Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
MACIEJ SZPUNAR
vom 6. Februar 2025 [1]

Rechtssache C-499/23

Europäische Kommission
gegen

Ungarn

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Freier Warenverkehr – Gemeinsame Handelspolitik – Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften – Ausfuhrbeschränkungen – Rohstoffe und Erzeugnisse für die Bauindustrie – Öffentliche Sicherheit“

I. Einleitung

1. Mit der vorliegenden gegen Ungarn erhobenen Klage wegen Vertragsverletzung beantragt die Kommission, festzustellen, dass dieser Mitgliedstaat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus den Art. 35 und 36 AEUV, aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Buchst. e AEUV sowie aus Art. 5 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2015/1535 [2] verstoßen hat, dass er ein Verfahren für die Ausfuhr von Rohstoffen und Materialien für die Bauindustrie eingeführt hat.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Unionsrecht

1. Richtlinie 2015/1535

2. Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2015/1535 bestimmt:

„(1) Vorbehaltlich des Artikels 7 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission unverzüglich jeden Entwurf einer technischen Vorschrift, sofern es sich nicht um eine vollständige Übertragung einer internationalen oder europäischen Norm handelt; in diesem Fall reicht die Mitteilung aus, um welche Norm es sich handelt. Sie unterrichten die Kommission gleichzeitig in

[1] Originalsprache: Französisch.

[2] Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. 2015, L 241, S. 1).

einer Mitteilung über die Gründe, die die Festlegung einer derartigen technischen Vorschrift erforderlich machen, es sei denn, die Gründe gehen bereits aus dem Entwurf hervor.

Gegebenenfalls – sofern dies noch nicht bei einer früheren Mitteilung geschehen ist – übermitteln die Mitgliedstaaten gleichzeitig den Wortlaut der hauptsächlich und unmittelbar betroffenen grundlegenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften an die Kommission, wenn deren Wortlaut für die Beurteilung der Tragweite des Entwurfs einer technischen Vorschrift notwendig ist.

Die Mitgliedstaaten übermitteln den Entwurf der technischen Vorschriften ein weiteres Mal an die Kommission in der im Unterabsatz 1 und 2 des vorliegenden Absatzes genannten Art und Weise, wenn sie an dem Entwurf einer technischen Vorschrift wesentliche Änderungen vornehmen, die den Anwendungsbereich ändern, den ursprünglichen Zeitpunkt für die Anwendung vorverlegen, Spezifikationen oder Vorschriften hinzufügen oder verschärfen.

…

Die Kommission unterrichtet die anderen Mitgliedstaaten unverzüglich über den Entwurf einer technischen Vorschrift und alle ihr zugegangenen Dokumente; sie kann den Entwurf auch dem nach Artikel 2 dieser Richtlinie eingesetzten Ausschuss und gegebenenfalls dem jeweils zuständigen Ausschuss zur Stellungnahme vorlegen.

…“

3. In Art. 6 der Richtlinie 2015/1535 heißt es:

„(1) Die Mitgliedstaaten nehmen den Entwurf einer technischen Vorschrift nicht vor Ablauf von drei Monaten nach Eingang der Mitteilung gemäß Artikel 5 Absatz 1 bei der Kommission an.

…

(7) Die Absätze 1 bis 5 gelten nicht, wenn ein Mitgliedstaat

a) aus dringenden Gründen, die durch eine ernste und unvorhersehbare Situation entstanden sind und sich auf den Schutz der Gesundheit von Menschen und Tieren, die Erhaltung von Pflanzen oder die Sicherheit und im Falle von Vorschriften betreffend Dienste auch auf die öffentliche Ordnung, insbesondere auf den Jugendschutz beziehen, gezwungen ist, ohne die Möglichkeit einer vorherigen Konsultation in kürzester Frist technische Vorschriften auszuarbeiten, um sie unverzüglich zu erlassen und in Kraft zu setzen, oder

b) aus dringenden Gründen, die durch eine ernste Situation entstanden sind und sich auf den Schutz der Sicherheit und der Integrität des Finanzsystems, insbesondere auf den Schutz der Einleger, der Anleger und der Versicherten, beziehen, gezwungen ist, unverzüglich Vorschriften betreffend die Finanzdienstleistungen zu erlassen und in Kraft zu setzen.

Der Mitgliedstaat begründet in der in Artikel 5 genannten Mitteilung die Dringlichkeit der betreffenden Maßnahmen. Die Kommission äußert sich binnen kürzester Frist zu dieser Mitteilung. Bei missbräuchlicher Anwendung dieses Verfahrens trifft sie die erforderlichen Maßnahmen. Das Europäische Parlament wird von der Kommission regelmäßig unterrichtet.“

2. Verordnung (EU) 2015/479

4. Kapitel IV („Übergangs- und Schlussbestimmungen“) Art. 10 der Verordnung (EU) 2015/479 [3] bestimmt:

„Unbeschadet anderer Vorschriften der Union steht diese Verordnung der Einführung oder Anwendung mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen durch die Mitgliedstaaten nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit oder zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind.“

B. Ungarisches Recht

1. Verordnung Nr. 402/2021

5. § 1 der 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 (Regierungsverordnung Nr. 402/2021 [VII. 8.] über Registrierungsverfahren und andere Maßnahmen zur Ankurbelung der Wirtschaft betreffend die Ausfuhr von Rohstoffen und Erzeugnissen, die für die Versorgungssicherheit im Bausektor strategisch wichtig sind, im Folgenden: Verordnung Nr. 402/2021) in ihrer bei Ablauf der Frist für die Beantwortung der mit Gründen versehenen Stellungnahme (am 6. Juni 2022) geltenden Fassung bestimmt:

„(1) Die in Anhang 1 aufgeführten Rohstoffe und Erzeugnisse, die für die Versorgungssicherheit im Bausektor strategisch wichtig sind (zusammen im Folgenden: Baumaterialien), dürfen vorbehaltlich der in Abs. 2 vorgesehenen Ausnahme

a) verkauft oder

b) aus dem Hoheitsgebiet Ungarns ins Ausland nach Registrierung (im Folgenden: Notifizierung) beim Minister für Binnenwirtschaft (im Folgenden: Minister) und Bestätigung des Eingangs der Notifizierung ausgeführt werden.

(2) Die vorliegende Verordnung gilt nicht für Baumaterialien, die auf dem Transitweg durch das Hoheitsgebiet Ungarns befördert werden.“

6. In § 3 dieser Verordnung heißt es:

„(1) Nach Eingang der Notifizierung prüft der Minister, ob diese den in Art. 2 festgelegten formalen Anforderungen entspricht.

