Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MACIEJ SZPUNAR
της 6ης Φεβρουαρίου 2025 [1]

Υπόθεση C-499/23

Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά

Ουγγαρίας

«Παράβαση κράτους μέλους – Ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων – Κοινή εμπορική πολιτική – Διαδικασία πληροφόρησης στον τομέα των τεχνικών προδιαγραφών – Περιορισμοί επί των εξαγωγών – Προϊόντα του τομέα των δομικών κατασκευών και πρώτες ύλες δομικών κατασκευών – Δημόσια ασφάλεια»

I. Εισαγωγή

1. Με την υπό κρίση προσφυγή λόγω παραβάσεως κατά της Ουγγαρίας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι, με τη θέσπιση διαδικασίας η οποία εφαρμόζεται στην εξαγωγή πρώτων υλών και υλικών δομικών κατασκευών, το εν λόγω κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 35 και 36 ΣΛΕΕ, από το άρθρο 2, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ε', ΣΛΕΕ, καθώς και από το άρθρο 5, παράγραφος 1, και το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας (ΕΕ) 2015/1535 [2].

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Η οδηγία 2015/1535

2. Το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2015/1535 προβλέπει τα εξής:

«1. Με την επιφύλαξη του άρθρου 7, τα κράτη μέλη γνωστοποιούν πάραυτα στην Επιτροπή κάθε σχέδιο τεχνικού κανόνα, εκτός εάν πρόκειται απλώς για αυτούσια μεταφορά ενός διεθνούς ή ευρωπαϊκού προτύπου, οπότε αρκεί μια απλή πληροφόρηση ως προς το συγκεκριμένο πρότυπο·

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

[2] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Σεπτεμβρίου 2015, για την καθιέρωση μιας διαδικασίας πληροφόρησης στον τομέα των τεχνικών προδιαγραφών και των κανόνων σχετικά με τις υπηρεσίες της κοινωνίας των πληροφοριών (ΕΕ 2015, L 241, σ. 1).

επίσης, απευθύνουν στην Επιτροπή κοινοποίηση σχετικά με τους λόγους για τους οποίους είναι αναγκαία η θέσπιση ενός τέτοιου τεχνικού κανόνα, εκτός εάν οι λόγοι αυτοί συνάγονται ήδη από το ίδιο το σχέδιο.

Εάν χρειαστεί, τα κράτη μέλη κοινοποιούν ταυτοχρόνως στην Επιτροπή –εάν δεν το έχουν ήδη διαβιβάσει με κάποια προηγούμενη γνωστοποίησή τους– το κείμενο των βασικών, νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων που αφορούν κατά κύριο και άμεσο τρόπο τον τεχνικό κανόνα, εφόσον η γνώση του κειμένου αυτού είναι αναγκαία για να εκτιμηθεί η εμβέλεια του σχεδίου τεχνικού κανόνα.

Τα κράτη μέλη προβαίνουν σε νέα γνωστοποίηση του σχεδίου του τεχνικού κανόνα στην Επιτροπή υπό τους όρους του πρώτου και δευτέρου εδαφίου της παρούσας παραγράφου εφόσον επιφέρουν σημαντικές τροποποιήσεις στο σχέδιο αυτό με αποτέλεσμα να τροποποιείται το πεδίο εφαρμογής του, να συντομεύεται το αρχικό χρονοδιάγραμμα εφαρμογής, να προστίθενται προδιαγραφές ή απαιτήσεις ή να καθίστανται πιο αυστηρές οι εν λόγω προδιαγραφές ή απαιτήσεις.

[…]

Η Επιτροπή, μόλις της γνωστοποιηθούν το σχέδιο του τεχνικού κανόνα και όλα τα σχετικά έγγραφα, τα θέτει υπόψη των λοιπών κρατών μελών. Μπορεί επίσης να τα υποβάλει προς γνωμοδότηση στην επιτροπή του άρθρου 2 της παρούσας οδηγίας, και, ενδεχομένως, στην επιτροπή που είναι αρμόδια για τον εν λόγω τομέα.

[…]»

3. Το άρθρο 6 της οδηγίας ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη αναβάλλουν την έγκριση ενός σχεδίου τεχνικού κανόνα για τρεις μήνες από την ημερομηνία παραλαβής από την Επιτροπή της γνωστοποίησης που αναφέρεται στο άρθρο 5 παράγραφος 1.

[…]

7. Οι παράγραφοι 1 έως 5 δεν εφαρμόζονται όταν ένα κράτος μέλος:

α) για επείγοντες λόγους που σχετίζονται με σοβαρή και απρόβλεπτη κατάσταση που αφορά την προστασία της υγείας προσώπων και ζώων, την προστασία των φυτών ή την ασφάλεια και, για τους κανόνες σχετικά με τις υπηρεσίες, με τη δημόσια τάξη και ιδίως με την προστασία των ανηλίκων, πρέπει να εκπονήσει σε ιδιαίτερα σύντομη προθεσμία τεχνικούς κανόνες για να τους εγκρίνει και να τους θέσει σε εφαρμογή αμέσως, χωρίς να είναι δυνατές διαβουλεύσεις· ή

β) για επείγοντες λόγους που σχετίζονται με σοβαρή κατάσταση που αφορά την προστασία της ασφάλειας και της ακεραιότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος, και ιδίως την προστασία των καταθετών, των επενδυτών και των ασφαλισμένων, οφείλει να εγκρίνει και να θέσει αμέσως σε εφαρμογή κανόνες σχετικούς με τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες.

Το κράτος μέλος αναφέρει στην ανακοίνωση που προβλέπει το άρθρο 5 τους λόγους που δικαιολογούν το επείγον των εν λόγω μέτρων. Η Επιτροπή εκφράζει την άποψή της για την ανακοίνωση αυτή το συντομότερο δυνατό. Λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα σε περίπτωση

καταχρηστικής προσφυγής στη διαδικασία αυτή. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενημερώνεται σχετικά από την Επιτροπή.»

