindelse og om, at henholdsvis Den Slovakiske Republik og Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne i den sag, der vedrører dem.

29. Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 29. april 2016 har Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Sverige og Kommissionen fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande i sag C-643/15 og sag C-647/15.

30. Ved samme afgørelse fra Domstolens præsident har Republikken Polen fået tilladelse til at intervenere i sag C-643/15 til støtte for Den Slovakiske Republiks påstand og i sag C-647/15 til støtte for Ungarns påstande.

16 – Jeg vil allerede nu blot nævne, at antallet af flytninger fra Italien og Grækenland ifølge de oplysninger, som Rådet fremlagde under retsmødet, der blev afholdt den 10.5.2017, udgjorde 18 129 personer pr. 8.5.2017.

17 – Jf. i denne forbindelse S. Labayle, op.cit., der hvad angår de forskelle, der er opstået mellem medlemsstaterne i håndteringen af denne migrationskrise, bemærker, at »selv om man bør være påpasselig med at overdramatisere, er det imidlertid vigtigt ikke at se bort fra risikoen for, at den konstruktion, der med tålmodighed er blevet opbygget igennem mere end et halvt århundrede, nedbyrdes. Ved således gradvist at underminere selve grundlaget, bringes hele konstruktionen nemlig i fare, hvilket øger behovet for at tildele dette spørgsmål den største opmærksomhed. Medlemsstaternes manglende overholdelse af de grundlæggende værdier i Unionen medfører en potentiel risiko for, at der sker en nedbrydning af de elementer, som ikke desto mindre er afgørende for Unionens fortsatte eksistens og rationalet bag dens funktionsmåde« (punkt 1 182, s. 477). Jf. ligeledes C-A. Chassin, »La crise des migrants: l'Europe à la croisée des chemins«, *Revue Europe*, nr. 3, LexisNexis, 2016, s. 15-21, særligt punkt 43, s. 21, der bemærker, at »[m]igrationskrisen udgør […] en humanitær krise, men også en moralsk krise for Den Europæiske Union, idet denne krise, når der ses bort fra de kortsigtede løsninger, viser skrøbeligheden ved den europæiske konstruktion«.

II. Om søgsmålene

31. Den Slovakiske Republik har til støtte for sine påstande fremsat seks anbringender, der vedrører henholdsvis, for det første, tilsidesættelse af artikel 68 TEUF, artikel 13, stk. 2, TEU og princippet om institutionel ligevægt, for det andet, tilsidesættelse af artikel 10, stk. 1 og 2, TEU, artikel 13, stk. 2, TEU, artikel 78, stk. 3, TEUF, artikel 3 og 4 i protokol nr. 1 om de nationale parlamenters rolle i Den Europæiske Union og artikel 6 og 7 i protokol nr. 2 om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, der er knyttet som bilag til traktaterne[18], samt tilsidesættelse af principperne om retssikkerhed, repræsentativt demokrati og institutionel ligevægt, for det tredje, tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter vedrørende lovgivningsproceduren og af artikel 10, stk. 1 og 2, TEU, artikel 13, stk. 2, TEU og principperne om repræsentativt demokrati, institutionel ligevægt og god forvaltningsskik (subsidiært), for det fjerde, tilsidesættelse af de væsentlige formforskrifter i artikel 78, stk. 3, TEUF og artikel 293 TEUF, samt tilsidesættelse af artikel 10, stk. 1 og 2, TEU, artikel 13, stk. 2, TEU og principperne om repræsentativt demokrati, institutionel ligevægt og god forvaltningsskik (delvist subsidiært), for det femte, tilsidesættelse af artikel 78, stk. 3, TEUF, for så vidt som betingelserne for bestemmelsens anvendelse ikke er blevet overholdt (subsidiært), og, for det sjette, tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

32. Ungarn har til støtte for sine påstande fremsat ti anbringender.

33. De to første anbringender vedrører tilsidesættelse af artikel 78, stk. 3, TEUF, idet denne bestemmelse ikke udgør et egnet retsgrundlag for Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der indebærer en bindende undtagelse med hensyn til bestemmelserne i en lovgivningsmæssig retsakt, og som er fastsat for en periode på 24 måneder og i visse tilfælde 36 måneder, hvis virkninger overstiger denne periode, hvilket ikke er foreneligt med begrebet »midlertidige foranstaltninger«.

34. Det tredje til det sjette anbringende vedrører tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, for det første, for så vidt som Rådet ved vedtagelsen af den anfægtede afgørelse tilsidesatte artikel 293, stk. 1, TEUF, idet det undlod at følge Kommissionens forslag uden at have opnået enstemmighed (tredje anbringende), for det andet, for så vidt som den anfægtede afgørelse fastsætter en undtagelse med hensyn til bestemmelserne i en lovgivningsmæssig retsakt og, henset til sit indhold, selv udgør en lovgivningsmæssig retsakt, hvorfor Rådet, selv i den situation, hvor det må antages, at vedtagelsen var mulig i henhold til artikel 78, stk. 3, TEUF, ved vedtagelsen skulle have tilgodeset de nationale parlamenters ret til at afgive en udtalelse om lovgivningsmæssige retsakter, som fastsat i protokol nr. 1 og protokol nr. 2 (fjerde anbringende), for det tredje, for så vidt som Rådet efter høringen af Parlamentet ændrede forslagets tekst i væsentlig grad uden at foretage en ny høring af Europa-Parlamentet (femte anbringende), og, for det fjerde, for så vidt som forslaget til afgørelse ikke var tilgængelig på de officielle EU-sprog på det tidspunkt, hvor Rådet vedtog den anfægtede afgørelse (sjette anbringende).

35. Det syvende anbringende vedrører tilsidesættelse af artikel 68 TEUF og Det Europæiske Råds konklusioner af 25. og 26. juni 2015[19].

36. Det ottende anbringende vedrører tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om retsreglers klarhed, eftersom den anfægtede afgørelse på flere punkter ikke afklarer, hvorledes dens bestemmelser skal anvendes, eller hvilken relation disse har til bestemmelserne i Dublin-III-forordningen.

18 – Herefter henholdsvis »protokol nr. 1« og »protokol nr. 2«.

19 – EUCO 22/15.

37. Det niende anbringende vedrører tilsidesættelse af princippet om nødvendighed og proportionalitetsprincippet, idet det, eftersom Ungarn ikke længere var nævnt blandt de medlemsstater, der var omfattet af den midlertidige flytningsordning, ikke i den anfægtede afgørelse var begrundet, hvorfor den fastsætter, at der skal flyttes 120 000 ansøgere om international beskyttelse.

38. Det tiende anbringende, der er fremsat subsidiært, vedrører tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og artikel 78, stk. 3, TEUF, eftersom Ungarn, til trods for at det er almindelig kendt, at der på dens område er indvandret et højt antal ulovlige migranter, og at den har modtaget et stort antal ansøgninger om international beskyttelse, blev pålagt obligatoriske kvoter som tilflytningsmedlemsstat.

III. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

39. Eftersom retsgrundlaget for en retsakt afgør, hvilken procedure der skal anvendes ved vedtagelsen af denne retsakt [20], skal der først foretages en undersøgelse af de anbringender, der vedrører den omstændighed, at artikel 78, stk. 3, TEUF ikke udgør et egnet retsgrundlag for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. Jeg vil derefter undersøge de anbringender, der vedrører den tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, der angiveligt er sket i forbindelse med vedtagelsen af denne afgørelse, og endelig de anbringender, der vedrører realiteten.

40. Under hvert af disse tre punkter vil jeg endvidere først undersøge de anbringender, der er fremsat af Den Slovakiske Republik og Ungarn, der helt eller delvist overlapper hinanden, og derefter, såfremt det måtte være nødvendigt, hver enkelt sagsøgers anbringender.

B. Om anbringenderne om den manglende egnethed af artikel 78, stk. 3, TEUF som retsgrundlag for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse

41. Den Slovakiske Republik (det andet og det femte anbringende) og Ungarn (det første og det andet anbringende) har anfægtet, at artikel 78, stk. 3, TEUF udgør et egnet retsgrundlag for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

42. Der er imidlertid en forskel mellem de standpunkter, som disse to medlemsstater har indtaget. Ungarn har nemlig medgivet, at Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse stod over for en »nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere« som omhandlet i artikel 78, stk. 3 TEUF, men har samtidig anfægtet, at den anfægtede afgørelse udgjorde en foranstaltning, der var egnet til at håndtere denne situation, mens Den Slovakiske Republik har anført, at der ikke forelå en nødsituation i denne bestemmelses forstand (femte anbringendes andet led).

43. Disse to medlemsstater har med henblik på at anfægte retsgrundlaget for den anfægtede afgørelse for det første anført, at den anfægtede afgørelse, selv om den blev vedtaget i henhold til en ikke-lovgivningsmæssig procedure og derfor udgør en ikke-lovgivningsmæssig retsakt, ikke desto mindre, henset til dens indhold, bør anses for en lovgivningsmæssig retsakt, idet denne afgørelse medfører ændringer af lovgivningsmæssige retsakter. Artikel 78, stk. 3, TEUF gør det imidlertid ikke muligt at vedtage lovgivningsmæssige retsakter.

20 – Jf. i denne retning dom af 10.9.2015, Parlamentet mod Rådet (C-363/14, EU:C:2015:579, præmis 17).

44. Den Slovakiske Republik og Ungarn har for det andet anfægtet den anfægtede afgørelses midlertidige karakter.

45. Den Slovakiske Republik har for det tredje i modsætning til Ungarn anført, at artikel 78, stk. 3, TEUF ikke udgør et egnet retsgrundlag for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, idet betingelsen om, at der skal foreligge »en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere«, ikke er opfyldt.

1. Om Den Slovakiske Republiks andet anbringende og om Ungarns første anbringende om den anfægtede afgørelses lovgivningsmæssige karakter

46. Den Slovakiske Republik og Ungarn har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse, selv om den blev vedtaget i henhold til en ikke-lovgivningsmæssig procedure og derfor formelt udgør en ikke-lovgivningsmæssig retsakt, ikke desto mindre, henset til dens indhold og virkninger, bør anses for en lovgivningsmæssig retsakt, idet den endog grundlæggende ændrer flere lovgivningsmæssige EU-retsakter. Artikel 78, stk. 3, TEUF udgør imidlertid ikke et egnet retsgrundlag for vedtagelsen af lovgivningsforanstaltninger, idet denne artikel ikke indeholder nogen angivelse af, at de foranstaltninger, der træffes i henhold til denne artikel, skal vedtages i henhold til en lovgivningsprocedure.

47. Som det udtrykkeligt bekræftes i 23. betragtning til den anfægtede afgørelse, indeholder denne afgørelse undtagelser til flere lovgivningsmæssige EU-retsakter. Selv om den anfægtede afgørelse beskriver disse ændringer som simple undtagelser, er sondringen mellem en undtagelse og en ændring kunstig, fordi virkningerne af en undtagelse og en ændring i praksis er de samme, for så vidt som anvendelsen af en retsregel i begge tilfælde udelukkes, hvilket indebærer, at denne retsregels effektive virkning faktisk påvirkes.

48. Den Slovakiske Republik har nærmere bestemt anført, at Rådet tilsidesatte artikel 78, stk. 3, TEUF, idet den anfægtede afgørelse udgør en undtagelse til bestemmelser, der fremgår af lovgivningsmæssige retsakter, og at sådanne ændringer kun kan gennemføres ved en lovgivningsmæssig retsakt. Artikel 78, stk. 3, TEUF, der hverken indeholder en henvisning til den almindelige lovgivningsprocedure eller en særlig lovgivningsprocedure, gør det imidlertid ikke muligt at vedtage lovgivningsmæssige retsakter. Det følger heraf, at den anfægtede afgørelses form ikke svarer til dens indhold.

49. Da Rådet vedtog den anfægtede afgørelse på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF, tilsidesatte det således ikke blot denne bestemmelse, men gjorde desuden indgreb i de nationale parlamenters og Europa-Parlamentets rettigheder. Det følger af den primære ret, at såvel de nationale parlamenter som Parlamentet burde have deltaget i forbindelse med ændringerne af de lovgivningsmæssige retsakter, som Rådet ved den anfægtede afgørelse vedtog undtagelser til. Den Slovakiske Republik har anført, at disse retsakter nemlig blev vedtaget i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure.

50. Den Slovakiske Republik er derfor af den opfattelse, at Rådet ved vedtagelsen af den anfægtede afgørelse tilsidesatte ikke blot artikel 78, stk. 3, TEUF, men også artikel 10, stk. 1 og 2, TEU, artikel 13, stk. 2, TEU, artikel 3 og 4 i protokol nr. 1 og artikel 6 og 7 i protokol nr. 2 samt principperne om retssikkerhed, repræsentativt demokrati og institutionel ligevægt.

51. Ungarn deler Den Slovakiske Republiks opfattelse af, at en retsakt, der er vedtaget på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF, og som efter en modsætningsslutning ud fra artikel 289, stk. 2 og 3, TEUF ikke udgør en lovgivningsmæssig retsakt, ikke bindende og heller ikke kun midlertidigt kan ændre gældende lovgivningsmæssige retsakter, der er vedtaget i henhold til den almindelige eller en særlig lovgivningsprocedure, såsom Dublin-III-forordningen. Den anfægtede afgørelse udgør, henset til dens indhold, uden tvivl en lovgivningsmæssig retsakt. Eftersom denne afgørelse udgør en undtagelse til

bestemmelserne i Dublin-III-forordningen, kunne den ikke vedtages på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF, der ved kun at tillægge Rådet beføjelse til at vedtage retsakter i henhold til en ikke-lovgivningsmæssig procedure udelukkende giver Rådet mulighed for at vedtage ikke-lovgivningsmæssige retsakter.

52. Ungarn har anført, at artikel 78, stk. 3, TEUF højst kan tjene som retsgrundlag for vedtagelsen af foranstaltninger, der supplerer lovgivningsmæssige retsakter, som er vedtaget på grundlag af artikel 78, stk. 2, TEUF, men som er i overensstemmelse hermed, eller foranstaltninger, der fremmer gennemførelsen af disse retsakter i lyset af nødsituationen [21].

53. Ungarn har bemærket, at såfremt Domstolen måtte fastslå, at det på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF er muligt at vedtage en retsakt, der udgør en undtagelse til en lovgivningsmæssig retsakt, som er vedtaget på grundlag af artikel 78, stk. 2, TEUF, kan en sådan undtagelse ikke gå så langt, at den påvirker indholdet af en sådan lovgivningsmæssig retsakt, eller tømmer disse grundlæggende bestemmelser for deres indhold. Dette er imidlertid tilfældet med den anfægtede afgørelse, idet denne afgørelse bl.a. ændrer det mest centrale element i denne forordning, nemlig udpegelsen af den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse. Den anfægtede afgørelse indfører således en undtagelse til denne forordnings bestemmelser, som har et omfang, der ikke er acceptabelt inden for rammerne af en ikke-lovgivningsmæssig retsakt. Dette udgør en omgåelse af den almindelige lovgivningsprocedure, der er fastsat i artikel 78, stk. 2, TEUF.

54. Endelig har Ungarn i replikken og i sit processkrift som svar på interventionsindlæggene under henvisning til en analog anvendelse af punkt 151-161 i generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse i sagen Rådet mod Front Polisario [22] anført, at det i artikel 78, stk. 3, TEUF fastsatte krav om høring af Parlamentet skal forstås som et krav om Parlamentets »deltagelse« som omhandlet i artikel 289, stk. 2, TEUF, hvilket indebærer, at den særlige lovgivningsprocedure finder anvendelse, og at den anfægtede afgørelse derfor skal anses for en lovgivningsmæssig retsakt.

55. Selv i denne situation bemyndiger artikel 78, stk. 3, TEUF imidlertid ikke Rådet til at gøre undtagelse fra en central bestemmelse i en lovgivningsmæssig retsakt, der er vedtaget på grundlag af artikel 78, stk. 2, TEUF.

56. Jeg finder ikke disse forskellige argumenter overbevisende. Efter min opfattelse kan artikel 78, stk. 3, TEUF tjene som retsgrundlag for en ikke-lovgivningsmæssig retsakt som den anfægtede afgørelse, der inden for en klart afgrænset ramme udgør en midlertidig undtagelse til visse bestemmelser i lovgivningsmæssige retsakter.

57. Jeg vil starte med at besvare det argument, som Ungarn har fremsat i replikken [23], nemlig argumentet om, at den anfægtede afgørelse skal anses for en lovgivningsmæssig retsakt til trods for den omstændighed, at artikel 78, stk. 3, TEUF ikke nævner, at de foranstaltninger, der træffes på dette grundlag, skal vedtages i henhold til en særlig lovgivningsprocedure. Ungarn har i denne forbindelse henvist til det forhold, at Rådet i overensstemmelse med, hvad der kræves i henhold til artikel 289, stk. 2, TEUF, netop vedtog den anfægtede afgørelse »med deltagelse af Parlamentet«.

21 – Ungarn har som eksempel nævnt tildeling af finansiel og teknisk støtte og tilrådighedsstillelse af eksperter.

22 – C-104/16 P, EU:C:2016:677.

23 – Den Slovakiske Republik har i modsætning til Ungarn i sin replik anført, at Rådet og Den Slovakiske Republik er enige om, at den anfægtede afgørelse ikke har lovgivningsmæssig karakter (punkt 29).

58. Det er efter min opfattelse afgørende, at der gives en utvetydig besvarelse af dette retlige spørgsmål, idet vedtagelsen af en lovgivningsmæssig retsakt er forbundet med visse krav, der ikke stilles i forbindelse med vedtagelsen af en ikke-lovgivningsmæssig retsakt. Jeg tænker navnlig på de nationale parlamenters deltagelse som fastsat i artikel 3 og 4 i protokol nr. 1 og artikel 6 og 7 i protokol nr. 2 samt kravet om, at Rådets samlinger skal være offentlige, når det forhandler og stemmer om udkast til lovgivningsmæssige retsakter, som fremgår af artikel 16, stk. 8, TEU og artikel 15, stk. 2, TEUF.

59. Denne form for normative EU-instrumenter, der følger af Lissabontraktaten, har for første gang indført en sondring mellem lovgivningsmæssige retsakter og ikke-lovgivningsmæssige retsakter på baggrund af organisatoriske og proceduremæssige betragtninger [24].

60. I artikel 289, stk. 3, TEUF defineres kategorien af »lovgivningsmæssige retsakter« som »[r]etsakter vedtaget ved en lovgivningsprocedure«. En »lovgivningsprocedure« er enten »den almindelige lovgivningsprocedure« eller en »særlig lovgivningsprocedure«. Ifølge artikel 289, stk. 1, TEUF er den almindelige lovgivningsprocedure kendetegnet ved, at en retsakt vedtages af Parlamentet og Rådet i fællesskab på forslag af Kommissionen.

61. Det fremgår af artikel 289, stk. 2, TEUF, at en særlig lovgivningsprocedure er en procedure, der »[i de] specifikke tilfælde, der er fastsat i traktaterne«, kræver, at »forordningen, direktivet eller afgørelsen [vedtages] af Europa-Parlamentet med deltagelse af Rådet eller af Rådet med deltagelse af Europa-Parlamentet« [25]. Den særlige lovgivningsprocedure er således kendetegnet ved den omstændighed, at Rådet og Parlamentet i forskelligt omfang er involveret i vedtagelsen af en EU-retsakt.

62. I de fleste af de tilfælde, hvor der er fastsat krav om en særlig lovgivningsprocedure, skal en sådan retsakt vedtages af Rådet med enstemmighed efter Parlamentets godkendelse [26] eller endog mere almindeligt efter høring af Parlamentet [27]. I visse tilfælde skal Parlamentet vedtage retsakten med godkendelse fra Rådet [28].

63. Det følger af disse bestemmelser, at traktatens forfattere har anlagt en rent formel tilgang [29], hvorefter en retsakt kvalificeres som en lovgivningsmæssig retsakt, såfremt den er vedtaget i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure eller en særlig lovgivningsprocedure.

64. Det er, således som sagsøgeren har hævdet, relevant at forsøge at kvalificere den anfægtede retsakt i lyset af dens indhold.

65. Det af Ungarn fremsatte argument rejser spørgsmålet, om det er et krav, at en traktatbestemmelse udtrykkeligt skal angive, at det er muligt at vedtage en retsakt i henhold til en særlig lovgivningsprocedure, for at en sådan retsakt kan anses for en lovgivningsmæssig retsakt.

66. Efter min opfattelse skal dette spørgsmål besvares bekræftende for at sikre, at den klassificering af EU-retsakter, som traktatens forfattere har indført, har den fornødne grad af konsekvens og retssikkerhed.

24 – Jf. D. Ritleng, »Les catégories des actes de l'Union – Réflexions à partir de la catégorie de l'acte législatif«, *Les catégories juridiques du droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2016, s. 155-174, særligt s. 159.

25 – Jf. D. Ritleng, op.cit., der bemærker, at »en lovgivningsmæssig retsakt er en retsakt, der vedtages i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure, hvori Europa-Parlamentet og Rådet deltager i lige omfang, eller i henhold til en særlig lovgivningsprocedure, hvori Europa-Parlamentet og Rådet ikke deltager i lige omfang. Der er således tale om et organisatorisk kriterium, der viser tilblivelsen af en lovgivningsmagt, der udgøres af samspillet mellem Parlamentet og Rådet« (s. 161).

26 – Jf. bl.a. artikel 86, stk. 1, TEUF.

27 – Jf. bl.a. artikel 77, stk. 3, TEUF.

28 – Jf. bl.a. artikel 223, stk. 2, TEUF.

29 – Jf. P. Craig og G. De Búrca, *EU Law– Text, Cases and Materials*, 6. udg., Oxford University Press, Oxford, 2015, s. 114.

67. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at traktaten indeholder flere bestemmelser, der foreskriver vedtagelsen af EU-retsakter med en udtrykkelig angivelse af, at disse retsakter skal vedtages i henhold til en »særlig lovgivningsprocedure«, og dette, selv om de nærmere bestemmelser kan være forskellige med hensyn til, hvorledes og i hvilket omfang Rådet og Parlamentet er involveret. Den effektive virkning af en sådan angivelse er at præcisere, at uanset hvorledes disse bestemmelser er affattet, udgør den pågældende procedure en »lovgivningsmæssig procedure«, og at den således fører til vedtagelsen af en lovgivningsmæssig retsakt. Kravet om den nævnte angivelse følger endvidere af indholdet af selve ordlyden af artikel 289, stk. 2, TEUF, hvoraf det fremgår, at en særlige lovgivningsprocedure kun finder anvendelse »[i de] specifikke tilfælde, der er fastsat i traktaterne«.

68. De procedurer, der forløber på samme måde som de særlige lovgivningsprocedurer, men som i traktaterne ikke udtrykkeligt er benævnt som sådanne, skal til gengæld anses for ikke-lovgivningsmæssige procedurer, der således fører til vedtagelsen af ikke-lovgivningsmæssige retsakter [30].

69. Det er ganske vist muligt at anlægge det synspunkt, at en sådan sondring mellem lovgivningsmæssige retsakter og ikke-lovgivningsmæssige retsakter, der følger af et sådant »retligt ordkløveri« [31], giver anledning til konsekvensproblemer [32], og at traktatens forfattere ikke har afsluttet arbejdet med at kategorisere de lovgivningsmæssige EU-retsakter [33].

70. Det er imidlertid med lige så stor ret muligt at hævde, og det er denne løsning, som jeg foretrækker, at traktatens forfattere ved at anlægge en rent formel tilgang til kvalificeringen af lovgivningsmæssige retsakter tværtimod har gjort det muligt med sikkerhed at identificere de retsgrundlag, der bemyndiger Unionens institutioner til at vedtage lovgivningsmæssige retsakter. Den ufuldstændige eller endog ifølge visses opfattelse åbenbare inkonsekvens i den klassificering, som traktatens forfattere har foretaget, skal derfor forstås som et udtryk for deres ønske om at tillægge visse retsakter og ikke andre karakter af lovgivningsmæssige retsakter.

71. En sådan undersøgelse af traktatbestemmelsens ordlyd med henblik på at kvalificere en EU-retsakt som en lovgivningsmæssig retsakt eller ikke, er i øvrigt forenelig med den af Domstolen foretagne konstatering, hvorefter »det således ikke [er] procedurerne, der definerer retsgrundlaget, men retsgrundlaget for en retsakt, der afgør, hvilke procedurer der skal anvendes ved vedtagelsen af denne« [34].

72. Den fortolkning, som jeg argumenterer for, fører netop til den konklusion, at den anfægtede afgørelse ikke kan anses for en lovgivningsmæssig retsakt.

73. Det skal nemlig bemærkes, at selv om ordlyden af artikel 78, stk. 3, TEUF bestemmer, at Rådet vedtager foranstaltninger efter høring af Parlamentet, nævner denne bestemmelse ikke udtrykkeligt, at sådanne foranstaltninger skal vedtages i henhold til en særlig lovgivningsprocedure. Da de nævnte foranstaltninger er vedtaget i henhold til en ikke-lovgivningsmæssig procedure, har de som følge af en modsætningsslutning ud fra artikel 289, stk. 3, TEUF ikke-lovgivningsmæssig karakter. Der er i denne forbindelse en klar forskel i forhold til artikel 78, stk. 2, TEUF, hvoraf det udtrykkeligt fremgår, at de foranstaltninger, der vedtages på grundlag af denne artikel, skal vedtages i henhold til en lovgivningsprocedure, nemlig i det foreliggende tilfælde den almindelige lovgivningsprocedure.

30 – Jf. bl.a. i denne retning K. Lenaerts og P. Van Nuffel, *European Union Law*, 3. udg., Sweet and Maxwell, London, 2011, s. 677, punkt 16-038.

31 – Jeg har her anvendt det udtryk, som anvendes af D. Ritleng, op.cit., s. 170.

32 – Jf. P. Craig og G. De Búrca, op.cit., s. 114.

33 – Jf. D. Ritleng, op.cit., s. 174.

34 – Jf. bl.a. dom af 19.7.2012, Parlamentet mod Rådet (C-130/10, EU:C:2012:472, præmis 80).

74. På baggrund af denne præcisering vil jeg nu behandle det synspunkt, som udgør kernen i det argument, som Den Slovakiske Republik og Ungarn har fremsat, dvs. om og i hvilket omfang artikel 78, stk. 3, TEUF bemyndiger Rådet til at vedtage en ikke-lovgivningsmæssig retsakt, der udgør en undtagelse til de bestemmelser, der fremgår af lovgivningsmæssige EU-retsakter.

75. Jeg er i lighed med Rådet og de intervenienter, der har anført dette synspunkt, af den opfattelse, at artikel 78, stk. 3, TEUF gør det muligt at vedtage foranstaltninger, der for at håndtere en klart identificeret nødsituation på bestemte punkter udgør en midlertidig undtagelse til lovgivningsmæssige retsakter på asylområdet.

76. Denne bestemmelse i traktaten har netop til formål at gøre det muligt for Unionen at reagere hurtigt og effektiv over for en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere. Når der henses til den omstændighed, at artikel 78, stk. 2, TEUF omfatter forskellige aspekter ved det fælles europæiske asylsystem, og at de foranstaltninger, der er vedtaget på dette grundlag, udgør lovgivningsmæssige retsakter, er det uundgåeligt, at de midlertidige foranstaltninger, der på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF vedtages vedrørende dette system, indebærer, at der gøres en midlertidig undtagelse til visse bestemmelser i disse lovgivningsmæssige retsakter. Begrebet »midlertidige foranstaltninger« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i artikel 78, stk. 3, TEUF, kan derfor i modsætning til, hvad sagsøgerne har hævdet, ikke uden at medføre en uforholdsmæssig begrænsning af anvendelsesområdet for dette retsgrundlag og dermed for den effektive virkning heraf forstås således, at det kun omfatter supplerende foranstaltninger, der har en operationel eller finansiel karakter. Begrebet »midlertidige foranstaltninger« skal derfor efter min opfattelse fortolkes bredt, således at artikel 78, stk. 3, TEUF bemyndiger Rådet til at vedtage alle de foranstaltninger, som det finder nødvendige for at håndtere en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere.

77. For at foranstaltninger kan anses for med føje at være vedtaget i henhold til artikel 78, stk. 3, TEUF, er det afgørende, at de ikke har til formål endeligt at fravige, erstatte eller ændre de bestemmelser, der fremgår af de lovgivningsmæssige retsakter, der er vedtaget i henhold til artikel 78, stk. 2, TEUF.

78. Dette er helt sikkert ikke tilfældet for så vidt angår den anfægtede afgørelse, der som følge af, at den har karakter af en midlertidig foranstaltning, som har til formål at håndtere en helt bestemt nødsituation, kun inden for en strengt afgrænset ramme fastsætter midlertidige undtagelser til flere bestemmelser i lovgivningsmæssige EU-retsakter. Sådanne undtagelser kan derfor i modsætning til, hvad sagsøgerne har hævdet, ikke forstås således, at de varigt og helt generelt ændrer disse retsakter.

79. Jeg skal i denne forbindelse præcisere, at de undtagelser, der fremgår af den anfægtede afgørelse, kun finder anvendelse i en periode på to år, at de kun vedrører et begrænset antal på 120 000 statsborgere fra visse tredjelande, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse i Italien eller Grækenland, der tilhører en nationalitet som omhandlet i den anfægtede afgørelses artikel 3, stk. 2, som flyttes fra en af disse to medlemsstater, og som er indrejst eller indrejser i de nævnte medlemsstater i perioden fra den 24. marts 2015 til den 26. september 2017.

80. Som Rådet har anført, udløber virkningerne af disse undtagelser automatisk efter udløbet af fristen for anvendelsen af den anfægtede afgørelse, dvs. den 26. september 2017, og de almindelige regler vil igen finde anvendelse, uden at der er behov for, at EU-lovgiver griber ind på nogen måde.

81. Som jeg har anført ovenfor, kan disse punktuelle og midlertidige undtagelser ikke sidestilles med en varig ændring af de materielle bestemmelser, der fremgår af lovgivningsmæssige EU-retsakter på asylområdet, som alene kan foretages på grundlag af artikel 78, stk. 2, TEUF.

82. Vedtagelsen af den anfægtede afgørelse på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF udgør efter min opfattelse således ikke en omgåelse af den almindelige lovgivningsprocedure, der er fastsat i artikel 78, stk. 2, TEUF.

83. Det skal i denne forbindelse afklares, hvilken sammenhæng der består mellem disse to traktatbestemmelser.

84. Artikel 78, stk. 3, TEUF udgør, sammenholdt med artikel 80 TEUF, et specifikt retsgrundlag for de midlertidige foranstaltninger, der konkretiserer solidaritetsprincippet, når der foreligger nødsituationer i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere.

85. Den procedure, der er fastsat i artikel 78, stk. 3, TEUF, er kendetegnet ved et akut behov for at handle i forhold til en nødsituation. Det er dette forhold, der begrunder, at denne procedure ikke følger den almindelige lovgivningsprocedure.

86. Som Rådet har anført, støttes de foranstaltninger, der er fastsat i artikel 78, stk. 2 og 3, TEUF, hver især på et selvstændigt retsgrundlag i traktaten og vedrører forskellige situationer og har forskellige formål, uden at det er nødvendigt at rangordne dem.

87. Det er væsentligt at fremhæve, at de retsgrundlag, der udgøres af artikel 78, stk. 2, litra e), TEUF [35] og artikel 78, stk. 3, TEUF, har supplerende karakter. Den samtidige eller successive anvendelse af disse retsgrundlag gør det bl.a. muligt for Unionen at handle effektivt, når den står over for en migrationskrise. Denne komplementaritet kan illustreres ved Europa-Parlamentets og Rådets forslag til forordning af 9. september 2015 om indførelse af en flytningsordning i krisesituationer og om ændring af Dublin-III-forordningen.

88. Kommissionen redegør i sit forslag klart for samspillet mellem de foranstaltninger, der fremgår af dette forslag, og de nødflytningsordninger, der er baseret på artikel 78, stk. 3, TEUF.

89. Som Kommissionen anfører i forslaget, »skal [der] sondres mellem forslaget om indførelse af en flytningsordning i krisesituationer og de forslag, Kommissionen har vedtaget på grundlag af artikel 78, stk. 3, i TEUF, til fordel for visse medlemsstater, som oplever en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere på deres område« [36]. Kommissionen tilføjer, at »[m]ens de foranstaltninger, Kommissionen har foreslået på grundlag af artikel 78, stk. 3, i TEUF, er midlertidige, indføres der med forslaget om oprettelse af en flytningsordning i krisesituationer en metode med henblik på i en overgangsperiode i krisesituationer at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse indgivet i en medlemsstat, der står i en krisesituation, således at man kan sikre en mere retfærdig fordeling af ansøgerne mellem medlemsstaterne i sådanne situationer og dermed lette Dublin-systemets funktionsmåde, selv i kriseperioder« [37].

90. Der er således i sidstnævnte tilfælde i modsætning til, hvad der fremgår af den anfægtede afgørelse, tale om et permanent instrument, hvorved der indføres en metode til fastlæggelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af de ansøgninger om international beskyttelse, der indgives i en medlemsstat, som står over for en krisesituation. Dette permanente instrument finder generel anvendelse, for så vidt som dets anvendelse ikke er målrettet visse medlemsstater, der aktuelt står over for en krisesituation, idet det kan omfatte enhver medlemsstat, der måtte stå i en sådan situation.

35 – Denne bestemmelse giver Parlamentet og Rådet bemyndigelse til efter den almindelige lovgivningsprocedure at vedtage foranstaltninger vedrørende det fælles europæiske asylsystem, der omfatter »kriterier og procedurer til bestemmelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om asyl eller subsidiær beskyttelse«.

36 – Forslaget til forordning, s. 3.

37 – Ibidem.

91. Betingelserne for at anvende flytningsordningen er fastsat i forslaget til forordning. Som Kommissionen har anført i dette forslag, skal en medlemsstat således »stå[…] i en krisesituation, der gør det vanskeligt at anvende Dublin[-III-]forordningen på grund af et ekstremt pres kendetegnet ved en uforholdsmæssigt stor tilstrømning af tredjelandsstatsborgere eller statsløse, som i høj grad udfordrer landets asylsystem« [38].

92. Kommissionen giver endvidere følgende forklaring på komplementariteten mellem de foranstaltninger, der er vedtaget på grundlag af artikel 78, stk. 2, litra e), TEUF, og de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til artikel 78, stk. 3, TEUF: »Indførelsen af en flytningsordning i krisesituationer rokker ikke ved, at Rådet på forslag af Kommissionen kan vedtage midlertidige foranstaltninger til fordel for en medlemsstat, der står i en nødsituation som omhandlet i artikel 78, stk. 3, […] TEUF. Vedtagelsen af nødforanstaltninger på grundlag af artikel 78, stk. 3, […] TEUF vil fortsat være relevant i undtagelsessituationer, hvor der er behov for en hurtig reaktion, som eventuelt kan indbefatte migrationsstøtte i bredere forstand, hvis betingelserne for anvendelse af flytningsordningen i krisesituationer ikke er opfyldt« [39].

93. Hvad angår det valgte retsgrundlag har Kommissionen i forslaget anført, at ved dette forslag » *ændres* [Dublin-III-]forordning[en], og det bør derfor vedtages på samme retsgrundlag, nemlig artikel 78, stk. 2, litra e), […] TEUF, efter den almindelige lovgivningsprocedure« [40]. Forslaget til forordning ændrer nemlig Dublin-III-forordningen ved at tilføje en afdeling VII med overskriften »Flytningsordning i krisesituationer«. Dette forslag er, for så vidt som det ændrer denne forordning, med rette baseret på artikel 78, stk. 2, litra e), TEUF og dermed omfattet af den almindelige lovgivningsprocedure.

94. Kommissionen tilføjer endvidere, at »[d]en flytningsordning i krisesituationer, som dette forslag indeholder, medfører *permanente fravigelser*, som skal aktiveres i specifikke krisesituationer til fordel for specifikke medlemsstater, navnlig en fravigelse af princippet i artikel 3, stk. 1, i [Dublin-III-forordningen], i henhold til hvilket en ansøgning om international beskyttelse skal behandles af den medlemsstat, som er ansvarlig efter kriterierne i samme forordnings kapitel III. I stedet for dette princip indføres der med forslaget en obligatorisk fordelingsnøgle til afgørelse af, hvor ansvaret for behandlingen af ansøgninger ligger, i veldefinerede krisesituationer« [41].

95. Den anfægtede afgørelse og forslaget til forordning har det til fælles, at de giver Unionen redskaber til at håndtere migrationskriser. Mens den anfægtede afgørelse, der udgør en foranstaltning, som er vedtaget på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF, har midlertidig karakter og er rettet mod de medlemsstater, der står over for en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere, indføres der imidlertid ved forslaget til forordning en tidsubegrænset flytningsordning, der ikke er begrænset til et på forhånd fastsat antal tredjelandsstatsborgere, og som ikke på forhånd identificerer den eller de medlemsstater, der er omfattet af denne ordning.

96. Det følger af disse elementer, at selv om artikel 78, stk. 3, TEUF udgør det retsgrundlag, der gør det muligt for Unionen midlertidigt at håndtere en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere, gør artikel 78, stk. 2, litra e), TEUF det muligt at tildele Unionen en ramme med henblik på varigt og generelt at håndtere et strukturelt problem, nemlig den omstændighed, at Dublin-III-forordningens artikel 3, stk. 1, ikke kan anvendes i tilfælde af, at der måtte opstå et pludseligt migrationspres på de medlemsstater, der befinder sig i frontlinjen.

38 – Det nævnte forslag, s. 4.

39 – Ibidem.

40 – Ibidem, min fremhævelse.

41 – Idem, min fremhævelse.

97. Det følger efter min opfattelse af de ovenstående betragtninger, at artikel 78, stk. 3, TEUF kan tjene som grundlag for midlertidige foranstaltninger såsom dem, der er indeholdt i den anfægtede afgørelse, og som har til formål at håndtere en nødsituation, også selv om de indeholder undtagelser til særlige bestemmelser i lovgivningsmæssige EU-retsakter, for så vidt som disse undtagelser er strengt afgrænset ud fra et materielt og tidsmæssigt synspunkt.

98. Den Slovakiske Republiks andet anbringende og Ungarns første anbringende skal derfor forkastes som ugrundede.

2. Om det første led i Den Slovakiske Republiks femte anbringende og om Ungarns andet anbringende vedrørende den anfægtede afgørelses manglende midlertidige karakter

99. Den Slovakiske Republik og Ungarn har anført, at artikel 78, stk. 3, TEUF ikke udgør et egnet retsgrundlag for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, idet denne afgørelse ikke har midlertidig karakter, hvilket er i strid med, hvad der kræves i henhold til denne bestemmelse.

100. Ifølge den anfægtede afgørelses artikel 13, stk. 1 og 2, finder denne afgørelse anvendelse fra den 25. september 2015 til den 26. september 2017, dvs. i en periode på 24 måneder. Det fremgår endvidere af denne afgørelses artikel 13, stk. 3, at denne afgørelse finder anvendelse på personer, der ankommer til Den Italienske Republiks og Den Hellenske Republiks område i denne periode, samt på ansøgere om international beskyttelse, der er ankommet til disse medlemsstater fra den 24. marts 2015.

101. Det følger af disse bestemmelser, at det tidsmæssige anvendelsesområde for den anfægtede afgørelse er præcist afgrænset. Denne afgørelse fastsætter helt utvetydigt en tidsbegrænset nødordning, hvilket efter min opfattelse indebærer, at der ikke kan rejses tvivl om, at denne ordning har midlertidig karakter.

102. Eftersom artikel 78, stk. 3, TEUF i modsætning til, hvad der var tilfældet for artikel 64, stk. 2, EF, ikke længere nævner en maksimal varighed på seks måneder, må det heraf udledes, at de midlertidige foranstaltninger, der vedtages på dette grundlag, kan have en længere varighed.

103. Den omstændighed, at den anfægtede afgørelse ved etableringen af varige forbindelser, der kan knytte ansøgere om international beskyttelse til en tilflytningsmedlemsstat, kan få virkninger efter den periode, der er nævnt i denne afgørelse, er i modsætning til, hvad Den Slovakiske Republik og Ungarn har anført, efter min opfattelse ikke relevant. Sådanne mere eller mindre langvarige virkninger er nemlig uløseligt forbundet med den internationale beskyttelse, der kan opnås i tilflytningsmedlemsstaten. Såfremt den forståelse, som Den Slovakiske Republik og Ungarn har argumenteret for, blev taget til følge, ville det ikke være muligt at indføre nogen form for flytningsmekanisme på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF.

104. Eftersom artikel 78, stk. 3, TEUF ikke fastsætter nogen præcis frist, men udelukkende foreskriver vedtagelsen af midlertidige foranstaltninger, er jeg i øvrigt af den opfattelse, at Rådet uden at tilsidesætte denne bestemmelse og uden at overskride grænserne for det skøn, som det er tillagt ved denne bestemmelse, kunne indføre en midlertidig flytningsordning, der havde en anvendelsesperiode på 24 måneder. Det er i denne forbindelse væsentligt at bemærke den bekymring, som Kommissionen gav udtryk for i sit forslag til afgørelse, hvoraf det fremgår, at varigheden af de midlertidige foranstaltninger »[ikke bør være for kort f]or at sikre, at de […] i praksis har en reel virkning, og at der ydes reel støtte til [Den Italienske Republik] [og], [Den Hellenske Republik] […], så de kan håndtere tilstrømningen af migranter« [42]. Valget af en anvendelsesperiode på 24 måneder er endvidere

42 – Jf. dette forslag, s. 4.

begrundet, når der henses til den frist, der forventeligt var nødvendig for at forberede gennemførelsen i alle medlemsstater af flytningsproceduren, hvilket gælder så meget desto mere, såfremt der tages hensyn til, at denne ordning er ny, således som Den Hellenske Republik med rette anførte under retsmødet.

105. Det af Den Slovakiske Republik og Ungarn fremsatte argument om, at varigheden og virkningerne af en foranstaltning, der er vedtaget på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF, ikke må strække sig ud over den periode, der er nødvendig for at vedtage en lovgivningsmæssig retsakt på grundlag af artikel 78, stk. 2, TEUF, finder endvidere ikke på nogen måde støtte i ordlyden af disse to bestemmelser. Da det desuden ikke er muligt på forhånd at fastlægge, hvor lang tid der er nødvendig for at vedtage en lovgivningsmæssig retsakt, hvorved der indføres en permanent flytningsordning på grundlag af artikel 78, stk. 2, TEUF, er det standpunkt, som Den Slovakiske Republik og Ungarn har argumenteret for, efter min opfattelse ikke muligt at gennemføre i praksis. Denne usikkerhed kan illustreres ved den omstændighed, at selv om forslaget til forordning om indførelse af en permanent flytningsordning blev fremsat den 9. september 2015, dvs. den samme dato som det forslag, der gav anledning til den anfægtede afgørelse, er førstnævnte forslag endnu ikke blevet vedtaget, og det er på ingen måde sikkert, at dette forslag vil blive vedtaget inden den 26. september 2017, som er den dato, hvor den anfægtede afgørelse ophører med at gælde, eller på en senere dato.

106. De andre argumenter, som Den Slovakiske Republik og Ungarn har fremsat, ændrer ikke ved min vurdering. Den omstændighed, at den anfægtede afgørelse kan tilpasses afhængigt af de faktiske omstændigheder, er således ikke uforenelig med denne afgørelses midlertidige karakter, og det samme gælder den mulighed for forlængelse for en maksimal periode på 12 måneder, der er fastsat i den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 5 [43].

107. Det følger af de ovenfor anførte betragtninger, at det første led i Den Slovakiske Republiks femte anbringende og Ungarns andet anbringende skal forkastes som ugrundede.

