Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

6. september 2017*

Indhold

I. Den anfægtede afgørelse: baggrund, tilblivelse og indhold 5

A. Baggrunden for den anfægtede afgørelse 5

B. Den anfægtede afgørelses tilblivelse 7

C. Indholdet af den anfægtede afgørelse 8

II. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande 13

III. Om søgsmålene 14

A. Oversigt over anbringenderne 14

B. Indledende bemærkning 15

C. Om de anbringender, hvormed det er blevet gjort gældende, at artikel 78, stk. 3, TEUF ikke udgør et passende retsgrundlag for den anfægtede afgørelse 15

1. Om Den Slovakiske Republiks andet anbringende og Ungarns første anbringende vedrørende den anfægtede afgørelses lovgivningsmæssige karakter 15

a) Parternes argumenter 15

b) Domstolens bemærkninger 16

2. Om det første led i Den Slovakiske Republiks femte anbringende og om Ungarns andet anbringende vedrørende den anfægtede afgørelses manglende midlertidige karakter og afgørelsens for lange anvendelsesperiode 19

a) Parternes argumenter 19

b) Domstolens bemærkninger 20

3. Om det andet led i Den Slovakiske Republiks femte anbringende vedrørende den omstændighed, at den anfægtede afgørelse ikke opfylder betingelserne for anvendelse af artikel 78, stk. 3, TEUF 21

* Processprog: slovakisk og ungarsk.

a) Parternes argumenter 21

b) Domstolens bemærkninger 22

D. Om de anbringender, der vedrører retmæssigheden af proceduren for vedtagelse af den anfægtede afgørelse og en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter 25

1. Om Den Slovakiske Republiks første anbringende og Ungarns syvende anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 68 TEUF 25

a) Parternes argumenter 25

b) Domstolens bemærkninger 26

2. Om det tredje led i Den Slovakiske Republiks tredje anbringende og det første led i Den Slovakiske Republiks fjerde anbringende samt Ungarns femte anbringende vedrørende en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, for så vidt som Rådet ikke har iagttaget den i artikel 78, stk. 3, TEUF fastsatte forpligtelse til høring af Parlamentet 27

a) Parternes argumenter 27

b) Domstolens bemærkninger 28

3. Om det andet led i Den Slovakiske Republiks fjerde anbringende og Ungarns tredje anbringende vedrørende en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, for så vidt som Rådet i strid med artikel 293, stk. 1, TEUF ikke har truffet afgørelse med enstemmighed 29

a) Parternes argumenter 29

b) Domstolens bemærkninger 30

4. Om det første og det andet led i Den Slovakiske Republiks tredje anbringende og 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, og for så vidt som Rådet tilsidesatte kravet om, at forhandlingerne og afstemningerne i Rådet skal være offentlige 31

a) Parternes argumenter 31

b) Domstolens bemærkninger 32

5. 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 anvendelse af sprog 32

a) Parternes argumenter 32

b) Domstolens bemærkninger 32

E. Om realitetsanbringenderne 34

1. Om Den Slovakiske Republiks sjette anbringende samt Ungarns niende og tiende anbringende vedrørende en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet 34

a) Indledende bemærkninger 34

b) Om Den Slovakiske Republiks sjette anbringende, for så vidt som det vedrører den omstændighed, at den anfægtede afgørelse ikke er egnet til at opfylde det hermed forfulgte mål 34

1) Parternes argumenter 34

2) Domstolens bemærkninger 35

c) Om Den Slovakiske Republiks sjette anbringende, for så vidt som det vedrører den omstændighed, at den anfægtede afgørelse ikke er nødvendig i lyset af det mål, der søges opnået hermed 36

1) Parternes argumenter 36

2) Domstolens bemærkninger 38

d) Om Ungarns niende anbringende vedrørende den omstændighed, at den anfægtede afgørelse ikke er nødvendig i lyset af det mål, der søges opnået hermed 41

1) Parternes argumenter 41

2) Domstolens bemærkninger 42

e) Om Ungarns tiende anbringende vedrørende en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet som følge af de særlige virkninger, den anfægtede afgørelse har for Ungarn 43

1) Parternes argumenter 43

2) Domstolens bemærkninger 43

2. Om Ungarns ottende anbringende vedrørende en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet, princippet om retsreglers klarhed og Genèvekonventionen 47

a) Parternes argumenter 47

b) Domstolens bemærkninger 48

IV. Sagsomkostninger 51

»Annullationssøgsmål – afgørelse (EU) 2015/1601 – midlertidige foranstaltninger til fordel for Den Hellenske Republik og Den Italienske Republik på området international beskyttelse – nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere til visse medlemsstater – flytning af disse statsborgere til andre medlemsstater – tildelinger i tilknytning til flytning – artikel 78, stk. 3, TEUF – retsgrundlag – betingelser for anvendelse – 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 – væsentlige formforskrifter – ændring af Europa-Kommissionens forslag – krav om ny høring af Europa-Parlamentet og om enstemmighed i Rådet for Den Europæiske Union – artikel 293 TEUF – retssikkerhedsprincippet og proportionalitetsprincippet«

I de forenede sager C-643/15 og C-647/15,

angående annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt henholdsvis den 2. og den 3. december 2015,

Republikken Slovakiet ved Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (sag C-643/15)

og

Ungarn ved M.Z. Fehér og G. Koós, som befuldmægtigede (sag C-647/15),

sagsøgere,

støttet af:

Republikken Polen ved B. Majczyna og M. Kamejsza, som befuldmægtigede,

intervenient,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Chavrier, K. Pleśniak, N. Pethő og Z. Kupčová, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Belgien ved J. Van Holm, M. Jacobs og C. Pochet, som befuldmægtigede,

Forbundsrepublikken Tyskland ved T. Henze, R. Kanitz og J. Möller (sag C-647/15), som befuldmægtigede,

Den Hellenske Republik ved M. Michelogiannaki og A. Samoni-Rantou, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Den Franske Republik ved D. Colas, F.-X. Bréchot og E. Armoet, som befuldmægtigede,

Den Italienske Republik ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato L. D'Ascia,

Storhertugdømmet Luxembourg ved A. Germeaux, C. Schiltz og D. Holderer, som befuldmægtigede,

Kongeriget Sverige ved A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, O. Widgren, E. Karlsson og L. Swedenborg, som befuldmægtigede,

Europa-Kommissionen ved M. Condou-Durande og K. Talabér-Ritz (sag C-647/15) samt ved J. Baquero Cruz, A. Tokár (sag C-643/15) og G. Wils, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen og A. Prechal (refererende dommer) samt dommerne J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund, C. Vajda, S. Rodin og F. Biltgen,

generaladvokat: Y. Bot,

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. maj 2017,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. juli 2017,

afsagt følgende

Dom

1 Den Slovakiske Republik og Ungarn 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 (EUT 2015, L 248, s. 80, herefter »den anfægtede afgørelse«).

I. Den anfægtede afgørelse: baggrund, tilblivelse og indhold

A. Baggrunden for den anfægtede afgørelse

2 Den sammenhæng, hvori den anfægtede afgørelse blev vedtaget, er beskrevet på følgende måde i tredje til syvende og tiende til sekstende betragtning til afgørelsen:

»(3) Den nylige krise i Middelhavsområdet har fået [Den Europæiske Unionens institutioner] til øjeblikkeligt at anerkende, at der er tale om usædvanlige migrationsstrømme i denne region, og opfordre til, at der træffes konkrete solidaritetsforanstaltninger til fordel for medlemsstaterne i frontlinjen. Navnlig forelagde [Europa-]Kommissionen på udenrigs- og indenrigsministrenes fælles samling den 20. april 2015 en tipunktsplan over tiltag, der skal træffes øjeblikkeligt som reaktion på krisen, herunder et tilsagn om at overveje mulighederne for at iværksætte en nødflytningsordning.

(4) På sit møde den 23. april 2015 besluttede Det Europæiske Råd bl.a. at styrke den interne solidaritet og ansvarlighed og forpligtede sig navnlig til at øge katastrofehjælpen til de medlemsstater, der er i frontlinjen, og til at overveje mulighederne for at organisere nødflytninger mellem medlemsstaterne på et frivilligt grundlag samt til at indsætte hold fra Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) i de medlemsstater, der er i frontlinjen, med henblik på fælles behandling af ansøgninger om international beskyttelse, herunder registrering og optagelse af fingeraftryk.

(5) I sin beslutning af 28. april 2015 gentog Europa-Parlamentet nødvendigheden af, at Unionen baserer sin reaktion på de seneste tragedier i Middelhavet på solidaritet og ligelig ansvarsfordeling, og at der skal gøres en øget indsats på dette område til fordel for de medlemsstater, der modtager det største antal flygtninge og ansøgere om international beskyttelse, enten i absolutte tal eller relativt set.

(6) Foruden foranstaltninger på asylområdet bør medlemsstaterne i frontlinjen øge deres indsats for at træffe foranstaltninger til tackling af de blandede migrationsstrømme ved Den Europæiske Unions ydre grænser. Sådanne foranstaltninger bør garantere rettighederne for personer med behov for international beskyttelse og forhindre irregulær migration.

(7) På mødet den 25.-26. juni 2015 vedtog Det Europæiske Råd bl.a., at tre centrale dimensioner bør fremmes parallelt: flytning/genbosætning, tilbagesendelse/tilbagetagelse/reintegration og samarbejde med oprindelses- og transitlande. Det Europæiske Råd nåede navnlig på baggrund af den aktuelle nødsituation og tilsagnet om at styrke solidaritet og ansvarlighed til enighed om den midlertidige og ekstraordinære flytning over en periode på to år af 40 000 personer, der har et klart behov for international beskyttelse, fra Italien og Grækenland til andre medlemsstater, med deltagelse af alle medlemsstater.

[…]

(10) Blandt de medlemsstater, der har været udsat for et særligt stort pres, og på baggrund af den seneste tids tragiske begivenheder i Middelhavsområdet, har navnlig Italien og Grækenland oplevet en hidtil uset tilstrømning til deres områder af migranter, herunder ansøgere om international beskyttelse, som har et klart behov for beskyttelse, og dette har sat landenes indvandrings- og asylsystemer under betydeligt pres.

(11) Repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i [Det Europæiske Råd], vedtog den 20. juli 2015 ved konsensus en resolution, der afspejler medlemsstaternes specifikke situation, om at flytte 40 000 personer med et klart behov for international beskyttelse fra Grækenland og Italien. Over en periode på to år vil 24 000 personer blive flyttet fra Italien, og 16 000 personer vil blive flyttet fra Grækenland. Rådet [for Den Europæiske Union] vedtog den 14. september 2015 afgørelse (EU) 2015/1523 [om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og for Grækenland på området international beskyttelse (EUT 2015, L 239, s. 146)], der fastsætter en midlertidig og ekstraordinær flytningsordning fra Italien og Grækenland til andre medlemsstater for personer med et klart behov for international beskyttelse.

(12) 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 Italien og Grækenland.

(13) Ifølge oplysninger fra Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-Medlemsstaternes Ydre Grænser (Frontex) foregik irregulær grænseoverskridelse i Unionen i de første otte måneder af 2015 hovedsagelig via det centrale og østlige Middelhav. Siden begyndelsen af 2015 er ca. 116 000 migranter rejst irregulært ind i Italien […]. I løbet af maj og juni 2015 konstaterede Frontex 34 691 irregulære grænsepassager, og i juli og august var antallet 42 356 – en stigning på 20%. Grækenland oplevede også en stor stigning i 2015, hvor over 211 000 irregulære migranter ankom til landet […]. I løbet af maj og juni 2015 konstaterede Frontex 53 624 irregulære grænsepassager, og i juli og august var antallet 137 000 – en stigning på 250%. En væsentlig del af det samlede antal irregulære migranter, som blev registreret i disse to regioner, var migranter af nationaliteter, der ifølge data fra [Den Europæiske Unions Statistiske Kontor (Eurostat)] har en høj EU-anerkendelsesprocent.

(14) Ifølge tal fra Eurostat og EASO søgte 39 183 personer om international beskyttelse i Italien mellem januar og juli 2015, sammenlignet med 30 755 i samme periode i 2014 (en stigning på 27%). En lignende stigning i antallet af ansøgninger blev konstateret i Grækenland med 7 475 ansøgere (en stigning på 30%).

(15) Der er allerede truffet mange foranstaltninger for at hjælpe Italien og Grækenland som led i migrations- og asylpolitikken, bl.a. ved at give dem væsentlig nødhjælp og operationel støtte fra EASO. […]

(16) På grund af de nuværende ustabile forhold og konflikter i umiddelbar nærhed af Italien og Grækenland og virkningerne på migrationsstrømmene for andre medlemsstater er det meget sandsynligt, at der fortsat vil være et betydeligt og stigende pres på disse landes migrations- og asylsystemer, idet en væsentlig andel af migranterne kan have behov for international beskyttelse. Derfor er det absolut nødvendigt at vise solidaritet med Italien og Grækenland og supplere de foranstaltninger, der hidtil er truffet for at støtte dem, med midlertidige foranstaltninger på området asyl og migration.«

B. Den anfægtede afgørelses tilblivelse

3 Den 9. september 2015 fremsatte Kommissionen på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF et forslag til Rådets afgørelse om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien, Grækenland og Ungarn på området international beskyttelse (COM(2015) 451 final, herefter »Kommissionens oprindelige forslag«).

4 På grundlag af artikel 78, stk. 2, litra e), TEUF fremsatte Kommissionen samme dag ligeledes et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en flytningsordning i krisesituationer og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 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 (COM(2015) 450 final).

5 Kommissionens oprindelige forslag foreskrev flytning af 120 000 ansøgere om international beskyttelse fra Italien (15 600 personer), Grækenland (50 400 personer) og Ungarn (54 000 personer) til de øvrige medlemsstater. Det til dette forslag knyttede bilag indeholdt tre tabeller, i henhold til hvilke disse ansøgere blev omfordelt fra hver af disse tre medlemsstater til de øvrige medlemsstater, med undtagelse af Det Forenede Kongerige, Irland og Danmark, i form af tildelinger, der var fastsat for hver af disse værtsmedlemsstater.

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

7 Ved skrivelse af 14. september 2015 forelagde Rådet Parlamentet det nævnte forslag til høring. I denne skrivelse anmodede Rådet Parlamentet om så hurtigt som muligt at give sin mening til kende henset til nødsituationen i Middelhavet og på den vestlige Balkanrute, og påtog sig at holde Parlamentet uformelt underrettet om udviklingen i sagen for Rådet.

8 Den 17. september 2015 vedtog Parlamentet en lovgivningsmæssig beslutning, hvorved det godkendte det nævnte forslag under henvisning bl.a. 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 oprindelige forslag i væsentlig grad.

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

10 Under disse møder meddelte Ungarn særligt, at denne ikke ville acceptere at blive kvalificeret som en »medlemsstat, der er i frontlinjen«, og at den ikke ønskede at optræde blandt de medlemsstater, der skulle være destination for flytning, ligesom det var tilfældet for Italien og Grækenland. I forslagets endelige tekst blev enhver henvisning til Ungarn som støttemodtagende medlemsstat, herunder i forslagets titel, derfor fjernet. Tilsvarende blev bilag III til Kommissionens oprindelige forslag, der

vedrørte fordelingen af 54 000 ansøgere om international beskyttelse, som oprindeligt skulle have været flyttet fra Ungarn, fjernet. Ungarn blev derimod opført i bilag I og II som tilflytningsmedlemsstat for ansøgere om international beskyttelse fra henholdsvis Italien og Grækenland og blev følgelig i disse bilag omfattet af tildelingerne.

11 Den 22. september 2015 vedtog Rådet det således ændrede oprindelige 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.

C. Indholdet af den anfægtede afgørelse

12 2., 22., 23., 26., 30., 32., 35. og 44. betragtning til den anfægtede afgørelse har følgende ordlyd:

»(2) I overensstemmelse med artikel 80 [TEUF] skal Unionens politikker på området for grænsekontrol, asyl og indvandring samt gennemførelsen heraf være underlagt princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, og EU-retsakter vedtaget på dette område skal indeholde passende bestemmelser vedrørende anvendelsen af dette princip.

[…]

(22) I overensstemmelse med artikel 78, stk. 3, [TEUF] bør de påtænkte foranstaltninger til fordel for Italien og Grækenland være af midlertidig karakter. En periode på 24 måneder er rimelig med henblik på at sikre, at foranstaltningerne i denne afgørelse virker og reelt hjælper Italien og Grækenland til at håndtere de omfattende migrationsstrømme til deres områder.

(23) De i denne afgørelse fastsatte foranstaltninger om flytning fra Italien og Grækenland indebærer en midlertidig undtagelse fra reglen i artikel 13, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 [af 26. juni 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«)], i henhold til hvilken Italien og Grækenland ellers ville have været ansvarlige for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse på grundlag af de kriterier, der er fastsat i kapitel III i nævnte forordning, samt en midlertidig undtagelse fra de proceduremæssige skridt og frister, der er fastsat i samme forordnings artikel 21, 22 og 29. De øvrige bestemmelser i [Dublin III-forordningen] er fortsat gældende […] Denne afgørelse indebærer også en undtagelse fra bestemmelsen om samtykke fra ansøgeren om international beskyttelse som omhandlet i artikel 7, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 516/2014 [af 16. april 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)].

[…]

(26) Formålet med de midlertidige foranstaltninger er at lette det store asylpres på Italien og Grækenland, navnlig ved at flytte et betydeligt antal ansøgere med et klart behov for international beskyttelse, som vil være ankommet til Italiens eller Grækenlands område efter den dato, hvorfra denne afgørelse finder anvendelse. På grundlag af det samlede antal tredjelandsstatsborgere, der er indrejst irregulært i Italien og Grækenland i 2015, og antallet af disse, der har et klart behov for international beskyttelse, bør i alt 120 000 ansøgere med et klart behov for international beskyttelse flyttes fra Italien og Grækenland. 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. Den flytningsforanstaltning, der er omhandlet i

denne afgørelse, udgør en rimelig byrdefordeling mellem Italien og Grækenland på den ene side og de øvrige medlemsstater på den anden, med udgangspunkt i de samlede tilgængelige tal for irregulære grænseoverskridelser i 2015. Med udgangspunkt i de foreliggende tal bør 13% af ansøgerne flyttes fra Italien, 42% fra Grækenland, og 45% bør flyttes som fastsat i denne afgørelse.

[…]

(30) Med henblik på gennemførelse af princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling og i betragtning af, at denne afgørelse udgør en videreudvikling af politikken på dette område, bør det sikres, at de medlemsstater, der i medfør af afgørelsen tager imod ansøgere fra Italien og Grækenland med et klart behov for international beskyttelse, modtager et fast beløb for hver person, de modtager, som er identisk med det faste beløb, der er fastsat i artikel 18 [forordning nr. 516/2014], dvs. 6 000 EUR, og som tildeles efter samme procedurer. […]

[…]

(32) Hensynet 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, herunder de relevante regler om databeskyttelse, underrette de andre medlemsstater herom.

[…]

(35) De retsgarantier og formelle garantier, som er fastlagt i [Dublin III-forordningen], finder fortsat anvendelse på ansøgere omfattet af denne afgørelse. Desuden bør ansøgerne oplyses om den flytningsprocedure, der er fastlagt i denne afgørelse, og underrettes om den konkrete afgørelse om flytning, der udgør en afgørelse om overførsel som omhandlet i artikel 26 i [Dublin III-forordningen]. Da EU-lovgivningen ikke giver ansøgerne ret til at vælge, hvilken medlemsstat der skal behandle deres ansøgninger, bør de i overensstemmelse med [Dublin III-forordningen] kun have adgang til effektive retsmidler i forbindelse med afgørelser om flytning med henblik på at sikre, at deres grundlæggende rettigheder respekteres. I overensstemmelse med nævnte forordnings artikel 27 kan medlemsstaterne i deres nationale lovgivning fastsætte, at en klage over afgørelsen om overførsel ikke automatisk suspenderer overførslen af ansøgeren, men at den pågældende person har mulighed for at anmode om, at gennemførelsen af afgørelsen om overførsel suspenderes, indtil resultatet af vedkommendes klage foreligger.

[…]

(44) Målene for denne afgørelse kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, men kan på grund af handlingens omfang eller virkninger bedre nås på EU-plan; Unionen kan derfor vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 [TEU]. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går denne afgørelse ikke videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.«

13 Den anfægtede afgørelses artikel 1 med overskriften »Genstand« er sålydende:

»1. Ved denne afgørelse fastsættes midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og Grækenland på området international beskyttelse, der skal støtte disse lande i bedre at håndtere en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere til disse medlemsstater.