…

[3] Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2015 über eine gemeinsame Ausfuhrregelung (ABl. 2015, L 83, S. 34).

(2) Entspricht die Notifizierung den in § 2 festgelegten formalen Anforderungen, leitet der Minister die Notifizierungen gegebenenfalls zusammen mit den in Abs. 1 Buchst. b genannten Informationen an den Regierungsbeauftragten für die Koordinierung der Maßnahmen im Bereich der Bauwirtschaft (im Folgenden: Regierungsbeauftragter) weiter, der in Abstimmung mit den zuständigen Ministern prüft, ob der Verkauf oder die Ausfuhr von Baumaterialien ins Ausland den Bau, den Betrieb, die Instandhaltung oder den Ausbau kritischer Infrastrukturen erheblich behindert oder unmöglich macht, dadurch öffentliche Dienstleistungen gefährdet oder eine Gefahr für die Versorgungssicherheit im Bausektor darstellt.

(3) Innerhalb von sieben Arbeitstagen nach Übermittlung der Notifizierung informiert der Regierungsbeauftragte den Minister schriftlich über das Vorliegen der in Abs. 2 genannten Umstände, über seinen Standpunkt zu den in Abs. 2 genannten Umständen und, sofern die genannten Umstände vorliegen, informiert er auch den für die Staatsvermögensaufsicht zuständigen Minister über seinen Vorschlag bezüglich der Ausübung des Vorkaufs- und Ankaufsrechts; der Minister übt das Vorkaufs- und Ankaufsrecht des ungarischen Staates gemäß den in § 5 festgelegten Modalitäten aus.

(4) Spätestens am zehnten Arbeitstag nach Eingang der Notifizierung muss der Minister

a) schriftlich den Eingang der Notifizierung bestätigen, wenn der für die Staatsvermögensaufsicht zuständige Minister das Vorkaufs- und Ankaufsrecht des ungarischen Staates nicht ausübt;

b) in dem Fall, dass der für die Staatsvermögensaufsicht zuständige Minister das Vorkaufs- und Ankaufsrecht des ungarischen Staates ausübt, den Notifizierenden informieren, dass der ungarische Staat das Vorkaufs- oder Ankaufsrecht für die in der Notifizierung angegebenen Baumaterialien ausübt, und das Notifizierungsverfahren beenden; oder

c) schriftlich den Eingang der Notifizierung bestätigen.

(4a) Die Notifizierung und die Eingangsbestätigung werden der Sendung beigefügt und vom Notifizierenden dem Transportunternehmen oder dem den Transport organisierenden Unternehmen zur Verfügung gestellt.

…“

7. § 6/A der Verordnung Nr. 402/2021 lautet:

„Wenn der Notifizierende der in dieser Verordnung festgelegten Notifizierungspflicht nicht nachkommt oder nicht über eine Eingangsbestätigung verfügt, verhängen die Polizei und die Steuer- und Zollverwaltung des Staates gegen ihn eine Geldbuße von bis zu vierzig Prozent des Wertes ohne Mehrwertsteuer des nicht notifizierten oder nicht durch eine Eingangsbestätigung abgedeckten Baumaterials.“

8. Art. 9 der Verordnung Nr. 402/2021 bestimmt:

„(1) Diese Verordnung tritt – vorbehaltlich der in Abs. 2 vorgesehenen Ausnahme – am Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft.

(2) § 10 tritt am 15. Tag nach der Veröffentlichung dieser Verordnung in Kraft.“

9. § 11 der Verordnung Nr. 402/2021 besagt:

„Die Notifizierungspflicht nach § 2 gilt für Ausfuhren nach dem fünften Arbeitstag nach Inkrafttreten dieser Verordnung."

10. In § 12 der Verordnung Nr. 402/2021 heißt es:

„Der Entwurf dieser Verordnung war Gegenstand einer Notifizierung gemäß den Art. 5 bis 7 der Richtlinie [2015/1535] …"

2. Regierungsbeschluss Nr. 1459/2021

11. Ziff. 2 des Az építésgazdasági intézkedések összehangolásáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól szóló 1459/2021. (VII. 14.) kormányhatározat (Regierungsbeschluss Nr. 1459/2021 [VII. 14.] über die Ernennung und die Aufgaben des Regierungsbeauftragten für die Koordinierung der Maßnahmen im Bereich der Bauwirtschaft, im Folgenden: Regierungsbeschluss Nr. 1459/2021) bestimmt:

„Der Regierungsbeauftragte

a) ist für die Koordinierung der Maßnahmen im Bereich der Bauwirtschaft zuständig, die von der Regierung im Rahmen der Ankurbelung der Wirtschaft ergriffen werden, insbesondere

aa) für die Einführung eines Notifizierungsverfahrens im Zusammenhang mit der Ausfuhr von Baumaterialien und die Durchführung der für die Ausübung des Vorkaufs- und Ankaufsrechts des Staates erforderlichen Maßnahmen;

ab) für die Durchsetzung der Maßnahme hinsichtlich der Notifizierung im Zusammenhang mit dem Transport von Baumaterialien,

…"

III. Vorgeschichte des Rechtsstreits

A. Vorgerichtliches Verfahren

12. Am 30. Juni 2021 übermittelten die ungarischen Behörden der Kommission im Rahmen des in der Richtlinie 2015/1535 vorgesehenen Notifizierungsverfahrens den Entwurf einer Regierungsverordnung über Maßnahmen zur Ankurbelung der Wirtschaft betreffend die Ausfuhr von Rohstoffen und Erzeugnissen, die für die Versorgungssicherheit im Bausektor strategisch wichtig sind (im Folgenden: notifizierter Entwurf). Um den notifizierten Entwurf im Hinblick auf die einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts beurteilen zu können, forderte die Kommission am 8. Juli 2021 von den ungarischen Behörden zusätzliche Informationen an.

13. Am selben Tag wurde die Verordnung Nr. 402/2021 im Magyar Közlöny veröffentlicht. Ihr Wortlaut war nicht mit dem des notifizierten Entwurfs identisch. Am 16. Juli 2021 ersuchte die Kommission die ungarischen Behörden um Informationen über die Veröffentlichung dieser Verordnung. Am 22. Juli 2021 teilten die Behörden der Kommission mit, dass die Verordnung Nr. 402/2021 in Umfang und Inhalt von dem notifizierten Entwurf abweiche.