2. Ο κανονισμός (ΕΕ) 2015/479

4. Το άρθρο 10 του κανονισμού (ΕΕ) 2015/479[3], το οποίο περιλαμβάνεται στο κεφάλαιο IV που φέρει τον τίτλο «Μεταβατικές και τελικές διατάξεις», έχει ως εξής:

«Υπό την επιφύλαξη άλλων διατάξεων της Ένωσης, ο παρών κανονισμός δεν εμποδίζει την υιοθέτηση ή την εφαρμογή από τα κράτη μέλη ποσοτικών περιορισμών κατά την εξαγωγή που επιβάλλονται για λόγους δημόσιας ηθικής, δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή για λόγους προστασίας της υγείας και της ζωής ανθρώπων, ζώων ή φυτών, προστασίας των εθνικών θησαυρών που έχουν καλλιτεχνική, ιστορική ή αρχαιολογική αξία, ή προστασίας της βιομηχανικής και εμπορικής ιδιοκτησίας.»

Β. Το ουγγρικό δίκαιο

1. Το διάταγμα 402/2021

5. Το άρθρο 1 του 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 [κυβερνητικού διατάγματος 402/2021 (VII. 8.), σχετικά με τις διαδικασίες καταχώρισης και τα λοιπά μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την ανάκαμψη της οικονομίας όσον αφορά την εξαγωγή πρώτων υλών και προϊόντων στρατηγικής σημασίας για την ασφάλεια του εφοδιασμού στον τομέα των δομικών κατασκευών (στο εξής: διάταγμα 402/2021)], όπως ίσχυε κατά την ημερομηνία λήξης της προθεσμίας απάντησης στην αιτιολογημένη γνώμη (6 Ιουνίου 2022), προβλέπει τα εξής:

«1. Οι πρώτες ύλες και τα προϊόντα στρατηγικής σημασίας για την ασφάλεια του εφοδιασμού στον τομέα των δομικών κατασκευών που αναφέρονται στο παράρτημα 1 (στο εξής, από κοινού: υλικά δομικών κατασκευών) μπορούν, με την επιφύλαξη της εξαίρεσης που προβλέπεται στην παράγραφο 2,

a) να πωλούνται ή

b) να εξάγονται από το έδαφος της Ουγγαρίας προς το εξωτερικό κατόπιν καταχώρισης (στο εξής: κοινοποίηση) ενώπιον του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας (στο εξής: Υπουργός) και απόδειξης παραλαβής της κοινοποίησης.

2. Το παρόν διάταγμα δεν εφαρμόζεται στα υλικά δομικών κατασκευών που διαμετακομίζονται μέσω του εδάφους της Ουγγαρίας.»

[3] Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαρτίου 2015, περί κοινού καθεστώτος εξαγωγών (ΕΕ 2015, L 83, σ. 34).

6. Το άρθρο 3 του διατάγματος 402/2021 ορίζει τα ακόλουθα:

«1. Μόλις παραλάβει την κοινοποίηση, ο Υπουργός ελέγχει αν αυτή πληροί τις τυπικές απαιτήσεις του άρθρου 2.

[…]

2. Εάν η κοινοποίηση πληροί τις τυπικές απαιτήσεις του άρθρου 2, ο Υπουργός διαβιβάζει τις κοινοποιήσεις, μαζί με τις πληροφορίες που αναφέρονται στην παράγραφο 1, στοιχείο b, κατά περίπτωση, στον Κυβερνητικό Επίτροπο που είναι αρμόδιος για τον συντονισμό των μέτρων που λαμβάνονται στον κατασκευαστικό τομέα (στο εξής: Κυβερνητικός Επίτροπος), ο οποίος εξετάζει, σε διαβούλευση με τους αρμόδιους υπουργούς, αν η πώληση ή η εξαγωγή υλικών δομικών κατασκευών στο εξωτερικό παρακωλύει σημαντικά ή καθιστά αδύνατη την κατασκευή, τη λειτουργία, τη συντήρηση ή την ανάπτυξη υποδομών ζωτικής σημασίας και, κατ' αυτόν τον τρόπο, θέτει σε κίνδυνο τις δημόσιες υπηρεσίες ή την ασφάλεια του εφοδιασμού στον τομέα των δομικών κατασκευών.

3. Εντός επτά εργάσιμων ημερών από τη διαβίβαση της κοινοποίησης, ο Κυβερνητικός Επίτροπος ενημερώνει εγγράφως τον Υπουργό για τη συνδρομή των περιστάσεων της παραγράφου 2, για τη θέση του επί των περιστάσεων της παραγράφου 2 και, εφόσον συντρέχουν οι εν λόγω περιστάσεις, ενημερώνει επίσης τον υπουργό που είναι αρμόδιος για την εποπτεία των περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου σχετικά με την πρότασή του για την άσκηση του δικαιώματος προτίμησης και αγοράς· ο Υπουργός ασκεί το δικαίωμα προτίμησης και αγοράς του Ουγγρικού Δημοσίου κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 5.

4. Το αργότερο εντός δέκα εργάσιμων ημερών από την παραλαβή της κοινοποίησης, ο Υπουργός:

a) βεβαιώνει εγγράφως την παραλαβή της κοινοποίησης εάν ο υπουργός που είναι αρμόδιος για την εποπτεία των περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου δεν ασκήσει το δικαίωμα προτίμησης και αγοράς του Ουγγρικού Δημοσίου·

b) αν ο υπουργός που είναι αρμόδιος για την εποπτεία των περιουσιακών στοιχείων του Δημοσίου ασκήσει το δικαίωμα προτίμησης και αγοράς του Ουγγρικού Δημοσίου, ενημερώνει τον κοινοποιούντα ότι το Ουγγρικό Δημόσιο ασκεί το δικαίωμα προτίμησης ή αγοράς των υλικών δομικών κατασκευών που προσδιορίζονται στην κοινοποίηση και περατώνει τη διαδικασία κοινοποίησης· ή

c) βεβαιώνει εγγράφως την παραλαβή της κοινοποίησης.

4a. Η κοινοποίηση και η απόδειξη παραλαβής συνοδεύουν την αποστολή και τίθενται από τον κοινοποιούντα στη διάθεση του μεταφορέα ή του προσώπου που οργανώνει τη μεταφορά.