3. Om det andet led i Den Slovakiske Republiks femte anbringende om den omstændighed, at den anfægtede afgørelse ikke opfylder betingelserne for anvendelsen af artikel 78, stk. 3, TEUF

108. Den Slovakiske Republik har på tre punkter anfægtet den omstændighed, at den anfægtede afgørelse overholder betingelsen for at anvende artikel 78, stk. 3, TEUF, hvoraf det fremgår, at en medlemsstat, der er omfattet af de midlertidige foranstaltninger, skal stå over for »en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere«.

109. Den Slovakiske Republik har for det første anført, at tilstrømningen af tredjelandsstatsborgere til Italien og Grækenland med rimelighed kunne forudses på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse eller umiddelbart før denne vedtagelse, og at denne tilstrømning derfor ikke kan anses for »pludselig«. Statistiske oplysninger for 2013 og 2014 og for de første måneder af 2015 viser nemlig, at antallet af tredjelandsstatsborgere, der rejste til Italien og Grækenland, var steget kontinuerligt, og at denne stigning i perioden 2013 og 2014 var betydelig. Hvad angår Italien viser de aktuelle oplysninger for 2015 snarere, at der skete et fald i antallet af migranter fra år til år.

110. Dette argument kan efter min opfattelse ikke tages til følge.

43 – Den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 5, foreskriver en mulighed for at forlænge tidsfristen for en maksimal periode på 12 måneder inden for rammerne af den specifikke mekanisme, hvorefter flytningsforpligtelsen delvist kan suspenderes, der er fastsat i denne bestemmelse. Denne mekanisme kan imidlertid ikke længere anvendes, og der er kun en enkelt medlemsstat (Republikken Østrig), der har opnået en forlængelse indtil den 11.3.2017. Den anfægtede afgørelse ophører således endeligt med at gælde den 26.9.2017.

111. Jeg vil indledningsvis henvise til Frontex' »Annual brief 2015« og generelt bemærke, at antallet af ulovligt indrejste tredjelandsstatsborgere ved Unionens ydre grænser i 2015 var på mere end 1,8 mio., mens dette antal i 2014 var 285 532, dvs. en stigning på 546%. Grækenland og Italien blev som det primære indrejsested for disse statsborgere til Unionen udsat for et særligt stort migrationspres.

112. Artikel 78, stk. 3, TEUF indeholder et specifikt retsgrundlag med henblik på at håndtere nødsituationer på migrationsområdet, som en eller flere medlemsstater står over for, idet denne bestemmelse foreskriver vedtagelsen af midlertidige foranstaltninger, der, således som Kommissionen har anført i forslaget til afgørelse, er »af ekstraordinær karakter«, idet »[d]e [kun] iværksættes […], såfremt de problemer, der opstår i medlemsstatens eller medlemsstaternes asylsystem(er) som følge af en pludselig tilstrømning af tredjelandsborgere, når op på et særlig alvorligt og påtrængende niveau« [44].

113. Som Rådet og de intervenienter, der har indgivet skriftlige indlæg til støtte for Rådet, bemærker jeg, at den massive stigning i tilstrømningen af tredjelandsstatsborgere i 2015, og navnlig i juli og august i dette år, udgør en objektiv omstændighed, der afspejles af de oplysninger fra Frontex, der er nævnt i 13. betragtning til den anfægtede afgørelse. Disse oplysninger viser, at antallet af ulovlige grænsepassager til Italien i juli og august 2015 udgjorde 42 356, dvs. en stigning på 20% i forhold til maj og juni 2015. Hvad angår Grækenland udgjorde dette antal 137 000 i juli og august 2015, dvs. en stigning på 250%.

114. Som det fremgår af 13. betragtning til den anfægtede afgørelse, tog Rådet hensyn til den omstændighed, at en væsentlig del af disse migranter som følge af deres nationalitet ville kunne opnå international beskyttelse.

115. Det fremgår endvidere af 14. betragtning til den anfægtede afgørelse, at der ifølge tal fra Eurostat og Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) i perioden fra januar til juli 2015 blev konstateret en kraftig stigning i antallet af personer, der ansøgte om international beskyttelse i Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik, hvilket fuldt ud bekræfter konstateringen af, at der skete en eksponentiel stigning i det pres, som asylsystemerne i Italien og Den Hellenske Republik blev udsat for.

116. Jeg bemærker videre, at det fremgår af 16. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Rådet desuden tog hensyn til den omstændighed, at den nødsituation, som Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik befandt sig i, med stor sandsynlighed ville fortsætte på grund af de ustabile forhold og konflikter i disse to medlemsstaters nærområder. Denne konstatering af, at asylsystemerne i Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik blev udsat for et konstant pres, der medførte en vedvarende svækkelse af disse systemer, gjorde det endnu mere nødvendigt for Unionen at gennemføre en hurtig indsats ved at vedtage midlertidige foranstaltninger på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF, da der indtrådte en nødsituation i form af en pludselig og massiv tilstrømning af tredjelandsstatsborgere til disse medlemsstaters områder [45].

117. De objektive oplysninger viser således, at der var tale om en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere. Disse oplysninger understreger, at der var tale om en situation, hvor der over et kort tidsrum skete en hurtig stigning i antallet af tredjelandsstatsborgere til Italien og Grækenland. Den omstændighed, at disse to medlemsstater ikke var i stand til at håndtere denne situation, er udtryk for, at der forelå en nødsituation, som den anfægtede afgørelse havde til formål at afhjælpe.

44 – Jf. dette forslag, s. 1.

45 – Jf. i samme retning forslaget til afgørelse, hvori Kommissionen bemærker, at »Italiens og Grækenlands geografiske beliggenhed, som umiddelbart grænser op til regioner med aktuelle konflikter, gør, at de er mere sårbare end andre medlemsstater, eftersom en hidtil uset migrationsstrøm til deres områder forventes at fortsætte i den nærmeste fremtid. Disse eksterne faktorer hvad angår øget migrationspres forstærker de eksisterende strukturelle svagheder i landenes asylsystemer, hvilket sætter yderligere spørgsmålstegn ved deres evne til at håndtere denne yderst pressede situation på en hensigtsmæssig måde« (s. 3).

118. Uanset om denne tilstrømning af tredjelandsstatsborgere var forudsigelig eller ikke, er det afgørende for at begrunde anvendelsen af artikel 78, stk. 3, TEUF, at en sådan tilstrømning, når der henses til dens intensitet og omfang, nødvendiggjorde en hurtig indsats fra Unionens side i form af vedtagelsen af midlertidige foranstaltninger med henblik på at lette det betydelige pres, som det italienske og det græske asylsystem blev udsat for, således som det fremgår af 26. betragtning til den anfægtede afgørelse.

119. Det er også mindre vigtigt, at den stigende tendens i antallet af tredjelandsstatsborgere, der ulovligt indrejste i Italien og Grækenland, begyndte før 2015. Som jeg allerede har anført, er det afgørende, om der kan konstateres en pludselig stigning i dette antal, således som det fremgår af de ovenfor nævnte objektive oplysninger, hvis nøjagtighed sagsøgerne ikke har anfægtet.

120. Den Slovakiske Republik har for det andet anført, at det følger af artikel 78, stk. 3, TEUF, at medlemsstaten skal stå over for en nødsituation, der netop er opstået som følge af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere, hvilket i øvrigt følger af anvendelsen af udtrykket »i form af«. Den Slovakiske Republik har imidlertid anført, at denne årsagsforbindelse, navnlig for så vidt angår Den Hellenske Republik, ikke synes at foreligge. Det græske (og også det italienske) asylsystem har nemlig i lang tid været præget af store problemer, som ikke har nogen direkte årsagsforbindelse med den migrationssituation, der kendetegnede den periode, i hvilken forbindelse den anfægtede afgørelse blev vedtaget.

121. Dette argument kan efter min opfattelse ikke tages til følge.

122. Det er korrekt, således som Rådet har anført, at der foreligger en uoverensstemmelse mellem sprogversionerne af artikel 78, stk. 3, TEUF, idet ordet »caractérisée« (kendetegnet ved) kun er anvendt i 15 versioner, mens ordet »causée« (forvoldt ved) er anvendt i ni versioner. Begge situationer udtrykker imidlertid den betingelse, at der skal foreligge en tæt sammenhæng mellem den nødsituation, der gør det nødvendigt at vedtage midlertidige foranstaltninger, og den pludselige tilstrømning af tredjelandsstatsborgere. Som det fremgår af 13. og 26. betragtning til den anfægtede afgørelse, var det imidlertid netop den pludselige tilstrømning af tredjelandsstatsborgere i 2015, og navnlig i juli og august 2015, der førte til et uholdbart pres mod det italienske og det græske asylsystem, hvilket er kendetegnende for en nødsituation.

123. Det er i denne forbindelse mindre væsentligt, at det italienske og det græske asylsystem allerede var svækket. Som Rådet med føje har anført, er det sandsynligt, at det store pres, som det italienske og det græske asylsystem blev udsat for, alvorligt kunne have forstyrret et hvilket som helst asylsystem, herunder også et system, der ikke måtte have strukturelle svagheder.

124. For det tredje er Den Slovakiske Republik af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse ikke kunne vedtages på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF, idet den havde til formål ikke at løse en eksisterende eller umiddelbart forestående nødsituation, som berørte Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik, men i hvert fald delvist hypotetiske situationer, hvor det i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse ikke var muligt med en rimelig sandsynlighed at bekræfte, at disse situationer ville indtræde.

125. Den Slovakiske Republik har anført, at den periode på to eller endog tre år, hvori den anfægtede afgørelse skal anvendes, er for lang til, at det i løbet af denne periode ville være muligt at bekræfte, om de vedtagne foranstaltninger vil afhjælpe den aktuelle og nært forestående nødsituation, som Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik står over for. Det er således muligt, at disse medlemsstater i løbet af denne periode ikke længere vil stå over for en nødsituation. Den flytningsordning vedrørende reserven på yderligere 54 000 personer, der er fastsat i den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 3, sammenholdt med denne afgørelses artikel 4, stk. 1, litra c), har til formål at afhjælpe rent hypotetiske situationer i andre medlemsstater.

126. Den Slovakiske Republik har til støtte for dette synspunkt anført, at artikel 78, stk. 3, TEUF vedrører en eksisterende og aktuel krisesituation, der kræver, at der øjeblikkeligt iværksættes korrigerende foranstaltninger og ikke, således som det er tilfældet med den anfægtede afgørelse, krisesituationer, der kan opstå i fremtiden, men hvis indtræden, art og omfang kun med usikkerhed eller vanskelighed kan fastlægges.

127. Jeg er i modsætning til Den Slovakiske Republik og Republikken Polen af den opfattelse, at den omstændighed, at den anfægtede afgørelse indeholder en henvisning til fremtidige begivenheder eller situationer, ikke på nogen måde er uforenelig med artikel 78, stk. 3, TEUF.

128. Det fremgår nemlig af 13. og 26. betragtning til den anfægtede afgørelse, at vedtagelsen af denne afgørelse først og fremmest var begrundet i behovet for at håndtere den nødsituation, der indtrådte navnlig i juli og august 2015 i Italien og Grækenland. Den omstændighed, at den anfægtede afgørelse indeholder flere bestemmelser, der gør det muligt at tilpasse denne afgørelse efter situationens udvikling, kan ikke skjule det forhold, at denne afgørelse har til formål at løse et problem, der er opstået før denne afgørelse blev vedtaget.

129. Jeg er under alle omstændigheder af den opfattelse, at artikel 78, stk. 3, TEUF ikke er til hinder for, at den anfægtede afgørelse indeholder flere bestemmelser, der gør det muligt at tilpasse denne afgørelse til udviklingen i migrationsstrømmene. Denne bestemmelse tillægger Rådet et vidt skøn med hensyn til valget af de foranstaltninger, der skal træffes for at sikre en passende håndtering af en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere. Da en sådan nødsituation kan bestå, udvikle sig og påvirke andre medlemsstater, var det med føje, at Rådet forudså muligheden for at tilpasse sin indsats, og navnlig de særlige kendetegn og nærmere regler for anvendelsen af den midlertidige flytningsordning.

130. Det behov for at håndtere en nødsituation ved midlertidige foranstaltninger, som retsgrundlaget i artikel 78, stk. 3, TEUF er udtryk for, udelukker således ikke, at en foranstaltning som den anfægtede afgørelse kan tilpasses situationens udvikling, og heller ikke, at Rådet kan vedtage gennemførelsesretsakter. Den omstændighed, at der er tale om en nødsituation, udelukker ikke, at indsatsen kan udvikles og tilpasses under forudsætning af, at den bevarer sin midlertidige karakter.

131. Ud fra dette synspunkt er bestemmelser som den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 2, andet afsnit, og artikel 4, stk. 3, der fastsætter mulighed for, at Kommissionen kan fremsætte forslag over for Rådet, såfremt den finder, at en tilpasning af flytningsordningen er begrundet af udviklingen i situationen på stedet, eller at en medlemsstat står over for en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere som følge af en pludselig forskydning af migrationsstrømmene, fuldt ud forenelige med artikel 78, stk. 3, TEUF.

132. Rådet kunne endvidere, uden at dette påvirker lovligheden af den anfægtede afgørelse, i denne afgørelses artikel 9, første punktum, gentage de betingelser for at vedtage midlertidige foranstaltninger, der er forskellige fra de i den anfægtede afgørelse omhandlede foranstaltninger, på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF og de konsekvenser, som dette kan få for anvendelsen af den anfægtede afgørelse.

133. Endelig kan den omstændighed, at der i den anfægtede afgørelse er fastsat mulighed for at vedtage gennemførelsesretsakter [46] og at gøre disse retsakters vedtagelse afhængig af fremtidige begivenheder eller situationer, ikke medføre, at den anfægtede afgørelse er behæftet med en ulovlighed, hvilket Rådet med føje har anført. Som det fremgår af 28. betragtning til den anfægtede afgørelse, er Rådets udøvelse af sådanne gennemførelsesbeføjelser nødvendig for at gøre det muligt hurtigt at tilpasse den midlertidige flytningsordning til hastigt skiftende situationer.

46 – Jf. den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 2, 4 og 6, og artikel 11, stk. 2.

134. Det andet led i Den Slovakiske Republiks femte anbringende er således ugrundet.

135. Det følger af de ovenfor anførte betragtninger, at de af Den Slovakiske Republik og Ungarn fremsatte anbringender om den omstændighed, at artikel 78, stk. 3, TEUF ikke udgør et egnet retsgrundlag for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, derfor skal forkastes som ugrundede.

C. Om anbringenderne om forskriftmæssigheden af den procedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, og om tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter

1. Om Den Slovakiske Republiks første anbringende og om Ungarns syvende anbringende om tilsidesættelse af artikel 68 TEUF

136. Den Slovakiske Republik og Ungarn har anført, at eftersom den anfægtede afgørelse går ud over de retningslinjer, som Det Europæiske Råd vedtog i sine konklusioner af 25. og 26. juni 2015, hvoraf fremgår, at fordelingen af de flyttede personer skulle besluttes »ved konsensus« og »under hensyntagen til medlemsstaternes specifikke situation«[47], overtrådte Rådet artikel 68 TEUF og tilsidesatte væsentlige formforskrifter.

137. Det fremgår af artikel 15, stk. 1, TEU, at »Det Europæiske Råd tilfører Unionen den fremdrift, der er nødvendig for dens udvikling, og fastlægger dens overordnede politiske retningslinjer og prioriteter. Det udøver ingen lovgivende funktioner«.

138. Det fremgår af artikel 68 TEUF, at »Det Europæiske Råd udformer strategiske retningslinjer for den lovgivningsmæssige og operationelle programudformning i området med frihed, sikkerhed og retfærdighed«.

139. Jeg bemærker, at selv om Det Europæiske Råds konklusioner af 25. og 26. juni 2015 faktisk indeholder en bestemmelse, der foreskriver, at medlemsstaterne kan beslutte »ved konsensus« at fordele de personer, der har et klart behov for international beskyttelse, og at dette skal ske »under hensyntagen til medlemsstaternes specifikke situation«[48], vedrører denne bestemmelse den midlertidige og ekstraordinære flytning over to år fra Italien og Grækenland af 40 000 personer. Denne foranstaltning, der vedrører flytningen af 40 000 personer, var imidlertid genstand for afgørelse 2015/1523, der således netop er i overensstemmelse med de af Det Europæiske Råd formulerede retningslinjer.

140. Den Slovakiske Republik og Ungarn har anført, at det ikke var muligt at foreslå og endnu mindre at vedtage en ny nødflytningsforanstaltning som den, der er fastsat i den anfægtede afgørelse, uden at Det Europæiske Råd havde taget forudgående stilling hertil.

141. Den Slovakiske Republik er således af den opfattelse, at Rådet ved at vedtage den anfægtede afgørelse, uden at det mandat, der følger af Det Europæiske Råds konklusioner af 25. og 26. juni 2015, var blevet ændret eller udvidet, gjorde indgreb i Det Europæiske Råds funktioner og kompetencer. Rådet tilsidesatte således artikel 68 TEUF, artikel 13, stk. 2, TEU og princippet om institutionel ligevægt. Efter Ungarns opfattelse skal artikel 15 TEU endvidere fortolkes således, at Det Europæiske Råds konklusioner er bindende for Unionens institutioner.

47 – Jf. punkt 4, litra b), i dette forslag til afgørelse.

48 – Ibidem.

142. Det fremgår af artikel 13, stk. 2, TEU, at »[h]ver institution handler inden for rammerne af de beføjelser, der er tildelt den ved traktaterne, og i overensstemmelse med de procedurer, betingelser og mål, der er fastsat i disse«. Denne bestemmelse er udtryk for princippet om den institutionelle ligevægt, der er karakteristisk for Unionens institutionelle opbygning, hvilket forudsætter, at hver enkelt af institutionerne udøver sine beføjelser under hensyntagen til de øvrige institutioners beføjelser [49].

143. Efter min opfattelse har hverken Kommissionen eller Rådet overskredet de beføjelser, som de er tildelt ved artikel 78, stk. 3, TEUF, ved henholdsvis at foreslå og derefter vedtage den anfægtede afgørelse.

144. Det Europæiske Råds konklusioner af 25. og 26. juni 2015 kan navnlig ikke medføre, at Kommissionen forbydes at foreslå, og at Rådet derefter forbydes at vedtage en midlertidig og bindende ordning for flytning af ansøgere om international beskyttelse, som supplerer afgørelse 2015/1523.

145. Jeg bemærker i denne forbindelse, at de midlertidige foranstaltninger, som Rådet kan vedtage på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF, skal vedtages på forslag af Kommissionen. Denne initiativret, som Kommissionen generelt er tillagt ved artikel 17, stk. 2, TEU, ville blive bragt i fare, såfremt det anerkendtes, at den er betinget af, at Det Europæiske Råd forudgående har vedtaget konklusioner. Dette gør sig så meget desto mere gældende, når en traktatbestemmelse som artikel 78, stk. 3, TEUF tillægger Kommissionen beføjelse til at foreslå en øjeblikkelig indsats fra Unionens side i forhold til en nødsituation. Kommissionen, der ifølge artikel 17, stk. 1, TEU, »skal fremme Unionens almene interesser og tage passende initiativer med henblik herpå«, skal ved udøvelsen af denne initiativret fastlægge genstanden for, formålet med og indholdet af forslaget [50].

146. Som Den Italienske Republik og Storhertugdømmet Luxembourg i det væsentlige har anført, skal den anfægtede afgørelse anvendes på en ny nødsituation, der indtrådte i juli og august 2015. Vedtagelsen af en midlertidig ordning for flytning af 120 000 ansøgere om international beskyttelse på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF krævede ikke, at Det Europæiske Råds konklusioner udtrykkeligt og forudgående havde omtalt denne vedtagelse. Ud over, at et sådant krav ikke følger af denne bestemmelses ordlyd, ville det fjerne de handlemuligheder, som Unionen råder over, når medlemsstaterne står over for en nødsituation.

147. Det er endvidere væsentligt ikke at tillægge Rådets konklusioner af 25. og 26. juni 2015 virkninger, der går ud over vedtagelsen af den foranstaltning, som netop har til formål at gennemføre disse konklusioner, nemlig afgørelse 2015/1523, der vedrører den frivillige flytning af 40 000 personer.

148. Selv om det måtte blive fastslået, at afgørelse 2015/1523 ikke fuldt ud har fulgt de anbefalinger, der er indeholdt i Det Europæiske Råds konklusioner af 25. og 26. juni 2015, kan jeg under alle omstændigheder ikke se, at den fremgangsmåde, som Kommissionen og Rådet fulgte med henblik på på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF at vedtage den anfægtede afgørelse, på nogen måde principielt er i strid med de retningslinjer, som Det Europæiske Råd opstillede i sine konklusioner af 25. og 26. juni 2015.

149. Det Europæiske Råd bemærkede i disse konklusioners punkt 2, at der bør arbejdes videre »[i] forlængelse af Kommissionens europæiske dagsorden for migration«. Det er imidlertid ifølge denne dagsorden et krav, at den nødordning, der er fastsat i artikel 78, stk. 3, TEUF, skal finde anvendelse. Det Europæiske Råd opfordrede endvidere i de nævnte konklusioners punkt 3 til igangsættelsen af

49 – Jf. bl.a. dom af 14.4.2015, Rådet mod Kommissionen (C-409/13, EU:C:2015:217, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

50 – Jf. i denne retning dom af 14.4.2015, Rådet mod Kommissionen (C-409/13, EU:C:2015:217, præmis 70). Denne retspraksis finder efter min opfattelse også anvendelse på ikke-lovgivningsmæssige retsakter.

»en bredere indsats […], for bedre at kunne dæmme op for de stigende strømme af ulovlig migration«, navnlig ved at udvikle den dimension, der vedrører flytning. Kommissionen og Rådet fulgte således den aktionslinje, som Det Europæiske Råd havde anbefalet, ved at foreslå og derefter vedtage den anfægtede afgørelse på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF.