14. Mit Schreiben vom 29. Juli 2021 teilte die Kommission den ungarischen Behörden mit, dass sowohl die unterlassene Notifizierung gemäß Art. 5 der Richtlinie 2015/1535 als auch die Verletzung der Pflicht gemäß Art. 6 dieser Richtlinie, die Annahme nicht vor Ablauf der Stillhaltefrist vorzunehmen, einen wesentlichen Verfahrensfehler darstellten, der zur Unanwendbarkeit der Bestimmungen der technischen Vorschriften führe.

15. In ihrer Antwort vom 2. September 2021 beriefen sich die ungarischen Behörden zur Rechtfertigung der ohne Notifizierung erfolgten Verkündung der Verordnung Nr. 402/2021 auf eine bestehende Dringlichkeit und erklärten, dass die Pandemiesituation und der weltweite Mangel an Rohstoffen die Bauarbeiten in Ungarn in ernster Weise beeinträchtigt hätten. Mit der betreffenden Verordnung habe sichergestellt werden sollen, dass die für die Versorgungssicherheit im Bausektor wesentlichen Bestände an Materialien und Erzeugnissen in Ungarn verfügbar blieben und der inländische Bedarf gedeckt werden könne, um die Sicherheit kritischer Infrastrukturen zu gewährleisten.

16. Am 23. September 2021 richtete die Kommission ein Mahnschreiben an Ungarn. Darin rügte sie, der Mitgliedstaat habe durch die Annahme der Verordnung Nr. 402/2021 und ihrer nachfolgenden Änderungen sowie des Regierungsbeschlusses Nr. 1459/2021 gegen seine Verpflichtungen aus den Art. 35 und 36 AEUV, aus Art. 2 Abs. 1 AEUV in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 Buchst. e AEUV sowie aus Art. 5 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2015/1535 verstoßen.

17. In seinem Antwortschreiben vom 23. November 2021 stellte Ungarn diese Rügen in Abrede.

18. Da die von der ungarischen Regierung vorgebrachten Argumente die Kommission nicht überzeugten, richtete sie am 6. April 2022 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an diesen Mitgliedstaat, in der sie die erhobenen Rügen wiederholte.

19. Mit Schreiben vom 13. Juni 2022 beantwortete Ungarn die mit Gründen versehene Stellungnahme und machte geltend, der Vorwurf der Vertragsverletzung sei unbegründet.

B. Verfahren vor dem Gerichtshof

20. Da die Antwort Ungarns vom 13. Juni 2022 auf die mit Gründen versehene Stellungnahme die Kommission nicht zufriedenstellte, hat sie beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben, die am 4. August 2023 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingereicht worden ist.

21. In der Sitzung vom 6. November 2024 haben Ungarn und die Kommission mündlich vorgetragen.

IV. Würdigung

22. Da sich die ungarischen Rechtsvorschriften zur Einführung eines Verfahrens für die Ausfuhr von Rohstoffen und Materialien für die Bauindustrie sowohl auf Ausfuhren zwischen Mitgliedstaaten als auch auf Ausfuhren in Drittländer beziehen, betrifft der vorliegende Fall sowohl die Vorschriften der Union über den Binnenmarkt als auch die Vorschriften der Union über die gemeinsame Handelspolitik.

A. Verstoß gegen die Art. 35 und 36 AEUV (erste Rüge)

1. Vorbringen der Parteien

23. Nach Ansicht der Kommission stellt die Verordnung Nr. 402/2021 eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung im Sinne von Art. 35 AEUV dar, unabhängig von den von der ungarischen Regierung vorgebrachten Umständen, dass i) das Registrierungsverfahren innerhalb von höchstens zwei Arbeitstagen abgeschlossen werde, ii) der ungarische Staat sein Vorkaufs- oder Ankaufsrecht nicht ausübe und iii) die zuständigen Behörden die für den Fall der Nichteinhaltung der Notifizierungspflicht vorgesehenen Sanktionen nicht anwenden würden. Die Kommission macht geltend, dass die Verordnung Nr. 402/2021 de jure eine Ungleichbehandlung zwischen dem Binnenhandel und dem Ausfuhrhandel Ungarns begründe und dass eine nationale Maßnahme nicht allein deshalb nicht unter das Verbot der Art. 34 und 35 AEUV falle, weil das von diesem Mitgliedstaat geschaffene Hindernis geringfügig sei. Außerdem könne eine Maßnahme auch dann als Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung angesehen werden, wenn sie von relativ geringer wirtschaftlicher Bedeutung sei oder die Einfuhren/Ausfuhren oder die Wirtschaftsteilnehmer nur in begrenztem Maße beeinträchtige.

24. Hinsichtlich einer möglichen Rechtfertigung der Verordnung Nr. 402/2021 gemäß Art. 36 AEUV führt die Kommission aus, dass die Begriffe „öffentliche Ordnung“ und „Sicherheit“ eng auszulegen seien und daher nur im Falle einer tatsächlichen und hinreichend schweren Gefährdung, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berühre, geltend gemacht werden könnten. Ein solcher Grund müsse an objektive Umstände anknüpfen, die den Erfordernissen der öffentlichen Sicherheit entsprächen, und könne nicht pauschal herangezogen werden.

25. Eine beschränkende Maßnahme könne nur dann als geeignet angesehen werden, die Verwirklichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht werde, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen. Im Hinblick auf den Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 402/2021 macht die Kommission insoweit geltend, dass sich die im vorliegenden Fall in Rede stehende Maßnahme allerdings weder auf Baumaterialien beschränke, bei denen eine Versorgungsgefährdung festgestellt worden sei (Gefahr eines eintretenden Mangels), noch auf Materialien, die unbestreitbar für jede kritische Infrastruktur erforderlich seien.

26. Nach Ansicht der Kommission hat die ungarische Regierung nicht nachgewiesen, dass die Verordnung Nr. 402/2021 geeignet sei, die Verwirklichung des vorgeblichen im Allgemeininteresse liegenden Ziels zu gewährleisten.

27. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlange, dass sich die von den Mitgliedstaaten gewählten Mittel auf das beschränkten, was zur Erreichung des verfolgten legitimen Ziels tatsächlich geeignet und erforderlich sei, und dass gemäß diesem Grundsatz ein ordnungsgemäßes und geeignetes System der Ex-ante-Kontrolle auf objektiven, nicht diskriminierenden und den betroffenen Unternehmen im Voraus bekannten Kriterien beruhen müsse, um den Rahmen der Ausübung des Ermessens durch die nationalen Behörden abzustecken, damit dieses nicht willkürlich genutzt werden könne.