[…]»

7. Κατά το άρθρο 6/Α του διατάγματος 402/2021:

«Αν ο κοινοποιών δεν έχει τηρήσει την υποχρέωση κοινοποίησης που προβλέπει το παρόν διάταγμα ή δεν έχει στη διάθεσή του την απόδειξη παραλαβής, η αστυνομία και η φορολογική και τελωνειακή αρχή του Κράτους τού επιβάλλουν διοικητικό πρόστιμο έως και σαράντα τοις

εκατό επί της αξίας χωρίς ΦΠΑ του υλικού δομικών κατασκευών το οποίο δεν κοινοποιήθηκε ή για το οποίο δεν διαθέτει απόδειξη παραλαβής.»

8. Το άρθρο 9 του ίδιου διατάγματος έχει ως εξής:

«1. Το παρόν διάταγμα –υπό την επιφύλαξη της εξαίρεσης που προβλέπεται στην παράγραφο 2– τίθεται σε ισχύ την επομένη της δημοσίευσής του.

2. Το άρθρο 10 τίθεται σε ισχύ τη δέκατη πέμπτη ημέρα από τη δημοσίευση του παρόντος διατάγματος.»

9. Το άρθρο 11 του διατάγματος 402/2021 προβλέπει τα εξής:

«Η προβλεπόμενη στο άρθρο 2 υποχρέωση κοινοποίησης ισχύει για τις εξαγωγές που πραγματοποιούνται μετά την πέμπτη εργάσιμη ημέρα από την έναρξη ισχύος του παρόντος διατάγματος.»

10. Το άρθρο 12 του διατάγματος 402/2021 έχει ως εξής:

«Το σχέδιο του παρόντος διατάγματος αποτέλεσε αντικείμενο προηγούμενης γνωστοποίησης σύμφωνα με τα άρθρα 5 έως 7 της οδηγίας [2015/1535] […]».

2. Η κυβερνητική απόφαση 1459/2021

11. Το σημείο 2 της az építésgazdasági intézkedések összehangolásáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól szóló 1459/2021. (VII. 14.) kormányhatározat [κυβερνητικής απόφασης 1459/2021 (VII. 14.), σχετικά με τον διορισμό και τα καθήκοντα του Κυβερνητικού Επιτρόπου που είναι αρμόδιος για τον συντονισμό των μέτρων που λαμβάνονται στον κατασκευαστικό τομέα (στο εξής: κυβερνητική απόφαση 1459/2021)], προβλέπει τα εξής:

«Ο Κυβερνητικός Επίτροπος:

a) είναι υπεύθυνος για τον συντονισμό των μέτρων που λαμβάνει η Κυβέρνηση στον κατασκευαστικό τομέα στο πλαίσιο της ανάκαμψης της οικονομίας, και ιδίως:

aa) για τη θέσπιση της διαδικασίας κοινοποίησης όσον αφορά τις εξαγωγές υλικών δομικών κατασκευών και την εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων για την άσκηση του δικαιώματος προτίμησης και του δικαιώματος αγοράς του Δημοσίου·

ab) για την εφαρμογή του μέτρου κοινοποίησης όσον αφορά τη μεταφορά υλικών δομικών κατασκευών,

[…]».

III. Το ιστορικό της διαφοράς

A. Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

12. Στις 30 Ιουνίου 2021, στο πλαίσιο της διαδικασίας γνωστοποίησης που προβλέπει η οδηγία 2015/1535, οι ουγγρικές αρχές γνωστοποίησαν στην Επιτροπή σχέδιο κυβερνητικού διατάγματος σχετικά με τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την ανάκαμψη της οικονομίας όσον αφορά την εξαγωγή πρώτων υλών και προϊόντων στρατηγικής σημασίας για την ασφάλεια του εφοδιασμού στον τομέα των δομικών κατασκευών (στο εξής: γνωστοποιηθέν σχέδιο). Στις 8 Ιουλίου 2021 η Επιτροπή ζήτησε συμπληρωματικές πληροφορίες από τις ουγγρικές αρχές προκειμένου να καταστεί δυνατή η αξιολόγηση του γνωστοποιηθέντος σχεδίου υπό το πρίσμα των εφαρμοστέων διατάξεων του δικαίου της Ένωσης.

13. Την ίδια ημέρα, το διάταγμα 402/2021 δημοσιεύθηκε στην *Magyar Közlöny*. Το γράμμα του δεν ταυτιζόταν με εκείνο του γνωστοποιηθέντος σχεδίου. Στις 16 Ιουλίου 2021 η Επιτροπή ζήτησε από τις ουγγρικές αρχές πληροφορίες σχετικά με τη δημοσίευση του διατάγματος. Στις 22 Ιουλίου 2021 οι ουγγρικές αρχές πληροφόρησαν την Επιτροπή ότι το διάταγμα 402/2021 διέφερε από το γνωστοποιηθέν σχέδιο ως προς το πεδίο εφαρμογής και το περιεχόμενό του.

14. Με έγγραφο της 29ης Ιουλίου 2021, η Επιτροπή ενημέρωσε τις ουγγρικές αρχές ότι τόσο η παράλειψη γνωστοποίησης όσο και η παράβαση της υποχρέωσης αναβολής της έγκρισης του σχεδίου τεχνικών κανόνων, κατά τα οριζόμενα στα άρθρα 5 και 6 της οδηγίας 2015/1535, συνιστούσαν ουσιώδη διαδικαστική πλημμέλεια η οποία καθιστούσε ανεφάρμοστες τις διατάξεις των κανόνων αυτών.

15. Με απάντηση της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, οι ουγγρικές αρχές δικαιολόγησαν τη χωρίς προηγούμενη γνωστοποίηση έκδοση του διατάγματος 402/2021 επικαλούμενες κατάσταση έκτακτης ανάγκης και εξήγησαν ότι η πανδημία και η παγκόσμια έλλειψη πρώτων υλών είχαν πλήξει σοβαρά τις εργασίες δομικών κατασκευών στην Ουγγαρία. Υπογράμμισαν ότι σκοπός του διατάγματος ήταν να διασφαλιστεί η διαθεσιμότητα των αποθεμάτων υλικών και προϊόντων που είναι απαραίτητα για την ασφάλεια του εφοδιασμού στον τομέα των δομικών κατασκευών στην Ουγγαρία και η δυνατότητα κάλυψης των εγχώριων αναγκών προκειμένου να κατοχυρωθεί η ασφάλεια των υποδομών ζωτικής σημασίας.