2. Kommissionen overvåger løbende situationen med massive tilstrømninger af tredjelandsstatsborgere til medlemsstaterne.

Kommissionen fremsætter, hvor det er relevant, forslag til ændring af denne afgørelse for at tage hensyn til udviklingen i situationen på stedet og dens indvirkning på flytningsordningen samt det voksende pres på medlemsstaterne, navnlig de medlemsstater, der er i frontlinjen.«

14 Afgørelsens artikel 2, som har overskriften »Definitioner«, fastsætter:

»I denne afgørelse forstås ved:

[…]

e) »flytning«: overførsel af en ansøger fra den medlemsstats område, som ifølge de kriterier, der er fastsat i kapitel III i [Dublin III-forordningen], er ansvarlig for behandlingen af vedkommendes ansøgning om international beskyttelse, til tilflytningsmedlemsstaten

f) »tilflytningsmedlemsstat«: den medlemsstat, der bliver ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse i henhold til [Dublin III-forordningen], efter at ansøgeren er blevet flyttet til medlemsstatens område.«

15 Afgørelsens artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer:

»1. Flytningsforanstaltningerne i henhold til denne afgørelse omfatter kun en ansøger, der har indgivet sin ansøgning om international beskyttelse i Italien eller Grækenland, og som disse stater ellers ville have været ansvarlig for i overensstemmelse med kriterierne til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, jf. kapitel III i [Dublin III-forordningen].

2. Flytningsforanstaltningerne i denne afgørelse omfatter kun en ansøger, der tilhører en nationalitet, for hvilken andelen af afgørelserne om tildeling af international beskyttelse ifølge de seneste foreliggende EU-dækkende ajourførte kvartalsdata fra Eurostat udgør 75% eller mere […]«

16 Afgørelsens artikel 4, der har overskriften »Flytning af 120 000 ansøgere til medlemsstaterne«, fastsætter følgende i stk. 1-3:

»1. 120 000 ansøgere flyttes således til andre medlemsstater:

a) 15 600 ansøgere flyttes fra Italien til andre medlemsstaters område i overensstemmelse med tabellen i bilag I.

b) 50 400 ansøgere flyttes fra Grækenland til andre medlemsstaters område i overensstemmelse med tabellen i bilag II.

c) 54 000 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.

2. Fra den 26. september 2016 flyttes de i stk. 1, litra c), omhandlede 54 000 ansøgere fra Italien og Grækenland, proportionalt med stk. 1, litra a) og b), til andre medlemsstaters område proportionalt med de tal, der er fastsat i bilag I og II. Kommissionen forelægger Rådet et forslag om de tal, der skal fordeles i overensstemmelse hermed pr. medlemsstat.

3. Hvis Kommissionen senest den 26. september 2016 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 migrationsstrømme og under hensyntagen til den sandsynlige støttemodtagende medlemsstats holdning, kan den, hvor det er relevant, fremsætte forslag til Rådet som omhandlet i artikel 1, stk. 2.

En medlemsstat kan ligeledes med behørig begrundelse meddele Rådet og Kommissionen, at den står over for en tilsvarende nødsituation. Kommissionen vurderer de årsager, der anføres, og forelægger, hvor det er relevant, Rådet forslag som omhandlet i artikel 1, stk. 2.«

17 Artikel 1 i Rådets afgørelse (EU) 2016/1754 af 29. september 2016 (EUT 2016, L 268, s. 82) har suppleret den anfægtede afgørelses artikel 4 med følgende stykke:

3a ». For så vidt angår omfordelingen af de ansøgere, der er omhandlet i stk. 1, litra c), kan medlemsstaterne vælge at opfylde deres forpligtelse ved at give syriske statsborgere, som befinder sig i Tyrkiet, tilladelse til at rejse ind på medlemsstatens område i henhold til nationale eller multilaterale ordninger for lovlig indrejse for personer, der har et klart behov for international beskyttelse, ud over den genbosætningsordning, der er omhandlet i konklusionerne fra repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, den 20. juli 2015. Antallet af personer, som en medlemsstat på denne måde giver tilladelse til indrejse, fører til en tilsvarende reduktion af den pågældende medlemsstats forpligtelse.

[…]«

18 Det fremgår af artikel 2 i afgørelse 2016/1754, at afgørelsen trådte i kraft den 2. oktober 2016, og at den indtil den 26. september 2017 finder anvendelse på enhver person, som medlemsstaterne fra den 1. maj 2016 har givet tilladelse til indrejse fra Tyrkiet med henblik på den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 3a.

19 Den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 4, foreskriver muligheden for, at Irland og Det Forenede Kongerige frivilligt kan deltage i gennemførelsen af den anfægtede afgørelse. Da Irlands deltagelse efterfølgende blev bekræftet af Kommissionen, fastsatte Rådet antallet af ansøgere, der skulle flyttes til den pågældende medlemsstat, og tilpassede i overensstemmelse hermed de øvrige medlemsstaters tildelinger.

20 Afgørelsens artikel 4, stk. 5, bestemmer, at under ekstraordinære omstændigheder kunne en medlemsstat på de i denne bestemmelse fastsatte betingelser senest den 26. december 2015 anmode om en midlertidig suspension af flytningen af op til 30% af de ansøgere, der er fordelt til den pågældende medlemsstat.

21 Denne bestemmelse har fundet anvendelse på anmodning fra Republikken Østrig og er blevet genstand for Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2016/408 af 10. marts 2016 om midlertidig suspension af omfordelingen af 30% af de ansøgere, som er fordelt til Østrig i henhold til [den anfægtede] afgørelse […] (EUT 2016, L 74, s. 36). Artikel 1 i afgørelse 2016/408 fastsætter, at omfordelingen til denne medlemsstat af 1 065 af de ansøgere, der var fordelt til medlemsstaten i medfør af den anfægtede afgørelse, skulle suspenderes indtil den 11. marts 2017.

22 Den anfægtede afgørelses artikel 5, der har overskriften »Flytningsprocedure«, bestemmer:

»[…]

2. Medlemsstaterne skal med regelmæssige mellemrum og mindst hver tredje måned meddele, hvor mange ansøgere der hurtigt kan flyttes til deres område, samt eventuelle andre oplysninger.

3. På grundlag af disse oplysninger udpeger Italien og Grækenland, med bistand fra EASO og, hvor dette er relevant, medlemsstaternes forbindelsesofficerer, jf. stk. 8, de ansøgere, der vil kunne flyttes til de øvrige medlemsstater, og forelægger hurtigst muligt alle relevante oplysninger for kontaktpunkterne i disse medlemsstater. I denne forbindelse gives sårbare ansøgere som omhandlet i artikel 21 og 22 i [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/33/EU af 26. juni 2013 om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (EUT 2013, L 180, s. 96)] forrang.

4. Efter tilflytningsmedlemsstatens godkendelse træffer Italien og Grækenland hurtigst muligt afgørelse om at overføre de udpegede ansøgere til en bestemt tilflytningsmedlemsstat i samarbejde med EASO og underretter ansøgeren herom i overensstemmelse med artikel 6, stk. 4. Tilflytningsmedlemsstaten kan kun beslutte ikke at godkende tilflytningen af en ansøger, hvis der er rimelige grunde hertil, jf. denne artikels stk. 7.

[…]

6. Overførslen af en ansøger til tilflytningsmedlemsstatens område finder sted hurtigst muligt efter, at den berørte ansøger er blevet underrettet om afgørelsen om flytning, jf. artikel 6, stk. 4, i denne afgørelse. Italien og Grækenland skal meddele tilflytningsmedlemsstaten dato og tidspunkt for overførslen samt eventuelle andre relevante oplysninger.

7. Medlemsstaterne bevarer alene 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 […]

[…]«

23 Den anfægtede afgørelses artikel 6, som har overskriften »Rettigheder og forpligtelser for ansøgere om international beskyttelse, der er omfattet af denne afgørelse«, fastsætter:

»1. Hensynet til barnets tarv skal komme i første række, når medlemsstaterne gennemfører denne afgørelse.

2. Medlemsstaterne sikrer, at familiemedlemmer, der er omfattet af denne afgørelse, flyttes til samme medlemsstats område.

3. Før der træffes afgørelse om at flytte en ansøger, underretter Italien og Grækenland ansøgeren på et sprog, som ansøgeren forstår eller med rimelighed må formodes at forstå, om flytningsproceduren som fastlagt i denne afgørelse.

4. Når der er truffet afgørelse om at flytte en ansøger, underretter Italien og Grækenland den pågældende person skriftligt herom, inden selve flytningen finder sted. Det skal fremgå af afgørelsen, hvilken tilflytningsmedlemsstat der er tale om.

5. En 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. Tilflytningsmedlemsstaten skal omgående tilbagetage personen.«

24 Den anfægtede afgørelses artikel 7 indeholder bestemmelser vedrørende operationel støtte til Den Hellenske Republik og Den Italienske Republik.

25 Afgørelsens artikel 8 fastsætter supplerende foranstaltninger, der skal træffes af disse to medlemsstater.

26 Den nævnte afgørelses artikel 9 giver Rådet beføjelse til at træffe midlertidige foranstaltninger i medfør af artikel 78, stk. 3, TEUF, hvis de i denne bestemmelse fastsatte betingelser er opfyldt, og det fremgår af den førstnævnte artikel, at sådanne foranstaltninger i givet fald kan omfatte en suspension af deltagelsen fra den medlemsstat, der står over for en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere, i flytningen i henhold til den anfægtede afgørelse.

27 Denne bestemmelse har fundet anvendelse på anmodning fra Kongeriget Sverige og er blevet genstand for Rådets afgørelse (EU) 2016/946 af 9. juni 2016 om indførelse af midlertidige foranstaltninger til fordel for Sverige på området international beskyttelse i henhold til artikel 9 i afgørelse 2015/1523 og artikel 9 i afgørelse [2015/1601] (EUT 2016, L 157, s. 23). Artikel 2 i afgørelse 2016/946 bestemmer, at Sveriges forpligtelser som tilflytningsmedlemsstat i henhold til afgørelse 2015/1523 og den anfægtede afgørelse skulle suspenderes indtil den 16. juni 2017.

28 Den anfægtede afgørelses artikel 10 foreskriver en finansiel støtte for hver flyttet person i henhold til denne afgørelse, idet dette omfatter såvel tilflytningsmedlemsstaten som Den Hellenske Republik og Den Italienske Republik.

29 Den anfægtede afgørelses artikel 11 fastsætter, at disse to medlemsstater med bistand fra Kommissionen kan indgå bilaterale aftaler med de såkaldte »associerede« stater, dvs. Republikken Island, Fyrstendømmet Liechtenstein, Kongeriget Norge og Det Schweiziske Forbund, og at Rådet, hvis sådanne aftaler indgås, på forslag af Kommissionen tilpasser medlemsstaternes flytningstildelinger i overensstemmelse hermed ved at nedsætte dem forholdsmæssigt. Sådanne aftaler er blevet indgået efterfølgende, og de associerede stater deltager derfor i den flytning, der er fastsat ved den anfægtede afgørelse.

30 Den anfægtede afgørelses artikel 12 bestemmer bl.a., at Kommissionen hver sjette måned aflægger rapport til Rådet om gennemførelsen af denne afgørelse. Kommissionen har efterfølgende forpligtet sig til at aflægge en månedlig rapport om gennemførelsen af de på EU-plan vedtagne forskellige foranstaltninger til flytning og genbosætning af ansøgere om international beskyttelse, herunder den anfægtede afgørelse.

31 Endelig fremgår det af den anfægtede afgørelses artikel 13, stk. 1 og 2, at denne trådte i kraft den 25. september 2015 og anvendes indtil den 26. september 2017. Afgørelsens artikel 13, stk. 3, fastsætter, at denne anvendes på personer, der ankommer til Italiens og Grækenlands område mellem den 25. september 2015 og den 26. september 2017, samt på ansøgere, der er ankommet til disse områder fra den 24. marts 2015.

II. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

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

33 I sag C-647/15 har Ungarn nedlagt følgende påstande:

– Principalt annulleres den anfægtede afgørelse.

– Subsidiært annulleres denne afgørelse, for så vidt som den vedrører Ungarn.

– Rådet tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

34 I sagerne C-643/15 og C-647/15 har Rådet nedlagt påstand om frifindelse og om, at henholdsvis Den Slovakiske Republik og Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

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

36 Ved samme afgørelse fik Republikken Polen tilladelse til at intervenere i sag C-643/15 til støtte for Den Slovakiske Republiks påstande og i sag C-647/15 til støtte for Ungarns påstande.

37 Efter høring herom af parterne og generaladvokaten bestemmes, at nærværende sager som følge af deres forbindelse med hinanden skal forenes med henblik på dommen i overensstemmelse med artikel 54 i Domstolens procesreglement.

III. Om søgsmålene

A. Oversigt over anbringenderne

38 I sag C-643/15 har Den Slovakiske Republik til støtte for sit søgsmål fremsat seks anbringender, der vedrører for det første en tilsidesættelse af artikel 68 TEUF, artikel 13, stk. 2, TEU og princippet om institutionel ligevægt, for det andet en tilsidesættelse af artikel 10, stk. 1 og 2, TEU, artikel 13, stk. 2, TEU, artikel 78, stk. 3, TEUF, artikel 3 og 4 i den som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten knyttede protokol (nr. 1) om de nationale parlamenters rolle i Den Europæiske Union (herefter »protokol nr. 1«) og artikel 6 og 7 i den som bilag til EU-traktaten og EUF-traktaten knyttede protokol (nr. 2) om anvendelse af nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet (herefter »protokol nr. 2«) samt retssikkerhedsprincippet, princippet om repræsentativt demokrati og princippet om institutionel ligevægt, for det tredje en tilsidesættelse af såvel væsentlige formforskrifter vedrørende lovgivningsproceduren som 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 en tilsidesættelse af de væsentlige formforskrifter samt 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 en tilsidesættelse af betingelserne for anvendelse af artikel 78, stk. 3, TEUF (subsidiært) og for det sjette en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

39 Ungarn har til støtte for sine påstande i sag C-647/15 fremsat ti anbringender.

40 Det første og det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 78, stk. 3, TEUF, for så vidt som denne bestemmelse ikke giver Rådet et passende retsgrundlag for at vedtage foranstaltninger, der i det foreliggende tilfælde på bindende vis udgør en undtagelse til bestemmelserne i en lovgivningsmæssig retsakt, som finder anvendelse i 24 måneder og i visse tilfælde 36 måneder, og hvis virkninger strækker sig ud over denne periode, hvilket er i strid med begrebet »midlertidige foranstaltninger«.

41 Det tredje til det sjette anbringende vedrører en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, for så vidt som Rådet ved vedtagelsen af den anfægtede afgørelse for det første tilsidesatte bestemmelserne i artikel 293, stk. 1, TEUF, idet det afveg fra Kommissionens oprindelige forslag uden at have opnået enstemmighed (det tredje anbringende), for så vidt som den anfægtede afgørelse for det andet fastsætter en undtagelse til bestemmelserne i en lovgivningsmæssig retsakt og, henset til sit indhold, selv udgør en lovgivningsmæssig retsakt, hvorfor den i protokol nr. 1 og protokol nr. 2 fastsatte ret for de nationale parlamenter til at afgive en udtalelse om lovgivningsmæssige retsakter skulle have været iagttaget ved vedtagelsen af afgørelsen, selv hvis det skulle besluttes, at afgørelsen gyldigt kunne vedtages på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF (det fjerde anbringende), for så vidt som Rådet efter høringen af Parlamentet for det tredje ændrede udkastets tekst i væsentlig grad uden at foretage en ny høring herom af Parlamentet (det femte anbringende), og for så vidt som sprogversionerne af udkastet til afgørelse for det fjerde ikke var tilgængelige på de officielle EU-sprog i forbindelse med Rådets vedtagelse af den anfægtede afgørelse (det sjette anbringende).

42 Det syvende anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 68 TEUF og Det Europæiske Råds konklusioner af 25. og 26. juni 2015.

43 Det ottende anbringende vedrører en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om retsreglers klarhed, eftersom hverken betingelserne for gennemførelse af den anfægtede afgørelse eller den relation, som afgørelsens bestemmelser har til bestemmelserne i Dublin-III-forordningen, på flere punkter er klare.

44 Det niende anbringende vedrører en tilsidesættelse af princippet om nødvendighed og proportionalitetsprincippet, da det er uberettiget, at den anfægtede afgørelse fastsætter flytning af 120 000 ansøgere om international beskyttelse, eftersom Ungarn ikke længere er opregnet blandt de medlemsstater, hvorfra flytningen skal foretages.

45 Det tiende anbringende, der er fremsat subsidiært, vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet og artikel 78, stk. 3, TEUF for så vidt angår Ungarn, idet denne ved den anfægtede afgørelse er blevet tildelt en obligatorisk kvote som tilflytningsmedlemsstat, til trods for at det er almindelig kendt, at et stort antal ulovlige migranter er trængt ind på denne medlemsstats område, og at de dér har indgivet ansøgninger om international beskyttelse.

B. Indledende bemærkning

46 For så vidt som retsgrundlaget for en retsakt afgør, hvilken procedure der skal anvendes ved vedtagelsen af denne (jf. i denne retning dom af 10.9.2015, Parlamentet mod Rådet, C-363/14, EU:C:2015:579, præmis 17), skal der foretages en undersøgelse af for det første de anbringender, som vedrører den omstændighed, at artikel 78, stk. 3, TEUF ikke udgør et passende retsgrundlag for den anfægtede afgørelse, for det andet de anbringender, som vedrører de procedurefejl, der er blevet begået i forbindelse med vedtagelsen af denne afgørelse, og som udgør en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, og for det tredje de anbringender, der vedrører realiteten.

C. Om de anbringender, hvormed det er blevet gjort gældende, at artikel 78, stk. 3, TEUF ikke udgør et passende retsgrundlag for den anfægtede afgørelse

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

a) Parternes argumenter

47 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, således som det udtrykkeligt er bekræftet i 23. betragtning til afgørelsen, endog grundlæggende ændrer flere lovgivningsmæssige EU-retsakter.

48 Dette gælder navnlig Dublin III-forordningens artikel 13, stk. 1, i medfør af hvilken Den Hellenske Republik eller Den Italienske Republik, alt efter tilfældet, i princippet er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, og hvilken bestemmelse den anfægtede afgørelses artikel 3, stk. 1, fraviger.

49 Selv om den anfægtede afgørelse beskriver disse ændringer som simple »undtagelser«, er sondringen mellem en undtagelse og en ændring kunstig, for så vidt som disse indgreb i begge tilfælde bevirker, at anvendelsen af en retsregel udelukkes, og at denne retsregels effektive virkning herved påvirkes.

50 Det fremgår derimod af den midlertidige og hastende karakter af de i artikel 78, stk. 3, TEUF omhandlede foranstaltninger, at formålet med denne bestemmelse er at tilvejebringe et retsgrundlag for støtteforanstaltninger, der kan ledsage lovgivningsmæssige retsakter vedtaget på grundlag af artikel 78, stk. 2, TEUF. Det drejer sig særligt om foranstaltninger, med hvilke det tilsigtes at håndtere eller hurtigt afhjælpe en krisesituation, navnlig ydelse af økonomisk eller teknisk støtte eller tilrådighedsstillelse af kvalificeret personale.

51 Artikel 78, stk. 3, TEUF udgør således ikke et retsgrundlag for vedtagelsen af lovgivningsforanstaltninger, for så vidt som denne bestemmelse ikke indeholder nogen angivelse af, at de foranstaltninger, der træffes i medfør af denne, skal vedtages i henhold til en lovgivningsprocedure.

52 Den Slovakiske Republik har særligt gjort gældende, at en ikke-lovgivningsmæssig retsakt støttet på artikel 78, stk. 3, TEUF, såsom den anfægtede afgørelse, under ingen omstændigheder må indeholde en undtagelse til en lovgivningsmæssig retsakt. Omfanget af undtagelsen og spørgsmålet om, hvorvidt den bestemmelse, den indeholder en undtagelse i forhold til, er grundlæggende, er herved uden betydning. Enhver undtagelse, hvor begrænset den end måtte være, som en ikke-lovgivningsmæssig retsakt indeholder i forhold til en lovgivningsmæssig retsakt, er forbudt, for så vidt som den ville svare til en omgåelse af lovgivningsproceduren, i det foreliggende tilfælde den i artikel 78, stk. 2, TEUF fastsatte procedure.

53 Ungarn har gjort gældende, at selv om de i den anfægtede afgørelse fastsatte undtagelser til lovgivningsmæssige retsakter er tidsmæssigt begrænset, indebærer de under alle omstændigheder et indgreb i grundlæggende bestemmelser i eksisterende lovgivningsmæssige retsakter, som vedrører de berørte privatpersoners grundlæggende rettigheder og forpligtelser.

54 Endelig har Ungarn gjort gældende, at artikel 78, stk. 3, TEUF kan fortolkes således, at det i denne bestemmelse fastsatte krav om høring af Parlamentet skal anses for en »deltagelse« af Parlamentet som omhandlet i artikel 289, stk. 2, TEUF, hvorved den særlige lovgivningsprocedure finder anvendelse. I dette tilfælde kan artikel 78, stk. 3, TEUF faktisk udgøre et gyldigt retsgrundlag for den anfægtede afgørelse som lovgivningsmæssig retsakt.