28. Darüber hinaus lieferten die Argumente der ungarischen Regierung keine Anhaltspunkte, aus denen gefolgert werden könne, dass die mit der Verordnung Nr. 402/2021 auferlegten Maßnahmen verhältnismäßig seien und nicht über das hinausgingen, was zur Erreichung des angestrebten Ziels geeignet und erforderlich sei.

29. Die ungarische Regierung macht geltend, dass die Verordnung Nr. 402/2021 keine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung darstelle und daher nicht in den Anwendungsbereich des Verbots nach Art. 35 AEUV falle. Ziel dieser Verordnung sei es, die ungarischen Behörden durch die Einführung einer Notifizierungspflicht in die Lage zu versetzen, die Bestände an strategisch wichtigen Erzeugnissen für kritische Infrastrukturen wirksam zu überwachen und Informationen über den Status der Bestände und Lieferungen zu sammeln. Durch eine solche Notifizierung erhielten diese Behörden in Echtzeit ein vollständiges Bild von der Bestandsentwicklung strategisch wichtiger Erzeugnisse für die Bauindustrie und könnten daher die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um eine kritische Situation zu vermeiden.

30. Die Wirksamkeit der Bestimmungen der Verordnung Nr. 402/2021 werde dadurch belegt, dass seit ihrem Inkrafttreten nie eine Situation eingetreten sei, in der die ungarischen Behörden aufgrund eines Mangels an einem unter diese Verordnung fallenden Rohstoff oder Erzeugnis von ihrem Vorkaufs- oder Ankaufsrecht hätten Gebrauch machen müssen. Diese Bestimmungen erlegten den Wirtschaftsteilnehmern keine materiell-rechtliche Verpflichtung auf, das Registrierungsverfahren werde stets innerhalb von höchstens zwei Arbeitstagen abgeschlossen und die für den Fall einer unterlassenen Notifizierung vorgesehenen Sanktionen würden von den zuständigen Behörden nicht angewandt.

31. Nach Ansicht der ungarischen Regierung ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass eine Ausnahme vom Verbot von Art. 35 AEUV für Beschränkungen vorgesehen sei, deren Auswirkungen als in zu hohem Maße ungewiss oder mittelbar angesehen würden, um als Beschränkung im Sinne von Art. 35 AEUV zu gelten.

32. In Bezug auf die tatsächlichen Auswirkungen der Bestimmungen der Verordnung Nr. 402/2021 macht die ungarische Regierung geltend, dass die Prüfung der Daten des Központi Statisztikai Hivatal (Statistisches Zentralamt, Ungarn) für die betroffene Palette von Erzeugnissen nicht auf einen allgemeinen Rückgang des Ausfuhrumsatzes schließen lasse.

33. Außerdem ziele die Verordnung Nr. 402/2021 darauf ab, die Einhaltung der Richtlinie 2008/114/EG[4] durch Ungarn sicherzustellen, und sie sei jedenfalls aus Gründen der öffentlichen Sicherheit im Sinne von Art. 36 AEUV gerechtfertigt. Zudem trage die Verordnung zur Ankurbelung der Wirtschaft bei, indem sie auf den Rückgang der Produktion von Baumaterialien, die Versorgungsengpässe und die Preissteigerungen aufgrund der

[4] Richtlinie des Rates vom 8. Dezember 2008 über die Ermittlung und Ausweisung europäischer kritischer Infrastrukturen und die Bewertung der Notwendigkeit, ihren Schutz zu verbessern (ABl. 2008, L 345, S. 75).

Covid-19-Pandemie reagiere, sowie zur Wahrnehmung sozialer Interessen wie der Schaffung und Bereitstellung von Wohnraum und der Möglichkeit für junge Menschen, eine Familie zu gründen.

2. Würdigung

a) Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung im Sinne von Art. 35 AEUV

34. Nach Art. 35 AEUV sind mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten.

35. Der Wortlaut von Art. 35 AEUV ist nahezu identisch mit dem Wortlaut von Art. 34 AEUV. Auch der Zweck, der mit diesen beiden Bestimmungen verfolgt wird, ist derselbe, nämlich die Gewährleistung des freien Warenverkehrs in einem Binnenmarkt, d. h. in einem Raum ohne Binnengrenzen [5].

36. Allerdings ist der Anwendungsbereich von Art. 35 AEUV aufgrund der unterschiedlichen Logik von Einfuhr- und Ausfuhrregelungen enger als der von Art. 34 AEUV. Was die Einfuhr betrifft, so ist nahezu jede nationale Regelung für Waren zumindest potenziell geeignet, den Handel im Binnenmarkt zu behindern, da ein Importeur grundsätzlich nicht nur die Vorschriften des Ursprungslandes, sondern auch die des Bestimmungslandes einhalten muss. Mit anderen Worten: Das Hindernis entsteht durch die Koexistenz zweier unterschiedlicher Regelungssysteme.

37. Bei Ausfuhren hingegen geht es nur um ein einziges Regelungssystem, nämlich das des Ursprungslandes. In einer solchen Situation wäre es übertrieben anzunehmen, dass jede nationale Regelung, die die Herstellung, die Vermarktung oder den Verkauf von Waren betrifft, Auswirkungen auf die Ausfuhren haben kann. Aus diesem Grund kann sich eine nach Art. 35 AEUV relevante Ausfuhrbeschränkung nur dann aus allgemeinen Regelungen ergeben, wenn diese geeignet sind, sich nicht nur auf die Herstellung und den Vertrieb im Allgemeinen, sondern gerade auch auf die Ausfuhr auszuwirken [6]. Somit verwendet der Gerichtshof enger gefasste Formulierungen, wenn es um die Feststellung geht, ob eine Maßnahme mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung vorliegt [7].

38. Im Gegensatz zu dem, was die Kommission zu suggerieren scheint [8], und anders als in der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Art. 34 AEUV [9] hat der Gerichtshof niemals die „Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Beschränkung“ im Sinne von Art. 35 AEUV definiert. Aber auch ohne eine abstrakte Definition hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung die für alle im Inland tätigen Wirtschaftsteilnehmer geltenden nationalen Maßnahmen als „Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmäßige

5 Vgl. Art. 26 Abs. 2 AEUV.

6 Vgl. in diesem Sinne auch Müller-Graff, P.-Chr., in von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A. (Hrsg.), „Art. 35 AEUV“, Europäisches Unionsrecht (Kommentar), Bd. 1, 7. Aufl., Nomos, Baden-Baden, 2015, Rn. 17.

