Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 6. února 2025 [1]

Věc C-499/23

Evropská komise
proti

Maďarsku

„Nesplnění povinnosti státem – Volný pohyb zboží – Společná obchodní politika – Postup při poskytování informací v oblasti technických předpisů – Omezení vývozu – Stavební výrobky a suroviny – Veřejná bezpečnost“

I. Úvod

1. Touto žalobou pro nesplnění povinnosti směřující proti Maďarsku se Evropská komise domáhá, aby Soudní dvůr určil, že tím, že zavedl postup použitelný na vývoz stavebních surovin a materiálů, nesplnil tento členský stát povinnosti, které pro něj vyplývají z článků 35 a 36 SFEU, z čl. 2 odst. 1 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 1 písm. e) SFEU, jakož i z čl. 5 odst. 1 a čl. 6 odst. 1 směrnice (EU) 2015/1535 [2].

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice 2015/1535

2. Článek 5 odst. 1 směrnice 2015/1535 stanoví:

„1. S výhradou článku 7 sdělí členské státy neprodleně Komisi každý návrh technického předpisu s výjimkou případu, kdy se jedná pouze o úplné převzetí mezinárodní nebo evropské normy, a kdy postačí informace o dotyčné normě; členské státy současně Komisi sdělí důvody, pro které je nezbytné takový technický předpis přijmout, pokud již nebyly uvedeny v samotném návrhu.

[1] – Původní jazyk: francouzština.

[2] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnosti (Úř. věst. 2015, L 241, s. 1).

Je-li to vhodné a nebylo-li tak již učiněno předchozím sdělením, oznámí členské státy současně Komisi znění základních právních předpisů, které jsou zásadně a přímo dotčeny, pokud je znalost těchto znění nezbytná pro posouzení účinků navrhovaného technického předpisu.

Členské státy sdělí Komisi v souladu s podmínkami uvedenými v prvním a druhém pododstavci tohoto odstavce znovu návrh technického předpisu, provedou-li v něm změny, které zásadně změní oblast jeho působnosti, zkrátí původně předpokládanou dobu jeho zavedení nebo doplní či zpřísní specifikace nebo požadavky.

[…]

Komise neprodleně oznámí ostatním členským státům návrh technického předpisu a všechny dokumenty, které jí byly předány; může tento návrh předložit rovněž výboru uvedenému v článku 2 této směrnice a popřípadě výboru příslušnému pro danou oblast, aby se k němu vyjádřily.

[…]“

3. Článek 6 této směrnice stanoví:

„1. Členské státy odloží přijetí návrhu technického předpisu o tři měsíce ode dne, kdy Komise obdrží sdělení podle čl. 5 odst. 1.

[…]

7. Odstavce 1 až 5 se nepoužijí, je-li:

a) členský stát z naléhavých důvodů způsobených vážnými a nepředvídatelnými okolnostmi, které souvisejí s ochranou veřejného zdraví nebo bezpečnosti, s ochranou zvířat nebo rostlin a v případě předpisů pro služby také s veřejným pořádkem, zejména s ochranou mládeže, nucen ve velmi krátké lhůtě připravit technické předpisy tak, aby byly neprodleně vydány a provedeny, aniž by byly možné jakékoli konzultace; nebo

b) členský stát z naléhavých důvodů způsobených vážnými okolnostmi, které souvisejí s ochranou bezpečnosti a integrity finančního systému, zejména s ochranou vkladatelů, investorů a pojištěnců, nucen neprodleně vydat a zavést předpisy pro finanční služby.

Ve sdělení podle článku 5 odůvodní členský stát naléhavost příslušných opatření. Komise se k tomuto sdělení vyjádří co nejdříve. V případech nesprávného použití tohoto postupu přijme Komise vhodná opatření. Komise pravidelně informuje Evropský parlament.“

2. Nařízení (EU) 2015/479

4. Článek 10 nařízení (EU) 2015/479[3], který je součástí jeho kapitoly IV, nadepsané „Přechodná a závěrečná ustanovení“, zní:

„Aniž jsou dotčeny jiné předpisy Unie, nevylučuje toto nařízení přijetí nebo uplatňování množstevních omezení vývozu členským státem z důvodu veřejné mravnosti, veřejného pořádku,

[3] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 11. března 2015 o společných pravidlech vývozu (Úř. věst. 2015, L 83, s. 34).

veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví a života lidí, zvířat a rostlin, národního kulturního pokladu, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu, nebo průmyslového a obchodního vlastnictví.“

B. Maďarské právo

1. Nařízení č. 402/2021

5. Ustanovení § 1 a gazdaság újraindítása érdekében meghozandó, az építőipari ellátásbiztonság szempontjából stratégiai jelentőségű nyersanyagok és termékek kivitelével kapcsolatos regisztrációs eljárásról és egyéb intézkedésekről szóló 402/2021 (VII. 8.) kormányrendelet [vládní nařízení č. 402/2021 (VII. 8.) o postupech registrace a dalších opatřeních, která mají být přijata za účelem hospodářského oživení v souvislosti s vývozem surovin a výrobků strategického významu pro bezpečnost dodávek v odvětví stavebnictví (dále jen „nařízení č. 402/2021“)] ve znění účinném ke dni uplynutí lhůty pro odpověď na odůvodněné stanovisko (6. červen 2022), stanoví:

„1. Suroviny a výrobky strategického významu pro bezpečnost dodávek v odvětví stavebnictví, které jsou uvedeny v příloze 1 (dále jen společně ‚stavební materiály‘) lze, s výhradou výjimky stanovené v odstavci 2,

a) prodat nebo

b) vyvézt z území Maďarska do zahraničí po provedení registrace (dále jen ‚oznámení‘) u ministra pro vnitřní hospodářství (dále jen ‚ministr‘) a potvrzení přijetí tohoto oznámení.