55 Såfremt en sådan fortolkning af artikel 78, stk. 3, TEUF imidlertid skal antages, skal de proceduremæssige krav i forbindelse med vedtagelsen af en lovgivningsmæssig retsakt overholdes, navnlig Parlamentets og de nationale parlamenters deltagelse i lovgivningsproceduren, hvilket åbenbart ikke har været tilfældet i den foreliggende sag.

56 Rådet har gjort gældende, at det følger af artikel 289, stk. 3, TEUF, at kriteriet til identificeringen af, om en retsakt er lovgivningsmæssig eller ej, udelukkende er processuel, forstået på den måde, at der er tale om en lovgivningsmæssig retsakt, hver gang et retsgrundlag i traktaten udtrykkeligt fastsætter, at en retsakt skal vedtages »efter den almindelige lovgivningsprocedure« eller »efter en særlig lovgivningsprocedure«. Rådet har bestridt, at den anfægtede afgørelse har ændret flere lovgivningsmæssige EU-retsakter på en sådan måde, at den, henset til sit indhold, skal anses for en lovgivningsmæssig retsakt. Det kan heller ikke gøres gældende, at de i den anfægtede afgørelse fastsatte undtagelser udgør en omgåelse af den almindelige lovgivningsprocedure som fastsat i artikel 78, stk. 2, TEUF.

b) Domstolens bemærkninger

57 Indledningsvis skal det efterprøves, om artikel 78, stk. 3, TEUF som anført af Ungarn skal fortolkes således, at retsakter vedtaget i henhold til denne bestemmelse skal anses for »lovgivningsmæssige retsakter« med den begrundelse, at det i bestemmelsen fastsatte krav om høring af Parlamentet udgør

en form for deltagelse af denne EU-institution som omhandlet i artikel 289, stk. 2, TEUF, hvorved vedtagelsen af sådanne retsakter skal ske efter den særlige lovgivningsprocedure, hvilket ikke var tilfældet med den anfægtede afgørelse.

58 Det fremgår af artikel 289, stk. 3, TEUF, at retsakter vedtaget ved en lovgivningsprocedure er lovgivningsmæssige retsakter. Følgelig er ikke-lovgivningsmæssige retsakter de retsakter, der er vedtaget ved en anden procedure end en lovgivningsprocedure.

59 Sondringen mellem lovgivningsmæssige retsakter og ikke- lovgivningsmæssige retsakter har stor betydning, for så vidt som det alene er vedtagelsen af lovgivningsmæssige retsakter, der er pålagt iagttagelse af visse forpligtelser, der bl.a. vedrører de nationale parlamenters deltagelse i overensstemmelse med artikel 3 og 4 i protokol nr. 1 og artikel 6 og 7 i protokol nr. 2 samt det krav, der følger af artikel 16, stk. 8, TEU og artikel 15, stk. 2, TEUF, og hvorefter Rådets samlinger er offentlige, når det forhandler og stemmer om udkast til lovgivningsmæssige retsakter.

60 Det fremgår desuden af artikel 289, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 294, stk. 1, TEUF, at den almindelige lovgivningsprocedure, der er kendetegnet ved Parlamentets og Rådets vedtagelse i fællesskab af en EU-retsakt på forslag af Kommissionen, kun finder anvendelse, hvis der i den traktatbestemmelse, som udgør retsgrundlaget for den pågældende retsakt, »henvises til« en sådan lovgivningsprocedure.

61 Hvad angår den særlige lovgivningsprocedure, der for sin del er kendetegnet ved, at den kræver vedtagelse af en EU-retsakt enten af Parlamentet med deltagelse af Rådet eller af Rådet med deltagelse af Parlamentet, bestemmer artikel 289, stk. 2, TEUF, at den finder anvendelse »[i] specifikke tilfælde, der er fastsat i traktaterne«.

62 Det følger heraf, at en retsakt kun kan anses for en lovgivningsmæssig EU-retsakt, såfremt den er blevet vedtaget på grundlag af en traktatbestemmelse, hvortil der udtrykkeligt henvises til enten den almindelige lovgivningsprocedure eller den særlige lovgivningsprocedure.

63 En sådan systemisk tilgang sikrer den nødvendige retssikkerhed i forbindelse med procedurerne til vedtagelse af EU-retsakter, idet den gør det muligt på sikker vis at identificere de retsgrundlag, der giver EU-institutionerne beføjelse til at vedtage retsakter, og at adskille disse fra de retsgrundlag, der alene kan tjene som grundlag for vedtagelsen af ikke-lovgivningsmæssige retsakter.

64 Det følger heraf, at i modsætning til det, som Ungarn har gjort gældende, kan det ikke udledes af henvisningen til det krav om høring af Parlamentet, der er indeholdt i den traktatbestemmelse, der tjener som retsgrundlag for den pågældende retsakt, at den særlige lovgivningsprocedure finder anvendelse med hensyn til vedtagelsen af denne retsakt.

65 I det foreliggende tilfælde forholder det sig således, at selv om artikel 78, stk. 3, TEUF fastsætter, at Rådet vedtager de heri omhandlede midlertidige foranstaltninger på forslag af Kommissionen og efter høring af Parlamentet, indeholder bestemmelsen ingen udtrykkelig henvisning til den almindelige lovgivningsprocedure eller til den særlige lovgivningsprocedure. Derimod fastsætter artikel 78, stk. 2, TEUF udtrykkeligt, at de i denne bestemmelses litra a)-g) opregnede foranstaltninger vedtages »efter den almindelige lovgivningsprocedure«.

66 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at foranstaltninger, der kan vedtages på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF, skal anses for ikke-lovgivningsmæssige retsakter, idet de ikke er vedtaget efter en lovgivningsprocedure.

67 Da Rådet vedtog den anfægtede afgørelse, anså den derfor med rette, at denne afgørelse skulle vedtages i henhold til en ikke-lovgivningsmæssig procedure og derfor udgjorde en ikke-lovgivningsmæssig EU-retsakt.

68 Følgelig opstår dernæst spørgsmålet om, hvorvidt artikel 78, stk. 3, TEUF – således som Den Slovakiske Republik og Ungarn har gjort gældende – ikke kunne tjene som retsgrundlag for vedtagelsen af den anfægtede retsakt med den begrundelse, at afgørelsen udgør en ikke-lovgivningsmæssig retsakt, der indeholder undtagelser til flere lovgivningsmæssige retsakter, skønt det alene er en lovgivningsmæssig retsakt, som kan indeholde undtagelser til en anden lovgivningsmæssig retsakt.

69 I denne henseende fremgår det af 23. betragtning til den anfægtede afgørelse, at den ved afgørelsen fastsatte flytning fra Italien og Grækenland indebærer »en midlertidig undtagelse« fra visse bestemmelser i lovgivningsmæssige EU-retsakter, herunder Dublin III-forordningens artikel 13, stk. 1, i henhold til hvilken Den Hellenske Republik eller Den Italienske Republik i princippet ville have været ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse på grundlag af de kriterier, som er fastsat i kapitel III i nævnte forordning, og artikel 7, stk. 2, i forordning nr. 516/2014, hvorefter der kræves samtykke fra ansøgeren om international beskyttelse.

70 Artikel 78, stk. 3, TEUF definerer ikke arten af de »midlertidige foranstaltninger«, som kan vedtages i henhold til denne bestemmelse.

71 I modsætning til det af Den Slovakiske Republik og Ungarn anførte kan den nævnte bestemmelse således ikke i sig selv underbygge en streng fortolkning af begrebet »midlertidige foranstaltninger«, der indebærer, at begrebet kun omfatter ledsageforanstaltninger, som støtter en lovgivningsmæssig retsakt, der er vedtaget på grundlag af artikel 78, stk. 2, TEUF, og som navnlig vedrører økonomisk, teknisk eller operationel støtte til de medlemsstater, der står over for en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere.

72 Denne konstatering bekræftes af den generelle opbygning af og formålene med de bestemmelser, der er indeholdt i artikel 78, stk. 2 og 3, TEUF.

73 Der er således tale om to særskilte bestemmelser i den primære EU-ret, der forfølger forskellige mål og har deres egne anvendelsesbetingelser, og som for så vidt angår artikel 78, stk. 3, TEUF tilvejebringer et retsgrundlag for vedtagelsen af midlertidige foranstaltninger af ikke-lovgivningsmæssig karakter, med hvilke det tilsigtes på kort sigt at løse en given nødsituation, som medlemsstaterne vil stå over for, og for så vidt angår artikel 78, stk. 2, TEUF et retsgrundlag for vedtagelsen af retsakter af lovgivningsmæssig karakter, med hvilke det på ubestemt tid og generelt tilsigtes at løse et strukturelt problem, der er opstået inden for rammerne af Unionens fælles asylpolitik.

74 De nævnte bestemmelser er derfor af supplerende karakter og gør det muligt for Unionen inden for rammerne af denne fælles politik at vedtage forskelligartede foranstaltninger med henblik på at give sig selv de værktøjer, der bl.a. er nødvendige til effektivt at håndtere migrationskriser på såvel kort som lang sigt.

75 I denne henseende vil en restriktiv fortolkning af det i artikel 78, stk. 3, TEUF indeholdte begreb »midlertidige foranstaltninger«, hvorefter dette begreb kun gør det muligt at vedtage ledsageforanstaltninger, der lægger sig til de lovgivningsmæssige retsakter, som er vedtaget på grundlag af artikel 78, stk. 2, TEUF, men ikke foranstaltninger, der udgør undtagelser til sådanne retsakter – foruden at den ikke finder støtte i ordlyden af artikel 78, stk. 3, TEUF – ligeledes i væsentlig grad nedbringe den effektive virkning heraf, for så vidt som de nævnte retsakter har omfattet eller kan omfatte de forskellige aspekter af det fælles europæiske asylsystem, som er opregnet i litra a)-g) i artikel 78, stk. 2, TEUF.

76 Dette gælder særligt for det i artikel 78, stk. 2, litra e), TEUF omhandlede område, der vedrører kriterierne og procedurerne til bestemmelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om asyl eller subsidiær beskyttelse, og som er genstand for en komplet samling af regler, hvilke i første række omfatter de i Dublin III-forordningen fastsatte regler.

77 Henset til det ovenstående skal begrebet »midlertidige foranstaltninger« som omhandlet i artikel 78, stk. 3, TEUF have en tilstrækkelig vid rækkevidde til at gøre det muligt for EU-institutionerne at træffe enhver midlertidig foranstaltning, som er nødvendig for effektivt og hurtigt at håndtere en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere.

78 Selv om det i dette perspektiv skal antages, at midlertidige foranstaltninger vedtaget på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF i princippet ligeledes kan indeholde undtagelser til bestemmelser i lovgivningsmæssige retsakter, skal sådanne undtagelser imidlertid være indskrænket med hensyn til såvel deres materielle som tidsmæssige anvendelsesområde, således at de er begrænset til gennem en midlertidig ordning hurtigt og effektivt at imødegå en konkret krisesituation, hvilket udelukker, at disse foranstaltninger kan have til genstand eller formål at erstatte eller på permanent og generel vis ændre disse lovgivningsmæssige retsakter og herved omgå den almindelige lovgivningsprocedure, der er fastsat i artikel 78, stk. 2, TEUF.

79 I det foreliggende tilfælde må det fastslås, at de i den anfægtede afgørelse fastsatte undtagelser opfylder dette krav om indskrænkning af deres materielle og tidsmæssige anvendelsesområde, og at de hverken har til genstand eller formål at erstatte eller på permanent vis ændre bestemmelser i lovgivningsmæssige retsakter.

80 De i den anfægtede afgørelse fastsatte undtagelser til særlige bestemmelser i lovgivningsmæssige retsakter finder nemlig kun anvendelse i en periode på to år – med forbehold for den mulighed for forlængelse af denne frist, som er fastsat i den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 5 – og udløber i det foreliggende tilfælde den 26. september 2017. Endvidere vedrører de et begrænset antal på 120 000 statsborgere fra bestemte tredjelande, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse i Grækenland eller Italien, der tilhører en af de i den anfægtede afgørelses artikel 3, stk. 2, omhandlede nationaliteter, som skal 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.

81 På denne baggrund kan det ikke gøres gældende, at den i artikel 78, stk. 2, TEUF fastsatte almindelige lovgivningsprocedure er blevet omgået derved, at den anfægtede afgørelse er blevet vedtaget på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF.

82 Henset til det ovenstående var den omstændighed, at den anfægtede afgørelse, hvis kvalificering som ikke-lovgivningsmæssig retsakt ikke kan drages i tvivl, indeholder undtagelser til særlige bestemmelser i lovgivningsmæssige retsakter, ikke af en sådan art, at den kunne forhindre, at afgørelsen blev vedtaget på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF.

83 Af de samme grunde skal Den Slovakiske Republiks argumentation vedrørende en tilsidesættelse af artikel 10, stk. 1 og 2, TEU, artikel 13, stk. 2, TEU samt retssikkerhedsprincippet, princippet om repræsentativt demokrati og princippet om institutionel ligevægt ligeledes forkastes.

84 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 og afgørelsens for lange anvendelsesperiode

a) Parternes argumenter

85 Den Slovakiske Republik og Ungarn har gjort gældende, at artikel 78, stk. 3, TEUF ikke udgør et passende retsgrundlag for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, for så vidt som afgørelsen ikke har midlertidig karakter, hvilket er i strid med det, der kræves i henhold til denne bestemmelse.

86 For så vidt som den anfægtede afgørelse i medfør af artikel 13, stk. 2, finder anvendelse indtil den 26. september 2017, dvs. i en periode på to år, der i øvrigt kan forlænges med ét år i medfør af afgørelsens artikel 4, stk. 5 og 6, kan den ikke anses for en »midlertidig[…] foranstaltning[…]« som omhandlet i artikel 78, stk. 3, TEUF.

87 Ifølge Den Slovakiske Republik og Ungarn gælder dette så meget desto mere, som den anfægtede afgørelses tidsmæssige virkninger i forhold til de pågældende ansøgere om international beskyttelse langt overstiger denne periode på to eller tre år. Denne afgørelse vil nemlig med al sandsynlighed føre til, at der skabes varige bånd mellem ansøgerne om international beskyttelse og tilflytningsmedlemsstaterne.

88 Rådet har præciseret, at den anfægtede afgørelse i overensstemmelse med artikel 13, stk. 2, finder anvendelse i 24 måneder, dvs. indtil den 26. september 2017. En forlængelse i en periode på højst 12 måneder inden for de specifikke rammer for den suspensionsordning, der er fastsat i den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 5, er ikke længere mulig. Varigheden af de virkninger, som den anfægtede afgørelse kan have for de flyttede personer, er ikke relevant med henblik på at fastlægge, om denne er midlertidig. Dette spørgsmål skal bedømmes under hensyntagen til den tidsmæssige virkning af den flytningsordning, der er fastsat i denne afgørelse, dvs. en periode på 24 måneder.

b) Domstolens bemærkninger

89 Artikel 78, stk. 3, TEUF gør det kun muligt at vedtage »midlertidige foranstaltninger«.

90 En retsakt kan kun anses for midlertidig i den almindelige betydning af dette ord, hvis den ikke har til formål at regulere et område permanent og kun finder anvendelse i en begrænset periode.

91 Når dette er sagt, forholder det sig således, at i modsætning til artikel 64, stk. 2, EF, hvoraf det fremgik, at perioden for anvendelse af de på grundlag af denne bestemmelse vedtagne foranstaltninger ikke kunne overstige seks måneder, fastsætter artikel 78, stk. 3, TEUF, der har afløst denne bestemmelse, ikke længere en sådan tidsmæssig begrænsning.

92 Det følger heraf, at selv om artikel 78, stk. 3, TEUF opstiller et krav om, at de heri omhandlede foranstaltninger skal være midlertidige, indrømmer bestemmelsen Rådet et skøn til konkret at fastsætte perioden for anvendelsen heraf i forhold til den konkrete sags omstændigheder og navnlig i lyset af de særlige kendetegn for den nødsituation, der begrunder disse foranstaltninger.

93 Det fremgår af den anfægtede afgørelses artikel 13, stk. 13, at afgørelsen finder anvendelse i perioden mellem den 25. september 2015 og den 26. september 2017, dvs. en periode på 24 måneder, på de personer, der ankommer til Grækenland og Italien i løbet af denne periode, samt på ansøgere om international beskyttelse, der er ankommet til disse medlemsstater fra den 24. marts 2015.

94 Hvad angår den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 5, foreskriver denne en mulighed for, at den i afgørelsens artikel 13, stk. 2, fastsatte periode på 24 måneder »under ekstraordinære omstændigheder« og efter meddelelse fra en medlemsstat, der skulle foretages senest den 26. december 2015, kunne forlænges i højst 12 måneder inden for rammerne af ordningen for midlertidig og delvis suspension af den forpligtelse til flytning af ansøgere om international beskyttelse, som påhvilede den pågældende medlemsstat. Bestemmelsen bekræfter således den midlertidige karakter af de forskellige foranstaltninger, der er indeholdt i den nævnte afgørelse. Da denne ordning desuden ikke længere har kunnet iværksættes efter den 26. december 2015, udløber den anfægtede afgørelse definitivt den 26. september 2017.

95 Det må derfor fastslås, at den anfægtede afgørelse finder anvendelse i en begrænset periode.

96 Endvidere overskred Rådet ikke åbenbart sin skønsbeføjelse, da det fastsatte varigheden af de i den anfægtede afgørelse indeholdte foranstaltninger, eftersom det i 22. betragtning hertil anførte, at »[e]n periode på 24 måneder er rimelig med henblik på at sikre, at foranstaltningerne i denne afgørelse virker og reelt hjælper Italien og Grækenland til at håndtere de omfattende migrationsstrømme til deres områder«.

97 Dette valg af en anvendelsesperiode på 24 måneder synes berettiget, henset til den omstændighed, at en flytning af et betragteligt antal personer – såsom den i den anfægtede afgørelse fastsatte – både er en ny og kompleks aktion, som kræver en vis forberedelses- og iværksættelsestid, navnlig med hensyn til koordinering mellem medlemsstaternes administrationer, inden den frembringer konkrete virkninger.

98 Den Slovakiske Republiks og Ungarns argument, hvorefter den anfægtede afgørelse ikke er af midlertidig karakter, eftersom den vil have virkninger på lang sigt, idet mange ansøgere om international beskyttelse efter deres flytning vil forblive på tilflytningsmedlemsstatens område langt længere end den anfægtede afgørelses anvendelsesperiode på 24 måneder, skal ligeledes forkastes.

99 Såfremt der skulle tages hensyn til varigheden af en flytningsforanstaltnings virkninger for de flyttede personer med henblik på at bedømme, om denne var midlertidig som omhandlet i artikel 78, stk. 3, TEUF, ville ingen foranstaltning til flytning af personer med et klart behov for international beskyttelse kunne vedtages i medfør af denne bestemmelse, idet sådanne virkninger på mere eller mindre lang sigt er forbundet med en sådan flytning.

100 Den Slovakiske Republiks og Ungarns argument, hvorefter varigheden af anvendelsen af den pågældende foranstaltning for at kunne anses for midlertidig som omhandlet i artikel 78, stk. 3, TEUF ikke må overstige den nødvendige minimumsvarighed for vedtagelse af en lovgivningsmæssig retsakt, der er vedtaget på grundlag af artikel 78, stk. 2, TEUF, kan ej heller tiltrædes.

101 Foruden den omstændighed, at en sådan fortolkning af artikel 78, stk. 2 og 3, TEUF ikke hviler på et ordlydsargument og ser bort fra komplementariteten mellem de foranstaltninger, der er omhandlet i henholdsvis stk. 2 og 3 i denne artikel, synes det nemlig meget svært, eller endog umuligt, på forhånd at fastsætte det absolut korteste tidsrum, hvor en lovgivningsmæssig retsakt kan vedtages på grundlag af artikel 78, stk. 2, TEUF, hvorfor dette kriterium synes uanvendeligt.

102 Dette understreges desuden af den omstændighed, at det i det foreliggende tilfælde forholder sig således, at selv om forslaget til forordning indeholdende en permanent flytningsordning blev fremsat den 9. september 2015, dvs. samme dag som Kommissionens oprindelige forslag, der efterfølgende blev til den anfægtede afgørelse, blev fremsat, er dette forslag på datoen for afsigelsen af nærværende dom endnu ikke blevet vedtaget.

103 Henset til det ovenstående skal det første led i Den Slovakiske Republiks femte anbringende og Ungarns andet anbringende forkastes som ugrundede.

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

a) Parternes argumenter

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

105 Den Slovakiske Republik har for det første gjort gældende, at tilstrømningen af tredjelandsstatsborgere til Grækenland og Italien med rimelighed kunne forudses på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse eller umiddelbart før vedtagelsen heraf og derfor ikke kan anses for »pludselig«.