16. Η Επιτροπή απηύθυνε στις 23 Σεπτεμβρίου 2021 προειδοποιητική επιστολή στην Ουγγαρία. Με την επιστολή αυτή προσήψε στο εν λόγω κράτος μέλος ότι, εκδίδοντας το διάταγμα 402/2021 και τις μεταγενέστερες τροποποιήσεις του, καθώς και την κυβερνητική απόφαση 1459/2021, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 35 και 36 ΣΛΕΕ, από το άρθρο 2, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ε΄, ΣΛΕΕ, καθώς και από το άρθρο 5, παράγραφος 1, και το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2015/1535.

17. Στην απάντησή της στην προειδοποιητική επιστολή, με έγγραφο της 23ης Νοεμβρίου 2021, η Ουγγαρία αμφισβήτησε τις αιτιάσεις αυτές.

18. Η Επιτροπή, μη έχοντας πεισθεί από τα επιχειρήματα που προέβαλε η Ουγγρική Κυβέρνηση, απηύθυνε στις 6 Απριλίου 2022 αιτιολογημένη γνώμη στο εν λόγω κράτος μέλος, στην οποία επανέλαβε τις σχετικές αιτιάσεις.

19. Με έγγραφο της 13ης Ιουνίου 2022 η Ουγγαρία απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη, υποστηρίζοντας ότι οι παραβάσεις που της προσάπτονται είναι αβάσιμες.

B. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

20. Δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν θεώρησε επαρκή την από 13 Ιουνίου 2022 απάντηση της Ουγγαρίας, αποφάσισε να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή, η οποία κατατέθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 4 Αυγούστου 2023.

21. Η Ουγγαρία και η Επιτροπή διατύπωσαν προφορικώς τις απόψεις τους κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 6ης Νοεμβρίου 2024.

IV. Ανάλυση

22. Δεδομένου ότι η ουγγρική νομοθεσία με την οποία θεσπίζεται διαδικασία η οποία εφαρμόζεται στην εξαγωγή πρώτων υλών και υλικών δομικών κατασκευών μπορεί να επηρεάσει όχι μόνον τις εξαγωγές μεταξύ κρατών μελών αλλά και τις εξαγωγές προς τρίτες χώρες, η υπό κρίση υπόθεση αφορά τόσο τη νομοθεσία της Ένωσης στον τομέα της εσωτερικής αγοράς όσο και τη νομοθεσία της Ένωσης στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής.

A. Παράβαση των άρθρων 35 και 36 ΣΛΕΕ (πρώτη αιτίαση)

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

23. Κατά την Επιτροπή, το διάταγμα 402/2021 συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό κατά την έννοια του άρθρου 35 ΣΛΕΕ, παρά τα επιχειρήματα που προβάλλει η Ουγγρική Κυβέρνηση, η οποία υποστηρίζει ότι i) η διαδικασία καταχώρισης ολοκληρώνεται εντός μέγιστης προθεσμίας δύο εργασίμων ημερών· ii) το Ουγγρικό Δημόσιο δεν ασκεί το δικαίωμα προτίμησης ή αγοράς και iii) οι αρμόδιες αρχές δεν επιβάλλουν τις κυρώσεις που προβλέπονται σε περίπτωση μη τήρησης της υποχρέωσης κοινοποίησης. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι το διάταγμα 402/2021 εισάγει de jure διαφορετική μεταχείριση μεταξύ του εσωτερικού και του εξαγωγικού εμπορίου της Ουγγαρίας και ότι ένα εθνικό μέτρο δεν εξαιρείται από την απαγόρευση των άρθρων 34 και 35 ΣΛΕΕ για τον λόγο και μόνον ότι το εμπόδιο που δημιουργεί το κράτος μέλος είναι μικρό. Ισχυρίζεται, επιπλέον, ότι ένα μέτρο μπορεί να θεωρηθεί μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό ακόμη και αν έχει σχετικά μικρή οικονομική σημασία ή αν επηρεάζει τις εισαγωγές/εξαγωγές ή τους οικονομικούς φορείς μόνο σε περιορισμένο βαθμό.

24. Όσον αφορά την ενδεχόμενη δικαιολόγηση του διατάγματος 402/2021 βάσει του άρθρου 36 ΣΛΕΕ, η Επιτροπή επισημαίνει ότι, δεδομένου ότι οι έννοιες «δημόσια τάξη» και «ασφάλεια» πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικώς, μπορεί να γίνει επίκλησή τους μόνο σε περίπτωση πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής, θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας. Το εν λόγω θεσμικό όργανο υπενθυμίζει ότι ο λόγος αυτός πρέπει να συνδέεται με αντικειμενικές περιστάσεις που ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της δημόσιας ασφάλειας και δεν έχει γενική εφαρμογή.

25. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι ένα περιοριστικό μέτρο μπορεί να κριθεί πρόσφορο στο πλαίσιο της προσπάθειας επίτευξης του επιδιωκόμενου σκοπού μόνον εφόσον ανταποκρίνεται πράγματι στην προσπάθεια αυτή κατά συνεπή και συστηματικό τρόπο. Το θεσμικό όργανο επισημαίνει, όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής του διατάγματος 402/2021, ότι το επίμαχο εν προκειμένω

μέτρο δεν περιορίζεται ούτε στα υλικά δομικών κατασκευών για τα οποία έχει εντοπιστεί κίνδυνος εφοδιασμού (κίνδυνος ελλείψεων) ούτε στα υλικά που είναι πράγματι αναγκαία για κάθε υποδομή ζωτικής σημασίας.

26. Κατά την Επιτροπή, η Ουγγρική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι το διάταγμα 402/2021 είναι πρόσφορο για την επίτευξη του προβαλλόμενου σκοπού γενικού συμφέροντος.

27. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι βάσει της αρχής της αναλογικότητας, τα μέσα που επιλέγουν τα κράτη μέλη δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα όρια του πραγματικά κατάλληλου και αναγκαίου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου θεμιτού σκοπού και ότι, σύμφωνα με την αρχή αυτή, ένα σύστημα εκ των προτέρων ελέγχου, δικαιολογημένο και κατάλληλο, πρέπει να βασίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια, τα οποία δεν εισάγουν διακρίσεις και είναι εκ των προτέρων γνωστά, ώστε να διασφαλίζεται ότι η εξουσία εκτίμησης των εθνικών αρχών θα ασκείται εντός σαφών ορίων και δεν θα μπορεί να χρησιμοποιείται με τρόπο αυθαίρετο.