2. Toto nařízení se nepoužije na tranzit stavebních materiálů přes území Maďarska.“

6. Ustanovení § 3 tohoto nařízení stanoví:

„1. Po obdržení oznámení ministr ověří, zda toto oznámení splňuje formální požadavky stanovené v § 2.

[…]

2. Je-li oznámení v souladu s formálními požadavky stanovenými v § 2, předá ministr oznámení, spolu s informacemi uvedenými v odstavci 1 písm. b), případně vládnímu komisaři pro koordinaci hospodářských opatření v oblasti stavebnictví (dále jen ‚vládní komisař‘), který po konzultaci s dotčenými ministry posoudí, zda prodej nebo vývoz stavebních materiálů do zahraničí významně narušuje nebo znemožňuje výstavbu, provoz, údržbu či rozvoj kritických infrastruktur, a ohrožuje tím veřejné služby nebo představuje riziko pro bezpečnost dodávek v odvětví stavebnictví.

3. Do 7 pracovních dnů od předání oznámení informuje vládní komisař ministra písemně o existenci okolností uvedených v odstavci 2, o svém stanovisku k okolnostem uvedeným v odstavci 2, a jsou-li uvedené okolnosti dány, informuje rovněž ministra odpovědného za dohled nad státním majetkem o svém návrhu na uplatnění předkupního práva maďarského státu a jeho práva výkupu, ministr vykoná tato práva za podmínek stanovených v článku 5.

4. Nejpozději do 10 pracovních dnů od obdržení oznámení ministr:

a) písemně potvrdí přijetí oznámení, pokud ministr odpovědný za dohled nad státním majetkem neuplatní předkupní právo maďarského státu a jeho právo výkupu;

b) pokud ministr odpovědný za dohled nad státním majetkem uplatní předkupní právo maďarského státu a jeho právo výkupu, informuje oznamovatele, že maďarský stát uplatňuje předkupní právo a právo výkupu ke stavebnímu materiálu uvedenému v oznámení a ukončuje oznamovací řízení; nebo

c) písemně potvrdí oznámení.

4a. Oznámení a potvrzení o přijetí oznámení se připojí k zásilce a oznamovatel je dá k dispozici dopravci nebo subjektu organizujícímu dopravu.

[…]“

7. Ustanovení § 6/A uvedeného nařízení zní:

„Pokud oznamovatel nesplnil oznamovací povinnost podle tohoto nařízení nebo nedisponuje potvrzením o přijetí oznámení, uloží mu policie a státní daňová a celní správa správní pokutu až do výše čtyřiceti procent hodnoty neoznámeného stavebního materiálu nebo stavebního materiálu neopatřeného potvrzením o přijetí oznámení, snížené o daň z přidané hodnoty.“

8. Ustanovení § 9 téhož nařízení zní:

„1. Toto nařízení nabývá účinnosti dnem následujícím po dni jeho vyhlášení, s výjimkou ustanovení odstavce 2.

2. Ustanovení § 10 nabývá účinnosti patnáctým dnem následujícím po dni vyhlášení tohoto nařízení.“

9. Ustanovení § 11 nařízení č. 402/2021 stanoví:

„Oznamovací povinnost podle § 2 se použije na vývozy uskutečněné po pátém pracovním dni od vstupu tohoto nařízení v platnost.“

10. Ustanovení § 12 tohoto nařízení zní:

„Návrh tohoto nařízení byl předem oznámen v souladu s články 5 až 7 směrnice [2015/1535] […]“

2. Rozhodnutí vlády č. 1459/2021

11. Bod 2 az építésgazdasági intézkedések összehangolásáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól szóló 1459/2021. (VII. 14.) kormányhatározat [rozhodnutí vlády č. 1459/2021 (VII. 14.) o jmenování a úkolech vládního komisaře pro koordinaci hospodářských opatření v oblasti stavebnictví, dále jen „rozhodnutí vlády č. 1459/2021“] stanoví:

„Vládní komisař:

a) je odpovědný za koordinaci hospodářských opatření v oblasti stavebnictví přijatých vládou v rámci oživení hospodářství, a to zejména:

aa) stanovením postupu pro oznamování vývozu stavebních materiálů a prováděním opatření nezbytných pro uplatnění předkupního a výkupního práva státu;

ab) prováděním opatření ohledně oznámení týkajícího se přepravy stavebních materiálů,

[…]“

III. Skutečnosti předcházející sporu

A. Postup před zahájením řízení

12. Dne 30. června 2021, v rámci oznamovacího postupu stanoveného směrnicí 2015/1535, oznámily maďarské orgány Komisi návrh vládního nařízení o opatřeních, která mají být přijata za účelem hospodářského oživení v souvislosti s vývozem surovin a výrobků strategického významu pro bezpečnost dodávek v odvětví stavebnictví (dále jen „oznámený návrh“). Dne 8. července 2021 požádala Komise maďarské orgány o doplňující informace za účelem posouzení oznámeného návrhu z hlediska relevantních předpisů unijního práva.

13. Téhož dne bylo nařízení č. 402/2021 vyhlášeno v *Magyar Közlöny*. Jeho znění se neshodovalo se zněním oznámeného návrhu. Dne 16. července 2021 požádala Komise maďarské orgány o informace týkající se vyhlášení tohoto nařízení. Dne 22. července 2021 tyto orgány Komisi sdělily, že nařízení č. 402/2021 se od oznámeného návrhu liší co do působnosti a obsahu.

14. Dopisem ze dne 29. července 2021 informovala Komise maďarské orgány, že jak nesplnění oznamovací povinnosti, tak porušení povinnosti odložit v souladu s články 5 a 6 směrnice 2015/1535 přijetí oznámeného návrhu, představují podstatnou vadu postupu mající za následek nepoužitelnost technických předpisů.