106 I denne henseende bemærkes, at statistiske oplysninger for 2013 og 2014 og for de første måneder af 2015 viser, at antallet af tredjelandsstatsborgere, der rejste til Grækenland og Italien, var steget kontinuerligt, og at denne stigning var betydelig i slutningen af 2013 og starten af 2014. Hvad desuden angår Italien viser oplysningerne for 2015 snarere, at der skete et fald i antallet af migranter fra år til år.

107 For det andet har Den Slovakiske Republik gjort gældende, at der i det mindste for så vidt angår situationen i Grækenland ikke foreligger en årsagsforbindelse mellem nødsituationen og tilstrømningen af tredjelandsstatsborgere til denne medlemsstat, til trods for, at indførelsen af ordforbindelsen »i form af« til bestemmelse af den i artikel 78, stk. 3, TEUF omhandlede nødsituation opstiller et krav om en sådan forbindelse. Det er nemlig ubestridt, at asylsystemet i Den Hellenske Republik i lang tid har været præget af stor utilstrækkelighed, som ikke har nogen direkte årsagsforbindelse med det migrationsfænomen, der kendetegnede den periode, i løbet af hvilken den anfægtede afgørelse blev vedtaget.

108 For det tredje har Den Slovakiske Republik gjort gældende, at artikel 78, stk. 3, TEUF har til formål at løse eksisterende eller nært forestående nødsituationer, mens den anfægtede afgørelse, i det mindste delvist, regulerer hypotetiske, fremtidige situationer.

109 Den anfægtede afgørelses anvendelsesperiode på to eller endog tre år er nemlig for lang til, at det i løbet af hele denne periode kan bekræftes, at de vedtagne foranstaltninger vil afhjælpe den aktuelle eller nært forestående nødsituation, som Den Hellenske Republik og Den Italienske Republik står over for. Det er således muligt, at denne nødsituation vil forsvinde i disse medlemsstater i løbet af den nævnte periode. Den i den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 3, fastsatte ordning til flytning af 54 000 personer har desuden til formål at afhjælpe rent hypotetiske situationer i andre medlemsstater.

110 Republikken Polen har støttet dette synspunkt, idet den har gjort gældende, at artikel 78, stk. 3, TEUF vedrører en allerede eksisterende og aktuel krisesituation, som kræver, at der iværksættes omgående udbedrende 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 forudsiges.

111 Rådet og de medlemsstater, som støtter Rådet, har gjort gældende, at den hidtil usete nødsituation, der ligger til grund for den anfægtede afgørelse, og som understreges af de statistiske oplysninger, der er omhandlet i 13. og 26. betragtning til afgørelsen, både er kendetegnet ved og hovedsageligt forårsaget af en pludselig og massiv tilstrømning af tredjelandsstatsborgere, særligt i juli og august 2015.

112 Rådet har endvidere gjort gældende, at den omstændighed, at den anfægtede afgørelse indeholder en henvisning til fremtidige begivenheder eller situationer, ikke er uforenelig med artikel 78, stk. 3, TEUF.

b) Domstolens bemærkninger

113 Indledningsvis skal der foretages en efterprøvelse af Den Slovakiske Republiks argument, hvorefter tilstrømningen af tredjelandsstatsborgere til Grækenland og Italien i løbet af 2015 ikke kan anses for »pludselig« som omhandlet i artikel 78, stk. 3, TEUF, idet den fandt sted i forlængelse af en allerede betydelig tilstrømning konstateret i 2014 og derfor var forudsigelig.

114 I denne henseende må det fastslås, at en tilstrømning af tredjelandsstatsborgere, der er af et sådant omfang, at den ikke kunne forudses, kan anses for »pludselig« som omhandlet i artikel 78, stk. 3, TEUF, også selv om den finder sted i forbindelse med en migrationskrise af flere års varighed, såfremt den gør det umuligt for det fælles EU-asylsystem at fungere normalt.

115 Som anført af generaladvokaten i punkt 3 i forslaget til afgørelse, forholder det sig i det foreliggende tilfælde således, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget i forbindelse med den migrationskrise, der fremgår af tredje betragtning til afgørelsen, og som ramte EU i 2014 og 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 i medlemsstaterne, navnlig de medlemsstater, der var i frontlinjen, såsom Den Hellenske Republik og Den Italienske Republik, der stod over for en massetilstrømning af migranter, hvoraf hovedparten kom fra tredjelande som Syrien, Afghanistan, Irak og Eritrea.

116 Ifølge statistiske oplysninger fra agenturet Frontex, der blev knyttet som bilag til Storhertugdømmet Luxembourgs interventionsindlæg, blev der i hele EU i 2015 talt 1,83 mio. irregulære overskridelser af EU's ydre grænser mod 283 500 i 2014. Ifølge de statistiske oplysninger fra Eurostat var der desuden knap 1,3 mio. migranter, der ansøgte om international beskyttelse i EU i 2015, mod 627 000 det foregående år.

117 Det fremgår desuden specifikt af de statistiske oplysninger, der fremgår af 13. betragtning til den anfægtede afgørelse, og som hidrører fra agenturet Frontex, at Den Hellenske Republik og Den Italienske Republik i løbet af de første otte måneder i 2015, og navnlig i løbet af juli og august i dette år, stod over for en massiv tilstrømning af tredjelandsstatsborgere til deres område, navnlig af statsborgere med en nationalitet, der er omhandlet i afgørelsens artikel 3, stk. 2, hvorfor migrationspresset på det italienske og det græske asylsystem steg voldsomt i denne periode.

118 For så vidt angår Den Italienske Republik fremgår det således af disse oplysninger, at der i de første otte måneder af 2015 blev konstateret 116 000 irregulære overskridelser af denne medlemsstats ydre grænser. I løbet af juli og august 2015 rejste 34 691 migranter irregulært ind i Italien, hvilket svarer til en stigning på 20% i forhold til maj og juni 2015.

119 De statistiske oplysninger, der vedrører Den Hellenske Republik, og som fremgår af 13. betragtning til den anfægtede afgørelse, viser i endnu højere grad denne store stigning i tilstrømningen af migranter. I de første otte måneder i 2015 ankom over 211 000 irregulære migranter til Grækenland. Alene i juli og august i dette år konstaterede agenturet Frontex 137 000 irregulære grænseoverskridelser, hvilket svarer til en stigning på 250% i forhold til maj og juni 2015.

120 Det fremgår endvidere af 14. betragtning til den anfægtede afgørelse, at ifølge tal fra Eurostat og EASO søgte 39 183 personer om international beskyttelse i Italien mellem januar og juli 2015, sammenlignet med 30 755 i samme periode i 2014 (en stigning på 27%), og at en lignende stigning i antallet af ansøgninger blev konstateret i Grækenland med 7 475 ansøgere (en stigning på 30%).

121 Det fremgår desuden af 26. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Rådet på grundlag af det samlede antal tredjelandsstatsborgere, der er indrejst irregulært i Grækenland og Italien i juli og august 2015, nøjagtigt har fastsat det antal personer, der skal flyttes, og som har et klart behov for international beskyttelse, til i alt 120 000.

122 Det følger heraf, at Rådet på grundlag af statistiske oplysninger, der ikke er blevet bestridt af Den Slovakiske Republik, konstaterede en stor stigning i tilstrømningen af tredjelandsstatsborgere til Grækenland og Italien på kort tid, navnlig i juli og august 2015.

123 Det skal derfor fastslås, at på denne baggrund kunne Rådet uden herved at foretage et åbenbart urigtigt skøn anse en sådan stigning for »pludselig« som omhandlet i artikel 78, stk. 3, TEUF, selv om den fandt sted i forlængelse af en periode, hvor migranter allerede indrejste i stor skala.

124 I denne henseende bemærkes, at EU-institutionerne skal indrømmes et vidt skøn, når de vedtager foranstaltninger inden for områder, der for disse involverer valg af bl.a. politisk karakter og komplekse vurderinger (jf. 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).

125 Hvad for det andet angår Den Slovakiske Republiks argument vedrørende en streng fortolkning af præpositionsforbindelsen »i form af«, der skildrer den i artikel 78, stk. 3, TEUF omhandlede »nødsituation«, skal det bemærkes, at selv om et mindretal af sprogversionerne af artikel 78, stk. 3, TEUF ikke anvender udtrykket »i form af«, men udtrykket »forårsaget af«, skal disse to udtryk – i den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, og henset til bestemmelsens formål om at muliggøre en hurtig vedtagelse af midlertidige foranstaltninger, med hvilke det tilsigtes effektivt at reagere på en migrationsnødsituation – forstås på samme måde, nemlig at de opstiller et krav om, at der foreligger en tilstrækkeligt nær forbindelse mellem den omhandlede nødsituation og den pludselige tilstrømning af tredjelandsstatsborgere.

126 Det fremgår af 12., 13. og 26. betragtning til den anfægtede afgørelse og af de heri angivne statistiske data, at der er konstateret en tilstrækkeligt nær forbindelse mellem nødsituationen i Grækenland og Italien, dvs. det store asylpres på disse medlemsstaters asylordninger, og tilstrømningen af migranter i løbet af 2015, og navnlig i juli og august 2015.

127 Denne faktiske konstatering kan ikke drages i tvivl af den omstændighed, at der foreligger andre forhold, der ligeledes har kunnet føre til denne nødsituation, herunder disse ordningers strukturelle utilstrækkelighed med hensyn til manglende indkvarteringsmuligheder og manglende kapacitet til behandling af ansøgningerne.

128 Desuden var omfanget af den tilstrømning af migranter, som det græske og det italienske asylsystem stod over for i 2015, så stort, at det ville have givet vanskeligheder for ethvert asylsystem, herunder et system uden strukturelle svagheder.

129 For det tredje skal det af Republikken Polen støttede argument fra Den Slovakiske Republik forkastes, hvorefter den anfægtede afgørelse ikke gyldigt kunne vedtages på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF, for så vidt som den ikke havde til formål at løse en indtrådt eller nært forestående nødsituation, der berørte Den Hellenske Republik og Den Italienske Republik, men – i hvert fald delvist – hypotetiske og fremtidige situationer, dvs. situationer, med hensyn til hvilke det på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse ikke var muligt med tilstrækkelig sandsynlighed at fastslå, at de ville indtræde.

130 Det fremgår nemlig af 13. og 26. betragtning til den anfægtede afgørelse, at denne blev vedtaget som følge af en nødsituation, som Den Hellenske Republik og Den Italienske Republik stod over for i 2015, nærmere bestemt juli og august 2015, og som derfor rent faktisk var indtrådt inden datoen for vedtagelsen af afgørelsen, selv om det fremgår af 16. betragtning hertil, at Rådet ligeledes har taget hensyn til den omstændighed, at det var meget sandsynligt, at denne nødsituation ville fortsætte på grund af de ustabile forhold og konflikterne i umiddelbar nærhed af Italien og Grækenland.

131 Henset til den omstændighed, at det er uløseligt forbundet med migrationsstrømme, at disse kan udvikle sig hurtigt, navnlig derved, at de bevæger sig mod andre medlemsstater, indeholder den anfægtede afgørelse desuden forskellige mekanismer, særligt i afgørelsens artikel 1, stk. 2, artikel 4, stk. 2 og 3, samt artikel 11, stk. 2, med hvilke det tilsigtes at tilpasse afgørelsens indhold i tilfælde af en eventuel ændring i den oprindelige nødsituation, og navnlig hvis denne skulle opstå i andre medlemsstater.

132 Artikel 78, stk. 3, TEUF er ikke til hinder for, at midlertidige foranstaltninger, der er blevet vedtaget i henhold til denne bestemmelse, suppleres med sådanne tilpasningsordninger.

133 Rådet er nemlig ved den nævnte bestemmelse blevet indrømmet et vidt skøn med hensyn til valget af de foranstaltninger, der kan vedtages med henblik på hurtigt og effektivt at sætte ind over for en særlig nødsituation og den eventuelle udvikling, som denne kan blive genstand for.

134 Som anført af generaladvokaten i punkt 130 i forslaget til afgørelse, udelukker den omstændighed, at der sættes ind over for en nødsituation, ikke, at indsatsen kan udvikles og tilpasses, forudsat at den bevarer sin midlertidige karakter.

135 Det andet led i Den Slovakiske Republiks femte anbringende skal derfor forkastes.

D. Om de anbringender, der vedrører retmæssigheden af proceduren for vedtagelse af den anfægtede afgørelse og en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter

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

a) Parternes argumenter

136 Den Slovakiske Republik og Ungarn har gjort gældende, at eftersom den anfægtede afgørelse blev vedtaget med kvalificeret flertal, selv om det fremgik af Det Europæiske Råds konklusioner af 25. og 26. juni 2015, at denne skulle vedtages »ved konsensus« og »under hensyntagen til medlemsstaternes specifikke situation«, overtrådte Rådet artikel 68 TEUF og tilsidesatte væsentlige formforskrifter.

137 Den Slovakiske Republik og Ungarn er af den opfattelse, at Rådet skulle have iagttaget de af disse konklusioner følgende retningslinjer i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, herunder navnlig kravet om at fordele ansøgerne med et klart behov for international beskyttelse mellem medlemsstaterne ved en afgørelse, der er vedtaget med enstemmighed og i form af tildelinger, som medlemsstaterne frivilligt er gået med til.

138 Rådets iagttagelse af Det Europæiske Råds konklusioner var så meget desto vigtigere, som Rådet skulle have taget hensyn til den omstændighed, at flytningen af ansøgere om international beskyttelse er et politisk følsomt spørgsmål for flere medlemsstater, idet en sådan foranstaltning vil udgøre et betragteligt indgreb i det nuværende system, der følger af anvendelsen af Dublin III-forordningen.

139 Ungarn er særligt af den opfattelse, at eftersom Det Europæiske Råds konklusioner af 25. og 26. juni 2015 udtrykkeligt fastsatte, at Rådet kun skulle træffe en afgørelse med hensyn til flytningen af 40 000 ansøgere om international beskyttelse, kunne Rådet ikke træffe afgørelse om flytning af yderligere 120 000 ansøgere uden at være nået til principiel enighed herom med Det Europæiske Råd. Såvel Kommissionens fremlæggelse af et forslag til afgørelse indeholdende en sådan supplerende flytning som Rådets vedtagelse af dette forslag indebar derfor en tilsidesættelse af artikel 68 TEUF og af væsentlige formforskrifter.

140 Rådet har gjort gældende, at der ikke er noget modsætningsforhold mellem den anfægtede afgørelse og Det Europæiske Råds konklusioner af 25. og 26. juni 2015.

141 Denne institution har desuden gjort gældende, at selv om de konklusioner, hvorved Det Europæiske Råd fastlægger sine retningslinjer, er pålagt Unionen i medfør af artikel 15 TEU og derfor ikke er rent politiske, udgør de med hensyn til de øvrige institutioners handlinger hverken et retsgrundlag eller regler og principper, i henhold til hvilke der kan udøves en domstolsprøvelse af lovligheden af de øvrige EU-institutioners retsakter.

142 Kommissionen har gjort gældende, at eftersom Det Europæiske Råds konklusioner ikke er bindende, men alene har virkninger på det politiske plan, kan sådanne konklusioner fra et retligt perspektiv hverken betinge eller begrænse Kommissionens initiativret til at foreslå foranstaltninger på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF eller den beslutningsbeføjelse, som Rådet efter høring af Parlamentet råder over i medfør af denne bestemmelse.

b) Domstolens bemærkninger

143 Det fremgår af Det Europæiske Råds konklusioner af 25. og 26. juni 2015, at medlemsstaterne »ved konsensus« skulle blive enige om fordelingen »under hensyntagen til medlemsstaternes specifikke situation«. På dette punkt vedrører de nævnte konklusioner udtrykkeligt en »midlertidig og ekstraordinær flytning af 40 000 personer, der har et klart behov for international beskyttelse, fra [Italien og Grækenland] til andre medlemsstater« gennem en »hurtig vedtagelse i Rådet af en afgørelse i den henseende«.

144 Denne ordning til flytning af 40 000 personer var imidlertid genstand for afgørelse 2015/1523, der blev vedtaget ved konsensus den 14. september 2015. Desuden er de nævnte konklusioner på dette punkt til fulde blevet gennemført ved afgørelsen.

145 Hvad angår den virkning af »politisk« art, som Det Europæiske Råds konklusioner af 25. og 26. juni 2015 hævdes at have haft på såvel Kommissionens lovgivningsmæssige initiativret som de i artikel 78, stk. 3, TEUF fastsatte afstemningsregler i Rådet, skal det bemærkes, at en virkning af en sådan art, selv hvis den måtte anses for godtgjort, og den kan lægges Det Europæiske Råd til last, ikke kan udgøre en grund til, at Domstolen annullerer den anfægtede afgørelse.

146 Den lovgivningsmæssige initiativret, der er indrømmet Kommissionen ved artikel 17, stk. 2, TEU og artikel 289 TEUF, og som bygger på det i artikel 13, stk. 2, TEU fastsatte princip om tildeling af beføjelser og mere generelt på princippet om den institutionelle ligevægt, der er karakteristisk for Unionens institutionelle opbygning, indebærer nemlig for det første, at det tilkommer Kommissionen at beslutte, om den skal fremlægge et forslag til en lovgivningsmæssig retsakt. I denne sammenhæng tilkommer det ligeledes Kommissionen – der i overensstemmelse med artikel 17, stk. 1, TEU skal fremme Unionens almene interesser og tage passende initiativer med henblik herpå – at fastlægge genstanden for, formålet med og indholdet af forslaget (jf. i denne retning dom af 14.4.2015, Rådet mod Kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, præmis 64 og 70).

147 Disse principper finder ligeledes anvendelse på Kommissionens initiativret i forbindelse med vedtagelsen af ikke-lovgivningsmæssige retsakter, såsom den anfægtede afgørelse, på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF. I denne henseende bemærkes, således som generaladvokaten har anført i punkt 145 i forslaget til afgørelse, at artikel 78, stk. 3, TEUF ikke underlægger Kommissionens initiativret en betingelse om, at der forinden foreligger retningslinjer fastlagt af Det Europæiske Råd i henhold til artikel 68 TEUF.

148 For det andet gør artikel 78, stk. 3, TEUF det muligt for Rådet at vedtage foranstaltninger med kvalificeret flertal, således som Rådet gjorde ved vedtagelsen af den anfægtede afgørelse. Princippet om institutionel ligevægt indebærer et forbud mod, at Det Europæiske Råd ændrer denne afstemningsregel ved at pålægge Rådet en regel om afstemning med enstemmighed gennem konklusioner, der er truffet i overensstemmelse med artikel 68 TEUF.

149 Som Domstolen allerede har fastslået, forholder det sig nemlig således, at for så vidt som det er traktaterne, der regulerer spørgsmålet om, hvorledes EU-institutionerne træffer afgørelse, og 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 (dom af 10.9.2015, Parlamentet mod Rådet, C-363/14, EU:C:2015:579, præmis 43).

150 Det følger heraf, at Den Slovakiske Republiks første anbringende og Ungarns syvende anbringende skal forkastes som ugrundede.

2. Om det tredje led i Den Slovakiske Republiks tredje anbringende og det første led i Den Slovakiske Republiks fjerde anbringende samt Ungarns femte anbringende vedrørende en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, for så vidt som Rådet ikke har iagttaget den i artikel 78, stk. 3, TEUF fastsatte forpligtelse til høring af Parlamentet

a) Parternes argumenter

151 Den Slovakiske Republik og Ungarn har gjort gældende, at for så vidt som 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 ligeledes tilsidesatte artikel 10, stk. 1 og 2, TEU, artikel 13, stk. 2, TEU og principperne om repræsentativt demokrati, institutionel ligevægt og god forvaltningsskik.

152 De væsentligste ændringer til Kommissionens oprindelige forslag vedrører den omstændighed, at Ungarn i den anfægtede afgørelse ikke længere er opregnet blandt de medlemsstater, hvorfra flytning skal ske, som det ellers er tilfældet for Den Hellenske Republik og Den Italienske Republik, men blandt tilflytningsmedlemsstaterne, hvilket bl.a. førte til, at bilag III til Kommissionens oprindelige forslag vedrørende tildelinger i tilknytning til flytning fra Ungarn blev fjernet, og at sidstnævnte medlemsstat blev opført i bilag I og II til den anfægtede afgørelse.

153 Den Slovakiske Republik har henvist til andre ændringer i den anfægtede afgørelse i forhold til Kommissionens oprindelige forslag, herunder den omstændighed, at den nævnte afgørelse ikke indeholder en udtømmende liste over de medlemsstater, der er omfattet af den ved afgørelsen indførte flytningsordning, men i sin artikel 4, stk. 3, fastsætter, at andre medlemsstater kan være omfattet heraf, såfremt de opfylder de i denne bestemmelse fastsatte betingelser.