28. Επιπλέον, κατά την Επιτροπή, τα επιχειρήματα της Ουγγρικής Κυβέρνησης δεν παρέχουν στοιχεία ικανά να αποδείξουν ότι τα μέτρα που επιβλήθηκαν με το διάταγμα 402/2021 είναι αναλογικά και δεν βαίνουν πέραν αυτού που είναι κατάλληλο και αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

29. Η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το διάταγμα 402/2021 δεν συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό και, ως εκ τούτου, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της απαγόρευσης του άρθρου 35 ΣΛΕΕ. Σκοπός του διατάγματος είναι να παράσχει στις ουγγρικές αρχές τη δυνατότητα, μέσω της επιβολής υποχρέωσης κοινοποίησης, να ελέγχουν αποτελεσματικά τα αποθέματα προϊόντων στρατηγικής σημασίας για τις υποδομές ζωτικής σημασίας και να συλλέγουν πληροφορίες σχετικά με την κατάσταση των αποθεμάτων και των παραδόσεων. Χάρη στην κοινοποίηση αυτή, οι εν λόγω αρχές θα έχουν πλήρη εικόνα, σε πραγματικό χρόνο, της εξέλιξης των αποθεμάτων προϊόντων του τομέα των δομικών κατασκευών στρατηγικής σημασίας και, ως εκ τούτου, θα μπορούν να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για να αποφύγουν μια κρίσιμη κατάσταση.

30. Η Ουγγρική Κυβέρνηση εκτιμά ότι η αποτελεσματικότητα των διατάξεων του διατάγματος 402/2021 αποδεικνύεται από το γεγονός ότι, από την έναρξη ισχύος του, ουδέποτε παρουσιάστηκε κατάσταση στην οποία, λόγω έλλειψης πρώτης ύλης ή προϊόντος καλυπτόμενου από το διάταγμα αυτό, οι ουγγρικές αρχές χρειάστηκε να ασκήσουν το δικαίωμα προτίμησης ή αγοράς. Επισημαίνοντας ότι οι διατάξεις αυτές δεν επιβάλλουν υποχρέωση ουσιαστικού δικαίου στους οικονομικούς φορείς, η Ουγγρική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι η διαδικασία καταχώρισης ολοκληρώνεται πάντα εντός προθεσμίας δύο εργασίμων ημερών κατ' ανώτατο όριο και ότι οι κυρώσεις που προβλέπονται σε περίπτωση μη κοινοποίησης δεν επιβάλλονται από τις αρμόδιες αρχές.

31. Κατά την Ουγγρική Κυβέρνηση, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι προβλέπεται εξαίρεση από την απαγόρευση του άρθρου 35 ΣΛΕΕ για τους περιορισμούς των οποίων τα αποτελέσματα θεωρούνται υπερβολικά αβέβαια ή έμμεσα ώστε να μπορούν να εκληφθούν ως περιορισμός, κατά την έννοια του άρθρου 35 ΣΛΕΕ.

32. Όσον αφορά τα πραγματικά αποτελέσματα των διατάξεων του διατάγματος 402/2021, η Ουγγρική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι από την εξέταση των στοιχείων της Központi Statisztikai Hivatal (κεντρικής υπηρεσίας στατιστικής, Ουγγαρία) δεν μπορεί να συναχθεί, για το σύνολο των επίμαχων προϊόντων, γενική μείωση του κύκλου εργασιών που πραγματοποιείται από τις εξαγωγές.

33. Επιπλέον, η Ουγγρική Κυβέρνηση φρονεί ότι το διάταγμα 402/2021 αποσκοπεί στη συμμόρφωση της Ουγγαρίας προς την οδηγία 2008/114/ΕΚ[4] και ότι, εν πάση περιπτώσει, δικαιολογείται από λόγους δημόσιας ασφάλειας, κατά την έννοια του άρθρου 36 ΣΛΕΕ. Προσθέτει ότι το διάταγμα συμβάλλει στην ανάκαμψη της οικονομίας, αντιμετωπίζοντας τη μείωση της παραγωγής υλικών δομικών κατασκευών, τις ελλείψεις εφοδιασμού και τις αυξήσεις τιμών λόγω της επιδημίας του κορονοϊού, καθώς και στη διασφάλιση κοινωνικών συμφερόντων όπως η κατασκευή και διάθεση κατοικιών και η δυνατότητα των νέων να δημιουργήσουν οικογένεια.

2. Ανάλυση

α) Μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό επί των εξαγωγών βάσει του άρθρου 35 ΣΛΕΕ

34. Κατά το άρθρο 35 ΣΛΕΕ, οι ποσοτικοί περιορισμοί επί των εξαγωγών καθώς και όλα τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος, απαγορεύονται μεταξύ των κρατών μελών.

35. Η διατύπωση του άρθρου 35 ΣΛΕΕ ταυτίζεται σχεδόν με εκείνη του άρθρου 34 ΣΛΕΕ. Ο σκοπός των δύο διατάξεων είναι επίσης ο ίδιος, ήτοι η διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων εντός της εσωτερικής αγοράς, δηλαδή στο πλαίσιο ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα[5].

36. Πάντως, το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 35 ΣΛΕΕ είναι πιο περιορισμένο από εκείνο του άρθρου 34 ΣΛΕΕ, λόγω της διαφορετικής λογικής των κανόνων εισαγωγής και εξαγωγής. Όσον αφορά τις εισαγωγές, σχεδόν κάθε εθνικός κανόνας που αφορά τα εμπορεύματα είναι, τουλάχιστον, δυνητικά ικανός να παρακωλύσει το εμπόριο εντός της εσωτερικής αγοράς, λόγω του ότι ο εισαγωγέας οφείλει, κατ' αρχήν, να συμμορφώνεται όχι μόνον προς τη νομοθεσία του κράτους προέλευσης, αλλά και προς τη νομοθεσία του κράτους προορισμού. Με άλλα λόγια, το εμπόδιο οφείλεται στη συνύπαρξη δύο διαφορετικών κανονιστικών καθεστώτων.