15. V odpovědi ze dne 2. září 2021 odůvodnily maďarské orgány vyhlášení nařízení č. 402/2021 bez předchozího oznámení naléhavou situací a vysvětlily, že pandemie a celosvětový nedostatek surovin měly závažný dopad na stavební práce v Maďarsku. Zdůraznily, že cílem tohoto nařízení je zajistit, aby suroviny a výrobky, které jsou zásadní pro bezpečnost dodávek ve stavebnictví, byly v Maďarsku dostupné a vnitřní potřeby mohly být uspokojeny v zájmu zajištění bezpečnosti kritických infrastruktur.

16. Dne 23. září 2021 zaslala Komise Maďarsku výzvu dopisem. Komise v ní tomuto členskému státu vytýkala, že přijetím nařízení č. 402/2021 a jeho pozdějších změn, jakož i přijetím rozhodnutí vlády č. 1459/2021 nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají z článků 35 a 36 SFEU, čl. 2 odst. 1 SFEU ve spojení s čl. 3 odst. 1 písm. e) SFEU, jakož i z čl. 5 odst. 1 a čl. 6 odst. 1 směrnice 2015/1535.

17. Ve své odpovědi na tuto výzvu dopisem ze dne 23. listopadu 2021 Maďarsko tyto výtky zpochybnilo.

18. Vzhledem k tomu, že nebyla přesvědčena argumenty uplatněnými maďarskou vládou, Komise zaslala tomuto členskému státu dne 6. dubna 2022 odůvodněné stanovisko, v němž předmětné výtky zopakovala.

19. Dopisem ze dne 13. června 2022 odpovědělo Maďarsko na odůvodněné stanovisko s tím, že nesplnění povinností, která mu jsou vytýkána, nejsou opodstatněná.

B. Řízení před Soudním dvorem

20. Vzhledem k tomu, že Komise nepovažovala odpověď Maďarska ze dne 13. června 2022 za dostatečnou, rozhodla se podat projednávanou žalobu, která došla kanceláři Soudního dvora dne 4. srpna 2023.

21. Maďarsko a Komise předložily ústní vyjádření na jednání konaném dne 6. listopadu 2024.

IV. Analýza

22. Vzhledem k tomu, že maďarská právní úprava zavádějící postup použitelný na vývoz stavebních surovin a materiálů je způsobilá ovlivnit vývozy mezi členskými státy a vývozy do třetích zemí, týká se tato věc jak unijní právní úpravy v oblasti vnitřního trhu, tak unijní právní úpravy v oblasti společné obchodní politiky.

A. Porušení článků 35 a 36 SFEU (první výtka)

1. Argumentace účastníků řízení

23. Podle Komise představuje nařízení č. 402/2021 opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení ve smyslu článku 35 SFEU, a to navzdory tvrzením maďarské vlády, podle kterých i) bývá postup registrace ukončen nejpozději do dvou pracovních dnů, ii) maďarský stát neuplatňuje předkupní či výkupní právo a iii) příslušné orgány neuplatňují sankce v případě nesplnění oznamovací povinnosti. Komise zdůrazňuje, že nařízení č. 402/2021 zavádí *de iure* rozdílné zacházení mezi vnitřním obchodem a vývozem z Maďarska a že vnitrostátní opatření není vyňato z působnosti zákazu uvedeného v článcích 34 a 35 SFEU pouze z toho důvodu, že překážka vytvořená tímto členským státem není významná. Komise dále tvrdí, že opatření lze považovat za opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení, i když má relativně malý hospodářský význam nebo v případě, že ovlivňuje dovozy/vývozy či hospodářské subjekty jen v omezené míře.

24. Co se týče možné odůvodněnosti nařízení č. 402/2021 ve smyslu článku 36 SFEU, Komise zdůrazňuje, že jelikož pojmy „veřejného pořádku“ a „bezpečnosti“ je třeba vykládat restriktivně, je možné se jich dovolávat pouze v případě skutečného a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Komise připomíná, že takový důvod se musí zakládat na objektivních okolnostech splňujících požadavky veřejné bezpečnosti a nelze jej uplatňovat obecně.

25. Komise připomíná, že omezující opatření lze považovat za způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle pouze tehdy, pokud skutečně odpovídá snaze dosáhnout tohoto cíle soudržným a systematickým způsobem. Ohledně působnosti nařízení č. 402/2021 poukazuje Komise na to, že opatření dotčené v projednávané věci se nicméně neomezuje ani na stavební materiály, v jejichž případě bylo zjištěno ohrožení dodávek (nebezpečí nouze), ani na materiály skutečně nezbytné pro jednotlivé kritické infrastruktury.

26. Podle Komise neprokázala maďarská vláda, že nařízení č. 402/2021 je způsobilé zaručit uskutečnění tvrzeného cíle obecného zájmu.

27. Komise připomíná, že zásada proporcionality vyžaduje, aby se prostředky zvolené členskými státy omezovaly na to, co je skutečně přiměřené a nezbytné za účelem dosažení sledovaného legitimního cíle, a že v souladu s touto zásadou se musí odůvodněný a přiměřený systém předchozí kontroly zakládat na objektivních, nediskriminačních a dotyčným podnikům předem známých kritériích, a to tak, aby byl pro výkon posuzovací pravomoci vnitrostátních orgánů stanoven rámec, který zabrání jejímu svévolnému použití.

28. Argumenty maďarské vlády podle Komise ani neobsahují skutečnosti umožňující dospět k závěru, že opatření uložená nařízením č. 402/2021 jsou přiměřená a nejdou nad rámec toho, co je přiměřené a nezbytné za účelem dosažení sledovaného cíle.