7 Vgl. auch meine Schlussanträge in der Rechtssache BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640, Nr. 50).

8 Vgl. Rn. 32 der Klageschrift der Kommission.

9 Vgl. Urteil vom 11. Juli 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, Rn. 5). Nach ständiger Rechtsprechung ist Art. 34 AEUV „auf alle nationalen Maßnahmen“ anwendbar, „die geeignet sind, den Handel innerhalb der Union unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern“, vgl. Urteil vom 29. Juli 2024, BP France (C-624/22, EU:C:2024:640, Rn. 61).

Beschränkungen“ im Sinne dieses Artikels qualifiziert, die tatsächlich die Ausfuhren, d. h., wenn die Waren den Markt des Ausfuhrmitgliedstaats verlassen, stärker betreffen als den Absatz der Waren auf dem inländischen Markt dieses Mitgliedstaats [10].

39. In diesem Sinne hat der Gerichtshof entschieden, dass die Art. 34 und 35 AEUV der Anwendung nationaler Rechtsvorschriften zwischen den Mitgliedstaaten entgegenstehen, welche das Erfordernis von Ein- und Ausfuhrlizenzen oder ähnlichen Verfahren gleich welcher Art auch nur formell aufrechterhalten [11], und dass jedwedes Erfordernis einer besonderen Formalität bei der Ausfuhr wegen der damit verbundenen Verzögerung und seiner abschreckenden Wirkung auf die Exporteure ein Hindernis für den Handel ist [12].

40. Vor dem Hintergrund dieser Rechtsprechung ist es unmöglich, nicht anzuerkennen, dass die in Rede stehenden Maßnahmen Maßnahmen mit gleicher Wirkung darstellen.

b) Rechtfertigung gemäß Art. 36 AEUV

41. Eine Beschränkung im Sinne von Art. 35 AEUV kann nur dann gerechtfertigt sein, wenn sie erstens durch eine der in Art. 36 AEUV genannten allgemeinen, nicht wirtschaftlichen Erwägungen oder durch einen der zwingenden Gründe des Allgemeininteresses [13], wie sie vom Gerichtshof fortlaufend mit seiner Rechtsprechung entwickelt wurden, gerechtfertigt ist, und zweitens den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet, was bedeutet, dass diese Beschränkung geeignet sein muss, die Verwirklichung des verfolgten Ziels in kohärenter und systematischer Weise zu gewährleisten, und nicht über das hinausgeht, was zur Erreichung dieses Ziels erforderlich ist.

1) Zur Ermittlung eines zwingenden Grundes des Allgemeininteresses

42. Die von Ungarn zur Rechtfertigung angeführten Gründe beziehen sich auf die öffentliche Sicherheit, die in Art. 36 AEUV genannt wird.

43. Soweit sich Ungarn auf die Bestimmungen der Richtlinie 2008/114 beruft, ist festzustellen, dass diese Richtlinie im vorliegenden Fall irrelevant ist. Zum einen bezieht sich die genannte Richtlinie auf die Sektoren Energie und Verkehr [14]. Der Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 402/2021 ist hingegen viel weiter gefasst, da er nicht nur die Instandhaltung kritischer Infrastrukturen, sondern auch den Bau, den Betrieb, die Instandhaltung und den Ausbau kritischer Infrastrukturen umfasst. Folglich fällt diese Verordnung nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie.

[10] Vgl. Urteil vom 17. September 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, Rn. 29 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[11] Vgl. Urteil vom 15. Dezember 1971, International Fruit Company u. a. (51/71 bis 54/71, EU:C:1971:128, Rn. 9).

[12] Vgl. Urteil vom 16. März 1977, Kommission/Frankreich (68/76, EU:C:1977:48, Rn. 16).

[13] Auch bezeichnet als „zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses“ [„exigences impératives tenant à l’intérêt général“] (vgl. Urteil vom 16. Dezember 2008, Gysbrechts und Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, Rn. 45), „zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses“ [„exigences impératives d’intérêt général“] (vgl. Urteil vom 17. September 2020, Hidroelectrica, C-648/18, EU:C:2020:723, Rn. 34) oder „im Allgemeininteresse liegendes Ziel“ [„objectif d’intérêt général“] (vgl. Urteil vom 21. Juni 2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, Rn. 48).

[14] Vgl. Erwägungsgründe 5 und 9 der Richtlinie 2008/114.

44. Zum anderen beschränkt sich die Richtlinie 2008/114, wie aus ihrem Art. 1 hervorgeht, darauf, ein Verfahren zur Ermittlung und Ausweisung europäischer kritischer Infrastrukturen einzuführen [15].

45. Das Einzige, was man der Richtlinie 2008/114 entnehmen kann, ist eine Selbstverständlichkeit: Der Unionsgesetzgeber [16] geht davon aus, dass kritische Infrastrukturen innerhalb der Union von besonderer Bedeutung sind. Das dürfte keine Überraschung sein.

46. Nach ständiger Rechtsprechung können die öffentliche Ordnung und die öffentliche Sicherheit nur geltend gemacht werden, wenn eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt [17]. Speziell zu einem mit der Versorgungssicherheit zusammenhängenden Ziel hat der Gerichtshof entschieden, dass ein solches Ziel nur geltend gemacht werden kann, wenn eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt [18]. Insoweit stellte der Gerichtshof klar, dass das Ziel, die Versorgungssicherheit für den Bausektor, insbesondere auf lokaler Ebene, in Bezug auf bestimmte Grundrohstoffe, nämlich Kies, Sand und Ton, die aus einer Abbautätigkeit stammen, zu gewährleisten, nicht in gleicher Weise wie das Ziel der Versorgungssicherheit in den Bereichen Erdöl, Telekommunikation und Elektrizität einem „Grundinteresse der Gesellschaft“ entspricht [19].

47. Ich schlage daher vor, die Versorgungssicherheit für kritische Infrastrukturen als im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit zwingenden Grund des Allgemeininteresses auszuschließen.

48. Hingegen bin ich grundsätzlich offen für das Argument Ungarns, dass die Verordnung Nr. 402/2021 soziale Interessen wie die Schaffung von Wohnraum verfolge [20]. Ich bin aber dennoch der Ansicht, dass Ungarn nicht genügend Beweise vorgelegt hat, um eine solche Feststellung zu untermauern. Ich fürchte, dass die abstrakt vorgetragene Verknüpfung zwischen der Beschränkung und der geltend gemachten Rechtfertigung zu schwach ist.