37. Αντιθέτως, όσον αφορά τις εξαγωγές, εφαρμόζεται ένα μόνον κανονιστικό καθεστώς, ήτοι αυτό του κράτους προέλευσης. Σε τέτοια περίπτωση, θα ήταν υπερβολικό να θεωρηθεί ότι κάθε εθνικός κανόνας που αφορά την παραγωγή, την εμπορία ή την πώληση εμπορευμάτων μπορεί να έχει επίπτωση στις εξαγωγές. Για τον λόγο αυτόν, ένας περιορισμός επί των εξαγωγών ο οποίος εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της απαγόρευσης του άρθρου 35 ΣΛΕΕ μπορεί να προκύπτει από γενικούς κανόνες μόνον αν αυτοί ενδέχεται να έχουν επιπτώσεις όχι μόνον στην παραγωγή και τη

[4] Οδηγία του Συμβουλίου, της 8ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με τον προσδιορισμό και τον χαρακτηρισμό των ευρωπαϊκών υποδομών ζωτικής σημασίας, και σχετικά με την αξιολόγηση της ανάγκης βελτίωσης της προστασίας τους (ΕΕ 2008, L 345, σ. 75).

[5] Βλ. άρθρο 26, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

διανομή εν γένει, αλλά ειδικώς στις εξαγωγές[6]. Επομένως, το Δικαστήριο χρησιμοποιεί πιο περιοριστικές διατυπώσεις όσον αφορά τη διαπίστωση αν ένα μέτρο συνιστά μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό επί των εξαγωγών[7].

38. Αντιθέτως προς ό,τι φαίνεται να υπονοεί η Επιτροπή[8] και προς τη νομολογία σχετικά με το άρθρο 34 ΣΛΕΕ[9], το Δικαστήριο ουδέποτε όρισε τα «μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό» κατά το άρθρο 35 ΣΛΕΕ. Εντούτοις, ακόμη και ελλείψει αφηρημένου ορισμού, κατά πάγια νομολογία, το Δικαστήριο έχει χαρακτηρίσει ως «μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό», κατά την έννοια του άρθρου αυτού, τα εθνικά μέτρα που εφαρμόζονται επί όλων των οικονομικών φορέων που δραστηριοποιούνται στην ημεδαπή και τα οποία επηρεάζουν στην πράξη περισσότερο την έξοδο των προϊόντων από την αγορά του κράτους μέλους εξαγωγής παρά την εμπορία των προϊόντων στην εσωτερική αγορά του εν λόγω κράτους μέλους[10].

39. Στο ίδιο πνεύμα, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι τα άρθρα 34 και 35 ΣΛΕΕ κωλύουν την εφαρμογή, στις σχέσεις εντός της Ένωσης, εθνικής νομοθεσίας που θα διατηρούσε την, έστω και απλώς τυπική, απαίτηση αδειών εισαγωγής ή εξαγωγής ή κάθε παρόμοια διαδικασία[11] και ότι η επιβολή οποιασδήποτε ειδικής διατύπωσης επί των εξαγωγών, λόγω της καθυστέρησης και του αποτρεπτικού αποτελέσματος που συνεπάγεται για τους εξαγωγείς, συνιστά εμπόδιο στις εμπορικές συναλλαγές[12].

40. Σε αυτό το νομολογιακό πλαίσιο, δεν είναι δυνατόν να μη γίνει δεκτό ότι τα επίμαχα μέτρα συνιστούν μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος.

β) Δικαιολόγηση βάσει του άρθρου 36 ΣΛΕΕ

41. Περιορισμός εμπίπτων στο άρθρο 35 ΣΛΕΕ μπορεί να δικαιολογηθεί μόνον υπό την προϋπόθεση, πρώτον, ότι υπαγορεύεται από έναν από τους γενικούς μη οικονομικούς λόγους που απαριθμούνται στο άρθρο 36 ΣΛΕΕ ή από έναν από τους επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος[13], όπως αυτοί διαμορφώθηκαν σταδιακά από το Δικαστήριο μέσω της νομολογίας του, και, δεύτερον, ότι τηρείται η αρχή της αναλογικότητας, όπερ προϋποθέτει ότι ο περιορισμός είναι πρόσφορος να διασφαλίσει, κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό, την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν βαίνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού.

6 Πρβλ. επίσης Müller-Graff, P.-Chr., «Art. 35 AEUV», σε von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A. (επιμ.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, Band 1, 7η έκδοση, Nomos, Baden-Baden, 2015, σημείο 17.

7 Βλ. επίσης προτάσεις μου στην υπόθεση BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640, σημείο 50).

8 Βλ. σημείο 32 της προσφυγής της Επιτροπής.

9 Βλ. απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, σκέψη 5). Κατά πάγια νομολογία, το άρθρο 34 ΣΛΕΕ καλύπτει «κάθε εθνικό μέτρο ικανό να παρακωλύσει, άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά, το εμπόριο εντός της Ένωσης» (βλ. απόφαση της 29ης Ιουλίου 2024, BP France, C-624/22, EU:C:2024:640, σκέψη 61).

10 Βλ. απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, σκέψη 29 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

11 Βλ. απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1971, International Fruit Company κ.λπ. (51/71 έως 54/71, EU:C:1971:128, σκέψη 9).

12 Βλ. απόφαση της 16ης Μαρτίου 1977, Επιτροπή κατά Γαλλίας (68/76, EU:C:1977:48, σκέψη 16).

13 Αποκαλούνται και «επιτακτικές ανάγκες γενικού συμφέροντος» («exigences impératives tenant à l'intérêt général») (βλ. απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, Gysbrechts και Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, σκέψη 45), «επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος» («exigences impératives d'intérêt général») (βλ. απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2020, Hidroelectrica, C-648/18, EU:C:2020:723, σκέψη 34) ή και «σκοπός γενικού συμφέροντος» («objectif d'intérêt général») (βλ. απόφαση της 21ης Ιουνίου 2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, σκέψη 48).