29. Maďarská vláda tvrdí, že nařízení č. 402/2021 nepředstavuje opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení, a nevztahuje se na něj tudíž zákaz stanovený v článku 35 SFEU. Podle maďarské vlády je cílem tohoto nařízení umožnit maďarským orgánům, uložením oznamovací povinnosti, účinně kontrolovat zásoby produktů strategického významu pro kritické infrastruktury a shromažďovat informace o stavu zásob a dodávek. Díky takové oznamovací povinnosti si tyto orgány podle maďarské vlády mohou utvořit v reálném čase úplnou představu o vývoji zásob stavebních výrobků strategického významu, a tedy přijímat opatření nezbytná k zamezení kritické situace.

30. Maďarská vláda má za to, že účinnost ustanovení nařízení č. 402/2021 prokazuje fakt, že od jejich vstupu v platnost nikdy nenastala situace, kdy by maďarské orgány z důvodu nedostatku suroviny nebo produktu spadajících do působnosti tohoto nařízení byly nuceny uplatnit předkupní či výkupní právo. Maďarská vláda zdůrazňuje, že tato opatření nejsou pro hospodářské subjekty spojena s hmotněprávní povinností a uvádí, že postup registrace je vždy ukončen nejpozději do dvou pracovních dnů a že příslušné orgány sankce stanovené pro případ nesplnění oznamovací povinnosti neuplatňují.

31. Podle maďarské vlády z judikatury Soudního dvora vyplývá, že ze zákazu stanoveného článkem 35 SFEU jsou vyjmuta omezení, jejichž účinky jsou považovány za příliš nahodilé nebo příliš nepřímé na to, aby takové omezení bylo považováno za omezení ve smyslu článku 35 SFEU.

32. Co se týče reálných účinků ustanovení nařízení č. 402/2021, maďarská vláda uvádí, že na základě posouzení údajů Központi Statisztikai Hivatal (Ústřední statistický úřad, Maďarsko) nelze učinit závěr o obecném poklesu obchodního obratu vývozu předmětné kategorie výrobků.

33. Maďarská vláda má dále za to, že cílem nařízení č. 402/2021 je dosažení souladu maďarské právní úpravy se směrnicí 2008/114/ES [4] a v každém případě je odůvodněno důvody veřejné bezpečnosti, ve smyslu článku 36 SFEU. Tato vláda dodává, že toto nařízení přispívá k oživení ekonomiky tím, že reaguje na snížení výroby stavebních materiálů, nedostatek dodávek a zvýšení cen v důsledku epidemie koronaviru, a k ochraně společenských zájmů, jako je výstavba, jakož i nabídka bydlení a možnost mladých lidí zakládat rodinu.

2. Analýza

a) Opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení ve smyslu článku 35 SFEU

34. Podle článku 35 SFEU množstevní omezení vývozu, jakož i veškerá opatření s rovnocenným účinkem, jsou mezi členskými státy zakázána.

35. Znění článku 35 SFEU se téměř shoduje se zněním článku 34 SFEU. Rovněž cíl sledovaný těmito ustanovení je tentýž, a sice zajištění volného pohybu zboží v rámci vnitřního trhu, tedy prostoru bez vnitřních hranic [5].

36. Působnost článku 35 SFEU je nicméně užší oproti působnosti článku 34 SFEU, a to z důvodu logické odlišnosti mezi režimem dovozu a režimem vývozu. Co se týče dovozů, takřka každé vnitrostátní pravidlo týkající se zboží je přinejmenším potenciálně způsobilé bránit obchodu v rámci vnitřního trhu, jelikož dovozce musí v zásadě dodržet nejen právní úpravu státu původu, nýbrž také právní úpravu státu určení. Jinými slovy, překážka je dána v důsledku koexistence dvou odlišných právních režimů.

37. V případě vývozů je naproti tomu dotčen pouze jeden právní režim, a to právní režim státu původu. V takové situaci by bylo nepřiměřené mít za to, že každé vnitrostátní pravidlo týkající se výroby, uvádění na trh nebo prodeje zboží je způsobilé mít vliv na vývoz. Z toho důvodu omezení vývozu spadající do působnosti zákazu stanoveného v článku 35 SFEU může vyplývat z obecných pravidel pouze tehdy, jsou-li tato pravidla způsobilá mít účinky nejen na výrobu a distribuci obecně, nýbrž také právě i na vývoz [6]. Proto Soudní dvůr uplatňuje restriktivnější výklad, je-li třeba určit, zda dané opatření představuje opatření s účinky rovnocennými množstevnímu omezení vývozu [7].

[4] – Směrnice Rady ze dne 8. prosince 2008 o určování a označování evropských kritických infrastruktur a o posouzení potřeby zvýšit jejich ochranu (Úř. věst. 2008, L 345, s. 75).

[5] – Viz čl. 26 odst. 2 SFEU.

[6] – V tomto smyslu viz také Müller-Graff, P.-Chr., ve von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A. (ed.), „Art. 35 AEUV“, *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, Band 1, 7. vydání, Nomos, Baden-Baden, 2015, bod 17.

[7] – Viz také mé stanovisko ve věci BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640, bod 50).

38. Na rozdíl od toho, co podle všeho naznačuje Komise [8], a na rozdíl od judikatury týkající se článku 34 SFEU [9], Soudní dvůr nikdy nedefinoval „opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení“ dle článku 35 SFEU. I když v ustálené judikatuře není obsažena abstraktní definice, Soudní dvůr nicméně kvalifikoval jako „opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení“ ve smyslu tohoto článku vnitrostátní opatření, která platí pro všechny subjekty působící v tuzemsku, avšak kterým jsou ve skutečnosti více dotčeny výstupy výrobků z trhu členského státu vývozu než uvádění výrobků na domácí trh tohoto členského státu [10].