150. For så vidt som realiteten i den indvending, som Den Slovakiske Republik og Ungarn har rejst, vedrører den omstændighed, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget med kvalificeret flertal, skal det endelig bemærkes, at eftersom artikel 78, stk. 3, TEUF giver Rådet mulighed for at vedtage foranstaltninger med kvalificeret flertal, er det i mangel af modstående bestemmelser i traktaten i denne retning udelukket, at Det Europæiske Råd ændrer denne afstemningsregel ved at pålægge Rådet en regel om afstemning med enstemmighed. Det fremgår nemlig af Domstolens praksis, at for så vidt som det er traktaterne, som regulerer spørgsmålet om, hvorledes Unionens institutioner træffer afgørelse, og at bestemmelserne hverken kan ændres af medlemsstaterne eller af institutionerne selv, er det alene traktaterne, der i særlige tilfælde kan bemyndige en institution til at ændre en beslutningsprocedure, som er fastsat ved traktaterne [51].

151. Det følger af de ovenfor anførte betragtninger, at Den Slovakiske Republiks første anbringende og Ungarns syvende anbringende skal forkastes som ugrundede.

2. Om det tredje led i det tredje anbringende og om det første led i det fjerde anbringende som fremsat af Den Slovakiske Republik og om Ungarns femte anbringende om tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, for så vidt som Rådet ikke overholdt den pligt til at høre Parlamentet, der er fastsat i artikel 78, stk. 3, TEUF

152. Den Slovakiske Republik og Ungarn har anført, at eftersom Rådet foretog væsentlige ændringer af Kommissionens oprindelige forslag og vedtog den anfægtede afgørelse uden at foretage en ny høring af Parlamentet, tilsidesatte det de væsentlige formforskrifter, der er fastsat i artikel 78, stk. 3, TEUF, hvilket må medføre annullation af den anfægtede afgørelse. Den Slovakiske Republik er af den opfattelse, at Rådet ved denne fremgangsmåde desuden tilsidesatte artikel 10, stk. 1 og 2, TEU, artikel 13, stk. 2, TEU og principperne om repræsentativt demokrati, institutionel ligevægt og god forvaltningsskik.

153. Den Slovakiske Republik og Ungarn har i denne forbindelse henvist til følgende væsentlige ændringer.

154. Disse to medlemsstater har anført, at Ungarn i den anfægtede afgørelse ikke længere optræder blandt de medlemsstater, der er omfattet af flytningsordningen, men blandt tilflytningsmedlemsstaterne, hvilket indebærer, at bilag III til det oprindelige forslag er blevet fjernet, og at Ungarn er blevet opført i bilag I og II til den anfægtede afgørelse.

155. Den grundlæggende ændring består i den omstændighed, at selv om det samlede antal på 120 000 personer blev opretholdt, blev det antal på 54 000 personer, der oprindeligt skulle bestå af personer, som skulle flyttes fra Ungarn, ændret til en »reserve«, som ikke fremgik af Kommissionens oprindelige forslag. Der blev således foretaget grundlæggende ændringer af dette forslags struktur og flere af dets væsentlige elementer, såsom forslagets titel og dets personelle anvendelsesområde, listen over omfattede medlemsstater og tilflytningsmedlemsstater og antallet af personer, der skulle flyttes fra hver medlemsstat. Dette gav anledning til de ændringer, der er indføjet i den anfægtede afgørelses artikel 1, artikel 3 og artikel 4, stk. 1, litra c).

51 – Jf. bl.a. dom af 10.9.2015, Parlamentet mod Rådet (C-363/14, EU:C:2015:579, præmis 43 og den deri nævnte retspraksis).

156. Den Slovakiske Republik har henvist til andre ændringer af Kommissionens oprindelige forslag. Denne medlemsstat har således anført, at det følger af den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 3, i modsætning til, hvad der var tilfældet i forslaget, at andre medlemsstater kan blive omfattet af flytningsordningen, såfremt de opfylder de betingelser, der er fastsat i denne bestemmelse. Det fremgår i øvrigt af den anfægtede afgørelses artikel 13, stk. 3, at denne afgørelse finder anvendelse med tilbagevirkende kraft på ansøgere, der er ankommet fra den 24. marts 2015, dvs. en periode på seks måneder før vedtagelsen af denne afgørelse, mens Kommissionen i sit oprindelige forslag havde begrænset den tilbagevirkende kraft til en måned.

157. Den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 5 og 6, indeholder ligeledes væsentlige ændringer i forhold til Kommissionens oprindelige forslag med hensyn til ordningen for midlertidig suspension af en medlemsstats deltagelse i flytningsprocessen. Den Slovakiske Republik har nemlig anført, at den anfægtede afgørelse bestemmer, at beføjelsen til at træffe beslutning om en sådan suspension tilkommer Rådet, mens Kommissionen havde foreslået, at denne beføjelse skulle tildeles Kommissionen. Den anfægtede afgørelse indeholder desuden en begrænsning af suspensionen til 30% af de ansøgere, der var fordelt til den pågældende medlemsstat, mens Kommissionens oprindelige forslag ikke indeholdt en sådan begrænsning. Kommissionens oprindelige forslag foreskrev endvidere en pligt for den medlemsstat, der var blevet indrømmet en fritagelse, til at betale en økonomisk kompensation, mens en sådan forpligtelse ikke fremgår af den anfægtede afgørelse.

158. Endelig har Den Slovakiske Republik anført, at 25. betragtning til Kommissionens oprindelige forslag beskrev den fordelingsnøgle, der havde været anvendt til at fastlægge antallet af personer, der skulle flyttes til hver enkelt medlemsstat, mens den anfægtede afgørelse ikke nævner en sådan nøgle, hvilket indebærer, at denne afgørelse ikke gør det muligt at forstå de kriterier, der ligger til grund for fordelingen af ansøgere til hver enkelt medlemsstat.

159. Sagsøgerne har foreholdt Rådet, at det ikke foretog en ny høring af Parlamentet, efter at det havde foretaget disse grundlæggende ændringer af Kommissionens oprindelige forslag, og dette selv om Parlamentet i sin beslutning af 17. september 2015 havde anmodet Rådet om at foretage en ny høring af Parlamentet, såfremt Rådet agtede at foretage væsentlige ændringer af Kommissionens forslag.

160. Selv om EU-formandskabet regelmæssigt orienterede Parlamentet, navnlig Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (herefter »LIBE-udvalget«), om udviklingen i sagen for Rådet, kan dette ikke erstatte en formel beslutning, som Parlamentet vedtager på et plenarmøde.

161. Ungarn har henvist til to skrivelser fra formanden for Parlamentets retsudvalg til Parlamentets formand, hvoraf det bl.a. fremgår, at dette udvalg også var nået til den konklusion, at Rådet væsentligt havde ændret Kommissionens oprindelige forslag ved at fjerne Ungarn fra gruppen af medlemsstater, der var omfattet af forslaget, og at der derfor skulle foretages en ny høring af Parlamentet. Det nævnte udvalg har imidlertid af politiske grunde anbefalet Parlamentet ikke at intervenere i de foreliggende sager for Domstolen.

162. Rådet har bestridt, at disse to skrivelser kan anvendes inden for rammerne af de foreliggende sager, og har bl.a. anmodet Domstolen om at anordne en foranstaltning med henblik på sagens oplysning for at få bekræftet ægtheden af disse skrivelser. Efter min opfattelse bør Domstolen, som det i sidste ende og uafhængigt af det indhold, der kommer til udtryk i disse skrivelser, tilkommer at afgøre, om Rådet har opfyldt sin pligt til at foretage høring af Parlamentet i overensstemmelse med, hvad der er fastsat i artikel 78, stk. 3, TEUF, ikke tage hensyn til disse to skrivelser.

163. Domstolen har fastslået, at »den forskriftsmæssige høring af Parlamentet i de af traktaten bestemte tilfælde er en væsentlig formforskrift, hvis tilsidesættelse fører til den berørte retsakts ugyldighed« [52]. Jeg bemærker endvidere, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at »kravet om, at Europa-Parlamentet som led i lovgivningsprocessen skal høres, når traktaten indeholder bestemmelse herom, indebærer, at der skal ske en fornyet høring i alle tilfælde, hvor den endeligt udstedte retsakt som helhed efter sit indhold adskiller sig væsentligt fra det forslag, som Parlamentet allerede er blevet hørt om, bortset fra, når ændringerne i det væsentlige svarer til den opfattelse, som Parlamentet har givet udtryk for« [53].

164. Det skal derfor undersøges, om de ændringer, som sagsøgerne har henvist til, er af egentlig indholdsmæssig betydning for den omhandlede retsakt i dens helhed.

165. Det bemærkes i denne forbindelse, at såvel Kommissionens oprindelige forslag som det ændrede forslag med henblik på at håndtere en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere foreskriver indførelsen af en midlertidig ordning for flytning af 120 000 personer, der indebærer en bindende fordeling af disse personer mellem medlemsstaterne for en tidsbegrænset periode. Det er korrekt, at den omstændighed, at Ungarn ikke længere fremgår blandt de medlemsstater, der er omfattet af denne ordning, udgør en retlig ændring, men ikke et indgreb i de særlige kendetegn ved den nævnte ordning.

166. Efter denne ændring blev der foretaget en række tilpasninger af Kommissionens oprindelige forslag, navnlig hvad angår reserven på 54 000 personer. Disse tilpasninger berører imidlertid ikke den grundlæggende opbygning af den anfægtede afgørelse. De andre ændringer, som Den Slovakiske Republik har henvist til, påvirker efter min opfattelse ikke selve kernen i det oprindelige forslag, således som jeg har forklaret ovenfor.

167. De forskellige ændringer, som Kommissionen foretog af sit oprindelige forslag, påvirkede efter min opfattelse samlet set således ikke selve indholdet af den anfægtede afgørelse som helhed og krævede derfor ikke en ny høring af Parlamentet.

168. Jeg tilføjer, at spørgsmålet er, om det er nødvendigt at foretage en ny høring af Parlamentet, når den væsentlige ændring, som Rådet foretager af Kommissionens oprindelige forslag, ikke er resultatet af, at Rådet frit har truffet et valg, men blot har begrænset sig til at tage hensyn til en ny omstændighed, som det ikke har nogen indflydelse på, og som det i øvrigt har pligt til at tage i betragtning.

169. I det foreliggende tilfælde skal det bemærkes, at Rådet ikke var i stand til at pålægge Ungarn fortsat at være omfattet af den midlertidige flytningsordning, således som dette fremgik af Kommissionens oprindelige forslag. Rådet var derfor nødt til at tage hensyn til denne medlemsstats ønske om ikke at optræde blandt de medlemsstater, som denne ordning skulle finde anvendelse på.

170. Begrundelsen for at foretage høring af Parlamentet er, medmindre det antages, at der er tale om en rent formel høring, i givet fald at give Rådet anledning til at foretage ændringer af den fremlagte tekst, der går i den retning, som Parlamentet ønsker. I det foreliggende tilfælde havde Rådet imidlertid ikke andet valg end at tage til efterretning, at Ungarn ikke ønskede at være omfattet af ordningen, ved at tilpasse afgørelsen efter denne omstændighed, som Rådet ikke havde nogen indflydelse på.

52 – Jf. bl.a. dom af 10.6.1997, Parlamentet mod Rådet (C-392/95, EU:C:1997:289, præmis 14 og den deri nævnte retspraksis).

53 – Jf. bl.a. dom af 10.6.1997, Parlamentet mod Rådet (C-392/95, EU:C:1997:289, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis).

171. Sammenfattende er det min opfattelse, at et forhold, som Rådet ikke har nogen indflydelse på, ikke kan anses for et væsentligt element i en retsakt, når det skal afgøres, om der skal foretages en ny høring af Parlamentet. Der er i det foreliggende tilfælde ikke tale om resultatet af et politisk kompromis, men om en tilkendegivelse fra en medlemsstat om, at den ikke ønsker at være omfattet af en midlertidig foranstaltning, der er truffet på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF. Selv om Rådet i medfør af denne bestemmelse, sammenholdt med artikel 80 TEUF, kan pålægge medlemsstater at udvise solidaritet og at påtage sig deres del af ansvaret i forbindelse med håndteringen af nødsituationer, kan det efter min opfattelse ikke pålægge en medlemsstat at drage fordel af denne solidaritet.

172. Selv om det antages, at det kan fastslås, at den endeligt vedtagne tekst i sin helhed efter sit indhold adskiller sig fra det forslag, som lå til grund for Parlamentets vedtagelse af den lovgivningsmæssige beslutning af 17. september 2015, er jeg under alle omstændigheder af den opfattelse, at der, når der henses til den nødsituation, der lå til grund for vedtagelsen af en foranstaltning, såsom den anfægtede afgørelse, på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF, blev foretaget behørig høring af Parlamentet under hele proceduren vedrørende såvel den oprindelige version af Kommissionens forslag som de ændringer, der blev foretaget heraf.

173. Det fremgår af de skriftlige indlæg, som er blevet fremlagt for Domstolen, navnlig af Rådet og Storhertugdømmet Luxembourg, at Rådet gennem en lang række formelle og uformelle kontakter underrettede Parlamentet om stort set alle de ændringer, der blev foretaget af den oprindelige tekst, og at Parlamentet ikke anfægtede disse ændringer.

174. Rådet har nærmere bestemt anført, uden at dette er blevet bestridt, at Rådet den 14. september 2015, kl. 12:00, besluttede at foretage høring af Parlamentet vedrørende Kommissionens forslag. Den samme dag sendte Rådets generalsekretær en formel høringsskrivelse til Parlamentets formand, hvori det påtog sig at holde Parlamentet fuldt ud underrettet om udviklingen i sagen for Rådet. Den 16. september 2015 deltog den luxembourgske minister for immigration og asyl, Jean Asselborn, der var formand for Rådet, i et ekstraordinært plenarmøde i Parlamentet. Han redegjorde i forbindelse med sit indlæg for konklusionerne fra mødet i Rådet »for retlige og indre anliggender«, som var blevet afholdt den 14. september 2015. Han meddelte i denne forbindelse, at Ungarn havde oplyst, at denne medlemsstat ikke ønskede at blive beskrevet som en medlemsstat i frontlinjen, og at den ikke ønskede at være omfattet af solidaritetsordningen, idet han fastholdt, at antallet af personer, der skulle flyttes, fortsat var 120 000, til trods for, at Ungarn ikke ønskede at deltage.

175. Som Storhertugdømmet Luxembourg med føje har anført, var Parlamentet således i stand til at tage hensyn til denne omstændighed, da det vedtog den lovgivningsmæssige beslutning af 17. september 2015. Parlamentet havde således i forbindelse med den formelle høring mulighed for at tage hensyn til den omstændighed, at Ungarn ikke ønskede at deltage i den gruppe af medlemsstater, der var omfattet af den midlertidige ordning for flytning af 120 000 personer. Såfremt Parlamentet var af den opfattelse, at denne nye omstændighed var til hinder for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, havde Parlamentet således lejlighed til at tilkendegive dette synspunkt i denne forbindelse.

176. Den omstændighed, at Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 17. september 2015 ikke afspejler, at Ungarn ikke ønskede at deltage, og at høringen af Parlamentet vedrørende de ændringer, der skulle foretages af Kommissionens forslag som følge af, at Ungarn ikke ønskede at deltage, ikke blev formaliseret ved andre beslutninger, er efter min opfattelse ikke afgørende.

177. Efter min opfattelse taler de særlige kendetegn ved det retsgrundlag, der udgøres af artikel 78, stk. 3, TEUF, for at anlægge en fleksibel tilgang i forbindelse med undersøgelsen af, om der på behørig vis blev foretaget en ny høring af Parlamentet som følge af Ungarns tilkendegivelse og de ændringer af den oprindelige tekst, som dette gav anledning til.

178. Jeg bemærker i øvrigt, at Parlamentet i forbindelse med høringen fuldt ud tog hensyn til, at der var tale om en nødsituation. Parlamentets lovgivningsmæssige beslutning af 17. september 2015 blev nemlig vedtaget i henhold til den hasteprocedure, der er fastsat i artikel 154 i denne institutions forretningsorden. Jeg bemærker desuden, at Parlamentet i samme beslutning henviste til »den helt ekstraordinære nødsituation og behovet for omgående at håndtere situationen«.

179. Det er korrekt, at Parlamentet i den nævnte beslutning »anmoder Rådet om fornyet høring, hvis det agter at ændre Kommissionens forslag i væsentlig grad«. Når der henses til nødsituationens helt ekstraordinære karakter og til vigtigheden af, at den indsats, som Parlamentet selv havde foreslået, over for migrationskrisen hurtigt blev vedtaget, var der imidlertid efter min opfattelse ikke grundlag for at kræve, at der skulle foretages en ny høring inden for en bestemt formel og proceduremæssig ramme.

180. Rådet har endvidere givet præciserende oplysninger med hensyn til den måde, hvorpå Parlamentet regelmæssigt blev underrettet i perioden fra den 17. september 2015, som var den dato, hvor Parlamentet vedtog den lovgivningsmæssige beslutning, og til den 22. september 2015, som var datoen for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

181. I forbindelse med de uformelle kontakter, der er nævnt i høringsskrivelsen, forberedte Rådets formandskab således en konsolideret version af forslaget til Parlamentet, som omfattede alle de ændringer, som Rådet havde foretaget indtil den 21. september 2015 til og med kl. 22:00. Denne tekst blev sendt til Parlamentet den 22. september 2015, kl. 9:00. Denne samme dag afholdt LIBE-udvalget, idet det ikke er blevet bestridt, at dette udvalg udgør det kompetente parlamentsudvalg på asylområdet, et møde, i hvilken forbindelse Rådets formandskab præsenterede det ændrede forslag fra Kommissionen. Rådets formandskab var i denne forbindelse i stand til i sin præsentation at inddrage de seneste ændringer af teksten, der var blevet foretaget under det ekstraordinære møde i De Faste Repræsentanters Komité (Coreper), som var blevet afholdt samme morgen. Parlamentet modtog desuden underretning om dagsordenen for det rådsmøde, der skulle afholdes samme dag kl. 14:30, om formandskabets overvejelser og om, hvilket udfald sagen forventedes at få på dette rådsmøde. LIBE-udvalget drøftede derefter den således ændrede tekst forud for afholdelsen af det ekstraordinære rådsmøde.

182. Det følger af disse oplysninger, at Rådet aktivt inddrog Parlamentet i udarbejdelsen af den anfægtede afgørelse. Når der henses til, at der forelå en nødsituation, hvilket Parlamentet selv anerkendte og tog i betragtning, og til kravet om at udvise den fleksibilitet, der er nødvendig for at styre sagsforløbet i en sådan sammenhæng, må det konstateres, at der blev foretaget høring af Parlamentet på behørig vis i overensstemmelse med, hvad der er fastsat i artikel 78, stk. 3, TEUF.

183. Jeg foreslår derfor, at Domstolen forkaster det tredje led i det tredje anbringende og det første led i det fjerde anbringende som fremsat af Den Slovakiske Republik og Ungarns femte anbringende som ugrundede.

3. Om det andet led i Den Slovakiske Republiks fjerde anbringende og om Ungarns tredje anbringende om tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, for så vidt som Rådet ikke traf afgørelse med enstemmighed i modsætning til, hvad der er fastsat i artikel 293, stk. 1, TEUF

184. Den Slovakiske Republik og Ungarn har anført, at Rådet ved vedtagelsen af den anfægtede afgørelse tilsidesatte den væsentlige formforskrift, der er fastsat i artikel 293, stk. 1, TEUF, for så vidt som det derved ændrede Kommissionens forslag uden at overholde det krav om enstemmighed, der er fastsat i denne bestemmelse. Den Slovakiske Republik er af den opfattelse, at Rådet ved denne fremgangsmåde desuden tilsidesatte artikel 13, stk. 2, TEU og principperne om institutionel ligevægt og god forvaltningsskik.

185. Sagsøgerne har anført, at kravet om enstemmighed, der er fastsat i artikel 293, stk. 1, TEUF, finder anvendelse på alle ændringer af Kommissionens forslag, herunder også når der er tale om mindre ændringer, og uafhængigt af, om Kommissionen udtrykkeligt eller stiltiende har accepteret de ændringer, der er foretaget af dets forslag i forbindelse med Rådets drøftelser.

186. Sagsøgerne har endvidere anført, at der ikke er holdepunkter for at antage, at Kommissionen under den procedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, skulle have trukket sit forslag tilbage og fremsat et forslag affattet i de samme vendinger som den tekst, der senere blev til den anfægtede afgørelse. Det følger tværtimod af protokollen for Rådets samling af 22. september 2015, at Kommissionen hverken fremlagde et nyt forslag eller afgav en forudgående erklæring om det ændrede forslag, således som dette i sidste ende blev vedtaget af Rådet. Det er imidlertid et krav, at Kommissionen aktivt og udtrykkeligt accepterer de pågældende ændringer, for at det kan fastslås, at Kommissionen har ændret sit forslag som omhandlet i artikel 293, stk. 2, TEUF. Det foreliggende tilfælde er endvidere forskelligt fra den situation, der gav anledning til dom af 5. oktober 1994, Tyskland mod Rådet [54].

187. Endelig har sagsøgerne anfægtet den omstændighed, at de to kommissionsmedlemmer, der var til stede under de forskellige møder, der blev afholdt i Rådet, var blevet behørigt bemyndiget af kommissærkollegiet til at godkende en tekst som den, der i sidste ende blev vedtaget af Rådet.

188. Jeg deler ikke det synspunkt, som sagsøgerne har argumenteret for.

189. Som jeg tidligere har anført, tildeler EUF-traktaten Kommissionen en lovgivningsmæssig initiativret. Artikel 293, stk. 1, TEUF gør det muligt at sikre denne ret, idet det af denne bestemmelse fremgår, at Rådet bortset fra de tilfælde, der er omhandlet i de bestemmelser i EUF-traktaten, hvortil der er henvist, når det i medfør af traktaterne træffer afgørelse på forslag af Kommissionen kun kan ændre et forslag med enstemmighed [55].