2) Zur Geeignetheit

49. Die nachfolgende Prüfung wird für den Fall vorgenommen, dass der Gerichtshof zu der Auffassung gelangt, dass es einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gibt, der die in Rede stehende Behinderung rechtfertigt.

50. Es stellt sich die Frage, ob die Verordnung Nr. 402/2021 geeignet [21] ist, das Ziel, die Versorgungssicherheit für kritische Infrastrukturen im Bausektor zu gewährleisten, zu erreichen. Die Geeignetheit einer nationalen Regelung, die Verwirklichung des verfolgten Ziels zu

[15] Sowie einen gemeinsamen Ansatz für die Bewertung der Notwendigkeit eines besseren Schutzes derartiger Infrastrukturen, um zum Schutz der Menschen beizutragen.

[16] Dieser hat sich übrigens auf Art. 352 AEUV gestützt, vermutlich in Ermangelung einer anderen Rechtsgrundlage.

[17] Vgl. z. B. Urteil vom 14. März 2000, Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, Rn. 17).

[18] Vgl. zuletzt Urteil vom 13. Juli 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, Rn. 66 und 67 und die dort angeführte Rechtsprechung).

[19] Vgl. Urteil vom 13. Juli 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, Rn. 66, 67 und 69 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

[20] Dagegen schlage ich vor, die von Ungarn vorgebrachten wirtschaftlichen Gründe wie die Absicht, die nationale Wirtschaft anzukurbeln, von vornherein auszuschließen.

[21] In seiner Rechtsprechung verwendet der Gerichtshof mitunter den Begriff „aptitude“. Vgl. z. B. Urteil vom 23. Januar 2014, Kommission/Belgien (C-296/12, EU:C:2014:24, Rn. 33). Ich werde in den vorliegenden Schlussanträgen dennoch die Begriffe „propre à“ und „approprié“ verwenden.

gewährleisten, steht gemäß ständiger Rechtsprechung unter dem Vorbehalt, dass die Regelung tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, dieses Ziel in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen [22].

51. In Anbetracht dieser Rechtsprechung ist die Verordnung Nr. 402/2021 meines Erachtens nicht geeignet, die Verwirklichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten.

52. Erstens beschränkt sich die Verordnung Nr. 402/2021 auf Ausfuhren. In Bezug auf Transaktionen auf dem nationalen Markt wird den Marktteilnehmern jedoch keine Notifizierungspflicht auferlegt. Es sind keine Vorkaufs- oder Ankaufsrechte für die nationalen Behörden vorgesehen. Somit fehlt es dem durch diese Verordnung eingeführten System an Kohärenz.

53. Zweitens legt die Verordnung Nr. 402/2021 nicht die Umstände fest, unter denen das Vorkaufsrecht, das den nationalen Behörden zusteht, ausgeübt werden kann. Die Verordnung sieht lediglich vor, dass die nationalen Behörden nach der Notifizierung der Ausfuhren von Baumaterialien innerhalb von zehn Arbeitstagen über die Ausübung des Vorkaufs- und Ankaufsrechts hinsichtlich der notifizierten Baustoffe entscheiden müssen. Wie die Kommission ausführt, hängt die Geeignetheit der in der dieser Verordnung vorgesehenen Maßnahmen in der Praxis von der künftigen Entwicklung der faktischen Umstände ihrer Durchsetzung und den besonderen Merkmalen dieser Durchsetzung ab.

54. Die ungarische Regierung hat daher nicht nachgewiesen, dass die Verordnung Nr. 402/2021 geeignet ist, die Verwirklichung des geltend gemachten im öffentlichen Interesse liegenden Ziels zu gewährleisten.

3) Zur Erforderlichkeit

55. Was die Erforderlichkeit der Verordnung Nr. 402/2021 zur Verwirklichung des in Rede stehenden Ziels betrifft, ist festzustellen, dass weniger einschränkende Maßnahmen denkbar sind, wie etwa eine Informationssammlung auf der Grundlage einer einfachen Verpflichtung zur Übermittlung von Daten über Transaktionen mit Baumaterialien, wobei für den Fall eines etwaigen eintretenden Mangels an Baumaterialen klar umrissene Maßnahmen vorgesehen werden könnten.

B. Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 Buchst. e AEUV (zweite Rüge)

1. Vorbringen der Parteien

56. Die Kommission ist der Ansicht, dass die in der Verordnung Nr. 402/2021 vorgesehene Beschränkung auch für Ausfuhren aus Ungarn in Drittländer gelte und eine Maßnahme der gemeinsamen Handelspolitik darstelle, und macht geltend, dass der Mitgliedstaat keine diesbezüglichen Maßnahmen habe ergreifen dürfen. Die Verordnung setze keinen von der Union erlassenen Rechtsakt um, und die Union habe Ungarn nicht ermächtigt, die in Rede stehende Verordnung anzunehmen, so dass Ungarn gegen Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 Buchst. e AEUV verstoßen habe.

[22] Vgl. Urteil vom 7. November 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano (C-503/23, EU:C:2024:933, Rn. 84 und die dort angeführte Rechtsprechung).

57. Die ungarische Regierung macht geltend, dass die Verordnung Nr. 402/2021 die ausschließliche Zuständigkeit der Union im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik nicht verletze. Die betreffende Verordnung sei auf Gründe der öffentlichen Ordnung gestützt, die unter Art. 10 der Verordnung 2015/479 fielen.

2. Würdigung

58. Nach Art. 2 Abs. 1 AEUV kann, wenn die Verträge der Union für einen bestimmten Bereich eine ausschließliche Zuständigkeit übertragen, nur die Union gesetzgeberisch tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen; die Mitgliedstaaten dürfen in einem solchen Fall nur tätig werden, wenn sie von der Union hierzu ermächtigt werden, oder um Rechtsakte der Union durchzuführen. Art. 3 Abs. 1 Buchst. e AEUV wiederum sieht vor, dass die gemeinsame Handelspolitik eine solche ausschließliche Zuständigkeit darstellt.

59. Es steht fest, dass Ungarn einen rechtsverbindlichen Rechtsakt in einem Bereich der gemeinsamen Handelspolitik angenommen hat.

60. Gerade um diese ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik auszuüben und eine gemeinsame Ausfuhrregelung (für Waren) zu schaffen, hat der Unionsgesetzgeber die Verordnung 2015/479 [23] erlassen. In Art. 1 dieser Verordnung, der den „Grundsatz“ [24] der Verordnung betrifft, heißt es: „Die Ausfuhren der Union nach dritten Ländern sind frei, d. h. keinen mengenmäßigen Beschränkungen unterworfen, mit Ausnahme derjenigen, die in Übereinstimmung mit dieser Verordnung Anwendung finden“. Nach ihrem Art. 10 steht die genannte Verordnung unbeschadet anderer Vorschriften der Union der Einführung oder Anwendung mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen durch die Mitgliedstaaten nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit oder zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind [25].