39. Ve stejném duchu Soudní dvůr rozhodl, že články 34 a 35 SFEU brání tomu, aby ve vztazích v rámci Unie byly uplatňovány vnitrostátní právní předpisy, které by zachovávaly požadavek, byť čistě formální, dovozního a vývozního povolení či jiného obdobného postupu [11], a že stanovení jakékoli zvláštní formality pro vývoz představuje, z důvodu zpoždění, které způsobuje, a odrazujícího účinku, který na vývozce má, překážku obchodu [12].

40. V kontextu této judikatury nelze než konstatovat, že dotčená opatření představují opatření s rovnocenným účinkem.

b) Odůvodnění podle článku 36 SFEU

41. Omezení spadající pod článek 35 SFEU může být odůvodněné pouze za podmínky, že zaprvé vychází z některé z obecných, jiných než ekonomických úvah, které jsou uvedeny v článku 36 SFEU, nebo z některého z naléhavých důvodů obecného zájmu [13], které byly postupně formulovány Soudním dvorem napříč jeho judikaturou, a že zadruhé respektuje zásadu proporcionality, což předpokládá, že toto omezení je způsobilé zaručit, konzistentním a systematickým způsobem, uskutečnění sledovaného cíle a nepřekračuje meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné.

1) K určení naléhavého důvodu obecného zájmu

42. Důvody uplatňované Maďarskem za účelem odůvodnění jsou založeny na veřejné bezpečnosti ve smyslu článku 36 SFEU.

43. V rozsahu, v němž se Maďarsko dovolává ustanovení směrnice 2008/114, je nutno konstatovat, že tato směrnice není v projednávané věci relevantní. Zaprvé se uvedená směrnice vztahuje na odvětví energetiky a dopravy [14]. Působnost nařízení č. 402/2021 je nicméně podstatně širší, neboť zahrnuje nejen údržbu kritických infrastruktur, nýbrž také výstavbu, provoz, údržbu a rozvoj kritických infrastruktur. Toto nařízení tudíž nespadá do působnosti směrnice 2008/114.

[8] – Viz bod 32 žaloby Komise.

[9] – Viz rozsudek ze dne 11. července 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, bod 5). Podle ustálené judikatury se článek 34 SFEU vztahuje na „jakékoli vnitrostátní opatření způsobilé narušit přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potenciálně obchod v rámci Unie“ [viz rozsudek ze dne 29. července 2024, BP France (C-624/22, EU:C:2024:640, bod 61)].

[10] – Viz rozsudek ze dne 17. září 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, bod 29 a citovaná judikatura).

[11] – Viz rozsudek ze dne 15. prosince 1971, International Fruit Company a další (51/71 až 54/71, EU:C:1971:128, bod 9).

[12] – Viz rozsudek ze dne 16. března 1977, Komise v. Francie (68/76, EU:C:1977:48, bod 16).

[13] – Rovněž označované jako „kategorické požadavky obecného zájmu“ [viz rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Gysbrechts a Santurel Inter (C-205/07, EU:C:2008:730, bod 45)], „naléhavé požadavky obecného zájmu“ [viz rozsudek ze dne 17. září 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, bod 34)], nebo také „cíl obecného zájmu“ [viz rozsudek ze dne 21. června 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, bod 48)].

[14] – Viz body 5 a 9 odůvodnění směrnice 2008/114.

44. Zadruhé, jak vyplývá z jejího článku 1, tato směrnice toliko zavádí *postup* pro určování a označování kritických infrastruktur Unie [15].

45. Ze směrnice 2008/114 lze dovodit jedinou věc, která je zřejmá: unijní normotvůrce [16] má za to, že kritické infrastruktury jsou v rámci Unie obzvláště důležité. Na tom by nemělo být nic překvapivého.

46. Podle ustálené judikatury se lze veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti dovolávat pouze v případě skutečné a dostatečně závažné hrozby, kterou je dotčen základní zájem společnosti [17]. Co se týče konkrétně cíle souvisejícího s bezpečností dodávek, Soudní dvůr rovněž rozhodl, že takového cíle se lze dovolávat jen v případě skutečné a dostatečně závažné hrozby, kterou je dotčen základní společenský zájem [18]. V tomto ohledu Soudní dvůr upřesnil, že nelze mít za to, že cíl spočívající v zajištění bezpečnosti zásobování v odvětví stavebnictví, zejména na místní úrovni, pokud jde o některé základní suroviny, a sice štěrk, písek a jíl, jež jsou výsledkem těžební činnosti, spadá stejně jako cíl související s bezpečností zásobování v odvětvích ropného průmyslu, telekomunikací a energií pod „základní společenský zájem“ [19].

47. Navrhuji proto vyloučit bezpečnost zásobování kritických infrastruktur jako naléhavý důvod obecného zájmu zakládající se na veřejné bezpečnosti.

48. Naproti tomu bych v zásadě měl pochopení pro argument Maďarska, podle kterého nařízení č. 402/2021 sleduje sociální zájmy, jako je výstavba bydlení [20]. Mám nicméně za to, že Maďarsko nepředložilo dostatek důkazů na podporu takového závěru. Obávám se, že souvislost, uplatňovaná v obecné rovině, mezi omezením a odůvodněním v podobě, v jaké je předkládána, je příliš neurčitá.

2) K přiměřenosti

49. Následující analýza je předkládána pro případ, že by Soudní dvůr měl za to, že existuje naléhavý důvod obecného zájmu odůvodňující předmětnou překážku.

50. Otázkou je, zda nařízení č. 402/2021 je způsobilé [21] dosáhnout cíle spočívajícího v zajištění bezpečnosti zásobování kritických infrastruktur v odvětví stavebnictví. Podle ustálené judikatury jsou vnitrostátní právní předpisy způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle pouze tehdy, když opravdu odpovídají snaze dosáhnout tohoto cíle soudržným a systematickým způsobem [22].