190. Det fremgår endvidere af artikel 293, stk. 2, TEUF, at »[s]å længe Rådet ikke har truffet afgørelse, kan Kommissionen ændre sit forslag under hele forløbet af de procedurer, der fører frem til vedtagelse af en EU-retsakt«.

191. Det er min opfattelse, at der ikke er sket indgreb i Kommissionens initiativret, som artikel 293 TEUF har til formål at beskytte, i forbindelse med den procedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. Jeg bemærker i øvrigt, at Kommissionen inden for rammerne af den foreliggende sag selv har bekræftet, at dens institutionelle prærogativer er blevet respekteret.

192. Det fremgår af de forklaringer, som Kommissionen har afgivet over for Domstolen, at Kommissionen på et møde den 16. september 2015 satte sig som hovedmål, at Rådet under dets samling den 22. september 2015 skulle træffe en bindende afgørelse, der skulle finde anvendelse uden ophold, om flytning af 120 000 personer, der havde et klart behov for international beskyttelse. For at nå dette hovedmål blev førstenæstformanden, Frans Timmermans, og kommissæren for migration, indre anliggender og medborgerskab, Dimitris Avramopoulos, efter de af Kommissionen fremlagte oplysninger tildelt det nødvendige råderum for så vidt angår forslagets andre elementer.

193. Som Kommissionen har præciseret, kan den i medfør af artikel 13 i Kommissionens forretningsordning »med formandens samtykke bemyndige et eller flere af sine medlemmer til at vedtage den endelige tekst til en retsakt eller til et forslag, der skal fremlægges for de øvrige institutioner, og hvis indhold er blevet fastlagt på et af dens møder«. Jeg bemærker, at sagsøgerne ikke har fremsat noget foreløbigt bevis, der kan underbygge deres påstand om, at de to

54 – C-280/93, EU:C:1994:367.

55 – Jf. dom af 14.4.2015, Rådet mod Kommissionen (C-409/13, EU:C:2015:217, præmis 71 og 72).

kommissionsmedlemmer ikke var blevet bemyndiget på behørig vis af kommissærkollegiet til på vegne af Kommissionen at godkende ændringerne af det oprindelige forslag. Under disse omstændigheder, og henset til de af Kommissionen afgivne forklaringer, må det efter min opfattelse formodes, at Kommissionens førstenæstformand og den kompetente kommissær på asyl- og indvandringsområdet var blevet behørigt bemyndiget af kommissærkollegiet til på vegne af Kommissionen fuldt ud at deltage i den procedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

194. Kommissionens initiativret blev opretholdt inden for rammerne af den procedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, idet det må fastslås, at Kommissionen i overensstemmelse med den mulighed, der følger af artikel 293, stk. 2, TEUF, ændrede sit forslag.

195. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Domstolen ikke tillægger den form, som ændrede forslag kan antage, betydning. Domstolen har fastslået, at »[s]ådanne ændrede forslag er en del af [EU-]lovgivningsprocessen, som er karakteriseret ved en vis smidighed, der er nødvendig for at forene institutionernes synspunkter« [56].

196. Nødvendigheden af at anlægge en vis smidighed i forbindelse med beslutningsprocessen for at finde et politisk kompromis er så meget desto mere presserende i en nødsituation som den, der kendetegner anvendelsen af artikel 78, stk. 3, TEUF.

197. Det følger heraf, at det afgørende for at sikre, at Kommissionens initiativret er blevet respekteret, er at undersøge, om Kommissionen har eller ikke har givet sit samtykke til de ændringer, der er foretaget af forslaget. Som Rådet med føje har anført, følger det af en samlet læsning af artikel 293, stk. 1 og 2, TEUF, at kravet om enstemmighed i Rådet kun finder anvendelse i den situation, hvor Kommissionen modsætter sig en ændring af dens forslag.

198. Det fremgår imidlertid af sagsakterne, at Kommissionens førstenæstformand og den kompetente kommissær på asyl- og indvandringsområdet aktivt og løbende deltog i forsøget på at finde et politisk kompromis i Rådet. De to kommissionsmedlemmer accepterede i denne forbindelse de ændringer, som Rådet havde foretaget af det oprindelige forslag. På det tidspunkt, hvor Rådet traf afgørelse, var det således blevet forelagt et forslag fra Kommissionen, der var blevet ændret i overensstemmelse med et politisk kompromis, som to kommissionsmedlemmer, der var behørigt bemyndigede i denne forbindelse af Kommissionen, havde accepteret, i overensstemmelse med, hvad der er fastsat i artikel 293, stk. 2, TEUF [57].

199. På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at forkaste det andet led i Den Slovakiske Republiks fjerde anbringende og Ungarns tredje anbringende som ugrundede.

4. Om det andet led i Den Slovakiske Republiks tredje anbringende og om Ungarns fjerde anbringende om tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, for så vidt som de nationale parlamenters ret til at afgive udtalelse i henhold til protokol nr. 1 og protokol nr. 2 ikke blev overholdt

200. Den Slovakiske Republik og Ungarn har henholdsvis subsidiært og principalt gjort gældende, at de nationale parlamenters ret til at afgive udtalelse, således som denne er fastsat i protokol nr. 1 og nr. 2, ikke blev overholdt i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

56 – Jf. bl.a. dom af 5.10.1994, Tyskland mod Rådet (C-280/93, EU:C:1994:367, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

57 – Jf. i samme retning dom af 11.9.2003, Østrig mod Rådet (C-445/00, EU:C:2003:445, præmis 16, 17 og 44-47).

201. Da den anfægtede afgørelse efter sagsøgernes opfattelse, henset til dens indhold, udgør en lovgivningsmæssig retsakt, idet den ændrer en lovgivningsmæssig EU-retsakt, burde denne afgørelse have været vedtaget i henhold til lovgivningsproceduren, således at de nationale parlamenters ret til afgive udtalelse om forlaget til denne retsakt var blevet overholdt. Det var således ikke tilstrækkeligt, at udkastet blev sendt blot til orientering til de nationale parlamenter, således som det skete den 13. september 2015. Da dette udkast blev vedtaget af Rådet i en ændret affattelse den 22. september 2015, blev den frist på otte måneder, som de nationale parlamenter har til at afgive udtalelse i henhold til artikel 4 i protokol nr. 1 og artikel 6 i protokol nr. 2, under alle omstændigheder ikke overholdt.

202. Den undtagelse, der gælder i tilfælde af en nødsituation som fastsat i artikel 4 i protokol nr. 1, og som gør det muligt at afkorte denne frist på otte uger, finder ikke anvendelse, idet det ikke på nogen måde fremgår af et dokument fra Rådet, at det, henset til sagens hastende karakter, var nødvendigt, at de nationale parlamenter afgav deres udtalelse om udkastet inden for en kortere frist.

203. Jeg er i lighed med Kommissionen af den opfattelse, at eftersom den anfægtede afgørelse, således som jeg allerede har redegjort for, udgør en ikke-lovgivningsmæssig retsakt, er denne afgørelse ikke omfattet af det krav om de nationale parlamenters deltagelse, der stilles i forbindelse med vedtagelsen af en lovgivningsmæssig retsakt, således som dette krav er fastsat i protokol nr. 1 og nr. 2.

204. Det andet led i Den Slovakiske Republiks tredje anbringende og Ungarns fjerde anbringende skal derfor forkastes som ugrundede.

5. Om det første led i Den Slovakiske Republiks tredje anbringende om tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, for så vidt som Rådet tilsidesatte kravet om offentlighed omkring Rådets forhandlinger og afstemninger

205. Den Slovakiske Republik har subsidiært anført, at såfremt Domstolen måtte fastslå, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget i henhold til en lovgivningsprocedure og derfor udgør en lovgivningsmæssig retsakt, følger det heraf, at Rådet tilsidesatte en væsentlig formforskrift, da det vedtog den anfægtede afgørelse for lukkede døre som et led i udøvelsen af sine ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter, idet det fremgår af artikel 16, stk. 8, TEU og artikel 15, stk. 2, TEUF, at Rådets møder er offentlige, når det forhandler og stemmer om udkast til lovgivningsmæssige retsakter.

206. Jeg er i lighed med Rådet af den opfattelse, at eftersom den anfægtede afgørelse, således som jeg allerede har redegjort for, udgør en ikke-lovgivningsmæssige retsakt, er denne afgørelse ikke omfattet af de betingelser, der er knyttet til vedtagelsen af en lovgivningsmæssig retsakt, herunder kravet om, at Rådets forhandlinger og afstemninger er offentlige.

207. Det første led i Den Slovakiske Republiks tredje anbringende skal derfor forkastes som ugrundet.

6. Om Ungarns sjette anbringende om tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, for så vidt som Rådet i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede retsakt ikke overholdt de EU-retlige regler om sprogordninger

208. Ungarn har anført, at Rådet tilsidesatte et væsentligt formkrav, for så vidt som det vedtog den anfægtede afgørelse til trods for, at den tekst vedrørende denne afgørelse, der var fremlagt til afstemning, ikke var tilgængelig på alle Unionens officielle sprog.

209. Rådet overholdt nærmere bestemt ikke den EU-retlige sprogordning, og navnlig artikel 14, stk. 1, i Rådets forretningsorden [58], idet de tekster, der gengav de flere på hinanden følgende ændringer, der blev foretaget af Kommissionens oprindelige forslag, herunder teksten til den anfægtede afgørelse, således som denne i sidste ende blev vedtaget af Rådet, udelukkende blev sendt til medlemsstaternes delegationer på engelsk.

210. Den Slovakiske Republik har fremsat det samme anbringende i sin replik. Efter min opfattelse kan dette anbringende inden for rammerne af det søgsmål, der er anlagt af denne medlemsstat, ikke antages til realitetsbehandling, da det er fremsat for sent.

211. Artikel 14 i Rådets forretningsorden med overskriften »Forhandlinger og afgørelser på grundlag af dokumenter og udkast udfærdiget på de sprog, der er omhandlet i den gældende sprogordning«, bestemmer:

»1. Medmindre andet vedtages enstemmigt af Rådet på grund af sagens hastende karakter, kan Rådet kun forhandle og træffe afgørelse på grundlag af dokumenter og udkast, der er udfærdiget på de sprog, der er omhandlet i den gældende ordning på det sproglige område.

2. Ethvert medlem af Rådet kan modsætte sig forhandling, såfremt teksten til eventuelle ændringsforslag ikke er udarbejdet på de af de i stk. 1 omhandlede sprog, som medlemmet angiver.«

212. Rådet har anført, at denne bestemmelse i dets forretningsorden skal forstås således, at denne artikels stk. 1 kræver, at de dokumenter og udkast, der udgør »grundlaget« for Rådets forhandlinger, i det foreliggende tilfælde Kommissionens oprindelige forslag, skal gøres tilgængelige for medlemsstaterne på alle Unionens officielle sprog, mens den nævnte bestemmelses stk. 2 foreskriver en mere simpel ordning for ændringsforslag, der ikke obligatorisk skal være tilgængelig på alle Unionens officielle sprog. Det er udelukkende i tilfælde af, at en medlemsstat modsætter sig forhandling, at den sprogversion, som denne medlemsstat har henvist til, også skal fremlægges for Rådet, før det kan fortsætte sine forhandlinger.

213. Efter min opfattelse er denne forklaring fra Rådet vedrørende den måde, hvorpå artikel 14 i Rådets forretningsorden skal forstås [59], overbevisende, idet dette udgør en balanceret og fleksibel tilgang, der gør det muligt at sikre effektiviteten af Rådets arbejde, navnlig når der foreligger en nødsituation, som kendetegner de midlertidige foranstaltninger, der træffes på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF. Den nævnte forklaring begrunder i øvrigt forløbet af den procedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

214. I det foreliggende tilfælde stillede Kommissionen, således som Rådet har anført, uden at dette er blevet bestridt, forslaget til afgørelse til rådighed for alle medlemsstaternes delegationer på alle Unionens officielle sprog. Rådet har endvidere anført, uden at dette er blevet bestridt af sagsøgerne, at Rådets formand omtalte alle de ændringer, som forskellige medlemsstater mundtligt havde fremsat ønske om, og som blev indsat i de engelsksprogede arbejdsdokumenter og udsendt til delegationerne, og at dette blev gengivet ved simultantolkning på alle Unionens officielle sprog. Rådet har anført, at ingen medlemsstater fremsatte indsigelse i henhold til artikel 14, stk. 2, i Rådets forretningsorden.

58 – Rådets afgørelse 2009/937/EU af 1.12.2009 om vedtagelse af Rådets forretningsorden (EUT 2009, L 325, s. 35).

59 – Det skal bemærkes, at denne forklaring, som Rådet har givet inden for rammerne af den foreliggende sag, er i overensstemmelse med de bemærkninger, som denne institution har udfærdiget til forretningsordenen: »Mere specifikt kan ethvert medlem af Rådet, jf. artikel 14, stk. 2, i RFO, modsætte sig forhandling, såfremt teksten til eventuelle ændringsforslag ikke er udfærdiget på alle de officielle sprog« (jf. bemærkninger til Rådets forretningsorden, s. 51).

215. Endelig følger det under alle omstændigheder af Domstolens praksis, således som Rådet med føje har anført, at selv om det antages, at Rådet ved vedtagelsen af den anfægtede afgørelse tilsidesatte artikel 14 i dets forretningsorden, kan en sådan proceduremæssig uregelmæssighed kun medføre, at den vedtagne retsakt annulleres, såfremt proceduren kunne have ført til et andet resultat, hvis den ikke havde foreligget [60]. Ungarn har imidlertid ikke fremlagt nogen oplysninger, der kan godtgøre, at proceduren ville have ført til at andet resultat, såfremt ændringerne af Kommissionens oprindelige forslag var blevet udfærdiget på alle Unionens officielle sprog.

216. Følgelig skal Ungarns sjette anbringende forkastes som ugrundet.

217. Det følger således af de betragtninger, som jeg har redegjort for i forbindelse med undersøgelsen af Den Slovakiske Republiks og Ungarns anbringender om forskriftsmæssigheden af den procedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, og om tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, at samtlige disse anbringender skal forkastes som ugrundede.

D. Om realitetsanbringenderne

1. Om Den Slovakiske Republiks sjette anbringende og om Ungarns niende og tiende anbringende om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

218. Den Slovakiske Republik og Ungarn har ved argumenter, der er forskellige på visse punkter, anført, at den anfægtede afgørelse er i strid med proportionalitetsprincippet.

219. I henhold til fast retspraksis kræver proportionalitetsprincippet, at EU-institutionernes retsakter skal være egnede til at nå de legitime mål, der forfølges med den omhandlede lovgivning, og ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst indgribende foranstaltning vælges, og de forvoldte ulemper må ikke være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål [61].

220. For så vidt angår domstolskontrollen af overholdelsen af dette princip fremgår det af Domstolens praksis, at der må indrømmes Unionens institutioner et vidt skøn inden for de områder, der for dem involverer valg af politisk karakter, og hvor de skal foretage komplekse vurderinger. I disse situationer er det kun, såfremt en foranstaltning på dette område er åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til det mål, som vedkommende institutioner forfølger, at en sådan foranstaltning vil kunne kendes ulovlig [62].

221. Der kan efter min opfattelse ikke herske tvivl om, at denne retspraksis finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, idet den anfægtede afgørelse er udtryk for de politiske valg, som Rådet traf for at håndtere en nødsituation, og at den indsats, som Rådet således iværksatte over for den situation med pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere til Unionens område, er resultatet af komplekse vurderinger, som Domstolen ikke kan foretage i Rådets sted.

222. Jeg bemærker, at det formål, der forfølges med den anfægtede afgørelse, i henhold til denne afgørelses artikel 1, stk. 1, sammenholdt med 12. og 26. betragtning til denne afgørelse, er at støtte Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik i bedre at håndtere en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere til disse medlemsstater, gennem vedtagelsen af midlertidige foranstaltninger på området for international beskyttelse med henblik på at lette det store pres på disse to medlemsstaters asylsystemer.

60 – Jf. bl.a. dom af 25.10.2005, Tyskland og Danmark mod Kommissionen (C-465/02 og C-466/02, EU:C:2005:636, præmis 37).

61 – Jf. bl.a. dom af 4.5.2016, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-358/14, EU:C:2016:323, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).

62 – Jf. bl.a. i denne retning dom af 4.5.2016, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-358/14, EU:C:2016:323, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis), og dom af 9.6.2016, Pesce m.fl. (C-78/16 og C-79/16, EU:C:2016:428, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

223. Det er kun en konstatering af, at den anfægtede afgørelse er åbenbart uegnet til at nå det formål, der forfølges, eller at den går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette formål, der kan medføre, at denne afgørelse skal annulleres.

224. Der skal derfor nu foretages en undersøgelse af indholdet af de anbringender, som Den Slovakiske Republik og Ungarn har fremsat med henblik på at anfægte forholdsmæssigheden af den anfægtede afgørelse.

a) Om den anfægtede afgørelses egnethed til at nå det med denne afgørelse forfulgte formål

225. Den Slovakiske Republik, støttet af Republikken Polen, har anført, at den anfægtede afgørelse ikke er egnet til at nå det med denne afgørelse forfulgte formål, idet presset på det italienske og det græske asylsystem skyldes de alvorlige strukturelle svagheder, som kendetegner disse systemer med hensyn til manglende modtagekapacitet og behandling af ansøgning om international beskyttelse. Den midlertidige flytningsordning, der er fastsat i den anfægtede afgørelse, kan ikke afhjælpe sådanne strukturelle mangler.

226. Jeg er ikke enig i denne argumentation.

227. Efter min opfattelse bidrager den anfægtede afgørelse, idet den indebærer, at behandlingen af en lang række ansøgninger om international beskyttelse ikke længere henhører under Den Italienske Republiks og Den Hellenske Republiks kompetence, automatisk til at lette det store pres på disse medlemsstaters asylsystemer, der opstod som følge af migrationskrisen i 2015. Den omstændighed, at hovedformålet med den anfægtede afgørelse ikke er at afhjælpe strukturelle mangler ved disse asylsystemer, kan ikke afkræfte denne konstatering.

228. Det skal i øvrigt bemærkes, at den anfægtede afgørelse ikke er tavs med hensyn den udfordring, der består i at forbedre den måde, hvorpå det italienske og det græske asylsystem fungerer, tværtimod.

229. Det fremgår nemlig af den anfægtede afgørelses artikel 8, stk. 1, at »[Den Italienske Republik] og [Den Hellenske Republik] […] under hensyntagen til forpligtelserne i artikel 8, stk. 1, i afgørelse […] 2015/1523 senest den 26. oktober 2015 [skal] tilsende Rådet og Kommissionen en ajourført køreplan, hvor der er taget hensyn til behovet for at sikre en korrekt gennemførelse af denne afgørelse«. Som det fremgår af artikel 8, stk. 1, i afgørelse 2015/1523, skal denne køreplan bl.a. indeholde »passende foranstaltninger på området asyl, første modtagelse og tilbagesendelse, der øger kapaciteten, kvaliteten og effektiviteten i [de italienske og græske] systemer på disse områder«. Det anføres i denne forbindelse i 18. betragtning til den anfægtede afgørelse, at afgørelse 2015/1523 »fastsætter en forpligtelse for Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik til at finde strukturelle løsninger, der kan rette op på det ekstraordinære pres på deres asyl- og migrationssystemer, ved at etablere en solid, strategisk ramme for håndtering af krisesituationen og intensivering af den igangværende reformproces på disse områder«. Ved at kræve en ajourføring af de køreplaner, som Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik har udfærdiget i henhold til afgørelse 2015/1523, er den anfægtede afgørelse i tråd med afgørelse 2015/1523. Det formål, der her forfølges, er at forpligte disse to medlemsstater til at tilpasse deres asylsystemer således, at de efter den periode, hvori den anfægtede afgørelse finder anvendelse, bedre kan håndtere en eventuel stigning i tilstrømningen af migranter til deres område.

230. Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik har således i henhold til den anfægtede afgørelse en forpligtelse, der består samtidig med de flytninger, der skal foretages fra deres områder, til at korrigere de strukturelle mangler ved deres asylsystemer. Såfremt en af disse to medlemsstater ikke opfylder denne forpligtelse, kan dette i henhold til den anfægtede afgørelses artikel 8, stk. 3, medføre en suspension af anvendelsen af denne afgørelse i forhold til den pågældende medlemsstat i en periode på op til tre måneder, som kan forlænges en gang.

231. Det skal endvidere holdes for øje, at den anfægtede afgørelse ikke udgør den eneste foranstaltning, som Unionen har truffet for at lette presset på det italienske og det græske asylsystem. Som Storhertugdømmet Luxembourg har anført, skal denne afgørelse forstås således, at den udgør en del af alle disse foranstaltninger, hvoraf en af de vigtigste foranstaltninger på det operationelle plan klart er indførelsen af »hotspots« [63].

232. Endelig deler jeg, således som jeg har nævnt ovenfor, Rådets opfattelse af, at det er sandsynligt, at det store pres, som det italienske og det græske asylsystem er udsat for, alvorligt ville kunne forstyrre et hvilket som helst asylsystem, også selv om der er tale om et system, der ikke er kendetegnet ved strukturelle mangler. Det er efter min opfattelse forkert at hævde, således som Den Slovakiske Republik har gjort, at presset på det italienske og det græske asylsystem udelukkende er resultatet af strukturelle mangler ved de to systemer.

233. På baggrund af disse betragtninger synes det efter min opfattelse ikke og slet ikke åbenbart at forholde sig således, at flytningen af et væsentligt antal personer, der har et klart behov for international beskyttelse med henblik på at aflaste det italienske og det græske asylsystem i forbindelse med behandlingen af de dermed forbundne ansøgninger, udgør en foranstaltning, der ikke er egnet til reelt og faktisk at bidrage til det formål, der består i at lette det store pres på de to asylsystemer.

234. Den Slovakiske Republik og Ungarn har anført, at den omstændighed, at den anfægtede afgørelse ikke er egnet til at nå det med denne afgørelse forfulgte formål, også bekræftes af det lave antal flytninger, der er foretaget i medfør af denne afgørelse.