154 Sagsøgerne har foreholdt Rådet, at det ikke foretog en ny høring af Parlamentet efter at have foretaget disse ændringer til 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 til Kommissionens forslag.

155 Selv om EU-formandskabet regelmæssigt underrettede Parlamentet, navnlig Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender, om udviklingen i sagen for Rådet, kan denne underretning ikke erstatte en formel beslutning, som Parlamentet vedtager på et plenarmøde.

156 Ungarn har i denne henseende henvist til to skrivelser fra formanden for Parlamentets retsudvalg til Parlamentets formand, hvoraf det fremgår, at dette udvalg var nået til den konklusion, at Rådet i væsentlig grad havde ændret Kommissionens oprindelige forslag ved at fjerne Ungarn fra gruppen af medlemsstater, hvorfra flytning skal ske, og at der derfor skulle foretages en ny høring af Parlamentet.

157 Rådet har principalt gjort gældende, at det, henset til sagens hastende karakter, havde foretaget en tilstrækkelig høring af Parlamentet, der gjorde det muligt for denne institution i god tid at få kendskab til indholdet af den anfægtede afgørelses endelige tekst og til at udtale sig herom. Under alle omstændigheder afviger den anfægtede afgørelses endelige tekst, som endeligt vedtaget og set i dens hele, ikke væsentligt fra den tekst, som Parlamentet var blevet hørt om den 14. september 2015.

b) Domstolens bemærkninger

158 Indledningsvis bemærkes, at Rådet har gjort gældende, at de skrivelser fra formanden for Parlamentets retsudvalg, som Ungarn har fremlagt som bilag til sin replik, og som er nævnt i nærværende doms præmis 156, udgør beviser, der ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom de er opnået på uregelmæssig vis. Rådet har derfor anmodet Domstolen om at udelade dem fra akterne i nærværende sager som beskyttelsesforanstaltning. Rådet har ligesom Ungarn anmodet Domstolen om at anordne en bevisoptagelse, der består i at opfordre Parlamentet til at bekræfte ægtheden af disse skrivelser og til i givet fald at præcisere deres retlige status samt til at meddele Domstolen sin eventuelle billigelse til, at Ungarn anvender disse som beviser.

159 I denne henseende finder Domstolen, at eftersom den er blevet tilstrækkeligt oplyst om de faktiske omstændigheder vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt Rådet i det foreliggende tilfælde har iagttaget sin forpligtelse til høring af Parlamentet, således som denne er fastsat i artikel 78, stk. 3, TEUF, er den i stand til at påkende dette retlige spørgsmål, uden at det er nødvendigt at pålægge Parlamentet den bevisoptagelse, der er blevet anmodet om.

160 Hvad angår sagernes realitet skal det bemærkes, at den forskriftsmæssige høring af Parlamentet i de i traktaten fastsatte tilfælde er en væsentlig formforskrift, hvis tilsidesættelse fører til den berørte retsakts ugyldighed. Parlamentets effektive deltagelse i beslutningsproceduren efter de i traktaten fastlagte fremgangsmåder udgør således et væsentligt element i den institutionelle ligevægt, som tilstræbes med traktaten. Denne kompetence er udtryk for et grundlæggende demokratisk princip, hvorefter borgerne deltager i udøvelsen af magten gennem en repræsentativ forsamling (jf. i denne retning bl.a. dom af 11.11.1997, Eurotunnel m.fl., C-408/95, EU:C:1997:532, præmis 45, og af 7.3.2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, præmis 24 og 25).

161 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at kravet om, at Parlamentet som led i beslutningsprocessen 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 fra det forslag, som Parlamentet allerede er blevet hørt om, bortset fra, når ændringerne i det væsentlige svarer til den opfattelse, som Parlamentet selv har givet udtryk for (jf. i denne retning bl.a. dom af 11.11.1997, Eurotunnel m.fl., C-408/95, EU:C:1997:532, præmis 46, og af 7.3.2017, RPO, C-390/15, EU:C:2017:174, præmis 26).

162 De ændringer, der vedrører selve kernen i den indførte ordning, eller som har betydning for den påtænkte ordning som helhed, udgør væsentlige ændringer, der kræver en ny høring af Parlamentet (jf. i denne retning dom af 1.6.1994, Parlamentet mod Rådet, C-388/92, EU:C:1994:213, præmis 13 og 18).

163 I denne henseende bemærkes, at selv om Rådet – som følge af, at Ungarn afslog at være medlemsstat, hvorfra flytning skal ske, således som fastsat i Kommissionens oprindelige forslag – indførte de forskellige ændringer til dette forslag med hensyn til denne medlemsstats status, forholder det sig ikke desto mindre således, at henset særligt til den omstændighed, at artikel 78, stk. 3, TEUF omhandler vedtagelsen af midlertidige foranstaltninger til fordel for en eller flere medlemsstater, der står over for en nødsituation i denne bestemmelses forstand, udgør fastlæggelsen af de medlemsstater, som skal være omfattet af de nævnte midlertidige foranstaltninger, et væsentligt forhold i enhver foranstaltning, der vedtages på grundlag af den nævnte bestemmelse.

164 Det skal derfor fastslås, at den anfægtede afgørelses ordlyd som endeligt vedtaget, når den ses i det hele, efter sit indhold adskiller sig fra ordlyden af Kommissionens oprindelige forslag.

165 Det skal imidlertid bemærkes, at formandskabet for Rådet den 16. september 2015 fastslog følgende i et ekstraordinært plenarmøde i Parlamentet:

»Henset til situationens hastende karakter og som annonceret i skrivelsen om høring af Parlamentet benytter jeg lejligheden til at meddele Dem, at der vil ske en væsentlig ændring i forhold til [Kommissionens] oprindelige forslag.

Ungarn anser ikke sig selv for en medlemsstat i frontlinjen og har meddelt os, at den ikke ønsker at være medlemsstat, hvorfra flytning skal ske.

Parlamentet kan tage hensyn til dette forhold i sin udtalelse.«

166 Parlamentet må derfor i sin lovgivningsmæssige beslutning af 17. september 2015, hvorved det udtrykte sin støtte til Kommissionens oprindelige forslag, nødvendigvis have taget hensyn til denne grundlæggende ændring i Ungarns status, som Rådet skulle tage i betragtning.

167 Endvidere bemærkes, at selv om Rådet efter Parlamentets vedtagelse af den nævnte lovgivningsmæssige beslutning foretog andre ændringer til Kommissionens oprindelige forslag, har disse ændringer ikke haft betydning for selve substansen af dette forslag.

168 Desuden har formandskabet for Rådet i forbindelse med de i høringsskrivelsen annoncerede uformelle møder til fulde underrettet Parlamentet om disse ændringer.

169 Den i artikel 78, stk. 3, TEUF fastsatte forpligtelse til høring af Parlamentet er derfor blevet iagttaget.

170 Henset til det ovenstående skal det tredje led i Den Slovakiske Republiks tredje anbringende og det første led i Den Slovakiske Republiks fjerde anbringende samt Ungarns femte anbringende forkastes som ugrundede.

3. Om det andet led i Den Slovakiske Republiks fjerde anbringende og Ungarns tredje anbringende vedrørende en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, for så vidt som Rådet i strid med artikel 293, stk. 1, TEUF ikke har truffet afgørelse med enstemmighed

a) Parternes argumenter

171 Den Slovakiske Republik og Ungarn har gjort gældende, 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 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 herved ligeledes tilsidesatte artikel 13, stk. 2, TEU og principperne om institutionel ligevægt og god forvaltningsskik.

172 Det krav om enstemmighed, der er fastsat i artikel 293, stk. 1, TEUF, finder anvendelse på enhver ændring i 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 i dets forslag i forbindelse med Rådets drøftelser.

173 Sagsøgerne har endvidere anført, at der ikke er holdepunkter for at antage, at Kommissionen under proceduren for vedtagelse af den anfægtede afgørelse skulle have trukket sit forslag tilbage og fremsat et nyt forslag affattet i de samme vendinger som vendingerne i den tekst, der i sidste ende blev

vedtaget. 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.

174 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. I denne henseende adskiller det foreliggende tilfælde sig fra det, der var omhandlet i den sag, som gav anledning til dom af 5. oktober 1994, Tyskland mod Rådet (C-280/93, EU:C:1994:367).

175 Heroverfor har Rådet anført, at Kommissionen, der var repræsenteret ved sin førstenæstformand og den kompetente kommissær på asyl- og indvandringsområdet, den 22. september 2015 i forbindelse med det møde i Rådet, hvor den anfægtede afgørelse blev vedtaget, accepterede samtlige Rådets ændringer til dens oprindelige forslag. Selv hvis det antages, at denne accept var implicit, svarer den til, at Kommissionen ændrede sit forslag.

176 Tilsvarende har Kommissionen gjort gældende, at den ændrede sit forslag i overensstemmelse med de ændringer, som de kompetente kommissærer vedtog i dens navn med henblik på at fremme vedtagelsen heraf.

b) Domstolens bemærkninger

177 Med artikel 293 TEUF tillægges Kommissionens lovgivningsmæssig initiativret – i det foreliggende tilfælde den ret, der er indrømmet ved artikel 78, stk. 3, TEUF inden for rammerne af en ikke-lovgivningsmæssig procedure – en dobbeltgaranti. For det første bestemmer artikel 293, stk. 1, TEUF, at bortset fra i de tilfælde, som er omhandlet i de TEUF-bestemmelser, der er nævnt i denne bestemmelse, og som er irrelevante i de foreliggende sager, kan Rådet, når det i medfør af traktaterne træffer afgørelse på forslag af Kommissionen, kun ændre dette forslag med enstemmighed. For det andet fremgår det af artikel 293, stk. 2, TEUF, at så 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 (jf. i denne retning dom af 14.4.2015, Rådet mod Kommissionen, C-409/13, EU:C:2015:217, præmis 71-73).

178 Det følger heraf, at såfremt Kommissionen i overensstemmelse med artikel 293, stk. 2, TEUF ændrer sit forslag under proceduren for vedtagelse af en EU-retsakt, er Rådet ikke underlagt det i artikel 293, stk. 1, TEUF fastsatte krav om enstemmighed.

179 Hvad angår artikel 293, stk. 2, TEUF har Domstolen allerede fastslået, at de ændrede forslag, som Kommissionen vedtager, ikke nødvendigvis skal have skriftlig form, for så vidt som de er en del af processen til vedtagelse af EU-retsakter, der er karakteriseret ved en vis smidighed, som er nødvendig for at forene institutionernes synspunkter (jf. i denne retning dom af 5.10.1994, Tyskland mod Rådet, C-280/93, EU:C:1994:367, præmis 36).

180 Sådanne betragtninger om smidighed bør så meget desto mere gælde i forbindelse med proceduren for vedtagelse af en retsakt på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF, for så vidt som denne bestemmelse har til formål at gøre det muligt hurtigt at træffe midlertidige foranstaltninger med henblik på med kort varsel og effektivt at afhjælpe »en nødsituation« i denne bestemmelses forstand.

181 Det følger heraf, at det inden for de særlige rammer, der er gældende for artikel 78, stk. 3, TEUF, kan antages, at Kommissionen har udøvet sin i artikel 293, stk. 2, TEUF omhandlede ændringsbeføjelse, når det klart fremgår af denne institutions deltagelse i processen til vedtagelse af den pågældende retsakt, at det ændrede forslag er blevet godkendt af Kommissionen. En sådan fortolkning opfylder det med artikel 293, stk. 2, TEUF forfulgte formål, der består i at beskytte Kommissionens initiativret.

182 I det foreliggende tilfælde er Kommissionen af den opfattelse, at den initiativret, som den er indrømmet ved artikel 78, stk. 3, TEUF, ikke er blevet tilsidesat.

183 I denne henseende har den nævnte institution gjort gældende, at den ændrede sit oprindelige forslag, idet den godkendte de ændringer til denne tekst, der blev foretaget i forbindelse med de forskellige møder i Rådet.

184 Kommissionen har i denne sammenhæng anført, at den under de nævnte møder var repræsenteret ved to af sine medlemmer – nemlig sin første næstformand og kommissæren på bl.a. indvandringsområdet – som i overensstemmelse med artikel 13 i Kommissionens forretningsorden var blevet behørigt bemyndiget af kommissærkollegiet til at godkende ændringerne til dens oprindelige forslag under hensyntagen til det hovedmål, som kommissærkollegiet fastsatte under sit møde den 16. september 2015, nemlig Rådets vedtagelse af en bindende afgørelse, der skulle finde anvendelse uden ophold, om flytning af 120 000 personer med et klart behov for international beskyttelse.

185 I denne henseende følger det af artikel 13 i Kommissionens forretningsorden, fortolket i lyset af formålet med artikel 293, stk. 2, TEUF, med hvilken det tilsigtes at beskytte Kommissionens initiativret, at kommissærkollegiet kan bemyndige visse af sine medlemmer til i løbet af proceduren at foretage ændringen til Kommissionens forslag inden for de grænser, som det forinden har fastlagt.

186 Selv om Den Slovakiske Republik og Ungarn har bestridt den omstændighed, at de to pågældende kommissionsmedlemmer i overensstemmelse med artikel 13 i Kommissionens forretningsorden var blevet behørigt bemyndiget af kommissærkollegiet til at godkende ændringerne til Kommissionens forslag, må det fastslås, at disse medlemsstater ikke har fremlagt noget bevis, der kan rejse tvivl om rigtigheden af Kommissionens udtalelser eller af de beviser, som denne har tilføjet sagsakterne.

187 Henset til disse forhold må det fastslås, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde har udøvet sin i artikel 293, stk. 2, TEUF omhandlede ændringsbeføjelse, for så vidt som det klart fremgår af denne institutions deltagelse i processen til vedtagelse af den anfægtede afgørelse, at den godkendte det ændrede forslag gennem to af sine medlemmer, der var blevet bemyndiget af kommissærkollegiet til at vedtage de pågældende ændringer.

188 Rådet skulle derfor ikke iagttage det i artikel 293, stk. 1, TEUF fastsatte krav om enstemmighed.

189 Henset til det ovenstående skal det andet led i Den Slovakiske Republiks fjerde anbringende og Ungarns tredje anbringende forkastes som ugrundede.

4. Om det første og det andet led i Den Slovakiske Republiks tredje anbringende og 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, og for så vidt som Rådet tilsidesatte kravet om, at forhandlingerne og afstemningerne i Rådet skal være offentlige

a) Parternes argumenter

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

191 Endvidere har Den Slovakiske Republik subsidiært gjort gældende, at såfremt Domstolen måtte fastslå, at den anfægtede afgørelse skulle have været vedtaget i henhold til en lovgivningsprocedure, tilsidesatte Rådet en væsentlig formforskrift, eftersom det vedtog den nævnte afgørelse for lukkede døre i

overensstemmelse med den regel, der finder anvendelse ved udøvelsen af Rådets ikke-lovgivningsmæssige aktiviteter, skønt 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.

192 Rådet har gjort gældende, at eftersom den anfægtede afgørelse er en ikke-lovgivningsmæssig retsakt, er den ikke omfattet af de betingelser, der er knyttet til vedtagelsen af en lovgivningsmæssig retsakt.

b) Domstolens bemærkninger

193 For så vidt som den anfægtede afgørelse, således som det fremgår af nærværende doms præmis 67, skal anses for en ikke-lovgivningsmæssig retsakt, følger det heraf, at vedtagelsen af denne retsakt inden for rammerne af en ikke-lovgivningsmæssig procedure hverken var underlagt det i protokol nr. 1 og protokol nr. 2 fastsatte krav om de nationale parlamenters deltagelse eller kravet om offentlige forhandlinger og afstemninger i Rådet, hvilke krav kun gælder i forbindelse med vedtagelsen af udkast til lovgivningsmæssige retsakter.

194 Det følger heraf, at det første og det andet led i Den Slovakiske Republiks tredje anbringende og Ungarns fjerde anbringende skal forkastes som ugrundede.

5. 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 anvendelse af sprog

a) Parternes argumenter

195 Ungarn har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er behæftet med en væsentlig procedurefejl, idet Rådet ikke iagttog EU-retten vedrørende anvendelse af sprog.

196 Nærmere bestemt tilsidesatte Rådet artikel 14, stk. 1, i sin forretningsorden, idet de tekster, der gengav de successive ændringer til Kommissionens oprindelige forslag, herunder i sidste ende teksten til den anfægtede afgørelse som vedtaget af Rådet, udelukkende blev fremsendt til medlemsstaterne på engelsk.

197 Den Slovakiske Republik har i sin replik fremsat et tilsvarende anbringende – som den kvalificerer som et anbringende, der angår en ufravigelig procesforudsætning – vedrørende en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, idet Rådet i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse ikke iagttog sprogordningen, og navnlig artikel 14, stk. 1, i Rådets forretningsorden.

198 Rådet har gjort gældende, at dets forhandlinger fandt sted i fuld overensstemmelse med EU-retten vedrørende anvendelse af sprog og særligt med den forenklede sprogordning, der finder anvendelse på ændringer i overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, i Rådets forretningsorden.

b) Domstolens bemærkninger

199 Uden at det er nødvendigt at udtale sig om, hvorvidt det af Den Slovakiske Republik fremsatte anbringende vedrørende en tilsidesættelse af EU-retten om anvendelse af sprog kan antages til realitetsbehandling, skal det indledningsvis bemærkes, at dette anbringende er sammenfaldende med Ungarns sjette anbringende, som skal vurderes med hensyn til realiteten.

200 Det nævnte sjette anbringende fra Ungarn vedrører en tilsidesættelse af 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 ordning på det sproglige område«, og navnlig denne forretningsordens artikel 14, stk. 1, der fastsætter, at medmindre andet vedtages enstemmigt af Rådet på grund af sagens hastende karakter, kan denne institution 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. Det fremgår af forretningsordenens artikel 14, stk. 2, at ethvert medlem af Rådet kan modsætte sig forhandling, såfremt teksten til eventuelle ændringsforslag ikke er udfærdiget på de sprog, der er angivet i medfør af denne artikels stk. 1.

201 Rådet har gjort gældende, at den nævnte artikel skal forstås og i praksis anvendes af denne institution således, at mens denne artikels stk. 1 kræver, at de udkast, der udgør »grundlaget« for Rådets forhandlinger, i det foreliggende tilfælde Kommissionens oprindelige forslag, i princippet skal udfærdiges på alle Unionens officielle sprog, fastsætter den nævnte artikels stk. 2 en forenklet ordning for ændringer, der ikke nødvendigvis skal være tilgængelige på alle Unionens officielle sprog. Det er udelukkende i tilfælde af, at en medlemsstat modsætter sig forhandling, at den sprogversion, som denne medlemsstat har angivet, også skal fremlægges for Rådet, før det kan fortsætte sine forhandlinger.

202 I samme retning fremgår det nærmere bestemt af Rådets kommentar til sin forretningsorden, at denne ordens artikel 14, stk. 2, mere specifikt gør det muligt for ethvert medlem af Rådet at modsætte sig forhandling, såfremt teksten til eventuelle ændringsforslag ikke er udfærdiget på alle Unionens officielle sprog.

203 Selv om Unionen, således som Domstolen allerede har fastslået, bestræber sig på at bevare flersprogetheden, hvis betydning er anført i artikel 3, stk. 3, fjerde afsnit, TEU (jf. i denne retning dom af 5.5.2015, Spanien mod Rådet, C-147/13, EU:C:2015:299, præmis 42), skal Rådets fortolkning af sin forretningsorden anvendes. Rådet har nemlig en balanceret og fleksibel tilgang, der fremmer effektiviteten og hurtigheden af dets arbejde, som er særligt vigtige i sammenhæng med den særlige nødsituation, som kendetegner proceduren for vedtagelse af de midlertidige foranstaltninger, der træffes på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF.

204 Det er ubestridt, at Kommissionens oprindelige forslag i det foreliggende tilfælde blev stillet til rådighed for samtlige medlemsstaters delegationer på alle Unionens officielle sprog. Desuden har Ungarn heller ikke bestridt den omstændighed, at ingen medlemsstat modsatte sig forhandlinger på grundlag af de tekster, der gengav de vedtagne ændringer, og som var affattet på engelsk, og at samtlige ændringer endvidere var blevet læst af Rådets formand og gengivet ved simultantolkning på alle Unionens officielle sprog.

205 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal Den Slovakiske Republiks anbringende og Ungarns sjette anbringende om tilsidesættelse af EU-sprogordningen forkastes som ugrundede.

E. Om realitetsanbringenderne

1. Om Den Slovakiske Republiks sjette anbringende samt Ungarns niende og tiende anbringende vedrørende en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

a) Indledende bemærkninger

206 Indledningsvis skal det bemærkes, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at proportionalitetsprincippet kræver, 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 (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).