51. Se zřetelem k této judikatuře se domnívám, že nařízení č. 402/2021 není způsobilé zaručit uskutečnění sledovaného cíle.

15 – Rovněž společný přístup k posouzení potřeby zvýšit jejich ochranu s cílem přispět k ochraně obyvatel.

16 – Ten se ostatně opřel o článek 352 SFEU, patrně z důvodu absence jiného právního základu.

17 – Například viz rozsudek ze dne 14. března 2000, Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, bod 17).

18 – V nedávné době viz rozsudek ze dne 13. července 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, body 66 a 67 a citovaná judikatura).

19 – Viz rozsudek ze dne 13. července 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, body 66, 67 a 69, jakož i citovaná judikatura).

20 – Naopak navrhuji vyloučit bez dalšího Maďarskem uplatněné hospodářské důvody, jako je záměr oživení národního hospodářství.

21 – Soudní dvůr ve své judikatuře občas používá výraz „aptitude“ (česky „způsobilost“). Viz například rozsudek ze dne 23. ledna 2014, Komise v. Belgie (C-296/12, EU:C:2014:24, bod 33). V tomto stanovisku budu nicméně používat výraz „propre à“ (česky „způsobilý“) a „approprié“ (česky „přiměřený“).

22 – Viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano (C-503/23, EU:C:2024:933, bod 84 a citovaná judikatura).

52. Zaprvé nařízení č. 402/2021 je omezeno na vývozy. Naproti tomu v případě transakcí na trhu daného členského státu není hospodářským subjektům žádná oznamovací povinnost uložena. Vnitrostátním orgánům není stanoveno žádné předkupní nebo výkupní právo. Systém zavedený tímto nařízením tudíž není soudržný.

53. Zadruhé nařízení č. 402/2021 nezakotvuje podmínky, za nichž lze předkupní právo, kterým disponují vnitrostátní orgány, uplatnit. Toto nařízení pouze stanoví, že po oznámení vývozu stavebních materiálů mají vnitrostátní orgány deset pracovních dní na přijetí rozhodnutí o uplatnění předkupního a výkupního práva k oznámeným stavebním materiálům. To znamená, jak zdůrazňuje Komise, že přiměřenost opatření stanovených tímto nařízením závisí *de facto* na budoucím vývoji faktických okolností jeho provádění a charakteru tohoto provádění.

54. Maďarská vláda tedy neprokázala, že nařízení č. 402/2021 je způsobilé zaručit uskutečnění cíle obecného zájmu, kterého se dovolává.

3) K nezbytnosti

55. Co se týče nezbytnosti nařízení č. 402/2021 k uskutečnění dotčeného cíle, je třeba konstatovat, že si lze představit méně omezující opatření, například shromažďování informací založené pouze na povinnosti *sdělovat* údaje o transakcích týkajících se stavebních materiálů, doplněné, pro případy eventuálního nedostatku, jasněji vymezenými opatřeními.

B. Porušení čl. 2 odst. 1 a čl. 3 odst. 1 písm. e) SFEU (druhá výtka)

1. Argumenty účastníků řízení

56. Komise má za to, že omezení stanovené nařízením č. 402/2021 se použije rovněž na vývozy z Maďarska do třetích zemí a představuje opatření spadající do společné obchodní politiky, a tvrdí, že tento členský stát neměl pravomoc přijímat opatření v této oblasti. Komise, která zdůrazňuje, že toto nařízení neprovádí akt přijatý Unií a že Unie nezmocnila Maďarsko k přijetí uvedeného nařízení, má za to, že Maďarsko porušilo čl. 2 odst. 1 a čl. 3 odst. 1 písm. e) SFEU.

57. Maďarská vláda tvrdí, že nařízení č. 402/2021 neporušuje výlučnou pravomoc Unie v oblasti společné obchodní politiky. Tvrdí, že se toto nařízení zakládá na důvodech veřejného pořádku, které spadají do působnosti článku 10 nařízení 2015/479.

2. Analýza

58. Podle čl. 2 odst. 1 SFEU svěřují-li Smlouvy Unii v určité oblasti výlučnou pravomoc, může pouze Unie vytvářet a přijímat právně závazné akty a členské státy tak mohou činit pouze tehdy, jsou-li k tomu Unií zmocněny nebo provádějí-li akty Unie. Článek 3 odst. 1 písm. e) SFEU pak stanoví, že společná obchodní politika je takovou výlučnou pravomocí.

59. Je nesporné, že Maďarsko přijalo právně závazný akt v oblasti spadající do společné obchodní politiky.

60. Právě v rámci výkonu této výlučné pravomoci v oblasti společné obchodní politiky, a to za účelem stanovení společných pravidel pro vývoz (zboží), přijal unijní normotvůrce nařízení 2015/479[23]. Článek 1, který zakotvuje „základní zásadu“[24] tohoto nařízení, stanoví, že „[v]ývoz produktů z Unie do třetích zemí je volný, to znamená, že nepodléhá žádným množstevním omezením s výjimkou omezení uplatňovaných v souladu s tímto nařízením“. Podle článku 10 tohoto nařízení, aniž jsou dotčeny jiné předpisy Unie, nevylučuje uvedené nařízení přijetí nebo uplatňování množstevních omezení vývozu členským státem z důvodu veřejné mravnosti, veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví a života lidí, zvířat a rostlin, národního kulturního pokladu, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu, nebo průmyslového a obchodního vlastnictví[25].