[23] Im Wesentlichen geht die gemeinsame Ausfuhrregelung auf das Jahr 1969 zurück: Die Verordnung 2015/479 hob die Verordnung (EG) Nr. 1061/2009 des Rates vom 19. Oktober 2009 zur Festlegung einer gemeinsamen Ausfuhrregelung (ABl. 2009, L 291, S. 1) auf, die ihrerseits die Verordnung (EWG) Nr. 2603/69 des Rates vom 20. Dezember 1969 zur Festlegung einer gemeinsamen Ausfuhrregelung (ABl. 1969, L 324, S. 25) aufgehoben hatte.

[24] Vgl. Überschrift von Kapitel I der Verordnung 2015/479.

[25] In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass Art. 10 der Verordnung 2015/479, wie sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ergibt, über seinen Wortlaut hinaus selbstverständlich auch auf Maßnahmen mit gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung anwendbar ist. In den Rechtssachen Werner und Leifer, in denen es um die Auslegung einer der Vorgängerverordnungen der Verordnung 2015/479, nämlich der Verordnung 2603/69, ging, stellte sich die Frage, ob die Bestimmung, die Art. 10 der Verordnung 2015/479 entspricht und deren Wortlaut mit diesem identisch ist, auch Maßnahmen mit gleicher Wirkung umfasste. Für den Gerichtshof war der Unterschied im Wortlaut zwischen Art. 35 AEUV und Art. 10 der Verordnung Nr. 2603/69 unerheblich. Indem er sich nicht auf eine wörtliche Auslegung beschränkte und den Kontext sowie die mit der Verordnung Nr. 2603/69 verfolgten Ziele untersuchte, entschied der Gerichtshof, dass eine auf Art. 207 AEUV gestützte Verordnung mit dem in ihrem Art. 1 genannten Ziel der Verwirklichung des Grundsatzes der Ausfuhrfreiheit auf Unionsebene Maßnahmen der Mitgliedstaaten nicht von ihrem Geltungsbereich ausnehmen kann, deren Wirkung einer mengenmäßigen Beschränkung gleichkommt, weil ihre Anwendung zu einem Ausfuhrverbot führen kann, vgl. Urteile vom 17. Oktober 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, Rn. 22) und Leifer u. a. (C-83/94, EU:C:1995:329, Rn. 23). Vgl. auch Schlussanträge von Generalanwalt Jacobs in der Rechtssache Werner (C-70/94, EU:C:1995:151, Nr. 31) und Schlussanträge von Generalanwalt Jacobs in der Rechtssache Richardt und „Les Accessoires Scientifiques “ (C-367/89, EU:C:1991:199, Nrn. 19 bis 22).

61. Der Wortlaut dieser Bestimmung ist nahezu identisch mit dem Wortlaut von Art. 36 AEUV. Das bedeutet meines Erachtens, dass der Unionsgesetzgeber die im Primärrecht nach Art. 36 AEUV vorgesehene Befugnis eines Mitgliedstaats, Ausfuhren innerhalb des Binnenmarkts beschränken zu können [26], auf Ausfuhren außerhalb des Binnenmarkts ausdehnen wollte.

62. Daraus folgt, dass die Voraussetzungen von Art. 10 der Verordnung 2015/479 nicht erfüllt sind. Insoweit verweise ich auf meine Prüfung im Rahmen von Art. 36 AEUV: Es gibt keine zwingenden Gründe des Allgemeininteresses, die die hier in Rede stehende Beschränkung rechtfertigen könnten [27]. In jedem Fall ist diese Beschränkung weder geeignet noch erforderlich.

63. Folglich wurde Ungarn in einem Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit tätig, ohne von der Union dazu ermächtigt worden zu sein.

C. Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2015/1535 (dritte Rüge)

1. Vorbringen der Parteien

64. Die Kommission wirft Ungarn vor, die in Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2015/1535 vorgesehene dreimonatige Stillhaltefrist nicht eingehalten zu haben. Die ungarischen Behörden hätten ihr den notifizierten Entwurf am 30. Juni 2021 übermittelt, und Ungarn habe somit durch die Annahme der Verordnung Nr. 402/2021 am 8. Juli 2021, d. h. vor Ablauf der Stillhaltefrist am 1. Oktober 2021, gegen diese Bestimmung verstoßen.

65. Ferner macht die Kommission geltend, dass Ungarn gegen Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2015/1535 verstoßen habe, weil Ungarn ihr den geänderten Entwurf der Verordnung nicht übermittelt habe, dessen Änderungen im Vergleich zum notifizierten Entwurf wesentlich gewesen seien. Ein Mitgliedstaat müsse einen Entwurf ein weiteres Mal an die Kommission übermitteln, wenn er nach der Notifizierung an dem Entwurf wesentliche Änderungen vornehme, und nach Art. 5 Abs. 1 Unterabs. 3 dieser Richtlinie sei eine vorgenommene Änderung u. a. dann als wesentlich anzusehen, wenn sie den für den Entwurf ursprünglich vorgesehenen Zeitpunkt seiner Anwendung vorverlege.

66. Die ungarische Regierung trägt vor, sie habe nicht gegen die Richtlinie 2015/1535 verstoßen, da die dringliche Annahme der Verordnung Nr. 402/2021 aus Gründen der öffentlichen Sicherheit im Sinne von Art. 6 Abs. 7 Buchst. a dieser Richtlinie gerechtfertigt gewesen sei, der eine Ausnahme von der Einhaltung der dreimonatigen Stillhaltefrist nach Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie zulasse. Die wiederauflebende Nachfrage nach Baumaterialien nach der Covid-19-Pandemie habe im Jahr 2021 zu der Gefahr eines eintretenden Mangels an Baumaterialien geführt, und folglich habe dringender Handlungsbedarf bestanden, um eine solche Situation zu vermeiden. Da die Verordnung wegen dieser Dringlichkeit nicht an die Kommission übermittelt worden sei, habe sich die Regierung verpflichtet, keine Sanktionen

[26] Natürlich nur unter der Voraussetzung, dass die Anforderungen dieser Bestimmung und anderer Grundsätze, wie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, erfüllt sind.