207 Hvad angår domstolsprøvelsen af, om dette princip er iagttaget, skal det ligeledes bemærkes, således som det allerede er blevet anført i nærværende doms præmis 124, at EU-institutionerne skal indrømmes et vidt skøn, når de vedtager foranstaltninger inden for områder, der for dem involverer valg af bl.a. politisk karakter og komplekse vurderinger. Heraf følger, at kun såfremt en foranstaltning på et af disse områder åbenbart ikke står i forhold til det mål, som disse institutioner forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. i denne retning bl.a. dom af 4.5.2016, Polen mod Parlamentet og Rådet, C-358/14, EU:C:2016:323, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).

208 De i denne praksis fra Domstolen omhandlede principper finder til fulde anvendelse på de foranstaltninger, som vedtages på området for Unionens fælles asylpolitik, og navnlig på de midlertidige foranstaltninger, der vedtages på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF, såsom de i den anfægtede afgørelse fastsatte foranstaltninger, som involverer valg af hovedsageligt politisk karakter og komplekse vurderinger, der desuden skal foretages med kort varsel med henblik på hurtigt og konkret at imødegå »en nødsituation« i denne bestemmelses forstand.

b) Om Den Slovakiske Republiks sjette anbringende, for så vidt som det vedrører den omstændighed, at den anfægtede afgørelse ikke er egnet til at opfylde det hermed forfulgte mål

1) Parternes argumenter

209 Den Slovakiske Republik har, støttet af Republikken Polen, gjort gældende, at den anfægtede afgørelse ikke er egnet til at opfylde det hermed forfulgte mål, og at afgørelsen derfor er i strid med proportionalitetsprincippet som fastsat i artikel 5, stk. 4, TEU samt artikel 1 og 5 i protokol nr. 2.

210 Den anfægtede afgørelse er ikke egnet til at opfylde dette mål, for så vidt som den heri fastsatte flytningsordning ikke kan afhjælpe de strukturelle mangler ved det græske og det italienske asylsystem. Disse mangler, som er knyttet til en manglende kapacitet til indkvartering og behandling af ansøgninger om international beskyttelse, skal løses, inden denne flytning faktisk kan iværksættes. Det lave antal af flytninger, der er foranstaltet hidtil, beviser i øvrigt, at den flytningsordning, som er fastsat i den anfægtede afgørelse, siden vedtagelsen heraf har været uegnet til at opfylde det tilsigtede mål.

211 Rådet og de medlemsstater, der har støttet det, har gjort gældende, at selv om det græske og det italienske asylsystem har strukturelle mangler, er den flytningsordning, som er fastsat i den anfægtede afgørelse, egnet til at opfylde det hermed forfulgte mål, idet den letter det uholdbare pres mod Den Hellenske Republiks og Den Italienske Republiks asylsystemer som følge af den hidtil usete tilstrømning af migranter på deres respektive områder i løbet af 2015, hvilket pres i øvrigt ville have

været uholdbart for enhver medlemsstat, herunder dem, hvis asylsystem ikke frembyder strukturelle svagheder. Denne flytningsordning udgør desuden en del af en bred vifte af økonomiske og operationelle foranstaltninger, med hvilke det tilsigtes at yde bistand til Den Hellenske Republiks og Den Italienske Republiks asylsystemer. Endvidere indebærer den anfægtede afgørelse forpligtelser for disse to medlemsstater, der har til formål at forbedre deres respektive asylsystemers effektivitet.

2) Domstolens bemærkninger

212 Formålet med den i den anfægtede afgørelse fastsatte flytningsordning, i lyset af hvilket denne ordnings forholdsmæssighed skal efterprøves, er – således som det fremgår af afgørelsens artikel 1, stk. 1, sammenholdt med 26. betragtning til afgørelsen – at hjælpe Den Hellenske Republik og Den Italienske Republik med at stå imod en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere, der har et klart behov for international beskyttelse, til disse medlemsstaters respektive områder ved at lette det store pres på disse to medlemsstaters asylsystemer.

213 Det kan ikke lægges til grund, at den i den anfægtede afgørelse fastsatte ordning til flytning af et betragteligt antal ansøgere, der har et klart behov for international beskyttelse, er en foranstaltning, som åbenbart er uegnet til at bidrage til at opfylde dette formål.

214 Det synes lige så svært at bestride, at ethvert asylsystem, selv ét, der ikke har strukturelle svagheder med hensyn til indkvartering og kapacitet til behandling af ansøgninger om international beskyttelse, ville være blevet voldsomt ramt af den hidtil usete tilstrømning af migranter, som fandt sted i Grækenland og Italien i løbet af 2015.

215 Desuden udgør den i den anfægtede afgørelse fastsatte flytningsordning en del af en række foranstaltninger, med hvilke det tilsigtes at lette byrden på disse to medlemsstater, og hvoraf en del netop har til formål at forbedre de nævnte medlemsstaters respektive asylsystemers funktionsmåde, således at spørgsmålet om, hvorvidt denne ordning er egnet til at opfylde de hermed forfulgte formål, ikke kan bedømmes isoleret set, men skal ses i lyset af samtlige de foranstaltninger, som ordningen udgør en del af.

216 Den anfægtede afgørelse fastsætter således i sin artikel 8 supplerende foranstaltninger, der skal træffes af Den Hellenske Republik og Den Italienske Republik, navnlig med hensyn til at øge asylsystemernes kapacitet, kvalitet og effektivitet, og som lægger sig til de foranstaltninger, der allerede er pålagt i henhold til artikel 8 i afgørelse 2015/1523, og med hvilke det i henhold til 18. betragtning til den anfægtede afgørelse tilsigtes at forpligte disse medlemsstater 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«.

217 Endvidere fastsætter den anfægtede afgørelses artikel 7, at der skal ydes operationel støtte til de nævnte medlemsstater, og afgørelsens artikel 10, at disse skal ydes finansiel støtte for hver flyttet person.

218 Den i den anfægtede afgørelse fastsatte flytningsordning lægger sig i øvrigt til andre foranstaltninger, der har til formål at lette det italienske og det græske asylsystem, som er blevet ramt voldsomt af de store successive tilstrømninger, der er blevet konstateret siden 2014. Dette gælder således EU-ordningen for genbosætning af 22 504 personer med behov for international beskyttelse, som medlemsstaterne og de stater, der er knyttet til det system, som følger af anvendelsen af Dublin III-forordningen, indgik aftale om den 20. juli 2015, afgørelse 2015/1523 om flytning af 40 000 personer, der har et klart behov for international beskyttelse, og oprettelsen af hotspots i Italien og Grækenland, hvor samtlige EU-agenturer og -kontorer, som er kompetente på asylområdet, og eksperter fra medlemsstaterne konkret arbejder med de nationale og lokale myndigheder med henblik

på at hjælpe de pågældende medlemsstater med at opfylde de forpligtelser, som disse har i henhold til EU-retten over for sådanne personer for så vidt angår kontrol, identifikation samt optagelse af forklaring og digitale fingeraftryk.

219 Således som det fremgår af 15. betragtning til den anfægtede afgørelse, har Den Hellenske Republik og Den Italienske Republik desuden modtaget væsentlig operationel støtte og finansiel hjælp fra Unionen inden for rammerne af migrations- og asylpolitikken.

220 Endelig kan det ikke efterfølgende udledes af det lave antal flytninger, som er blevet foranstaltet hidtil i henhold til den anfægtede afgørelse, at afgørelsen allerede fra start var uegnet til at opfylde det forfulgte mål, således som Den Slovakiske Republik har gjort gældende, ligesom Ungarn har gjort det i forbindelse med sit niende anbringende.

221 Det fremgår nemlig af Domstolens faste praksis, at gyldigheden af en EU-retsakt ikke kan afhænge af retrospektive vurderinger af dens grad af effektivitet. 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 (jf. bl.a. dom af 12.7.2001, Jippes m.fl., C-189/01, EU:C:2001:420, præmis 84, og af 9.6.2014, Pesce m.fl., C-78/16 og C-79/16, EU:C:2016:428, præmis 50).

222 Således som det bl.a. fremgår af 13., 14. og 26. betragtning til den anfægtede afgørelse, foretog Rådet, da det vedtog ordningen med flytning af et betragteligt antal ansøgere om international beskyttelse, i det foreliggende tilfælde en prospektiv analyse af virkningerne af denne foranstaltning på den pågældende nødsituation på grundlag af en udførlig gennemgang af de statistiske oplysninger, som på det tidspunkt var tilgængelige. Henset til disse oplysninger synes denne analyse ikke at være åbenbart fejlbehæftet.

223 Det bemærkes desuden, at det lave antal flytninger, der har fundet sted hidtil i henhold til den anfægtede afgørelse, kan forklares gennem en række forhold, som Rådet ikke kunne forudse på tidspunktet for vedtagelsen heraf, herunder bl.a. visse medlemsstaters manglende samarbejdsvilje.

224 Henset til det ovenstående skal Den Slovakiske Republiks sjette anbringende forkastes som ugrundet, for så vidt som det vedrører den omstændighed, at den anfægtede afgørelse ikke er egnet til at opfylde det hermed forfulgte mål.

c) Om Den Slovakiske Republiks sjette anbringende, for så vidt som det vedrører den omstændighed, at den anfægtede afgørelse ikke er nødvendig i lyset af det mål, der søges opnået hermed

1) Parternes argumenter

225 Den Slovakiske Republik, støttet af Republikken Polen, har for det første gjort gældende, at det formål, der forfølges med den anfægtede afgørelse, kunne nås på en lige så effektiv måde ved at anvende andre foranstaltninger, som det havde været muligt at træffe inden for rammerne af de eksisterende instrumenter, og som ville have været mindre indgribende for medlemsstaterne og mindre indgribende i hver enkelt af disse medlemsstaters »suveræne« ret til frit at beslutte, hvilke tredjelandsstatsborgere der må indrejse på deres område, og i den i artikel 5 i protokol nr. 2 fastsatte ret for medlemsstaterne til at kræve, at finansielle og administrative byrder begrænses mest muligt.

226 For det første havde det nemlig været muligt at anvende den ordning, som er fastsat i 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 (EFT 2001, L 212, s. 12).

227 Direktiv 2001/55 har nemlig i det væsentlige til formål at imødegå de tilsvarende situationer med stor tilstrømning af migranter som den anfægtede afgørelse, idet den fastsætter en procedure for flytning af personer med behov for midlertidig beskyttelse. Dette direktiv er dog mindre indgribende i hver medlemsstats suveræne ret til frit at beslutte, hvilke tredjelandsstatsborgere der må indrejse på dens område, navnlig da den gør det muligt for medlemsstaterne selv at bestemme det antal personer, der skal flyttes, i lyset af deres indkvarteringskapacitet. Den midlertidige beskyttelse giver endvidere færre rettigheder end den internationale beskyttelse, som den anfægtede afgørelse har til formål at indrømme, navnlig med hensyn til længden af en sådan beskyttelse, og tilflytningsmedlemsstaten pålægges således væsentligt mindre byrder.

228 Den Slovakiske Republik har for det andet gjort gældende, at Den Hellenske Republik og Den Italienske Republik havde mulighed for at aktivere den såkaldte »EU-civilbeskyttelses«-ordning, 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 (EUT 2004, L 349, s. 1). Denne ordning kunne have givet dem den nødvendige materielle bistand.

229 For det tredje kunne Den Hellenske Republik og Den Italienske Republik have anmodet om bistand fra agenturet Frontex i form af »hurtige indsatser«. Tilsvarende kunne disse to medlemsstater i overensstemmelse med artikel 2, stk. 1, litra f), og artikel 9, stk. 1 og 1b, i forordning nr. 2007/2004 have anmodet agenturet Frontex om at yde dem den nødvendige bistand til tilrettelæggelsen af tilbagesendelsesaktioner.

230 En sådan bistand fra agenturet Frontex kunne direkte lette de to pågældende medlemsstaters asyl- og migrationssystemer, for så vidt som den havde gjort det muligt for dem at fokusere deres midler på de migranter, der ansøger om international beskyttelse.

231 Endvidere ville det ikke have været 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. Denne afgørelse griber således mindre ind i deres suverænitet. Eftersom den anfægtede afgørelse blev vedtaget kun otte dage efter afgørelse 2015/1523, der fastsætter flytning af 40 000 personer, var det umuligt inden for et så kort tidsrum at konkludere, at afgørelse 2015/1523 ikke var egnet til at imødegå den daværende situation. Rådet havde nemlig på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse intet grundlag for at antage, at de i afgørelse 2015/1523 fastsatte modtagelsesforanstaltninger hurtigt ville være utilstrækkelige, og at det ville være nødvendigt med supplerende foranstaltninger.

232 Endvidere gjorde artikel 78, stk. 3, TEUF det ligeledes muligt at vedtage foranstaltninger, der er mindre indgribende for medlemsstaterne, men samtidig egnede til at nå det forfulgte formål, såsom ydelse af støtte for at gøre tilbagevending og registrering lettere eller finansiel, materiel, teknisk eller personalemæssig støtte til det italienske og det græske asylsystem. Ligeledes kan medlemsstaterne på frivillig basis iværksætte bilaterale initiativer for at yde en sådan støtte, og sådanne initiativer er i øvrigt blevet iværksat.

233 Endelig medfører den flytning af ansøgerne, der er fastsat i den anfægtede afgørelse, uundgåeligt en finansiel og administrativ byrde for medlemsstaterne. Pålæggelsen af en sådan byrde var imidlertid ikke nødvendig, eftersom det var muligt at træffe andre, mindre indgribende foranstaltninger. Følgelig udgør denne afgørelse en overflødig og forhastet foranstaltning, som er i strid med proportionalitetsprincippet og artikel 5 i protokol nr. 2.

234 Rådet har gjort gældende, at det i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet havde sikret sig, at der ikke fandtes alternative foranstaltninger, der gjorde det muligt på en lige så effektiv måde at nå det med denne afgørelse forfulgte formål, og som samtidig udgjorde så lille et indgreb som muligt i medlemsstaternes suverænitet eller deres økonomiske interesser. De af Den Slovakiske Republik opregnede alternativer går ikke i denne retning.

2) Domstolens bemærkninger

235 Inden der foretages en prøvelse af de forskellige argumenter, som Den Slovakiske Republik har fremsat med henblik på at godtgøre, at den anfægtede afgørelse ikke er nødvendig, for så vidt som Rådet kunne have opfyldt det med afgørelsen tilstræbte formål ved at træffe foranstaltninger, der var mindre restriktive og mindre indgribende i medlemsstaternes ret til, under iagttagelse af de af Unionen vedtagne regler på det fælles asylområde, at beslutte, hvilke tredjelandsstatsborgere der må rejse ind på deres område, skal der henvises til den særligt prekære situation, der lå til grund for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, nemlig en i Grækenland og Italien dengang eksisterende alvorlig nødsituation i form af en stor og pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere i juli og august 2015.

236 I en sådan særlig situation, og henset til de principper, hvortil der allerede er blevet henvist i nærværende doms præmis 206-208, må det antages, at beslutningen om at vedtage en bindende ordning med flytning af 120 000 personer i henhold til artikel 78, stk. 3, TEUF, der – for så vidt som den er støttet på objektive kriterier – kun kan tilsidesættes af Domstolen, såfremt det fastslås, at Rådet, da det vedtog den anfægtede afgørelse, anlagde et åbenbart urigtigt skøn i lyset af de på daværende tidspunkt tilgængelige oplysninger, forstået på den måde, at der inden for den samme frist kunne være blevet vedtaget en anden foranstaltning, som var mindre indgribende, men lige så effektiv.

237 I denne henseende skal det for det første bemærkes, at selv om det er korrekt, at afgørelse 2015/1523 blev vedtaget den 14. september 2015, dvs. otte dage inden den anfægtede afgørelse, foreligger der en forbindelse mellem disse retsakter.

238 Det tilsigtedes nemlig med afgørelse 2015/1523 at gennemføre såvel Det Europæiske Råds konklusioner af 25. og 26. juni 2015 som den aftale, der blev indgået mellem medlemsstaterne i form af en beslutning af 20. juli 2015. Således som det fremgår af de statistiske oplysninger, der er anført i 10. og 11. betragtning til afgørelse 2015/1523, var formålet med denne afgørelse at afhjælpe en nødsituation, som var opstået i løbet af de første seks måneder i 2015.

239 Det fremgår desuden af 21. betragtning til den nævnte afgørelse, at det samlede antal på 40 000 ansøgere blev fastlagt på grundlag af dels det samlede antal tredjelandsstatsborgere, der indrejste ulovligt i Grækenland eller Italien i 2014, dels antallet af disse, der havde et klart behov for international beskyttelse, hvilke udgjorde ca. 40% af det samlede antal tredjelandsstatsborgere. Det er på grundlag af disse statistiske oplysninger for 2014, at det blev besluttet, at 60% af disse 40 000 personer skulle flyttes fra Italien, og 40% fra Grækenland.

240 Det fremgår derimod af de betragtninger og de statistiske oplysninger, som Rådet støttede sig på, da det vedtog den anfægtede afgørelse, og som særligt fremgår af 12., 13. og 26. betragtning til afgørelsen, at denne institution fandt, at der oven i den i afgørelse 2015/1523 fastsatte ordning skulle indføres en ordning med flytning af 120 000 personer for at lette presset på Den Italienske Republik og i særdeleshed Den Hellenske Republik i lyset af en ny nødsituation, der skyldtes den store tilstrømning af irregulære migranter til disse medlemsstater, som fandt sted i de første otte måneder af 2015 og særligt i juli og august 2015.

241 Denne nye tilstrømning, der var af hidtil uset omfang, var ligeledes kendetegnet ved, at den, således som det fremgår af 12. betragtning til den anfægtede afgørelse, skyldtes en forskydning af migrationsstrømmene, der var fortsat fra det centrale til det østlige Middelhavsområde og mod Vestbalkanruten. Denne delvise forskydning af krisen fra Italien til Grækenland forklarer i øvrigt, hvorfor det blev besluttet, at 13% af det samlede antal på 120 000 ansøgere om international beskyttelse skulle flyttes fra Italien og 42% fra Grækenland.

242 Under disse omstændigheder kan det ikke lægges til grund, at Rådet anlagde et åbenbart urigtigt skøn, da det, henset til de nyeste oplysninger, som var tilgængelige for det, vurderede, at den nødsituation, der forelå den 22. september 2015, begrundede en flytning af 120 000 personer, og at den i afgørelse 2015/1523 allerede fastsatte flytning af 40 000 personer ikke ville være tilstrækkelig.

243 Hvad for det andet angår den indvirkning, som den anfægtede afgørelse har på den retlige ramme, der regulerer tredjelandsstatsborgeres indrejse, skal det bemærkes, at selv om den i denne afgørelse fastsatte flytningsordning er bindende, finder den dog kun anvendelse i en periode på to år og vedrører et begrænset antal migranter med et klart behov for international beskyttelse.

244 Den anfægtede afgørelses bindende virkning er ligeledes begrænset ved den omstændighed, at afgørelsen som betingelse for en flytning opstiller et krav om, at medlemsstaterne med regelmæssige mellemrum og mindst hver tredje måned skal meddele, hvor mange ansøgere der hurtigt kan flyttes til deres område (den anfægtede afgørelses artikel 5, stk. 2), og om, at de er enige med den pågældende person om flytningen (afgørelsens artikel 5, stk. 4), idet det imidlertid skal holdes for øje, at en medlemsstat i overensstemmelse med den nævnte afgørelses artikel 5, stk. 7, kun må afslå en flytning af en ansøger, når der foreligger en gyldig grund knyttet til den offentlige orden eller den nationale sikkerhed.

245 Hvad for det tredje angår Den Slovakiske Republiks argumentation, hvorefter den anfægtede afgørelse udgør en uforholdsmæssig foranstaltning, for så vidt som der herved uden grund er indført en bindende ordning, der indeholder en i tal angivet og obligatorisk fordeling i form af tildelinger af personer, som skal flyttes mellem medlemsstaterne, fremgår det ikke, at Rådet skulle have anlagt et åbenbart urigtigt skøn, da det valgte at indføre en sådan bindende flytningsordning.

246 Rådet kunne nemlig inden for rammerne af det vide skøn, som det skal indrømmes i denne henseende, med rette lægge til grund, at den bindende karakter af fordelingen af flyttede personer var påkrævet i lyset af den særlige nødsituation, som den anfægtede afgørelse skulle vedtages i.

247 Rådet har desuden, uden at blive modsagt herom, anført, at det måtte konstatere, at den ved konsensus foretagne fordeling mellem medlemsstaterne af de 40 000 personer, der var omfattet af afgørelse 2015/1523, var fejlslagent på trods af lange forhandlinger, hvorfor denne afgørelse i sidste ende blev vedtaget, uden at der hertil blev knyttet en tabel, som gengiver tilflytningsmedlemsstaternes forpligtelser.

248 Det er ligeledes ubestridt, at det i forbindelse med forhandlingerne i Rådet om den anfægtede afgørelse hurtigt stod klart, at en afgørelse ved konsensus, navnlig vedrørende fordelingen af de personer, der skulle flyttes, ville være umulig på kort sigt.