1) Επί του προσδιορισμού επιτακτικού λόγου γενικού συμφέροντος

42. Οι δικαιολογητικοί λόγοι που επικαλείται η Ουγγαρία αφορούν τη δημόσια ασφάλεια, κατά την έννοια του άρθρου 36 ΣΛΕΕ.

43. Στο μέτρο που η Ουγγαρία επικαλείται τις διατάξεις της οδηγίας 2008/114, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η οδηγία αυτή δεν ασκεί επιρροή εν προκειμένω. Αφενός, η εν λόγω οδηγία αφορά τους τομείς της ενέργειας και των μεταφορών[14]. Το πεδίο εφαρμογής του διατάγματος 402/2021 είναι όμως σημαντικά ευρύτερο, διότι δεν καλύπτει μόνον τη συντήρηση των υποδομών ζωτικής σημασίας, αλλά και την κατασκευή, τη λειτουργία, τη συντήρηση και την ανάπτυξη υποδομών ζωτικής σημασίας. Επομένως, το διάταγμα δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/114.

44. Αφετέρου, η οδηγία 2008/114, όπως προκύπτει από το άρθρο 1, περιορίζεται στη θέσπιση *διαδικασίας* προσδιορισμού και χαρακτηρισμού των υποδομών ζωτικής σημασίας της Ένωσης[15].

45. Το μόνο που μπορούμε να συγκρατήσουμε από την οδηγία 2008/114 είναι το προφανές: ο νομοθέτης της Ένωσης[16] θεωρεί ότι οι υποδομές ζωτικής σημασίας έχουν ιδιαίτερη σημασία εντός της Ένωσης. Κάτι τέτοιο δεν πρέπει να αποτελεί έκπληξη.

46. Κατά πάγια νομολογία, η δημόσια τάξη και η δημόσια ασφάλεια δεν μπορούν να προβάλλονται παρά μόνον σε περίπτωση πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής, θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας[17]. Όσον αφορά, ειδικότερα, σκοπό συνδεόμενο με την ασφάλεια του εφοδιασμού, το Δικαστήριο έχει επίσης κρίνει ότι επίκλησή του μπορεί να γίνει μόνο σε περίπτωση πραγματικής και αρκούντως σοβαρής απειλής, θίγουσας θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας[18]. Ως προς το τελευταίο ζήτημα, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι ο σκοπός της διασφάλισης του εφοδιασμού του κατασκευαστικού τομέα, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, ως προς ορισμένες βασικές πρώτες ύλες, ήτοι το αμμοχάλικο, την άμμο και την άργιλο, που προέρχονται από εξορυκτική δραστηριότητα, σχετίζεται, όπως και ο σκοπός που συνδέεται με την ασφάλεια εφοδιασμού των τομέων του πετρελαίου, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας, με «θεμελιώδες συμφέρον της κοινωνίας»[19].

47. Κατά συνέπεια, προτείνω να απορριφθεί η ασφάλεια εφοδιασμού των υποδομών ζωτικής σημασίας ως επιτακτικός λόγος γενικού συμφέροντος που σχετίζεται με τη δημόσια ασφάλεια.

48. Αντιθέτως, κατανοώ, κατ' αρχήν, το επιχείρημα της Ουγγαρίας ότι το διάταγμα 402/2021 επιδιώκει κοινωνικά συμφέροντα όπως η κατασκευή κατοικιών[20]. Εντούτοις, φρονώ ότι η Ουγγαρία δεν προσκόμισε επαρκή αποδεικτικά στοιχεία για να τεκμηριώσει τον ισχυρισμό της. Δεδομένης της αφηρημένης επίκλησής της, φοβούμαι ότι η σχέση μεταξύ του περιορισμού και της προβαλλόμενης δικαιολογίας είναι πολύ χαλαρή.

[14] Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 5 και 9 της οδηγίας 2008/114.

[15] Καθώς και κοινής προσέγγισης της αξιολόγησης της ανάγκης βελτίωσης της προστασίας των υποδομών αυτών προκειμένου να συμβάλλει στην προστασία του κοινού.

[16] Εξάλλου, ο νομοθέτης στηρίχθηκε στο άρθρο 352 ΣΛΕΕ, προφανώς ελλείψει άλλης νομικής βάσης.

[17] Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 14ης Μαρτίου 2000, Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, σκέψη 17).

[18] Βλ., προσφάτως, απόφαση της 13ης Ιουλίου 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, σκέψεις 66 και 67 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[19] Βλ. απόφαση της 13ης Ιουλίου 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, σκέψεις 66, 67 και 69 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[20] Αντιθέτως, προτείνω να απορριφθούν εκ προοιμίου οι οικονομικοί λόγοι που προβάλλει η Ουγγαρία, όπως η σκέψη περί ανάκαμψης της εθνικής οικονομίας.

2) Επί του κατάλληλου χαρακτήρα

49. Η ανάλυση που ακολουθεί πραγματοποιείται για την περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει ότι υφίσταται επιτακτικός λόγος γενικού συμφέροντος που δικαιολογεί το επίμαχο εμπόδιο.

50. Πρέπει να εξεταστεί αν το διάταγμα 402/2021 είναι πρόσφορο [21] για την επίτευξη του σκοπού της ασφάλειας του εφοδιασμού των υποδομών ζωτικής σημασίας στον τομέα των δομικών κατασκευών. Κατά πάγια νομολογία, μια εθνική νομοθεσία είναι πρόσφορη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού μόνον εφόσον επιδιώκει πράγματι την επίτευξή του κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό [22].

51. Υπό το πρίσμα της νομολογίας αυτής, φρονώ ότι το διάταγμα 402/2021 δεν είναι πρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού.

52. Πρώτον, το εν λόγω διάταγμα αφορά μόνον τις εξαγωγές. Αντιθέτως, όσον αφορά τις συναλλαγές στην εγχώρια αγορά, ουδεμία υποχρέωση κοινοποίησης επιβάλλεται στους οικονομικούς φορείς. Δεν προβλέπεται δικαίωμα προτίμησης ή αγοράς για τις εθνικές αρχές. Επομένως, υπάρχει έλλειψη συνοχής στο σύστημα που θεσπίζει το εν λόγω διάταγμα.