61. Znění tohoto ustanovení se téměř shoduje se zněním článku 36 SFEU. Z toho podle mého názoru vyplývá, že unijní normotvůrce zamýšlel vztáhnout oprávnění členského státu, stanovené v primárním právu v článku 36 SFEU, umožňující omezit vývozy v rámci vnitřního trhu[26], i na vývozy mimo tento vnitřní trh.

62. Z toho vyplývá, že podmínky stanovené v článku 10 nařízení 2015/479 nejsou splněny. V tomto ohledu odkazuji na analýzu, kterou jsem provedl v rámci článku 36 SFEU: neexistuje naléhavý důvod obecného zájmu, který by mohl odůvodnit omezení dotčené v projednávané věci[27]. Toto omezení v každém případě není přiměřené ani nezbytné.

63. Maďarsko tedy jednalo v oblasti výlučné pravomoci, aniž k tomu bylo Unií zmocněno.

C. Porušení čl. 5 odst. 1 a čl. 6 odst. 1 směrnice 2015/1535 (třetí výtka)

1. Argumenty účastníků řízení

64. Komise Maďarsku vytýká, že nedodrželo odkladnou lhůtu tří měsíců podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2015/1535. Komise uvádí, že jí maďarské orgány sdělily oznámený návrh dne 30. června 2021, a tudíž přijetím nařízení č. 402/2021 dne 8. července 2021, tj. před uplynutím této odkladné lhůty dne 1. října 2021, tento členský stát porušil toto ustanovení.

[23] – Společná pravidla vývozu se *de facto* zrodila již v roce 1969; nařízení 2015/479 zrušilo nařízení Rady (ES) č. 1061/2009 ze dne 19. října 2009, kterým se stanoví společná pravidla pro vývoz (Úř. věst. 2009, L 291, s. 1), přičemž to zrušilo nařízení Rady (EHS) č. 2603/69 ze dne 20. prosince 1969, kterým se stanoví společná pravidla pro vývoz (Úř. věst. 1969, L 324, s. 25; Zvl. vyd. 11/11, s. 12).

[24] – Viz nadpis kapitoly I nařízení 2015/479.

[25] – V tomto ohledu bych rád poznamenal, že samozřejmě, jak vyplývá u judikatury Soudního dvora, článek 10 nařízení 2015/479, jak je v něm uvedeno, se kromě toho použije rovněž na opatření s účinkem rovnocenným množstevnímu omezení. Ve věcech Werner a Leifer, jejichž předmětem byl výklad jednoho z předchůdců nařízení 2015/479, a sice nařízení č. 2603/69, byla řešena otázka, zda ustanovení, které odpovídá článku 10 nařízení 2015/479 a je identického znění, zahrnuje i opatření s rovnocenným účinkem. Pro Soudní dvůr nebyl rozdíl ve formulaci článku 35 SFEU a článku 10 nařízení č. 2603/69 relevantní. Soudní dvůr se neomezil na doslovný výklad, posoudil kontext a cíle sledované nařízením 2603/69 a rozhodl, že nařízení založené na článku 207 SFEU, jehož cílem je provedení, na unijní úrovni, zásady volného vývozu vyjádřené v jeho článku 1, nemůže ze své působnosti vyloučit opatření přijatá členskými státy, jejichž účinek je rovnocenný množstevnímu omezení, a to jelikož jejich uplatnění může vést k zákazu vývozu, viz rozsudky ze dne 17. října 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, bod 22), a Leifer a další (C-83/94, EU:C:1995:329, bod 23). Viz také stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse ve věci Werner (C-70/94, EU:C:1995:151, bod 31) a stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse ve věci Richardt a „Les Accessoires Scientifiques“ (C-367/89, EU:C:1991:199, body 19 až 22).

[26] – Samozřejmě za podmínky, že jsou splněny požadavky vyplývající z tohoto ustanovení, jakož i z ostatních zásad, včetně zásady proporcionality.

[27] – Soudní dvůr zdůraznil, že „pokud by byl zvolen restriktivnější výklad [pojmu „veřejná bezpečnost“] v případě jeho použití článkem [10] nařízení, znamenalo by to oprávnit členské státy k omezení pohybu zboží v rámci vnitřního trhu ve větší míře, než k omezení pohybu zboží, k němuž dochází se třetími státy [viz rozsudek ze dne 17. října 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, bod 25)]. Mám v každém případě za to, že s ohledem na absenci dalších informací či argumentů Maďarska v projednávané věci není důvod vykládat pojem „veřejné bezpečnosti“ v rámci článku 36 SFEU a v rámci článku 10 nařízení 2015/479 odlišně.

65. Komise dále tvrdí, že Maďarsko porušilo čl. 5 odst. 1 směrnice 2015/1535 tím, že jí neoznámilo návrh novely uvedeného nařízení, ačkoliv se jednalo o zásadní změny oznámeného návrhu. Komise připomíná, že členský stát má povinnost návrh oznámit znovu, provede-li v něm po jeho oznámení zásadní změny, a že podle čl. 5 odst. 1 třetího pododstavce této směrnice je třeba provedenou změnu považovat za zásadní zejména v případě, že zkracuje původně předpokládanou dobu zavedení návrhu.

66. Maďarská vláda tvrdí, že směrnici 2015/1535 neporušila, jelikož bezodkladné přijetí nařízení č. 402/2021 bylo odůvodněno důvody veřejné bezpečnosti ve smyslu čl. 6 odst. 7 písm. a) této směrnice, který umožňuje odchýlit se od povinnosti dodržet odkladnou lhůtu tří měsíců stanovenou v čl. 6 odst. 1 uvedené směrnice. Maďarská vláda zdůrazňuje, že v důsledku obnovené poptávky po stavebních materiálech po pandemii koronaviru hrozilo v roce 2021 přerušení dodávek, a k zabránění takové situaci tedy bylo třeba jednat bezodkladně. Tato vláda uvádí, že jelikož toto nařízení nebylo Komisi oznámeno s odkazem na tuto naléhavou situaci, zavázala se neuplatňovat sankce vůči podnikům, které oznamovací povinnost uloženou uvedeným nařízením nedodrží nebo nebudou disponovat potvrzením o přijetí tohoto oznámení.