249 Rådet skulle imidlertid på grund af den nødsituation, som Den Hellenske Republik og Den Italienske Republik befandt sig i som følge af den hidtil usete tilstrømning af migranter i juli og august 2015, træffe foranstaltninger, der kunne iværksættes hurtigt og have en konkret effekt med henblik på at hjælpe disse medlemsstater med at håndtere de store migrationsstrømme på deres områder.

250 Henset til de betragtninger og statistiske oplysninger, der bl.a. er omhandlet i 12.-16. betragtning til den anfægtede afgørelse, kan det endvidere ikke gyldigt gøres gældende, at Rådet anlagde et åbenbart urigtigt skøn, da det fandt, at denne situation gjorde det nødvendigt at vedtage en midlertidig flytningsforanstaltning af bindende karakter.

251 Det fremgår således for det første af 15. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Rådet havde konstateret, at der allerede var blevet truffet mange foranstaltninger for at hjælpe Den Hellenske Republik og Den Italienske Republik som led i migrations- og asylpolitikken, og for det andet af 16. betragtning til afgørelsen, at Rådet havde konstateret, at for så vidt som der forelå en risiko for, at det betydelige og stigende pres på det græske og det italienske asylsystem ville fortsætte, var det absolut nødvendigt at vise solidaritet med disse to medlemsstater og supplere de foranstaltninger, der var blevet truffet indtil da, med midlertidige foranstaltninger fastsat i den nævnte afgørelse.

252 I denne henseende var Rådet, således som det i øvrigt fremgår af anden betragtning til den anfægtede afgørelse, i forbindelse med vedtagelsen af afgørelsen faktisk forpligtet til at gennemføre princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, herunder på det økonomiske plan, der i medfør af artikel 80 TEUF skal finde anvendelse i forbindelse med gennemførelsen af Unionens fælles asylpolitik.

253 I de foreliggende sager kan Rådet således ikke foreholdes at have anlagt et åbenbart urigtigt skøn, da det, henset til situationens hastende karakter, så sig nødsaget til på grundlag af artikel 78, stk. 3, TEUF, sammenholdt med artikel 80 TEUF og det heri fastsatte princip om solidaritet mellem medlemsstaterne, at vedtage midlertidige foranstaltninger i form af en bindende flytningsordning såsom den, der er fastsat i den anfægtede afgørelse.

254 I modsætning til det af den Slovakiske Republik og Ungarn anførte kan valget af en bindende flytningsordning for det fjerde ikke anfægtes med den begrundelse, at artikel 78, stk. 3, TEUF kun gør det muligt at vedtage midlertidige foranstaltninger, der hurtigt kan iværksættes, når en sådan flytningsordning forudsætter en vis tid til forberedelse og gennemførelse, inden flytningerne kan gennemføres i et støt tempo.

255 Da denne bestemmelse har til formål at indføre nyttige foranstaltninger, og da den i denne henseende ikke fastsætter nogen frist, inden for hvilken der skal iværksættes midlertidige foranstaltninger, må det således fastslås, at Rådet ikke overskred sit vide skøn, da det fandt, at den situation, som forelå i juli og august 2015, begrundede, at der blev vedtaget en bindende flytningsordning, og at denne ordning, efter en eventuel forberedelses- og gennemførelsesperiode, skulle iværksættes så hurtigt som muligt med henblik på lige så hurtigt at skabe konkrete resultater.

256 Hvad særligt angår direktiv 2001/55 har Rådet ligeledes gjort gældende, uden at blive modsagt herom, at den i direktivet fastsatte ordning med midlertidig beskyttelse ikke bidrager med et effektivt svar på det problem, der rejser sig i det foreliggende tilfælde, nemlig den fuldstændige overbelastning af modtagelsesfaciliteterne i Grækenland og Italien og behovet for så hurtigt som muligt at fritage disse medlemsstater for et betydeligt antal migranter, der allerede er rejst ind i deres områder, for så vidt som denne ordning med midlertidig beskyttelse fastsætter, at de personer, der er berettiget hertil, har ret til beskyttelse i den medlemsstat, som de befinder sig i.

257 For det femte er det i den anfægtede afgørelse foretagne valg om at yde international beskyttelse snarere end at indrømme en status, der giver ret til mere begrænsede rettigheder, såsom den i direktiv 2001/55 fastsatte midlertidige beskyttelse, et valg af hovedsageligt politisk karakter, hvis hensigtsmæssighed ikke kan efterprøves af Domstolen.

258 Hvad for det sjette angår de øvrige foranstaltninger, som Den Slovakiske Republik har henvist til, og som udgør mindre restriktive foranstaltninger end den anfægtede afgørelse, skal det indledningsvis bemærkes, at foranstaltninger, med hvilke det tilsigtes at styrke de ydre grænser, og foranstaltninger,

med hvilke det tilsigtes at yde økonomisk og operationel støtte til det græske og det italienske asylsystem, i modsætning til den i den anfægtede afgørelse fastsatte flytningsordning ikke udgør et tilstrækkeligt svar på behovet for at lette det pres på disse systemer, der skyldes en tilstrømning af migranter, der allerede har fundet sted.

259 Der er således tale om supplerende foranstaltninger, der kan bidrage til bedre at håndtere nye tilstrømninger af migranter, men som ikke som sådan kan afhjælpe det eksisterende problem med den overbelastning af det græske og det italienske asylsystem, der skyldes personer, som allerede befinder sig på disse medlemsstaters områder.

260 Endelig bemærkes, at hvad for det syvende angår det argument, hvorefter gennemførelsen af den i den anfægtede afgørelse fastsatte flytningsordning medfører uforholdsmæssigt tunge byrder for medlemsstaterne, har Den Slovakiske Republik ikke fremsat noget konkret forhold, der kan godtgøre, at de alternative foranstaltninger, som den har foreslået, såsom at øge navnlig de tekniske og økonomiske midler til fordel for Den Hellenske Republik og Den Italienske Republik, klart vil indebære færre omkostninger end en midlertidig flytningsordning.

261 Det følger heraf, at Den Slovakiske Republiks argumenter, hvormed det bestrides, at den anfægtede afgørelse er nødvendig, skal forkastes som ugrundede. Den Slovakiske Republiks sjette anbringende skal derfor forkastes i det hele.

d) Om Ungarns niende anbringende vedrørende den omstændighed, at den anfægtede afgørelse ikke er nødvendig i lyset af det mål, der søges opnået hermed

1) Parternes argumenter

262 Ungarn har, støttet af Republikken Polen, gjort gældende dels, at eftersom Ungarn – i modsætning til, hvad der var fastsat i Kommissionens oprindelige forslag – i den anfægtede afgørelses endelige tekst ikke længere var opregnet blandt de medlemsstater, hvorfra flytning skulle ske, var det ikke begrundet, at den anfægtede afgørelse foreskriver flytning af 120 000 ansøgere, dels at denne afgørelse af denne grund er i strid med proportionalitetsprincippet.

263 Fastsættelsen af dette samlede antal på 120 000 ansøgere, hvis flytning er fastsat i den anfægtede afgørelse, går nemlig ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det med afgørelsen forfulgte formål, idet dette antal inkluderer 54 000 ansøgere, der ifølge Kommissionens oprindelige forslag skulle flyttes fra Ungarn. Det er ubegrundet, at det samlede antal ansøgere, der skal være genstand for en flytningstransaktion, ikke er blevet nedsat, for så vidt som dette samlede antal oprindeligt var blevet fastsat på grundlag af tre medlemsstater, hvorfra flytning skulle ske, og ikke to.

264 Desuden er den fordeling af 54 000 ansøgere, der oprindeligt indebar, at disse personer skulle flyttes fra Ungarn, blevet hypotetisk og usikker, for så vidt som den anfægtede afgørelse fastsætter, at denne fordeling skulle gøres til genstand for en endelig afgørelse under hensyn til den senere udvikling.

265 Ungarn har gjort gældende, at mens det med artikel 78, stk. 3, TEUF tilsigtes at reagere hurtigt på en situation, der ikke er hypotetisk, men eksisterende, var det i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse hverken klart godtgjort, at flytningen af disse 54 000 ansøgere var nødvendig, eller, såfremt dette havde været tilfældet, hvilke medlemsstater denne flytning skulle ske fra.

266 Rådet har bestridt Ungarns argumenter og har navnlig gjort gældende, at det på grundlag af samtlige de statistiske oplysninger, som var tilgængelige på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, gyldigt kunne lægge til grund, at det samlede antal på 120 000 personer, der skulle flyttes, skulle fastholdes, selv efter at Ungarn havde trukket sig tilbage som medlemsstat, hvorfra flytning skal ske.

2) Domstolens bemærkninger

267 Det fremgår indledningsvis af 26. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Rådet fandt, at der var anledning til at flytte »et betydeligt antal ansøgere med et klart behov for international beskyttelse«, og at antallet på 120 000 ansøgere var blevet fastlagt »[p]å grundlag af det samlede antal tredjelandsstatsborgere, der er indrejst irregulært i Italien og Grækenland i 2015, og antallet af disse, der har et klart behov for international beskyttelse«.

268 Rådet har i 13. betragtning til den anfægtede afgørelse bl.a. nærmere redegjort for de statistiske oplysninger vedrørende antallet af irregulære indrejser i Grækenland og Italien i 2015, herunder særligt i juli og august 2015, som det således har taget hensyn til med henblik på at fastlægge dette antal på 120 000 ansøgere.

269 Det fremgår af disse oplysninger, at Rådet – selv efter, at Ungarn havde trukket sig tilbage som medlemsstat, hvorfra flytning skal ske – valgte at opretholde det samlede antal af personer, der skulle flyttes, på 120 000 i lyset af alvoren af den situation, der forelå i Grækenland og Italien i 2015, og særligt i juli og august 2015.

270 Det kan ligeledes udledes af 26. betragtning til den anfægtede afgørelse, at Rådet opretholdt dette samlede antal på 120 000 personer, eftersom det var af den opfattelse, at alene flytning af et »betydeligt« antal ansøgere med et klart behov for international beskyttelse konkret kunne mindske det daværende pres på det græske og det italienske asylsystem.

271 Behovet for at opretholde det antal på 54 000 ansøgere, der oprindeligt skulle være blevet flyttet fra Ungarn, kan ligeledes støttes på 16. betragtning til den anfægtede afgørelse. Det fremgår nemlig heraf, at det som følge af situationen med ustabile forhold og konflikter i umiddelbar nærhed af Grækenland og Italien var meget sandsynligt, at der fortsat ville være et betydeligt og stigende pres på det græske og det italienske asylsystem efter vedtagelsen af den anfægtede afgørelse.

272 Da Ungarn ikke på grundlag af præcise elementer har godtgjort, at de statistiske oplysninger, som Rådet tog hensyn til med henblik på at fastsætte det antal personer, der skal flyttes, til 120 000, ikke var relevante, må det fastslås, at Rådet ikke anlagde noget åbenbart urigtigt skøn, da det på grundlag af disse betragtninger og disse oplysninger endte på det nævnte antal, selv efter at Ungarn havde trukket sig tilbage som medlemsstat, hvorfra flytning skal ske.

273 Ungarn har dernæst gjort gældende, at de regler, der regulerer det antal på 54 000 ansøgere, hvorom det oprindeligt var fastsat, at det skulle udgøre antallet af flytninger fra Ungarn, indfører en hypotetisk og usikker ordning, fordi den anfægtede afgørelse fastsætter, at flytningen i denne henseende skulle gøres til genstand for en endelig afgørelse truffet under hensyn til den senere udvikling.

274 Det fremgår imidlertid af den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 1, litra c), og artikel 4, stk. 2 og 3, at flytningen af det nævnte antal på 54 000 ansøgere er reguleret ved en ordning, der indeholder en hovedregel, som er fastsat i afgørelsens artikel 4, stk. 2, og hvorefter disse ansøgere fra den 26. september 2016 ville blive flyttet fra Grækenland og Italien til andre medlemsstaters område proportionalt med de antal ansøgere, der er fastsat i afgørelsens artikel 4, stk. 1, litra a) og b).

275 Denne hovedregel udgør en fallback-regel, idet den er ledsaget af en i den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 3, fastsat fleksibel regel, som gør det muligt at tilpasse eller ændre den nævnte hovedregel, såfremt dette er begrundet af udviklingen af situationen eller af den omstændighed, at en medlemsstat står over for en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere som følge af en pludselig forskydning af migrationsstrømme.

276 En sådan regel gør det muligt efter behov at reagere på den fremtidige udvikling og således bedre at tilpasse flytningen til de mest presserende behov.

277 Effektiviteten af en ordning med flytning af et betydeligt antal ansøgere, der gennemføres i to faser over en periode på to år – såsom den ordning, der er indført ved den anfægtede afgørelse – forudsætter nemlig, at denne ordning under visse omstændigheder kan tilpasses i løbet af den periode, hvor den finder anvendelse.

278 Følgelig skal Ungarns niende anbringende forkastes som ugrundet.

e) Om Ungarns tiende anbringende vedrørende en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet som følge af de særlige virkninger, den anfægtede afgørelse har for Ungarn

1) Parternes argumenter

279 Ungarn har subsidiært gjort gældende, at for det tilfælde, at Domstolen ikke måtte tage nogen af dennes annullationsanbringender til følge, er den anfægtede afgørelse under alle omstændigheder ulovlig, idet den for så vidt angår Ungarn tilsidesætter artikel 78, stk. 3, TEUF og proportionalitetsprincippet.

280 Ungarn har foreholdt Rådet, at det har opført medlemsstaten blandt tilflytningsmedlemsstaterne, efter at den havde nægtet at blive kvalificeret som medlemsstat, hvorfra flytning skal ske, som fastsat i Kommissionens oprindelige forslag. Det kan ikke nægtes, at denne medlemsstat var underlagt et særdeles stort migrationspres såvel i løbet af den periode, der gik forud for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, som i forbindelse med vedtagelsen af denne afgørelse. Under disse omstændigheder blev Ungarn ved den anfægtede afgørelse pålagt en uforholdsmæssig byrde, idet medlemsstaten blev tildelt en obligatorisk flytningskvote, ligesom det var tilfældet for de øvrige medlemsstater.

281 Tildelingen af en sådan kvote til Ungarn, når denne medlemsstat selv havde brug for hjælp til at håndtere migrationsstrømmen, er i strid med artikel 78, stk. 3, TEUF, for så vidt som denne bestemmelse fastsætter, at der skal vedtages midlertidige foranstaltninger til fordel for de medlemsstater, som står over for en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere, og er derfor til hinder for, at en medlemsstat, der står over for en nødsituation i form af en sådan tilstrømning, pålægges yderligere byrder.

282 Rådet har gjort gældende, at dette anbringende ikke kan antages til realitetsbehandling, idet der herved er nedlagt påstand om delvis annullation af den anfægtede afgørelse, for så vidt som denne vedrører Ungarn, skønt denne afgørelse udgør en udelelig helhed. Rådet har med hensyn til realiteten bl.a. gjort gældende, at Ungarn på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse ikke længere stod over for »en nødsituation« som omhandlet i artikel 78, stk. 3, TEUF, der ville have kunnet begrunde, at medlemsstaten skulle opregnes blandt de medlemsstater, hvorfra flytning skal ske i henhold til den anfægtede afgørelse. Desuden er den flytningsordning, der er fastsat i den anfægtede afgørelse, ledsaget af tilpasningsmekanismer, som gør det muligt for en medlemsstat at anmode om, at dens forpligtelser med hensyn til flytning suspenderes i tilfælde af en væsentlig forskydning i migrationsstrømmene.

2) Domstolens bemærkninger

283 Indledningsvis skal det fastslås, at det af hensyn til en forsvarlig retspleje er begrundet, under de i hovedsagerne foreliggende omstændigheder, at efterprøve realiteten af det tiende anbringende, som Ungarn har fremsat subsidiært, og som vedrører en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet som følge af de særlige virkninger, som den anfægtede afgørelse har for denne medlemsstat, uden at der træffes afgørelse om Rådets formalitetsindsigelse, idet dette anbringende under alle omstændigheder

skal forkastes med hensyn til realiteten (jf. i denne retning dom af 24.6.2015, Fresh Del Monte Produce mod Kommissionen og Kommissionen mod Fresh Del Monte Produce, C-293/13 P og C-294/13 P, EU:C:2015:416, præmis 193 og den deri nævnte retspraksis).

284 En realitetsbehandling af dette tiende anbringende fra Ungarn gør det nødvendigt at minde om den anfægtede afgørelses tilblivelse.

285 I sit forslag af 9. september 2015 havde Kommissionen opregnet Ungarn blandt de medlemsstater, hvorfra flytning skal ske, idet oplysningerne vedrørende de første otte måneder af 2015, og særligt juli og august 2015, havde afsløret en massiv ankomst via den såkaldte »Vestbalkan«-rute af migranter, der for de flestes vedkommende var kommet fra Grækenland, hvorved det ungarske asylsystem blev udsat for et stort pres, der kan sammenlignes med presset på det græske og det italienske asylsystem.

286 Som følge af Ungarns opførelse af et hegn ved den ungarsk-serbiske grænse og den store transit af migranter, der befandt sig i Ungarn, mod vest, hovedsageligt mod Tyskland, faldt dette pres imidlertid drastisk omkring medio september 2015, idet antallet af irregulære migranter, der befinder sig i Ungarn, er faldet markant.

287 Det var i sammenhæng med disse begivenheder, der fandt sted i september 2015, at Ungarn formelt anmodede Rådet om ikke længere at være opregnet blandt de medlemsstater, hvorfra flytning skal ske.

288 Rådet tog denne anmodning til efterretning og fremsatte den erklæring, der er gengivet i nærværende doms præmis 165, på Parlamentets plenarmøde af 16. september 2015.

289 Ungarn er imidlertid af den opfattelse, af pålæggelsen af tildelinger, der er bindende for medlemsstaten, udgør en uforholdsmæssig byrde, henset til den omstændighed, at den selv efter medio september stod over for en nødsituation, for så vidt som migrationspresset mod dens grænser ikke var blevet mindre, men i bedste fald havde flyttet sig mod dens grænser med Kroatien, hvor et betragteligt antal irregulære grænsepassager finder sted dagligt. For så vidt som Ungarn således fortsat stod over for en nødsituation, selv på tidspunktet for vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, var det derfor i strid med formålet med artikel 78, stk. 3, TEUF, med hvilken det tilsigtes at hjælpe medlemsstater, der befinder sig i en sådan situation, at det blev besluttet, at Ungarn skulle optræde blandt tilflytningsmedlemsstaterne og i denne forbindelse pålægges yderligere byrder i form af tildelinger i tilknytning til flytning.

290 I denne henseende kan det ikke bestrides, at den anfægtede afgørelse, for så vidt som den bl.a. fastsætter en obligatorisk fordeling mellem samtlige medlemsstater af de migranter, der skal flyttes fra Grækenland og Italien, dels har en indvirkning på samtlige tilflytningsmedlemsstater, dels forudsætter, at der sikres en ligevægt mellem de forskellige foreliggende interesser, under hensyntagen til de 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 af disse, ikke anses for at være i modstrid med proportionalitetsprincippet (jf. analogt dom af 18.6.2015, Estland mod Parlamentet og Rådet, C-508/13, EU:C:2015:403, præmis 39).

291 Når en eller flere medlemsstater står over for en nødsituation som omhandlet i artikel 78, stk. 3, TEUF, skal de byrder, som de midlertidige foranstaltninger, der er vedtaget i medfør af denne bestemmelse til fordel for denne eller disse medlemsstater, indebærer, i princippet fordeles blandt alle de øvrige medlemsstater i overensstemmelse med princippet om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne, idet dette princip i henhold til artikel 80 TEUF regulerer Unionens asylpolitik.

292 I det foreliggende tilfælde er det derfor med rette, at Kommissionen og Rådet i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede afgørelse fandt, at den i overensstemmelse med det i artikel 80 TEUF fastsatte princip foretagne fordeling af flyttede ansøgere mellem samtlige medlemsstater udgjorde et væsentligt element i den anfægtede afgørelse. Dette fremgår af de talrige henvisninger til det nævnte princip i den anfægtede afgørelse, bl.a. i 2., 16., 26. og 30. betragtning hertil.

293 Når henses til Ungarns afvisning af at optræde som medlemsstat, hvorfra flytning skal ske, således som foreslået af Kommissionen, kan Rådet i lyset af proportionalitetsprincippet ikke foreholdes at have udledt af det princip om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling, der følger af artikel 80 TEUF, at Ungarn skulle tildeles flytningskvoter, ligesom det var tilfældet med samtlige øvrige medlemsstater, der ikke havde status som medlemsstater, hvorfra flytning skal ske.

294 Det skal desuden bemærkes, at den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 5, og artikel 9 fastsætter muligheden for, at en medlemsstat under visse betingelser kan anmode om en suspension af de forpligtelser, der påhviler den som tilflytningsmedlemsstat i henhold til denne afgørelse.