[27] Der Gerichtshof stellte fest, dass „[e]ine engere Auslegung [des Begriffs der öffentlichen Sicherheit] im Rahmen des Artikels [10] der Verordnung … auf eine Ermächtigung der Mitgliedstaaten [hinausliefe], den Warenverkehr auf dem Binnenmarkt stärker zu beschränken als denjenigen mit den Drittländern“, vgl. Urteil vom 17. Oktober 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, Rn. 25). Ich bin jedoch der Ansicht, dass es mangels weiterer in der vorliegenden Rechtssache von Ungarn vorgebrachter Anhaltspunkte oder Argumente keinen Grund gibt, den Begriff „öffentliche Sicherheit“ im Rahmen von einerseits Art. 36 AEUV und andererseits Art. 10 der Verordnung 2015/479 unterschiedlich auszulegen.

gegen Unternehmen zu verhängen, die der in der betreffenden Verordnung festgelegten Notifizierungspflicht nicht nachkämen oder nicht über eine Eingangsbestätigung für die Notifizierung verfügten.

2. Würdigung

a) Zu Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2015/1535

67. Am 30. Juni 2021 übermittelten die ungarischen Behörden der Kommission gemäß Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2015/1535 den notifizierten Entwurf als Entwurf einer technischen Vorschrift.

68. Nach dieser Übermittlung begann gemäß Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 2015/1535 eine dreimonatige Stillhaltefrist, in der die Annahme dieses Entwurfs hätte ausgesetzt werden müssen.

69. Die Verordnung Nr. 402/2021 wurde jedoch am 8. Juli 2021 im Magyar Közlöny veröffentlicht, und sie trat gemäß Art. 9 dieser Verordnung mit Ausnahme der Bestimmungen von Art. 10 am Tag nach der Veröffentlichung in Kraft. Folglich wurde die Verordnung lange vor Ablauf der dreimonatigen Stillhaltefrist angenommen.

70. Gemäß Art. 6 Abs. 7 Buchst. a der Richtlinie 2015/1535 sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, die dreimonatige Stillhaltefrist einzuhalten, wenn sie aus dringenden Gründen, die durch eine ernste und unvorhersehbare Situation entstanden sind und sich auf den Schutz der Gesundheit von Menschen und Tieren, die Erhaltung von Pflanzen oder die Sicherheit und im Falle von Vorschriften betreffend Dienste auch auf die öffentliche Ordnung, insbesondere auf den Jugendschutz beziehen, gezwungen sind, ohne die Möglichkeit einer vorherigen Konsultation in kürzester Frist technische Vorschriften auszuarbeiten, um sie unverzüglich zu erlassen und in Kraft zu setzen.

71. Wie sich aus dem Wortlaut von Art. 6 Abs. 7 Buchst. a der Richtlinie 2015/1535 ergibt, muss die fragliche Situation ernst und unvorhersehbar und nicht potenziell sein. Insoweit hatte der Gerichtshof bereits Gelegenheit klarzustellen, dass sich ein Mitgliedstaat nicht auf die in dieser Bestimmung vorgesehene Ausnahme berufen kann, wenn in diesem Mitgliedstaat ein durch diese Vorschrift erfasster Sachverhalt nicht vorliegt [28].

72. Die ungarische Regierung beruft sich jedoch lediglich auf die Gefahr eines eintretenden Mangels an Baumaterialien in Ungarn. Folglich sind die Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 6 Abs. 7 Buchst. a der Richtlinie 2015/1535 nicht erfüllt. Somit wurde die Verordnung Nr. 402/2021 vor Ablauf der dreimonatigen Stillhaltefrist angenommen, was einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 dieser Richtlinie bedeutet.

[28] Vgl. Urteil vom 26. Oktober 2006, Kommission/Griechenland (C-65/05, EU:C:2006:673, Rn. 65). In diesem Urteil legte der Gerichtshof die gleichlautende Bestimmung des Vorgängerrechtsakts der Richtlinie 2015/1535, nämlich Art. 9 Abs. 7 erster Gedankenstrich der Richtlinie 98/34/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften (ABl. 1998, L 204, S. 37) in der durch die Richtlinie 98/48/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juli 1998 (ABl. 1998, L 217, S. 18) geänderten Fassung, aus.

b) Zu Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2015/1535

73. Gemäß Art. 5 Abs. 1 Unterabs. 3 der Richtlinie 2015/1535 übermitteln die Mitgliedstaaten den Entwurf der technischen Vorschriften ein weiteres Mal an die Kommission in der in den Unterabsätzen 1 und 2 dieses Absatzes genannten Art und Weise, wenn sie an dem Entwurf einer technischen Vorschrift wesentliche Änderungen vornehmen, die den Anwendungsbereich ändern, den ursprünglichen Zeitpunkt für die Anwendung vorverlegen, Spezifikationen oder Vorschriften hinzufügen oder verschärfen.

74. Gemäß § 3 des notifizierten Entwurfs sollten die Bestimmungen des Entwurfs ab dem 1. Oktober 2021 gelten. Gemäß den §§ 9 und 11 der Verordnung Nr. 402/2012 gilt die Notifizierungspflicht für Ausfuhren hingegen für Ausfuhren ab dem 15. Juli 2021.

75. Eine solche Verkürzung der ursprünglich vorgesehenen Frist für die Anwendung stellt eine wesentliche Änderung des notifizierten Entwurfs dar, die es erforderlich macht, der Kommission den Entwurf ein weiteres Mal zu übermitteln [29].

76. Folglich haben die ungarischen Behörden dadurch, dass sie den geänderten Entwurf der Verordnung der Kommission nicht übermittelt haben, gegen Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2015/1535 verstoßen.

V. Ergebnis

77. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor,

– festzustellen, dass Ungarn durch die Annahme der 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 (Regierungsverordnung Nr. 402/2021 [VII. 8.] über Registrierungsverfahren und andere Maßnahmen zur Ankurbelung der Wirtschaft betreffend die Ausfuhr von Rohstoffen und Erzeugnissen, die für die Versorgungssicherheit im Bausektor strategisch wichtig sind), mit der ein Verfahren für die Ausfuhr von Rohstoffen und Materialien für die Bauindustrie eingeführt wurde, gegen seine Verpflichtungen aus den Art. 35 und 36 AEUV, aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 Buchst. e AEUV sowie aus Art. 5 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft verstoßen hat;

– Ungarn die Kosten aufzuerlegen.

[29] Vgl. auch Urteil vom 10. Juli 2014, Ivansson u. a. (C-307/13, EU:C:2014:2058, Rn. 44).