235. Som Rådet med føje har anført, skal forholdsmæssigheden imidlertid vurderes i forhold til de oplysninger, som denne institution rådede over, da den vedtog den anfægtede afgørelse.

236. Der skal i denne forbindelse henvises til Domstolens praksis, hvoraf det fremgår, at lovligheden af en retsakt under et annullationssøgsmål skal bedømmes efter de faktiske og retlige omstændigheder på det tidspunkt, da retsakten blev udstedt, og navnlig at lovligheden af en retsakt ikke kan afhænge af efterfølgende betragtninger vedrørende dens effektivitet [64]. Domstolen har endvidere præciseret, at når EU-lovgiver ved fastlæggelsen af en ordning skal vurdere dennes fremtidige virkninger, og disse ikke kan forudses med nøjagtighed, kan det af lovgiver udøvede skøn kun tilsidesættes, såfremt det er åbenbart fejlagtigt, når henses til de oplysninger, som lovgiver rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af den pågældende ordning [65].

237. Som det fremgår af flere betragtninger til den anfægtede afgørelse, baserede Rådet sig på en grundig analyse af årsagerne til og virkningerne af den krisesituation, der indtrådte i sommeren 2015, på grundlag af de taloplysninger, som det rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse.

238. Som Rådet har anført, skal forklaringen på den begrænsede effektivitet af de foranstaltninger, der er fastsat i den anfægtede afgørelse [66], findes i en række omstændigheder, som Rådet ikke kunne forudsige på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse, navnlig den »laisser passer«-politik, som flere medlemsstater fulgte, og som gav anledning til ustrukturerede migrationsbevægelser til andre

63 – »Hotspots« har bl.a. til formål at yde støtte til de medlemsstater, der er i frontlinjen, såsom Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik, med henblik på at opfylde deres forpligtelse til at foretage kontrol, identifikation og optagelse af digitale fingeraftryk i forhold til de indrejste.

64 – Jf. bl.a. dom af 17.5.2001, IECC mod Kommissionen (C-449/98 P, EU:C:2001:275, præmis 87 og den deri nævnte retspraksis).

65 – Jf. bl.a. dom af 9.6.2016, Pesce m.fl. (C-78/16 og C-79/16, EU:C:2016:428, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

66 – Antallet af flytninger fra Italien og Grækenland var den 10.4.2017 på 16 340 personer. Jf. Kommissionens ellevte rapport af 12.4.2017 om omfordeling og genbosætning (COM(2017) 212 final, bilag 3). Det fremgår af de oplysninger, som Rådet fremlagde for Domstolen under retsmødet, der blev afholdt den 10.5.2017, at antallet af flyttede personer den 8.5.2017 var på 18 129.

medlemsstater, langsommelige flytningsprocedurer, usikkerhed som følge af det store antal tilfælde, hvor tilflytningsmedlemsstater nægtede at modtage personer under henvisning til den offentlige orden, og utilstrækkelig samarbejde mellem visse medlemsstater i forbindelse med gennemførelsen af den anfægtede afgørelse.

239. Jeg skal vedrørende dette sidste punkt tilføje, at det argument, som sagsøgerne har fremsat, i realiteten svarer til at forsøge at drage fordel af deres undladelse af at gennemføre den anfægtede afgørelse. Jeg bemærker i denne forbindelse, at Den Slovakiske Republik og Ungarn ved ikke at opfylde deres flytningsforpligtelse har bidraget til, at det formål om at flytte 120 000 personer, der er fastsat i den anfægtede afgørelse, endnu langt fra er nået.

240. Det skal i denne forbindelse konstateres, at Ungarn ifølge de ajourførte tal af 10. april 2017 [67], ikke har modtaget nogen personer fra Italien og Grækenland. Den Slovakiske Republik har modtaget 16 personer fra Grækenland og ingen fra Italien. Disse tal svarer til henholdsvis 0% og 2% af de ansøgere til flytning, der ved den anfægtede afgørelse er tildelt Ungarn og Den Slovakiske Republik. Jeg bemærker endvidere, at hverken Den Slovakiske Republik eller Ungarn har anmodet om, at den midlertidige suspensionsordning, der er fastsat i den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 5, anvendes på deres forpligtelser.

241. Selv om det efter min opfattelse er klart, at sagsøgerne ikke kan anfægte, at den anfægtede afgørelse var egnet til at nå det med denne afgørelse forfulgte formål, på grund af den begrænsede anvendelse heraf eller den manglende praktiske virkning, er der til gengæld et forhold, som jeg anser for uomtvisteligt, nemlig den omstændighed, at denne afgørelse kun kan føre til en løsning på den nødsituation, der har begrundet dens vedtagelse, såfremt alle medlemsstater på det samme solidariske grundlag som det, der ligger til grund for den anfægtede afgørelse, accepterer at gennemføre denne afgørelse.

242. Jeg bemærker i denne forbindelse, at den manglende anvendelse af den anfægtede afgørelse også udgør en tilsidesættelse af solidaritetsforpligtelsen og princippet om en rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, der er fastsat i artikel 80 TEUF. Der kan efter min opfattelse ikke herske tvivl om, at Domstolen, såfremt den forelægges et traktatbrudssøgsmål herom, med rette vil kunne give de medlemsstater, der ikke opfylder deres forpligtelser, konkrete påmindelser om deres forpligtelser, således som den har gjort det tidligere [68].

67 – Jf. Kommissionens ellevte rapport om omfordeling og genbosætning, bilag 3.

68 – Jf. bl.a. dom af 7.2.1973, Kommissionen mod Italien (39/72, EU:C:1973:13), hvori Domstolen fastslog, at »[s]amtidig med, at traktaten tillader medlemsstaterne at nyde godt af Fællesskabets fordele, pålægger den dem pligten til at overholde dens bestemmelser. Hvis en stat ensidigt i henhold til sin opfattelse af, hvad dens nationale interesser kræver, bryder ligevægten mellem de fordele og de forpligtelser, der følger af dens tilslutning til Fællesskabet, sættes derved medlemsstaternes lighed over for [EU-]retten på spil, og der opstår forskelsbehandling af deres statsborgere […] Undladelse af at overholde den forpligtelse til solidaritet, som medlemsstaterne har pålagt sig ved tilslutningen til Fællesskabet, griber ind i selve grundlaget for [Unionens] retsorden« (præmis 24 og 25). Jf. ligeledes dom af 7.2.1979, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (128/78, EU:C:1979:32, præmis 12).

b) Om nødvendigheden af den anfægtede afgørelse i lyset af det med denne afgørelse forfulgte formål

1) De af Den Slovakiske Republik fremsatte argumenter

243. Den Slovakiske Republik har anført, at det formål, der forfølges med den anfægtede afgørelse, kunne nås på en lige så effektiv måde ved at anvende foranstaltninger, som det havde været muligt at iværksætte inden for rammerne af de eksisterende instrumenter, og som ville være mindre indgribende for medlemsstaterne med hensyn til disse foranstaltningers indvirkning på hver enkelt medlemsstats suveræne ret til frit at beslutte, hvilke tredjelandsstatsborgere der må indrejse på deres område, og på det krav, som medlemsstaterne har i medfør af artikel 5 i protokol nr. 2, på, at finansielle og administrative byrder skal begrænses mest muligt.

244. Hvad for det første angår spørgsmålet om mindre indgribende foranstaltninger har Den Slovakiske Republik indledningsvis henvist til Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf[69]. Dette direktiv har til formål at håndtere de samme situationer med massetilstrømning af migranter som dem, der er genstand for den anfægtede afgørelse, idet der fastsættes en midlertidig beskyttelse, hvilket fremgår af 8., 9. og 13. betragtning til og artikel 1 i det nævnte direktiv, som dog er mindre restriktiv end denne afgørelse på flere punkter. Artikel 26 i direktiv 2001/55 fastsætter endvidere udtrykkeligt en procedure for flytning af personer med behov for midlertidig beskyttelse.

245. Dette direktiv udgør et mindre indgreb i medlemsstaternes interesser, da det foreskriver, at de berørte personer skal vende tilbage, når behovet for midlertidig beskyttelse er ophørt. Det fremgår i øvrigt af det nævnte direktivs artikel 25, at medlemsstaterne på et solidarisk grundlag angiver deres modtagelseskapacitet i tal eller generelt, og at de tager stilling til, hvor mange personer, de kan modtage under hensyntagen til deres suverænitet.

246. Republikken Polen, der støtter Den Slovakiske Republiks argumentation på dette punkt, har anført, at direktiv 2001/55 er baseret på et princip om frivillighed, således at en overførsel kun kan ske med samtykke fra den person, der skal flyttes, og fra tilflytningsmedlemsstaten. Den midlertidige beskyttelse, der foreskrives i dette direktiv, giver endvidere færre rettigheder end den internationale beskyttelse, som den anfægtede afgørelse har til formål at indrømme, navnlig med hensyn til beskyttelsesperioden, hvorved tilflytningsmedlemsstaten således pålægges væsentligt mindre byrder.

247. Endelig har Den Slovakiske Republik anført, at Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik havde mulighed for at aktivere den såkaldte »EU-civilbeskyttelsesmekanisme«, der er fastsat i artikel 8a i Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 af 26. oktober 2004 om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser[70], som kunne give dem den nødvendige materielle støtte. Den Slovakiske Republik har videre anført, at Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik kunne have anmodet om bistand fra Frontex i form af »hurtige indsatser«. Den Slovakiske Republik har i denne forbindelse præciseret, at den effektive grænsekontrol hos de medlemsstater, der er i frontlinjen, og hvis grænser udgør Unionens ydre grænser, hænger direkte sammen med den situation, som de pågældende medlemsstaters asyl- og indvandringssystemer befinder sig i.

69 – EFT 2001, L 212, s. 12.

70 – EUT 2004, L 349, s. 1.

248. Den Slovakiske Republik er endvidere af den opfattelse, at Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik i henhold til artikel 2, stk. 1, litra f), og artikel 9, stk. 1 og 1b, i forordning nr. 2007/2004 med henblik på at lette den byrde, der påhvilede deres asylsystemer, havde mulighed for at anmode Frontex om at yde den nødvendige bistand til tilrettelæggelsen af tilbagesendelsesaktioner.

249. Den Slovakiske Republik har endvidere anført, at det ikke var nødvendigt at vedtage andre foranstaltninger på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF, idet det ved afgørelse 2015/1523 er overladt til medlemsstaterne på et solidarisk grundlag at beslutte, i hvilket omfang de vil deltage i den fælles indsats, hvilket således udgør et mindre indgreb i deres suverænitet. Eftersom den anfægtede afgørelse blev vedtaget kun otte dage efter afgørelse 2015/1523, var det endvidere ikke muligt inden for et så kort tidsrum at konkludere, at denne sidstnævnte afgørelse ikke var tilstrækkelig. Rådet havde på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse intet grundlag for at antage, at de i afgørelse 2015/1523 fastsatte modtagekapaciteter hurtigt ville blive nået, og at det derfor ville være nødvendigt at fastsætte bestemmelse om supplerende kapacitet inden for rammerne af den anfægtede afgørelse.

250. Endelig gjorde artikel 78, stk. 3, TEUF det muligt at vedtage mindre indgribende foranstaltninger for at nå det forfulgte formål, bl.a. ved at yde støtte for at gøre det lettere at fremme tilbagevending og registrering eller finansiel, materiel, teknisk eller personalemæssig støtte til det italienske og det græske asylsystem. Medlemsstaterne kunne desuden på frivillig basis iværksætte bilaterale initiativer for at yde den nævnte støtte.

251. For det andet medfører en flytning af ansøgere som den, der er fastsat i den anfægtede afgørelse, uundgåeligt en finansiel og administrativ byrde. Da det ikke var nødvendigt at pålægge en sådan byrde, udgør denne afgørelse imidlertid en overflødig foranstaltning, der er iværksat for tidligt, og som er i strid med proportionalitetsprincippet og artikel 5 i protokol nr. 2.

252. Som svar på disse argumenter er det vigtigt at fremhæve den særligt prekære situation, der lå til grund for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, nemlig en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere i juli og august 2015. Unionens institutioner havde pligt til at handle så hurtigt og effektivt som muligt over for det store pres på det italienske og det græske asylsystem.

253. Jeg er i lighed med Rådet af den opfattelse, at selv om i hvert fald visse af de alternativer løsninger, som Den Slovakiske Republik har foreslået, kunne bidrage til at nå det med den anfægtede afgørelse forfulgte formål, er denne konstatering, når der henses til det skøn, som tilkommer Rådet, ikke tilstrækkelig til at godtgøre, at denne afgørelse er åbenbart uforholdsmæssig, og at den derfor er ulovlig. Rådet kunne efter min opfattelse på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse med føje være af den opfattelse, at der ikke fandtes andre foranstaltninger, der gjorde det muligt på en lige så effektiv måde at nå det formål, der tilstræbtes ved den anfægtede afgørelse, og som samtidig udgjorde en mindre begrænsning af medlemsstaternes suverænitet eller deres økonomiske interesser.

254. Jeg er i lighed med Forbundsrepublikken Tyskland af den opfattelse, at solidaritetsprincippet og princippet om rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, der udtrykkeligt er fastsat i artikel 80 TEUF, med hensyn til Unionens politikker om grænsekontrol, asyl og indvandring spiller en stor rolle i forbindelse med fortolkningen af artikel 78, stk. 3, TEUF. Det forekommer mig derfor at være i overensstemmelse med denne bestemmelse, sammenholdt med artikel 80 TEUF, at en midlertidig foranstaltning såsom den anfægtede afgørelse medfører en obligatorisk fordeling mellem medlemsstaterne af de byrder, som fremgår heraf.

255. Den Hellenske Republik har endvidere anført, at behovet for at vedtage et obligatorisk program for flytning af ansøgere om international beskyttelse fra Grækenland og Italien på baggrund af kvoter for hver medlemsstat var begrundet i de hidtil usete migrationsstrømme, der tilgik disse to medlemsstater i 2015, og navnlig i juli og august 2015. De aktioner, der løbende blev truffet

beslutning om frem til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, viste sig utilstrækkelige i forhold til væsentligt at lette de byrder, som Grækenland og Italien blev påført som følge af modtagelsen og behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse fra et så stort antal migranter. Jeg råder ikke over overbevisende oplysninger, der kan afkræfte den konstatering, som Den Hellenske Republik således har foretaget.

256. Det følger heraf, at når der henses til de taloplysninger om migrantkrisen i 2015, der er nævnt i betragtningerne til den anfægtede afgørelse, og den række af foranstaltninger, som Den Slovakiske Republik har foreslået med henblik på at håndtere denne krise, kan den midlertidige flytningsordning, der blev indført ved denne afgørelse, efter min opfattelse ikke anses for åbenbart at gå ud over, hvad der var nødvendigt for at tilvejebringe en effektiv indsats som svar på denne krise.

257. Hvad for det første angår den alternative foranstaltning, der udgøres af gennemførelsen af direktiv 2001/55, udgør dette direktiv, således som Domstolen har anført i dom af 21. december 2011, N. S. m.fl.[71], et eksempel på den solidaritet mellem medlemsstaterne, der er fastsat i artikel 80 TEUF[72]. Som det fremgår af 20. betragtning til dette direktiv, er et af dette direktivs formål at indføre en solidaritetsordning, som skal være med til at skabe en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelse af fordrevne i tilfælde af massetilstrømning og følgerne heraf.

258. Selv om anvendelsen af en sådan solidaritetsordning i lighed med den, der er fastsat i den anfægtede afgørelse, synes forbeholdt ekstraordinære situationer med massetilstrømning af fordrevne personer[73], bemærker jeg, at de to ordninger er forskellige på et væsentligt punkt. Den midlertidige flytningsordning, der er indført ved den anfægtede afgørelse, foretager nemlig i modsætning til, hvad der er fastsat i direktiv 2001/55, en obligatorisk fordeling af et bestemt antal ansøgere om international beskyttelse mellem medlemsstaterne. Når der henses til den nødsituation, der lå til grund for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, og til den omstændighed, at det i forbindelse med fordelingen mellem medlemsstaterne af ansøgere om international beskyttelse ikke var muligt at opnå tilsagn fra disse om at modtage et bestemt antal ansøgere, traf Rådet efter min opfattelse det passende valg at vedtage en hurtig og bindende indsats for at håndtere den migrationskrise, som Unionen stod over for. Dette valg kan under alle omstændigheder ikke kvalificeres som åbenbart uforholdsmæssigt.

259. Den påstand, der i vidt omfang udtrykker den kritik, som visse medlemsstater har fremsat af den anfægtede afgørelse, og hvorefter det med denne afgørelse forfulgte formål udelukkende burde have været gennemført ved, at medlemsstaterne frivilligt forpligtede sig til at modtage et bestemt antal ansøgere, savner grundlag i de faktiske omstændigheder. Den anfægtede afgørelses tilblivelseshistorie viser nemlig, at det netop var, fordi det ikke var muligt at opnå enighed mellem alle medlemsstater om at foretage en frivillig fordeling mellem disse af ansøgere om international beskyttelse, at det blev besluttet at vælge den løsning, der bestod i en obligatorisk flytningsordning, dvs. på grundlag af bestemt og bindende antal ansøgere. Jeg er på dette punkt af den opfattelse, at Unionens institutioner, der meget ofte kritiseres for manglende handling og passivitet, i lyset af proportionalitetsprincippet ikke kan foreholdes, at de valgte at pålægge medlemsstaterne kvoter over de ansøgere, der skulle flyttes, i stedet for ganske enkelt at opgive udkastet til en flytningsordning.

260. Jeg konkluderer på denne baggrund, at vedtagelsen af den anfægtede afgørelse i højere grad end gennemførelsen af direktiv 2001/55 var resultatet af et politisk valg, der blev truffet af de tre institutioner, der deltog i den procedure, som førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, og at de af Den Slovakiske Republik fremsatte argumenter efter min opfattelse ikke på nogen måde kan godtgøre, at dette valg i lyset af proportionalitetsprincippet må anses for åbenbart fejlagtigt.

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

72 – Denne doms præmis 93.

73 – Jf. i denne retning dom af 21.12.2011, N. S. m.fl. (C-411/10 og C-493/10, EU:C:2011:865, præmis 93).

261. Hvad endvidere angår argumentet om, at vedtagelsen af den anfægtede afgørelse ikke var nødvendig som følge af den forudgående vedtagelse af afgørelse 2015/1523, bemærker jeg, at Kommissionen i sit forslag til afgørelse klart anførte, at efter at der den 20. juli 2015 var opnået enighed i Rådet om indholdet af det, der skulle blive til afgørelse 2015/1523, om flytningen af 40 000 personer fra Italien og Grækenland, var »migrationssituationen i det centrale og østlige Middelhavsområde [blevet] forværret. Strømmen af migranter og flygtninge [va]r mere end fordoblet i løbet af sommermånederne, hvilket g[av] anledning til at udløse en ny flytningsmekanisme for at lette presset på [Den Italienske Republik], [Den Hellenske Republik] og Ungarn« [74].

262. Denne konstatering af, at en forværring af migrationssituationen gjorde det nødvendigt at vedtage en supplerende flytningsordning, fremgår af 12. betragtning til den anfægtede afgørelse, der er affattet som følger: »I løbet af de seneste måneder er migrationspresset ved de sydlige ydre land- og søgrænser igen steget kraftigt, og forskydningen af migrationsstrømmene er fortsat fra det centrale til det østlige Middelhavsområde og mod Vestbalkanruten som følge af det stigende antal migranter, der kommer til og fra Grækenland. På baggrund af denne situation er yderligere midlertidige foranstaltninger berettigede for at lette asylpresset på [Den Italienske Republik] og [Den Hellenske Republik].« Denne konstatering er underbygget af de taloplysninger, der er gengivet i 13. betragtning til den anfægtede afgørelse.

263. Selv om den frivillige ordning for flytning af 40 000 personer, der blev indført ved afgørelse 2015/1523, har til formål, således som det fremgår af de statistiske oplysninger, der er nævnt i 10., 11. og 21. betragtning til denne afgørelse, at håndtere den tilstrømning af migranter, der blev konstateret i 2014 og i løbet af de første måneder i 2015, har den obligatoriske flytningsordning, der er fastsat i den anfægtede afgørelse, således som det fremgår af de statistiske oplysninger, der er gentaget i 12., 13. og 26. betragtning til denne afgørelse, til formål at håndtere det pres, der fulgte af tilstrømningen af migranter i juli og august 2015.

264. Disse oplysninger synes efter min opfattelse at udgøre tilstrækkelig bevis for, at Rådet ikke anlagde et åbenbart urigtigt skøn ved at konstatere, at det var nødvendigt at indføre en supplerende midlertidig foranstaltning til flytning af 120 000 personer som følge af den pludselige tilstrømning af tredjelandsstatsborgere til Unionens område i løbet af juli og august 2015, og under hensyn til de seneste tilgængelige oplysninger, som det rådede over.

265. Hvad angår Den Slovakiske Republiks argument om, at en styrkelse af overvågningen ved Unionens ydre grænser kunne udgøre en alternativ foranstaltning til den anfægtede afgørelse, er det efter min opfattelse tilstrækkeligt at bemærke, at en sådan foranstaltning, der ganske vist ville være nyttig, ikke kan erstatte en flytningsordning, der har som hovedformål at håndtere en tilstrømning af tredjelandsstatsborgere, der allerede har fundet sted. Denne foranstaltning, der har til formål at styrke overvågningen af Unionens ydre grænser, er derfor efter min opfattelse ikke i sig selv egnet til at mindske det pres på det italienske og det græske asylsystem, der opstod som følge af den pludselige tilstrømning af tredjelandsstatsborgere, der fandt sted i sommeren 2015. Den nævnte foranstaltning skal derfor anses for en supplerende foranstaltning og ikke en foranstaltning, der erstatter den foranstaltning, som er fastsat i den anfægtede afgørelse.