295 Ved afgørelse 2016/408, der blev vedtaget i medfør af den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 5, besluttede Rådet således – idet det bl.a. anerkendte, at Republikken Østrig stod over for ekstraordinære omstændigheder og i en nødsituation som følge af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere til sit område, og at denne medlemsstat næst efter Kongeriget Sverige havde det højeste antal ansøgere om international beskyttelse pr. indbygger i EU – at Republikken Østrigs forpligtelser i henhold til den flytningskvote, som den var blevet tildelt, i ét år skulle suspenderes for så vidt angår 30% af denne tildeling.

296 Tilsvarende besluttede Rådet ved afgørelse 2016/946 – idet det bl.a. fandt, at Kongeriget Sverige stod over for en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere til sit område på grund af en markant forskydning i migrationsstrømmene, og at denne medlemsstat havde langt det største antal ansøgere om international beskyttelse pr. indbygger i EU – at de forpligtelser, der påhvilede medlemsstaten som tilflytningsmedlemsstat i henhold til den anfægtede afgørelse, skulle suspenderes i ét år.

297 Det skal især bemærkes, at det fremgår af den tilpasningsmekanisme, som er fastsat i den anfægtede afgørelses artikel 4, stk. 3, at en medlemsstat, der anser sig for at stå over for en nødsituation i form af en pludselig tilstrømning af tredjelandsstatsborgere som følge af en pludselig forskydning af migrationsstrømme, med behørig begrundelse kan underrette Kommissionen og Rådet om denne nødsituation, hvilket kan føre til en ændring af den nævnte afgørelse, således at denne medlemsstat fra og med den 26. september 2016 kan være omfattet af flytningen af det antal på 54 000 ansøgere, der er omhandlet i afgørelsens artikel 4, stk. 1, litra c).

298 Forekomsten af disse forskellige tilpasningsmekanismer godtgør, at den i den anfægtede afgørelse fastsatte flytningsordning, set i dens hele, gør det muligt på forholdsmæssig vis at tage hensyn til hver enkelt medlemsstats særlige situation i denne henseende.

299 Den forholdsmæssige karakter af den i den anfægtede afgørelse fastsatte flytningsordning fremgår ligeledes af den fordelingsnøgle, i henhold til hvilken tildelingerne i tilknytning til flytning fra Grækenland og Italien er blevet fastsat i henholdsvis bilag I og II til den anfægtede afgørelse.

300 Selv om den endelige tekst til den anfægtede afgørelse i sin 26. betragtning nøjes med at fastsætte, at den i afgørelsen fastsatte flytningsordning »udgør en rimelig byrdefordeling mellem Italien og Grækenland på den ene side og de øvrige medlemsstater på den anden, med udgangspunkt i de samlede tilgængelige tal for irregulære grænseoverskridelser i 2015«, er det nemlig ubestridt, at de i

den anfægtede afgørelse fastsatte tildelinger er blevet fastlagt på grundlag af en fordelingsnøgle, hvis beregningsmetode er præciseret på følgende måde i 25. betragtning til Kommissionens oprindelige forslag:

»[…] Den foreslåede fordelingsnøgle bør baseres på a) befolkningens størrelse (40% vægtning), b) det samlede BNP (40% vægtning), c) det gennemsnitlige antal asylansøgninger pr. en million indbyggere i perioden 2010-2014 (10% vægtning, med et loft på 30% af befolkningstallets og BNP's virkning på fordelingsnøglen, for at undgå uforholdsmæssige virkninger af dette kriterium på den overordnede fordeling) og d) arbejdsløsheden (10% vægtning, med et loft på 30% af befolkningstallets og BNP's virkning på fordelingsnøglen, for at undgå uforholdsmæssige virkninger af dette kriterium på den overordnede fordeling). […]«

301 Det følger heraf, at det med denne nøgle tilsigtes at sikre en fordeling af de personer, der skal flyttes mellem de pågældende medlemsstater, som bl.a. står i forhold til hver enkelt af disses økonomiske vægt og til migrationspresset på deres asylsystem.

302 I denne henseende har Republikken Polen på grundlag af Ungarns tiende anbringende vedrørende de uforholdsmæssige virkninger, som pålæggelsen af bindende tildelinger over for denne medlemsstat har for denne, udviklet en mere generel argumentation, med hvilken det tilsigtes at kritisere de hævdede uforholdsmæssige virkninger af disse tildelinger for en række værtsmedlemsstater, der med henblik på at opfylde deres flytningsforpligtelser skal gøre en væsentlig større indsats og bære væsentligt større byrder end andre værtsmedlemsstater. Dette gælder for medlemsstater, der er »næsten etnisk homogene såsom Polen«, og hvis befolkning fra et kulturelt og sprogligt perspektiv adskiller sig fra de migranter, der skal flyttes til deres område.

303 Denne argumentation skal, foruden at den ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som den er blevet fremsat i et interventionsindlæg og går langt videre end Ungarns argumentation, der er strengt begrænset til medlemsstatens egen situation (jf. i denne retning dom af 7.10.2014, Tyskland mod Rådet, C-399/12, EU:C:2014:2258, præmis 27), forkastes.

304 Såfremt flytningen skulle gøres strengt betinget af, at der forelå kulturelle eller sproglige forbindelser mellem hver ansøger om international beskyttelse og tilflytningsmedlemsstaten, ville det nemlig heraf følge, at det ville være umuligt at foretage en fordeling af disse ansøgere blandt samtlige medlemsstater under iagttagelse af det i artikel 80 TEUF fastsatte solidaritetsprincip og følgelig at vedtage en bindende flytningsordning.

305 Det skal tilføjes, at der ikke kan tages hensyn til betragtninger, som er knyttet til etniciteten af ansøgerne om international beskyttelse, idet de naturligvis er i strid med EU-retten, og navnlig med artikel 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

306 Endelig skal Republikken Polens argument, hvorefter den anfægtede afgørelse er i strid med proportionalitetsprincippet, for så vidt som den ikke gør det muligt for medlemsstaterne at sikre en effektiv udøvelse af de beføjelser, som de i henhold til artikel 72 TEUF er tillagt med hensyn til opretholdelse af lov og orden og beskyttelse af den indre sikkerhed, hvilket er så meget desto alvorligere, som denne afgørelse giver anledning til betragtelige strømme, der benævnes »sekundære«, og som skyldes ansøgernes udrejse fra deres værtsmedlemsstat, inden sidstnævnte har kunnet træffe endelig afgørelse vedrørende deres ansøgning om international beskyttelse, forkastes.

307 I denne henseende skal det fastslås, at det bl.a. fremgår af 32. betragtning til den anfægtede afgørelse, at hensynet til den nationale sikkerhed og den offentlige orden bør varetages under hele flytningsproceduren, indtil ansøgerens overførsel er gennemført, og at den fulde overholdelse af ansøgerens grundlæggende rettigheder, herunder de relevante regler om databeskyttelse, skal iagttages i denne forbindelse.

308 Den anfægtede afgørelses artikel 5 med overskriften »Flytningsprocedure« fastsætter i stk. 7 med dette mål for øje, at medlemsstaterne 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.

309 Hvis den ordning, der er fastsat i den anfægtede afgørelses artikel 5, stk. 7, således som Republikken Polen hævder, ikke skulle være effektiv, for så vidt som den tvinger medlemsstaterne til at kontrollere adskillige personer på kort tid, synes sådanne praktiske vanskeligheder ikke at være en konsekvens af selve ordningen, og de skal derfor i givet fald løses i den ånd af samarbejde og gensidig tillid mellem myndighederne i de medlemsstater, hvorfra flytning skal ske, og myndighederne i tilflytningsmedlemsstaterne, der skal være gældende i forbindelse med gennemførelsen af den i afgørelsens artikel 5 fastsatte flytningsprocedure.

310 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal Ungarns tiende anbringende forkastes som ugrundet.

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

a) Parternes argumenter

311 Ungarn har, støttet af Republikken Polen, for det første gjort gældende, at den anfægtede afgørelse udgør en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om retsreglers klarhed, idet den på flere punkt ikke klart angiver den måde, hvorpå bestemmelserne i denne afgørelse skal anvendes, eller hvilken forbindelse disse har til bestemmelserne i Dublin III-forordningen.

312 Skønt spørgsmålet om retsgarantier og formelle garantier vedrørende afgørelserne om flytning er omhandlet i 35. betragtning til den anfægtede afgørelse, forholder det sig således, at ingen af afgørelsens normative bestemmelser regulerer dette område eller indeholder henvisninger til de relevante bestemmelser i Dublin III-forordningen. Dette giver bl.a. anledning til vanskeligheder med hensyn til ansøgernes adgang til retsmidler, og navnlig de ansøgere, der ikke bliver udvalgt til flytning.

313 Den anfægtede afgørelse fastsætter heller ikke klart kriterierne for udvælgelse af de ansøgere, der skal flyttes. Den måde, hvorpå myndighederne i de medlemsstater, hvorfra flytning skal ske, skal træffe afgørelse om overførsel af ansøgere til en tilflytningsmedlemsstat, gør det særdeles vanskeligt for disse ansøgere på forhånd at vide, om de indgår blandt de personer, der skal flyttes, og hvilken medlemsstat de i bekræftende fald vil blive flyttet til.

314 Den anfægtede afgørelse fastsætter endvidere ikke en egnet definition for ansøgernes status i tilflytningsmedlemsstaten og sikrer ikke, at ansøgerne faktisk kan forblive i tilflytningsmedlemsstaten 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.

315 Den omstændighed, at ansøgerne i givet fald risikerer at blive flyttet til en medlemsstat, som de ikke har nogen særlig tilknytning til, rejser for det andet spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede afgørelse i denne henseende er forenelig med konventionen om flygtninges retsstilling, undertegnet i Genève den 28. juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, bind 189, s. 150, nr. 2545 (1954)), som suppleret ved protokollen vedrørende flygtninges retsstilling af 31. januar 1967 (herefter »Genèvekonventionen«).

316 Ungarn har således gjort gældende, at det fremgår af den fortolkning, der er anlagt i punkt 192 i håndbogen om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus i henhold til konventionen af 1951 og protokollen af 1967 (De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR), maj 1992), 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.

317 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 (EUT 2013, L 180, s. 60).

318 Den anfægtede afgørelse berøver imidlertid ansøgerne om international beskyttelse den nævnte ret og gør det muligt uden deres samtykke at flytte dem til en anden medlemsstat, som de ikke har nogen væsentlig tilknytning til.

319 Republikken Polen har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse udgør en tilsidesættelse af normerne til beskyttelse af menneskerettighederne, navnlig på grund af den omstændighed, at den erstatter den ordning, der er fastsat i Dublin III-forordningen, samtidig med at den ikke fastsætter noget klart kriterium til fastlæggelse af den medlemsstat, hvortil ansøgeren skal flyttes med henblik på behandlingen af dennes ansøgning om international beskyttelse.

320 De personer, der ansøger om international beskyttelse, kan i medfør af den anfægtede afgørelse blive flyttet til fjerne områder i EU, til hvilke de ikke har nogen kulturel eller social tilknytning, hvilket gør det umuligt at integrere dem i værtsmedlemsstaten.

321 Rådet har for det første bestridt, at den anfægtede afgørelse ikke skulle overholde retssikkerhedsprincippet og princippet om retsreglers klarhed. Der er tale om en hasteforanstaltning, der udgør en del af dels de gældende regler om det fælles europæiske asylsystem, hvilke i princippet fortsat er fuldt anvendelige, dels den retsorden, som er skabt ved traktaterne og chartret.

322 Hvad for det andet angår den hævdede tilsidesættelse af retten til at forblive på området, således som denne er sikret ved Genèvekonventionen, har Rådet gjort gældende, at hverken denne konvention eller EU-retten sikrer asylansøgere en ret til frit at vælge deres værtsland.

b) Domstolens bemærkninger

323 Hvad for det første angår klagepunktet vedrørende en tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet og princippet om retsreglers klarhed skal det bemærkes, at den anfægtede afgørelse består af en række midlertidige foranstaltninger, der indeholder en midlertidig flytningsordning, som kun på bestemte og udtrykkeligt angivne punkter udgør en undtagelse til de gældende regler om det fælles europæiske asylsystem. Denne ordning udgør til fulde en del af disse regler, således at disse generelt set fortsat finder anvendelse.

324 I dette perspektiv iagttog Rådet retssikkerhedsprincippet og princippet om retsreglers klarhed, da det bl.a. i 23., 24., 35., 36. og 40. betragtning til den anfægtede afgørelse præciserede forholdet mellem bestemmelserne i denne retsakt og bestemmelserne i lovgivningsmæssige retsakter vedtaget inden for rammerne af Unionens fælles asylpolitik.

325 Desuden skal der i overensstemmelse med chartrets artikel 47 på det nationale plan sikres et effektivt retsmiddel til prøvelse af enhver afgørelse, som en national myndighed kan træffe inden for rammerne af flytningsproceduren, således som fastsat i den anfægtede afgørelses artikel 5.

326 Ungarn har ligeledes kritiseret den anfægtede afgørelse, for så vidt som denne ikke indeholder nogen effektive regler, der sikrer, at ansøgerne forbliver i tilflytningsmedlemsstaten, indtil der træffes afgørelse om deres ansøgning, eller som med andre ord sikrer, at de såkaldt »sekundære« strømme forhindres.

327 I denne henseende skal det fastslås, at 38.-41. betragtning til den anfægtede afgørelse på tilstrækkeligt detaljeret og præcis vis angiver de foranstaltninger, som medlemsstaterne kan træffe for at undgå denne type bevægelser, på grundlag af flere lovgivningsmæssige EU-retsakter, der udgør en del af de gældende regler om det fælles europæiske asylsystem.

328 Desuden fastsætter bestemmelsen i den anfægtede afgørelses artikel 6, stk. 5, på klar og præcis vis, at en 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 sidstnævnte stat, straks skal rejse tilbage.

329 Hvad angår Ungarns klagepunkt, hvorefter den anfægtede afgørelse ikke indeholder noget kriterium til fastlæggelse af tilflytningsmedlemsstaten, skal det bemærkes, at den nævnte afgørelse – således som det fremgår af anden betragtning til denne afgørelse, og således som det bl.a. er blevet anført i nærværende doms præmis 253 og 291-293 – har taget hensyn til artikel 80 TEUF, der finder anvendelse i forbindelse med gennemførelse af Unionens asylpolitik og navnlig i forbindelse med vedtagelsen af midlertidige foranstaltninger støttet på artikel 78, stk. 3, TEUF, og hvoraf det fremgår, at fastlæggelsen af tilflytningsmedlemsstaten skal hvile på kriterier, der er knyttet til solidariteten og en rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne.

330 Det skal for det første tilføjes, at den anfægtede afgørelses artikel 6, stk. 1 og 2, fastsætter visse specifikke kriterier til fastlæggelse af tilflytningsmedlemsstaten, der er knyttet til barnets tarv og familiebåndet, og som i øvrigt svarer til de i Dublin III-forordningen fastsatte kriterier.

331 For det andet er der i 34. betragtning til den anfægtede afgørelse opregnet en række forhold, med hvilke det bl.a. tilsigtes, at ansøgerne flyttes til en medlemsstat, som de har en familiemæssig, kulturel eller social tilknytning til, og hvortil der skal tages særligt hensyn i forbindelse med udpegelsen af tilflytningsmedlemsstaten med henblik på at fremme ansøgernes integration i sidstnævnte.

332 Den anfægtede afgørelse kan derfor ikke anses for at indeholde en vilkårlig ordning, som har erstattet den objektive ordning, der er fastsat i Dublin III-forordningen.

333 Tværtimod adskiller disse to ordninger sig i sidste ende ikke væsentligt fra hinanden, idet den ordning, der er indført ved den anfægtede afgørelse, ligesom den ved Dublin III-forordningen indførte ordning er støttet på objektive kriterier og ikke på en præference, som ansøgeren om international beskyttelse har givet udtryk for.

334 Det skal særligt bemærkes, at den i Dublin III-forordningens artikel 13, stk. 1, fastsatte regel om den første indrejsemedlemsstats ansvar – der er den eneste i denne forordning fastsatte regel til fastlæggelse af den ansvarlige medlemsstat, som den anfægtede afgørelse udgør en undtagelse til – ikke er knyttet til nogen præference fra ansøgeren for en bestemt værtsmedlemsstat og ikke specifikt tilsigter at sikre, at der foreligger en sproglig, kulturel eller social tilknytning mellem ansøgeren og den ansvarlige medlemsstat.

335 Desuden bemærkes, at selv om det inden for rammerne af flytningsproceduren ikke er fastsat, at der skal opnås samtykke fra ansøgeren til dennes flytning, forholder det sig ikke desto mindre således, at den anfægtede afgørelses artikel 6, stk. 3, bestemmer, at ansøgeren, før der træffes afgørelse om at flytte vedkommende, skal underrettes om, at den pågældende har været omfattet af en sådan

procedure, og at afgørelsens artikel 6, stk. 4, forpligter myndighederne i den pågældende medlemsstat, hvorfra flytning skal ske, til at underrette ansøgeren om afgørelsen om flytning, inden selve flytningen finder sted, og idet det skal fremgå af afgørelsen, hvilken tilflytningsmedlemsstat der er tale om.

336 Endvidere bemærkes, således som det fremgår af 35. betragtning til den anfægtede afgørelse, at den manglende mulighed for ansøgerne for at vælge, hvilken medlemsstat der skal behandle deres ansøgninger, begrunder, at disse bør have adgang til effektive retsmidler i forbindelse med afgørelser om flytning med henblik på at sikre, at deres grundlæggende rettigheder respekteres.

337 Endelig bemærkes, at selv om myndighederne i den medlemsstat, hvorfra flytning skal ske, skal indrømmes et vist skøn, når de i medfør af den anfægtede afgørelses artikel 5, stk. 3, skal identificere de individuelle ansøgere, der kan flyttes til en bestemt tilflytningsmedlemsstat, er et sådant skøn begrundet i lyset af afgørelsens formål, som er at fjerne et betragteligt antal ansøgere fra det græske og det italienske asylsystem ved med kort varsel og effektivt at flytte dem til andre medlemsstater under overholdelse af EU-retten og navnlig af de i chartret sikrede grundlæggende rettigheder.

338 For det andet bemærkes, at det i modsætning til det af Ungarn anførte ikke gyldigt kan gøres gældende, at den anfægtede afgørelse – idet den fastsætter flytning af en ansøger om international beskyttelse, inden der er truffet afgørelse om den pågældendes ansøgning – er i strid med Genèvekonventionen, for så vidt som denne indeholder en ret til at forblive i det land, hvor ansøgningen er blevet indgivet, så længe denne behandles.

339 I denne henseende har Rådet i 35. betragtning til den anfægtede afgørelse med rette anført, at EU-lovgivningen ikke giver ansøgerne ret til at vælge, hvilken medlemsstat der skal behandle deres ansøgninger. De i Dublin III-forordningen fastsatte kriterier til fastlæggelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, er nemlig ikke knyttet til ansøgerens præference for en bestemt værtsmedlemsstat.

340 Hvad dernæst angår den passage i håndbogen om procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus i henhold til konventionen af 1951 og protokollen af 1967, hvortil Ungarn har henvist, kan det ikke heraf udledes, at Genèvekonventionen fastsætter en ret for en ansøger om international beskyttelse til at forblive i det land, hvor ansøgningen om beskyttelse er blevet indgivet, så længe denne behandles.

341 Denne passage skal nemlig forstås som et særligt 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.

342 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 med henblik på at sikre, at dennes ansøgning behandles inden for en rimelig frist, kan imidlertid ikke anses for at udgøre en tilbagesendelse til et tredjeland.

343 Der er tværtimod tale om en krisestyringsforanstaltning, der er truffet på EU-plan, og hvormed det tilsigtes at sikre, at den grundlæggende ret til asyl som fastsat i chartrets artikel 18 udøves effektivt under overholdelse af Genèvekonventionen.

344 Det følger heraf, at Ungarns ottende anbringende skal forkastes som ugrundet.

345 Da ingen af Den Slovakiske Republiks eller Ungarns anbringender kan tages til følge, bør Rådet frifindes.

IV. Sagsomkostninger

346 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, 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 sagsomkostningerne, og da disse medlemsstater har tabt deres respektive sager, bør det pålægges dem at bære deres egne omkostninger og at betale de af Rådet afholdte omkostninger.

347 I overensstemmelse med det nævnte reglements artikel 140, stk. 1, bærer Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Hellenske Republik, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Republikken Polen og Kongeriget Sverige samt Kommissionen hver deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

1) Rådet for den Europæiske Union frifindes.

2) Den Slovakiske Republik og Ungarn bærer hver deres egne omkostninger og betaler de af Rådet afholdte omkostninger.

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

Underskrifter