2. Analýza

a) K čl. 6 odst. 1 směrnice 2015/1535

67. Dne 30. června 2021 oznámily maďarské orgány návrh nařízení Komisi jako návrh technického předpisu podle čl. 5 odst. 1 směrnice 2015/1535.

68. V návaznosti na toto oznámení začala v souladu s čl. 6 odst. 1 směrnice 2015/1535 běžet odkladná lhůta tří měsíců, během které mělo být přijetí tohoto návrhu odloženo.

69. Nařízení č. 402/2021 bylo přitom vyhlášeno v *Magyar Közlöny* dne 8. července 2021 a v souladu s jeho článkem 9, s výjimkou jeho článku 10, nabylo účinnosti dnem následujícím po dni vyhlášení. Z toho vyplývá, že toto nařízení bylo přijato před uplynutím odkladné lhůty 3 měsíců.

70. Podle čl. 6 odst. 7 písm. a) směrnice 2015/1535 členské státy nemají povinnost dodržet tuto odkladnou lhůtu tří měsíců, jsou-li z naléhavých důvodů způsobených vážnými a nepředvídatelnými okolnostmi, které souvisejí s ochranou veřejného zdraví nebo bezpečnosti, s ochranou zvířat nebo rostlin a v případě předpisů pro služby také s veřejným pořádkem, zejména s ochranou mládeže, nuceny ve velmi krátké lhůtě připravit technické předpisy tak, aby byly neprodleně vydány a provedeny, aniž by byly možné jakékoli konzultace.

71. Z článku 6 odst. 7 písm. a) směrnice 2015/1535 tedy plyne, že daná situace musí být *vážná a nepředvídatelná*, a nikoliv potenciální. V tomto ohledu měl již Soudní dvůr příležitost objasnit, že členský stát se nemůže dovolávat výjimky stanovené tímto ustanovením, pokud v tomto státě neexistuje situace, na kterou se vztahuje toto ustanovení[28].

[28] – Viz rozsudek ze dne 26. října 2006, Komise v. Řecko (C-65/05, EU:C:2006:673, bod 65). V tomto rozsudku Soudní dvůr podal výklad identického ustanovení směrnice předcházející směrnici 2015/1535, a sice čl. 9 odst. 7 první odrážky směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/34/ES ze dne 22. června 1998 o postupu při poskytování informací v oblasti norem a technických předpisů (Úř. věst. 1998, L 204, s. 37; Zvl. vyd. 13/20, s. 337) ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/48/ES ze dne 20. července 1998 (Úř. věst. 1998, L 217, s. 18; Zvl. vyd. 13/21, s. 8).

72. Maďarské vláda se přitom dovolává pouze *rizika* nedostatku stavebního materiálu v Maďarsku. Podmínky použití čl. 6 odst. 7 písm. a) směrnice 2015/1535 tudíž nejsou splněny. Z toho vyplývá, že nařízení č. 402/2021 bylo přijato před uplynutím odkladné lhůty tří měsíců, což znamená, že byl porušen čl. 6 odst. 1 této směrnice.

b) K čl. 5 odst. 1 směrnice 2015/1535

73. Podle čl. 5 odst. 1 třetího pododstavce směrnice 2015/1535 členské státy sdělí Komisi v souladu s podmínkami uvedenými v prvním a druhém pododstavci tohoto odstavce návrh technického předpisu znovu, provedou-li v něm změny, které zásadně změní oblast jeho působnosti, zkrátí původně předpokládanou dobu jeho zavedení nebo doplní či zpřísní specifikace nebo požadavky.

74. Podle článku 3 oznámeného návrhu se jeho ustanovení měla použít od 1. října 2021. Naproti tomu, podle článků 9 a 11 nařízení č. 402/2012 se povinnost oznamovat vývozy použije na vývozy počínaje 15. červencem 2021.

75. Takové zkrácení původně předpokládané lhůty pro zavedení nařízení představuje zásadní změnu oznámeného návrhu, což implikuje povinnost nového sdělení Komisi [29].

76. Maďarské orgány tedy tím, že neoznámily návrh novely nařízení, porušily čl. 5 odst. 1 směrnice 2015/1535.

V. Závěry

77. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr:

– určil, že Maďarsko tím, že přijalo a gazdaság újraindítása érdekében meghozandó, az építőipari ellátásbiztonság szempontjából stratégiai jelentőségű nyersanyagok és termékek kivitelével kapcsolatos regisztrációs eljárásról és egyéb intézkedésekről szóló 402/2021 (VII. 8.) kormányrendelet [vládní nařízení č. 402/2021 (VII. 8.) o postupech registrace a dalších opatřeních, která mají být přijata za účelem hospodářského oživení v souvislosti s vývozem surovin a výrobků strategického významu pro bezpečnost dodávek v odvětví stavebnictví], kterým byl zaveden postup použitelný na vývoz stavebních surovin a materiálů, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článků 35 a 36 SFEU, čl. 2 odst. 1 a čl. 3 odst. 1 písm. e) SFEU, jakož i z čl. 5 odst. 1 a čl. 6 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1535 ze dne 9. září 2015 o postupu při poskytování informací v oblasti technických předpisů a předpisů pro služby informační společnost;

– uložil Maďarsku náhradu nákladů řízení.

[29] – Viz také rozsudek ze dne 10. července 2014, Ivansson a další (C-307/13, EU:C:2014:2058, bod 44).