266. Det samme gør sig gældende for den foranstaltning, der består i at yde finansiel, materiel, teknisk og personalemæssig støtte til det italienske og det græske asylsystem.

267. Rådet har på dette punkt anført, uden at dette er blevet bestridt, at Unionen siden starten af migrationskrisen har ydet finansiel støtte, og at denne støtte udgjorde 9,2 mia. EUR i 2015 og 2016. Det fremgår i øvrigt af den anfægtede afgørelses artikel 10, at der i henhold til denne afgørelse ydes finansiel støtte for hver flyttet person.

74 – Jf. dette forslag til afgørelse, s. 2.

268. Der henvises endvidere i Kommissionens forskellige overvågningsrapporter til foranstaltninger i form af operationel støtte, der involverer agenturer som EASO og medlemsstaterne [75]. Der henvises desuden i 15. betragtning til den anfægtede afgørelse til, at »[d]er […] allerede [er] truffet mange foranstaltninger for at hjælpe [Den Italienske Republik] og [Den Hellenske Republik] som led i migrations- og asylpolitikken, blandt andet ved at give dem væsentlig nødhjælp og operationel støtte fra EASO«.

269. Uanset hvor nyttige disse forskellige støtteforanstaltninger end måtte være, kunne Unionens institutioner efter min opfattelse med rette og uden at anfægte deres anvendelighed finde, at disse foranstaltninger imidlertid ikke var tilstrækkelige til at håndtere den nødsituation, som Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik stod over for fra starten af sommeren 2015 [76].

270. Hvad endelig angår argumentet om de urimelige administrative og finansielle byrder, som medlemsstaterne er blevet påført ved den anfægtede afgørelse, har Den Slovakiske Republik ikke godtgjort, at de alternative foranstaltninger, som den har foreslået, ville have været mindre omkostningstunge end en midlertidig flytningsordning.

271. På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger skal samtlige de argumenter, som Den Slovakiske Republik har anført for at anfægte nødvendigheden af den anfægtede afgørelse, derfor efter min opfattelse forkastes.

272. Der skal nu foretages en undersøgelse af de argumenter, som Ungarn har fremsat for at anfægte nødvendigheden af den anfægtede afgørelse.

2) De af Ungarn fremsatte argumenter

273. Ungarn, der i denne argumentation støttes af Republikken Polen, har for det første gjort gældende, at eftersom Ungarn i modsætning til, hvad der var fastsat i Kommissionens oprindelige forslag, ikke var nævnt blandt de medlemsstater, der var omfattet af flytningsordningen, var det ikke begrundet, at den anfægtede afgørelse foreskrev flytning af 120 000 ansøgere, og at denne afgørelse af denne grund er i strid med proportionalitetsprincippet. Fastsættelsen af dette samlede antal på 120 000 ansøgere går nemlig ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det med den anfægtede afgørelse forfulgte formål, idet den omfatter et antal på 54 000 ansøgere, der ifølge Kommissionens oprindelige forslag skulle have været flyttet fra Ungarn. Der findes således ingen forklaring på, hvorfor et så højt samlet antal ansøgere, der var blevet fastsat på grundlag af en flytningsordning, som omfattede tre medlemsstater, fortsat skulle være nødvendig i en situation, hvor antallet af omfattede medlemsstater var blevet nedsat fra tre til to.

274. Ungarn har tilføjet, at den fordeling af 54 000 ansøgere, der oprindeligt indebar, at disse personer skulle flyttes fra Ungarn, var blevet hypotetisk og usikker, idet det fremgår af den anfægtede afgørelse, at der ville blive truffet en endelig afgørelse under hensyn til den senere udvikling.

75 – Jf. bl.a. Kommissionens 11. rapport om omfordeling og genbosætning, op.cit., som var den senest tilgængelige rapport på tidspunktet for affattelsen af dette forslag til afgørelse.

76 – Kommissionen tog i forslaget til afgørelse udgangspunkt i konstateringen af, at de forskellige finansielle og operationelle foranstaltninger, som den indtil daværende tidspunkt havde truffet for at yde støtte til det italienske, det græske og det ungarske asylsystem, havde vist sig ikke at være tilstrækkelige til at overvinde den krise, som disse tre medlemsstater befandt sig i. Kommissionen fandt derfor under henvisning til den presserende og alvorlige situation, som tilstrømningen af tredjelandsstatsborgere til de nævnte medlemsstater havde medført, at valget af en yderligere indsats fra Unionens side i denne henseende ikke gik videre, end hvad der var nødvendigt for at nå målet om en effektiv håndtering af denne krise (s. 9).

275. Det skal som svar på disse argumenter bemærkes, således som det fremgår af 26. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Rådet på grundlag af det samlede antal tredjelandsstatsborgere, der var indrejst ulovligt i Italien og Grækenland i 2015, og antallet af disse, der havde et klart behov for international beskyttelse, fandt, at selv om Ungarn havde valgt ikke at indgå blandt de medlemsstater, der var omfattet af den midlertidige flytningsordning, burde i alt 120 000 ansøgere med et klart behov for international beskyttelse flyttes fra Italien og Grækenland.

276. Det fremgår af samme betragtning, at dette antal »svarer til ca. 43% af det samlede antal tredjelandsstatsborgere med et klart behov for international beskyttelse, som rejste irregulært ind i Italien og Grækenland i juli og august 2015«. Rådet præciserede under retsmødet, at angivelsen af denne procentsats var resultatet af en teknisk fejl, og at denne procentsats retteligt var 78%.

277. Ved fastsættelsen af dette antal skulle Rådet sikre en passende balance mellem to væsentlige hensyn, nemlig dels at dette antal var tilstrækkelig højt til reelt at kunne mindske presset på det italienske og det græske asylsystem, dels at dette antal ikke blev fastsat til et niveau, der ville påføre tilflytningsmedlemsstaterne en alt for stor byrde.

278. Den argumentation, som Ungarn har fremsat, indeholder efter min opfattelse ikke holdepunkter, der kan godtgøre, at Rådet ved denne fremgangsmåde åbenbart overskred det skøn, som det er tillagt. Jeg er tværtimod af den opfattelse, at Rådet, når der henses til de oplysninger om antallet af ulovlige indrejser, som det rådede over på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, og den omstændighed, at der på dette tidspunkt forelå tungtvejende grunde for at antage, at migrationskrisen ville fortsætte efter tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse, fastsatte antallet af de ansøgere, der skulle flyttes, til et rimeligt niveau. Som allerede anført ovenfor, kan den omstændighed, at det dette antal langt fra er nået i dag, ikke afkræfte denne vurdering.

279. Hvad angår det antal på 54 000 ansøgere, der oprindeligt skulle flyttes fra Ungarn, fremgår det af den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 1, litra c), at disse ansøgere »flyttes til andre medlemsstaters område proportionalt med de tal, der er fastsat i bilag I og II, enten i overensstemmelse med denne artikels stk. 2 eller ved en ændring af denne afgørelse som omhandlet i artikel 1, stk. 2, og i denne artikels stk. 3«.

280. Kommissionen har i denne forbindelse i sit skriftlige indlæg forklaret, at det, efter at denne medlemsstat tilkendegav, at den ikke ønskede at optræde blandt de medlemsstater, der var omfattet af flytningsforanstaltningen, blev besluttet i den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 2, at indføje en såkaldt »fallback-regel«, hvorefter disse 54 000 ansøgere fra den 26. september 2016 skulle flyttes fra Italien og Grækenland til andre medlemsstater, og i den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 3, en fleksibel regel, der gjorde det muligt at tilpasse denne ordning til flytning af de nævnte 54 000 personer, såfremt dette måtte være begrundet i udviklingen i området, eller såfremt en anden medlemsstat måtte stå over for en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere som følge af en pludselig forskydning af migrationsstrømmene.

281. Da der således er fastsat bestemmelse om en reserve på 54 000 ansøgere, der skal flyttes på de i den anfægtede afgørelse præcist definerede betingelser, er det ikke blot min opfattelse, at Rådet ikke handlede uforholdsmæssigt, men også at det handlede under fuld hensyntagen til nødvendigheden af at tilpasse den midlertidige flytningsordning til udviklingen i situationen.

282. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at Domstolen allerede har fremhævet nødvendigheden af, at Unionens institutioner sikrer en tilpasning af ordningen til nye oplysninger[77]. Rådet har imidlertid netop taget hensyn til denne nødvendighed for at tilpasse en regel efter behov i den anfægtede afgørelse, og navnlig i denne afgørelses artikel 1, stk. 2, og artikel 4, stk. 3.

77 – Jf. bl.a. dom af 9.6.2016, Pesce m.fl. (C-78/16 og C-79/16, EU:C:2016:428, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

283. Ved at fastsætte bestemmelse om en reserve på 54 000 ansøgere, der på den ene eller den anden måde kunne anvendes afhængigt af de faktiske omstændigheder, tog Rådet på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse hensyn til dette krav om tilpasning, hvilket var særdeles relevant, når der henses til den store grad af usikkerhed, der kendetegner udviklingen i migrationsstrømmene. Som Rådet med føje har anført, var en sådan fleksibel løsning begrundet i migrationsstrømmenes meget dynamiske karakter og gjorde det muligt at tilpasse den anfægtede afgørelses indhold efter de faktiske omstændigheder ud fra solidaritets-, effektivitets- og proportionalitetshensyn. Det kan derfor ikke fastslås, at Rådet ved denne fremgangsmåde gik ud over, hvad der var nødvendigt for at nå det med den anfægtede afgørelse forfulgte formål.

284. Jeg bemærker endelig, at reserven på 54 000 ansøgere i overensstemmelse med dette krav om tilpasning i sidste ende kom til at indgå i den genbosætningsordning, som blev forhandlet mellem Unionen og Tyrkiet den 18. marts 2016[78].

285. Ungarn har for det andet, subsidiært, gjort gældende, at selv om Domstolen ikke måtte tage denne medlemsstats annullationsanbringender til følge, er den anfægtede afgørelse specifikt i forhold til Ungarn ikke desto mindre ulovlig, idet den tilsidesætter artikel 78, stk. 3, TEUF og proportionalitetsprincippet i forhold til denne medlemsstat.

286. Det fremgår af de forklaringer, som Ungarn har afgivet til støtte for det tiende anbringende, at Ungarn foreholder Rådet, at det i den anfægtede afgørelse opførte Ungarn blandt tilflytningsmedlemsstaterne, selv om det efter denne medlemsstats opfattelse ikke kan bestrides, at den blev udsat for et særlig stort migrationspres såvel i den periode, der gik forud for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, som på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse. Under disse omstændigheder blev Ungarn ved den nævnte afgørelse pålagt en uforholdsmæssig byrde, idet der blev fastsat en obligatorisk kvote for flytning vedrørende denne medlemsstat, således som det var tilfældet for andre medlemsstater.

287. Ungarn har anført, at såfremt formålet med artikel 78, stk. 3, TEUF er at yde støtte til de medlemsstater, der står over for en nødsituation i form af migrationspres, er det således i strid med dette formål at pålægge en medlemsstat, der befinder sig i denne situation, en yderligere byrde.

288. Ungarn har med andre ord kritiseret, at den omstændighed, at denne medlemsstat tilkendegav, at den ikke ønskede at optræde blandt de medlemsstater, der var omfattet af den midlertidige flytningsordning, havde den automatiske følge, at den blev placeret blandt de medlemsstater, der skulle bidrage i henhold til den anfægtede afgørelse, dvs. blandt tilflytningsmedlemsstaterne.

289. Ungarn har begrundet sin tilkendegivelse om, at den ikke ønskede at optræde blandt de medlemsstater, der var omfattet af den midlertidige flytningsordning, som blev indført ved den anfægtede afgørelse, på følgende måde. For det første ønskede denne medlemsstat ikke at blive beskrevet som en »medlemsstat i frontlinjen«. Ungarn har i denne forbindelse præciseret, at Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik er de medlemsstater, der som følge af deres geografiske beliggenhed udgør det første indrejsested for ansøgere om international beskyttelse til Unionen i modsætning til Ungarn, hvis område, når der henses til migrationsruterne og den geografiske virkelighed, kun kan nås af sådanne ansøgere ved nødvendigvis at rejse gennem Grækenland. Såfremt Ungarn var blevet anset for en »medlemsstat i frontlinjen«, ville dette ikke være i overensstemmelse med virkeligheden og antyde, at Ungarn kunne anses for den medlemsstat, der var ansvarlig for at behandle asylansøgninger, hvilket efter denne medlemsstats opfattelse ikke ville være acceptabelt. Ungarn har for det andet anført, at denne medlemsstat gav udtryk for, at den ikke var enig i at foretage en flytning af ansøgere på grundlag af kvoter, idet den præciserede, at der ikke var tale om et instrument, der gjorde det muligt på en passende måde at håndtere migrationskrisen,

78 – Jf. afgørelse 2016/1754, hvorved artikel 3a blev indføjet i den anfægtede afgørelse.

navnlig i form af obligatoriske kvoter for hver medlemsstat, og at dette ikke var foreneligt med Det Europæiske Råds konklusioner af 25. og 26. juni 2015. Ungarn har anført, at denne medlemsstat heller ikke kunne acceptere, at der skule flyttes ansøgere fra dens område, idet dette ville være i strid med det principielle standpunkt, som den havde tilkendegivet. Alt dette skal imidlertid efter Ungarns opfattelse ikke forstås således, at denne medlemsstat ikke selv var berørt af virkningerne af migrationskrisen, og at den ikke selv havde befundet sig i en nødsituation.

290. Ungarn har anført, at denne medlemsstat ved at tilkendegive, at den ikke ønskede, at ansøgere om international beskyttelse skulle flyttes fra dens område, med denne medlemsstats egne ord havde påtaget sig »sin del af den fælles byrde«. Ungarn handlede således ikke i strid med solidaritetsprincippet. Ungarn vil fortsat indgå blandt de medlemsstater, der yder støtte til Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik, selv om den som følge af sin egen situation, nemlig den omstændighed, at den selv stod over for en nødsituation, gør dette på en anden måde end de andre medlemsstater.

291. Det fremgår af Ungarns stævning, af dens replik og af dens processkrift som svar på interventionsindlæggene, at det tiende anbringende, som denne medlemsstat har fremsat subsidiært, støtter den påstand, som Ungarn også har fremsat subsidiært, om, at den anfægtede afgørelse skal annulleres »for så vidt angår Ungarn«.

292. Jeg forstår denne påstand således, at den har til formål at opnå delvis annullation af den anfægtede afgørelse. Ungarn ønsker således at blive fjernet fra gruppen af tilflytningsmedlemsstater ved at nedlægge påstand om, at den bestemmelse i den anfægtede afgørelse, der fastsætter antallet af migranter, som skal flyttes til Ungarn, annulleres.

293. En sådan påstand kan efter min opfattelse ikke antages til realitetsbehandling.

294. Det fremgår nemlig af fast retspraksis, at en EU-retsakt kun kan annulleres delvis, såfremt de elementer, der kræves annulleret, kan udskilles fra den øvrige retsakt [79]. Domstolen har gentagne gange fastslået, at dette krav om, at elementerne skal kunne udskilles, ikke er opfyldt, når en delvis annullation af en akt bevirker, at aktens materielle indhold ændres [80].

295. Den påstand om delvis annullation, som Ungarn har fremsat subsidiært, vedrører reelt to tal, som specifikt angår denne medlemsstat, og som fremgår af bilagene til den anfægtede afgørelse. En fjernelse af disse tal vil imidlertid svare til, at disse bilag annulleres i deres helhed, idet der skal foretages en ny beregning af de tal, der vedrører de andre medlemsstater, for at det samlede antal på 120 000 flytninger kan opretholdes. Dette ville således udgøre et indgreb i et væsentligt element i den anfægtede afgørelse, nemlig den obligatoriske fastsættelse af tildelinger for hver medlemsstat, som er et konkret udtryk for det solidaritetsprincip og det princip om rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, der er opstillet i artikel 80 TEUF.

296. Som det fremgår af bl.a. 2., 16., 26. og 30. betragtning til den anfægtede afgørelse, der henviser til dette princip, udgør fordelingen blandt alle de andre medlemsstater af ansøgere om international beskyttelse, der er indrejst i Italien og Grækenland, et væsentligt element i den anfægtede afgørelse. Den begrænsning af den anfægtede afgørelses territoriale anvendelsesområde, der vil følge af en delvis annullation af denne afgørelse, udgør således et indgreb i selve denne afgørelses kerne. Jeg udleder heraf, at det element, som Ungarn har påstået annulleret, ikke kan udskilles fra den anfægtede afgørelse, idet en fjernelse af dette element objektivt set vil ændre selve indholdet af den anfægtede afgørelse.

79 – Jf. bl.a. dom af 30.3.2006, Spanien mod Rådet (C-36/04, EU:C:2006:209, præmis 9 og den deri nævnte retspraksis, samt præmis 12).

80 – Jf. bl.a. dom af 30.3.2006, Spanien mod Rådet (C-36/04, EU:C:2006:209, præmis 13 og den deri nævnte retspraksis).

297. Det følger af de ovenstående betragtninger, at de anfægtede bestemmelser, der svarer til de fordelinger til Ungarn, som hidrører fra Italien og fra Grækenland, som fremgår af bilag I og II til den anfægtede afgørelse, ikke kan udskilles fra resten af den anfægtede afgørelse. Det følger heraf, at den påstand om delvis annullation af denne afgørelse, som Ungarn har fremsat, og som er knyttet til Ungarns tiende anbringende, efter min opfattelse ikke kan antages til realitetsbehandling.

298. Selv om det tiende anbringende, som Ungarn har fremsat, måtte forstås således, at det mere generelt har til formål at opnå annullation af den anfægtede afgørelse i sin helhed med den begrundelse, at den omstændighed, at der ikke blev taget hensyn til den særlige situation, som denne medlemsstat befandt sig i, i sig selv udgør en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, som påvirker hele denne afgørelse, skal et sådant anbringende under alle omstændigheder forkastes som ugrundet.

299. Jeg er nærmere bestemt af den opfattelse, at såfremt det antages, at Ungarn, således som denne medlemsstat har hævdet, stod over for en nødsituation i form af et konstant migrationspres på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse [81], følger det efter min opfattelse ikke heraf, at det var i strid med proportionalitetsprincippet at pålægge denne medlemsstat en tildeling af ansøgere, der skulle flyttes fra Italien og Grækenland.

300. Det skal nemlig først bemærkes, at den omstændighed, at Ungarn blev fjernet fra de medlemsstater, der er omfattet af den midlertidige flytningsordning, alene var begrundet i, at denne medlemsstat i denne forbindelse havde tilkendegivet, at den ikke ønskede at være omfattet. Uanset baggrunden for denne tilkendegivelse bemærker jeg, at Unionens institutioner ikke havde andre muligheder end at tage en sådan tilkendegivelse til efterretning.

301. Som Storhertugdømmet Luxembourg i det væsentlige har anført, bør det i overensstemmelse med solidaritetsprincippet lægges til grund, at Ungarn, eftersom denne medlemsstat udtrykkeligt havde anmodet om ikke at blive opført blandt de medlemsstater, der var omfattet af den midlertidige flytningsordning, skulle indgå blandt tilflytningsmedlemsstaterne.

302. Det følger endvidere af retspraksis, at den omstændighed, at en EU-retsakt kan påvirke en medlemsstat mere end andre, ikke i sig selv er i strid med proportionalitetsprincippet, når de betingelser, som Domstolen har opstillet med henblik på at kontrollere om dette princip er overholdt, er opfyldt [82].

303. Jeg bemærker i denne forbindelse, at den anfægtede afgørelse har en indvirkning i alle medlemsstater og forudsætter, at der sikres en ligevægt mellem de forskellige foreliggende interesser, under hensyntagen til det med denne afgørelse forfulgte mål. Følgelig kan efterstræbelsen af en sådan ligevægt, der ikke tager hensyn til én enkelt medlemsstats særlige situation, men situationen for samtlige EU-medlemsstater, ikke anses for at være i modstrid med proportionalitetsprincippet [83]. Dette gælder så meget desto mere, når der henses til solidaritetsprincippet og princippet om en rimelig

81 – Rådet har bestridt, at Ungarn i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse stod over for en nødsituation. Efter Rådets opfattelse ændrede situationen sig i løbet af sommeren 2015 som følge af de ensidige foranstaltninger, som Ungarn traf, navnlig i form af opførelsen af en barriere langs grænsen til Republikken Serbien, som blev afsluttet den 14.9.2015, og den politik for gennemrejse til andre medlemsstater, herunder navnlig til Tyskland, som Ungarn anvendte. Disse foranstaltninger bragte migranternes indrejse i Ungarn til ophør, mens de migranter, der allerede var indrejst i denne medlemsstat, hurtigt måtte forlade dens område. Ungarn har for at vise, at denne medlemsstat stod over for en nødsituation, bl.a. oplyst, at det ungarske politi i perioden fra den 15.9.2015 til den 31.12.2015 pågreb 190 461 ulovlige migranter, heraf 31 769 i perioden fra den 15. til den 22.9.2015. Ungarn har anført, at denne medlemsstat var udsat for et »stort migrationspres«, som var kendetegnet ved følgende elementer: indtil den 15.9.2015 skete der 201 126 ulovlige grænsepassager. Dette tal udgjorde 391 384 den 31.12.2015. I anden halvdel af september nåede antallet af ulovlige grænsepassager ved den kroatisk-ungarske grænse visse dage 10 000. Ungarn har tilføjet, at der i løbet af sommeren 2015 blev indgivet 177 135 ansøgninger om international beskyttelse til de kompetente asylmyndigheder i denne medlemsstat.

82 – Jf. i denne retning dom af 4.5.2016, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-358/14, EU:C:2016:323, præmis 103).

83 – Jf. analogt dom af 4.5.2016, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-358/14, EU:C:2016:323, præmis 103 og den deri nævnte retspraksis).

ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, der er fastsat i artikel 80 TEUF, hvoraf fremgår, at de byrder, der følger af de midlertidige foranstaltninger, som vedtages på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF til fordel for den eller de medlemsstater, der står over for en migrationssituation, der har karakter af en nødsituation, skal fordeles mellem alle de andre medlemsstater.

304. Det skal i øvrigt bemærkes, at den anfægtede afgørelse har et mere nuanceret indhold end det billede, som Ungarn har fremstillet heraf. Denne afgørelse udgør ikke kun et binært skema over de medlemsstater, der er omfattet af den midlertidige flytningsordning, på den ene side, og de medlemsstater, der tildeles et antal personer, som skal flyttes, på den anden side.

305. Den anfægtede afgørelse indeholder nemlig tilpasningsmekanismer, der gør det muligt at tilpasse denne afgørelse til udviklingen i migrationsstrømmene, og derved at tage hensyn til den særlige situation, som visse medlemsstater kan stå over for, og som er kendetegnet ved et varierende migrationspres.

306. Jeg bemærker således, at den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 2, andet afsnit, og artikel 4, stk. 3, første afsnit, foreskriver muligheden for, at Kommissionen kan fremsætte forslag til Rådet, såfremt den finder, at en tilpasning af flytningsordningen er begrundet af udviklingen af situationen på stedet, eller at en medlemsstat står over for en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere som følge af en pludselig forskydning af migrationsstrømmene. En medlemsstat kan i henhold til den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 3, andet afsnit, med behørig begrundelse meddele Rådet og Kommissionen, at den står over for en tilsvarende nødsituation. Kommissionen vurderer derefter de årsager, der anføres, og forelægger, hvor det er relevant, Rådet forslag som omhandlet i den anfægtede afgørelses artikel 1, stk. 2.

307. Denne afgørelses artikel 4, stk. 5, foreskriver endvidere mulighed for at foretage en midlertidig suspension af flytningen af ansøgere i forhold til de medlemsstater, der giver meddelelse herom til Rådet og Kommissionen.

308. I den anfægtede afgørelses artikel 9 henvises i øvrigt til den mulighed, som Rådet har for at træffe midlertidige foranstaltninger i henhold til artikel 78, stk. 3, TEUF, såfremt de i denne bestemmelse nævnte betingelser er opfyldt, og det fremgår, at sådanne foranstaltninger i givet fald kan omfatte en suspension af en medlemsstats deltagelse i den flytning, der er fastsat i den anfægtede afgørelse, når den pågældende medlemsstat står over for en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere.

309. Jeg bemærker, at Republikken Østrig og Kongeriget Sverige har gjort brug af disse tilpasningsmekanismer [84].

310. Ungarn har til gengæld ikke gjort brug af disse mekanismer, hvilket synes at være i modstrid med det af denne medlemsstat fremsatte argument, hvorefter denne medlemsstat har bestridt, at den fuldt ud udgør en tilflytningsmedlemsstat.

84 – Jf. hvad angår Kongeriget Sverige Rådets afgørelse (EU) 2016/946 af 9.6.2016 om indførelse af midlertidige foranstaltninger til fordel for Sverige på området international beskyttelse i henhold til artikel 9 i afgørelse (EU) 2015/1523 og artikel 9 i afgørelse (EU) 2015/1601 om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og for Grækenland på området international beskyttelse (EUT 2016, L 157, s. 23). Det fremgår af denne afgørelses artikel 2, at Kongeriget Sveriges forpligtelser som tilflytningsmedlemsstat i henhold til afgørelse 2015/1523 og den anfægtede afgørelse suspenderes indtil den 16.6.2017. Hvad angår Republikken Østrig, jf. Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/408 af 10.3.2016 om midlertidig suspension af omfordelingen af 30% af de ansøgere, som er fordelt til Østrig i henhold til afgørelse (EU) 2015/1601 om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og Grækenland på området international beskyttelse (EUT 2016, L 74, s. 36). Det fremgår af denne afgørelses artikel 1, at omfordelingen til Østrig af 1 065 af de ansøgere, der er fordelt til denne medlemsstat i medfør af den anfægtede afgørelse, suspenderes indtil den 11.3.2017.

311. De tilpasningsmekanismer, der fremgår af den anfægtede afgørelse, viser i modsætning til, hvad Ungarn synes at hævde, klart, at der ikke er tale om en binær situation. Rådet har ved at fastsætte bestemmelse om sådanne mekanismer, som Republikken Østrig og Kongeriget Sverige har gjort brug af, formået at forene solidaritetsprincippet med hensynet til de særlige behov, som visse medlemsstater kan have, afhængigt af udviklingen i migrationsstrømmene. En sådan forenelighed forekommer mig i øvrigt at være i fuld overensstemmelse med artikel 80 TEUF, der ved en nærmere læsning foreskriver en »*rimelig* ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne« [85].

312. De tilpasningsmekanismer, der fremgår af den anfægtede afgørelse, kan derfor kun bekræfte min konstatering af, at denne afgørelse ved at tildele Ungarn ansøgere, der skulle flyttes fra Italien og Grækenland, ikke har tilsidesat proportionalitetsprincippet.

313. Jeg bemærker endvidere, at det ikke er blevet bestridt, at den tildeling af ansøgere, der er nævnt i bilagene til den anfægtede afgørelse, er blevet fastsat på grundlag af en fordelingsnøgle, der er nærmere beskrevet i 25. betragtning til Kommissionens forslag til afgørelse. For at sikre en rimelig ansvarsfordeling er denne fordelingsnøgle baseret på befolkningens størrelse, det samlede bruttonationalprodukt, det gennemsnitlige antal asylansøgninger pr. en million indbyggere i perioden 2010-2014 og arbejdsløshedsprocenten. Den nævnte fordelingsnøgle bidrager på dette grundlag således til, at den anfægtede afgørelse er forholdsmæssig.

314. På baggrund af de ovenfor nævnte betragtninger skal de argumenter, som Ungarn har fremsat for at anfægte nødvendigheden af den anfægtede afgørelse, efter min opfattelse derfor ikke tages til følge.

315. Afslutningsvis skal det argument, som Republikken Polen har fremsat til støtte for de anbringender, der har til formål at få fastslået, at den anfægtede afgørelse er uforholdsmæssig, og hvorefter denne afgørelse udgør et indgreb i udøvelsen af de beføjelser, som tilkommer medlemsstaterne, med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed, i strid med, hvad der er fastsat i artikel 72 TEUF, besvares. Denne medlemsstat har i den forbindelse anført, at det ifølge proportionalitetsprincippet er et krav, at de ulemper, som en EU-retsakt forvolder, ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de mål, der forfølges med denne retsakt [86]. Den anfægtede afgørelse foreskriver imidlertid ikke mekanismer, der er tilstrækkelige til at give medlemsstaterne mulighed for at kontrollere, at ansøgerne ikke udgør en fare for sikkerheden.

316. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at den anfægtede afgørelse ved at foreskrive en bestemt og kontrolleret ordning til flytning af ansøgere om international beskyttelse fuldt ud tager hensyn til kravet om beskyttelse af den nationale sikkerhed og den offentlige orden i medlemsstaterne. Dette krav er således styrende for det »tæt[te] administrativ[e] samarbejde mellem medlemsstaterne« [87], der ligger til grund for gennemførelsen af den anfægtede afgørelse. Jeg bemærker i denne forbindelse, at det fremgår af 32. betragtning til den anfægtede afgørelse, at »[h]ensynet til den nationale sikkerhed og den offentlige orden bør varetages under hele flytningsproceduren, indtil ansøgerens overførsel er gennemført. Hvis en medlemsstat har rimelig grund til at anse en ansøger for en fare for sin nationale sikkerhed eller den offentlige orden, bør den under fuld overholdelse af ansøgerens grundlæggende rettigheder […] underrette de andre medlemsstater herom«. Den beskrivelse af flytningsproceduren, der fremgår af den anfægtede afgørelses artikel 5, er på samme måde udtryk for EU-institutionernes ønske om at tage hensyn til kravet om beskyttelse af den nationale sikkerhed og den offentlige orden i medlemsstaterne. Ud over, at det udtrykkeligt fremgår af denne artikel, at ansøgere om international beskyttelse skal identificeres, registreres og have optaget fingeraftryk i forbindelse med flytningsproceduren, fremgår det således af den anfægtede afgørelses artikel 5, stk. 7, at

85 – Min fremhævelse.

86 – Jf. bl.a. dom af 4.5.2016, Polen mod Parlamentet og Rådet (C-358/14, EU:C:2016:323, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).

87 – Jf. 31. betragtning til den anfægtede afgørelse.

»[m]edlemsstaterne […] alene [bevarer] retten til at afslå en flytning af en ansøger, hvis der er rimelige grunde til at anse den pågældende for en fare for deres nationale sikkerhed eller den offentlige orden, eller hvis der er tungtvejende grunde til at anvende undtagelsesbestemmelserne i artikel 12 og 17 i direktiv 2011/95/EU [88]«.

317. På baggrund af disse betragtninger skal de argumenter, som Republikken Polen har fremsat til støtte for de anbringender, der har til formål at få fastslået, at den anfægtede afgørelse er uforholdsmæssig, efter min opfattelse ikke tages til følge.

318. Det følger af de ovenfor nævnte betragtninger, at eftersom hverken Ungarn, Den Slovakiske Republik eller Republikken Polen har formået at godtgøre, at den anfægtede afgørelse er uforholdsmæssig i forhold til de med denne afgørelse forfulgte formål, skal de dermed forbundne anbringender, som sagsøgerne har fremsat, forkastes som ugrundede.

2. Om Ungarns ottende anbringende om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, princippet om retsreglers klarhed og Genèvekonventionen

319. Ungarn har for det første anført, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter retssikkerhedsprincippet og princippet om retsreglers klarhed, eftersom den på flere punkter ikke klart angiver, hvorledes denne afgørelses bestemmelser skal anvendes, og heller ikke, hvilken relation disse bestemmelser har til bestemmelserne i Dublin-III-forordningen.

320. Selv om 35. betragtning til den anfægtede afgørelse berører spørgsmålet om de retsgarantier og formelle garantier, der gælder for afgørelser om flytning, fastsætter den anfægtede afgørelse på ingen måde bestemmelser herom og henviser ikke til de relevante bestemmelser i Dublin-III-forordningen. Dette giver bl.a. anledning til vanskeligheder med hensyn ansøgernes adgang til retsmidler, og navnlig de ansøgere, der ikke bliver udvalgt til flytning.

321. Den anfægtede afgørelse fastsætter heller ikke klart kriterierne for udvælgelse af de ansøgere, der skal flyttes. Den måde, hvorpå myndighederne i de medlemsstater, der er omfattet af ordningen, skal træffe afgørelse om overførsel af ansøgere til en tilflytningsmedlemsstat, gør det særdeles vanskeligt for ansøgerne på forhånd at vide, om de indgår blandt de personer, der skal flyttes, og hvilken medlemsstat de i bekræftende fald vil blive flyttet til. De manglende objektive kriterier for udvælgelsen af de ansøgere, der skal flyttes, er i strid med retssikkerhedsprincippet og gør udvælgelsen vilkårlig, hvilket udgør en tilsidesættelse af ansøgernes grundlæggende rettigheder.

322. Den anfægtede afgørelse fastsætter endvidere ikke en egnet definition for ansøgernes status i tilflytningsmedlemsstaten og garanterer ikke, at ansøgerne faktisk kan opholde sig i denne medlemsstat i den periode, der er nødvendig for at behandle deres ansøgning. Hvad angår de såkaldte »sekundære« strømme gør den anfægtede afgørelses artikel 6, stk. 5, det ikke i sig selv muligt at sikre, at det mål, der forfølges med denne afgørelse, nemlig fordelingen af ansøgere mellem medlemsstaterne, nås, når det ikke er garanteret, at ansøgerne faktisk kan forblive i tilflytningsmedlemsstaterne.

323. For det andet rejser den omstændighed, at ansøgerne i givet fald risikerer at blive flyttet til en medlemsstat, hvor de ikke har nogen særlig tilknytning, spørgsmålet om, hvorvidt den nævnte afgørelse i denne forbindelse er forenelig med Genèvekonventionen.

88 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9). Blandt grundene til at udelukke tildelingen af flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse nævnes de tilfælde, hvor der er tungtvejende grunde til at antage, at ansøgeren har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden som defineret i de internationale instrumenter, der er udarbejdet for at træffe forholdsregler mod sådanne forbrydelser, at den pågældende har begået en alvorlig forbrydelse eller endog, at den pågældende udgør en fare for samfundet eller sikkerheden i den medlemsstat, vedkommende befinder sig i.

324. Det fremgår af den fortolkning, der er anlagt i UNHCR's håndbog [89], at ansøgeren skal have ret til at forblive i den medlemsstat, hvor den pågældende har indgivet sin ansøgning, indtil det tidspunkt, hvor denne medlemsstats myndigheder har truffet afgørelse vedrørende ansøgningen.

325. Denne ret til at forblive i den nævnte medlemsstat er også anerkendt i artikel 9 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU af 26. juni 2013 om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse [90].

326. Den anfægtede afgørelse fratager imidlertid ansøgerne retten til at blive i den medlemsstat, hvor de har indgivet deres ansøgning, og gør det muligt at flytte dem til en anden medlemsstat, selv om det ikke kan godtgøres, at der findes en væsentlig tilknytning mellem ansøgeren og tilknytningsmedlemsstaten.

327. Selv om Dublin-III-forordningen synes at underminere denne ret for ansøgerne, idet denne forordning foreskriver, at ansøgerne kan overføres fra den medlemsstat, hvori de har indgivet deres ansøgning, til den medlemsstat, der er ansvarlig for at behandle deres ansøgning, sker en sådan overførsel under hensyn til ansøgernes personlige situation og tjener i sidste ende deres egne interesser.

328. Jeg vil først behandle klagepunktet om tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om retsreglers klarhed.

329. Jeg bemærker i lighed med Rådet, at den anfægtede afgørelse udgør en nødforanstaltning, der udgør en del af de gældende regler om det fælles europæiske asylsystem, og som kun på visse bestemte punkter og kun midlertidigt fraviger disse regler. Denne afgørelse skal derfor fortolkes og anvendes under hensyntagen til samtlige de bestemmelser, der udgør disse regler, uden at det er nødvendigt og i øvrigt heller ikke ønskeligt i den nævnte afgørelse at nævne alle de regler, der regulerer den status og de rettigheder og forpligtelser, som de personer, der skal flyttes, har i værtsmedlemsstaten. Rådet har i denne forbindelse efter min opfattelse navnlig i 23., 24., 35., 36. og 40. betragtning til den anfægtede afgørelse givet en tilstrækkelig forklaring på, hvilken relation denne afgørelse har til bestemmelserne i de lovgivningsmæssige retsakter, som Unionen har vedtaget inden for dette område.

330. Hvad navnlig angår retten til effektiv domstolsprøvelse fremgår det klart af 23. og 35. betragtning til den anfægtede afgørelse, at såfremt denne afgørelse ikke fastsætter midlertidige undtagelser, finder de retsgarantier og formelle garantier, som er fastlagt i Dublin-III-forordningen, fortsat anvendelse på de ansøgere, der er omfattet af denne afgørelses anvendelsesområde. Dette er tilfældet for retten til adgang til retsmidler, der er fastsat i denne forordnings artikel 27, stk. 1. Under alle omstændigheder skal chartrets artikel 47 overholdes i forbindelse med gennemførelsen af den anfægtede afgørelse.

331. Hvad angår den kritik, der også er fremsat under henvisning til retssikkerhedsprincippet, og hvorefter den anfægtede afgørelse ikke indeholder effektive regler, der sikrer, at ansøgere om international beskyttelse kan blive i tilflytningsmedlemsstaten i den periode, hvori deres ansøgning er under behandling, bemærker jeg, at det af denne afgørelses artikel 6, stk. 5, fremgår, at »[e]n person, der har ansøgt om eller nyder international beskyttelse, og som rejser ind i en anden medlemsstats område end tilflytningsmedlemsstatens uden at opfylde betingelserne for ophold i denne anden medlemsstat, skal straks rejse tilbage«, idet tilflytningsmedlemsstaten »omgående [skal] tilbagetage personen«. 38. til 41. betragtning til den nævnte afgørelse opregner endvidere tilstrækkelig klart og præcist de foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe for at undgå sekundære strømme af flyttede personer.

89 – Håndbog om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus i henhold til konventionen af 1951 og protokollen af 1967, Genève, 1992, punkt 192, nr. vii).

90 – EUT 2013, L 180, s. 60.

332. Jeg er for det andet af den opfattelse, at Ungarn ikke har godtgjort, hvorledes den midlertidige flytningsordning, der er indført ved den anfægtede afgørelse, for så vidt som den foreskriver overførsel af ansøgere om international beskyttelse, før der er truffet afgørelse om deres ansøgning, er i strid med Genèvekonventionen.

333. Det skal først bemærkes, således som Rådet har anført, at hverken Genèvekonventionen eller EU-retten sikrer en ansøger om international beskyttelse ret til frit at vælge værtsland. Dublin-III-forordningen indfører navnlig en ordning for fastlæggelse af den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, som er baseret på en liste over en række objektive kriterier, som ikke på nogen måde vedrører hensynet til ansøgerens ønsker. Den flytning, der er fastsat i den anfægtede afgørelse, indeholder således ud fra dette synspunkt ikke væsentlige ændringer i forhold til den ordning, der er indført ved denne forordning.

334. Jeg er i lighed med Rådet endvidere af den opfattelse, at den passage i UNHCR's håndbog, der er nævnt i fodnote 89 i dette forslag til afgørelse, og som Ungarn har henvist til, skal forstås som et udtryk for princippet om non-refoulement, der forbyder, at en ansøger om international beskyttelse udvises til et tredjeland, så længe der ikke er taget stilling til den pågældendes ansøgning. En overførsel inden for rammerne af en operation, der har til formål at flytte en ansøger om international beskyttelse fra en medlemsstat til en anden medlemsstat, er imidlertid ikke i strid med dette princip. Det er nemlig vigtigt at understrege, at formålet med flytningen er at lette adgangen til asylprocedurer og modtagelsesfaciliteter ud fra et ønske om at tilbyde en passende status til de personer, der har behov for international beskyttelse, således som det kræves i artikel 78, stk. 1, TEUF. Unionen har imidlertid besluttet at indføre den midlertidige flytningsordning, der er fastsat i den anfægtede afgørelse, netop som følge af, at det på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse ikke var muligt at tilbyde en sådan status til de personer, der ansøgte herom i Italien og Grækenland.

335. Den anfægtede afgørelse er på denne måde ikke begrænset til, således som det fremgår af den sædvanlige formulering i 45. betragtning til denne afgørelse, at overholde de grundlæggende rettigheder og de principper, som anerkendes i chartret. Denne afgørelse går videre, idet den spiller en aktiv rolle på dette område. Den bidrager nemlig til bevarelsen af de grundlæggende rettigheder, der tilkommer de ansøgere, som har et klart behov for international beskyttelse, således som disse rettigheder er sikret ved chartret, og navnlig ved chartrets artikel 18, idet ansøgerne føres til andre medlemsstater end Den Italienske Republik og Den Hellenske Republik, som bedre vil være i stand til at behandle deres ansøgninger.

336. Jeg tilføjer endvidere, således som Rådet har anført, at alle medlemsstaternes område i forbindelse med det fælles europæiske asylsystem skal sidestilles med et fælles område, inden for hvilket de gældende EU-regler på asylområdet finder ensartet anvendelse. Det følger heraf, at overførsler mellem medlemsstaternes områder ikke kan sidestilles med tilbagesendelse til et område uden for Unionen.

337. Endelig skal det bemærkes, at der i modsætning til, hvad der synes at følge af den argumentation, som Ungarn har fremsat, og i lighed med, hvad Rådet har anført, tages hensyn til den særlige situation, som de personer, der er berørt af flytningen, befinder sig i, herunder deres familiemedlemmer, ikke blot i forbindelse med anvendelsen af kriterierne i Dublin-III-forordningen, men også i henhold til den anfægtede afgørelses artikel 6, stk. 1 og 2, sammenholdt med 34. betragtning til denne afgørelse.

338. Det fremgår af den anfægtede afgørelses artikel 6, stk. 1, at »[h]ensynet til barnets tarv skal komme i første række, når medlemsstaterne gennemfører denne afgørelse«. Samme afgørelses artikel 6, stk. 2, pålægger endvidere medlemsstaterne at sikre, »at familiemedlemmer, der er omfattet af denne afgørelse, flyttes til samme medlemsstats område«.

339. Hvad angår 34. betragtning til den anfægtede afgørelse anføres det, at »[i]ntegrationen af ansøgere med et klart behov for international beskyttelse i værtssamfundet er hjørnestenen i et korrekt fungerende fælles europæisk asylsystem. Når der træffes afgørelse om, hvilken medlemsstat en ansøger skal flyttes til, bør der derfor tages særligt hensyn til ansøgerens specifikke kvalifikationer og karakteristika, f.eks. sprogkundskaber og andre individuelle oplysninger på grundlag af dokumenteret familiemæssig, kulturel eller social tilknytning, der kan lette ansøgerens integration i tilflytningsmedlemsstaten«.

340. Det følger af de ovenstående betragtninger, at Ungarns ottende anbringende skal forkastes som ugrundet.

341. Da ingen af de af Den Slovakiske Republik eller Ungarn fremsatte anbringender efter min opfattelse skal tages til følge, foreslår jeg Domstolen at frifinde Rådet i de af disse to medlemsstater anlagte søgsmål.

IV. Sagsomkostninger

342. I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har nedlagt påstand om, at Den Slovakiske Republik og Ungarn tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da disse to medlemsstater har tabt sagen, pålægges det disse at betale sagsomkostningerne.

343. Som intervenienter bærer endvidere Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Republikken Polen, Kongeriget Sverige og Kommissionen deres egne omkostninger i henhold til artikel 140, stk. 1, i Domstolens procesreglement.

V. Forslag til afgørelse

344. På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1) Rådet for Den Europæiske Union frifindes.

2) Den Slovakiske Republik og Ungarn betaler sagsomkostningerne.

3) Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Republikken Polen, Kongeriget Sverige og Europa-Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.«