53. Δεύτερον, το διάταγμα 402/2021 δεν καθορίζει τις περιστάσεις υπό τις οποίες μπορεί να ασκηθεί το δικαίωμα προτίμησης που διαθέτουν οι εθνικές αρχές. Συγκεκριμένα, το διάταγμα προβλέπει απλώς ότι, μετά την κοινοποίηση των εξαγωγών των υλικών δομικών κατασκευών, οι εθνικές αρχές έχουν στη διάθεσή τους δέκα εργάσιμες ημέρες για να λάβουν απόφαση σχετικά με την άσκηση του δικαιώματος προτίμησης και αγοράς όσον αφορά τα κοινοποιηθέντα υλικά δομικών κατασκευών. Επομένως, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, η επάρκεια των μέτρων που προβλέπει το διάταγμα εξαρτάται, στην πράξη, από τη μελλοντική εξέλιξη των πραγματικών συνθηκών εφαρμογής του και από τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της εφαρμογής αυτής.

54. Επομένως, η Ουγγρική Κυβέρνηση δεν απέδειξε ότι το διάταγμα 402/2021 είναι πρόσφορο για την επίτευξη του προβαλλόμενου σκοπού δημοσίου συμφέροντος.

3) Επί του αναγκαίου χαρακτήρα

55. Όσον αφορά τον αναγκαίο χαρακτήρα του διατάγματος 402/2021 για την επίτευξη του επίμαχου σκοπού, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι είναι δυνατή η λήψη λιγότερο περιοριστικών μέτρων, όπως η συλλογή πληροφοριών, υπό την έννοια της απλής υποχρέωσης *κοινοποίησης* στοιχείων σχετικών με τις συναλλαγές που αφορούν υλικά δομικών κατασκευών, σε συνδυασμό, για τις περιπτώσεις ενδεχόμενης έλλειψης, με τη λήψη σαφέστερα καθορισμένων μέτρων.

[21] Στη νομολογία του, το Δικαστήριο χρησιμοποιεί ενίοτε τον όρο «καταλληλόλητα». Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 23ης Ιανουαρίου 2014, Επιτροπή κατά Βελγίου (C-296/12, EU:C:2014:24, σκέψη 33). Ωστόσο, στις παρούσες προτάσεις θα χρησιμοποιήσω τους όρους «πρόσφορο για» και «κατάλληλο».

[22] Βλ. απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano (C-503/23, EU:C:2024:933, σκέψη 84 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

Β. Παράβαση του άρθρου 2, παράγραφος 1, και του άρθρου 3, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, ΣΛΕΕ (δεύτερη αιτίαση)

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

56. Η Επιτροπή θεωρεί ότι ο περιορισμός που προβλέπει το διάταγμα 402/2021 ισχύει και για τις εξαγωγές από την Ουγγαρία προς τρίτες χώρες και συνιστά μέτρο το οποίο εμπίπτει στην κοινή εμπορική πολιτική, υποστηρίζει δε ότι το εν λόγω κράτος μέλος δεν έπρεπε να θεσπίσει μέτρα στον τομέα αυτόν. Επισημαίνοντας ότι το διάταγμα δεν θέτει σε εφαρμογή πράξη εκδοθείσα από την Ένωση και ότι η Ένωση δεν εξουσιοδότησε την Ουγγαρία να εκδώσει το διάταγμα, το θεσμικό όργανο εκτιμά ότι η Ουγγαρία παρέβη το άρθρο 2, παράγραφος 1, και το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, ΣΛΕΕ.

57. Η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το διάταγμα 402/2021 δεν παραβιάζει την αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής. Υποστηρίζει ότι το διάταγμα στηρίζεται σε λόγους δημόσιας τάξης που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 10 του κανονισμού 2015/479.

2. Ανάλυση

58. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, όταν οι Συνθήκες απονέμουν στην Ένωση αποκλειστική αρμοδιότητα σε συγκεκριμένο τομέα, μόνον η Ένωση δύναται να νομοθετεί και να εκδίδει νομικά δεσμευτικές πράξεις, ενώ τα κράτη μέλη έχουν την εν λόγω δυνατότητα μόνον εάν εξουσιοδοτούνται προς τούτο από την Ένωση ή μόνο για να εφαρμόσουν τις πράξεις της Ένωσης. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ε′, ΣΛΕΕ προβλέπει ότι η κοινή εμπορική πολιτική συνιστά τέτοια αποκλειστική αρμοδιότητα.

59. Δεν αμφισβητείται ότι η Ουγγαρία εξέδωσε νομικά δεσμευτική πράξη σε τομέα ο οποίος εμπίπτει στην κοινή εμπορική πολιτική.

60. Ασκώντας ακριβώς την αποκλειστική αυτή αρμοδιότητα στον τομέα της κοινής εμπορικής πολιτικής προκειμένου να θεσπίσει κοινό καθεστώς εξαγωγών (εμπορευμάτων), ο νομοθέτης της Ένωσης εξέδωσε τον κανονισμό 2015/479[23]. Το άρθρο 1, στο οποίο εξαγγέλλεται η «βασική αρχή»[24] του κανονισμού, ορίζει ότι «[ο]ι εξαγωγές της Ένωσης προς τρίτες χώρες είναι ελεύθερες, δηλαδή δεν υπόκεινται σε ποσοτικούς περιορισμούς, με εξαίρεση εκείνους που επιβάλλονται σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό». Δυνάμει του άρθρου 10, υπό την επιφύλαξη άλλων διατάξεων της Ένωσης, ο κανονισμός δεν εμποδίζει την υιοθέτηση ή την εφαρμογή από τα κράτη μέλη ποσοτικών περιορισμών κατά την εξαγωγή που επιβάλλονται για λόγους δημόσιας ηθικής,

[23] Κατ' ουσίαν, το κοινό καθεστώς εξαγωγών χρονολογείται από το 1969: Ο κανονισμός 2015/479 κατήργησε τον κανονισμό (ΕΚ) 1061/2009 του Συμβουλίου, της 19ης Οκτωβρίου 2009, για θέσπιση κοινού καθεστώτος εξαγωγών (ΕΕ 2009, L 291, σ. 1), ο οποίος είχε καταργήσει τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2603/69 του Συμβουλίου της 20ής Δεκεμβρίου 1969 περί θεσπίσεως κοινού καθεστώτος εξαγωγών (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/001, σ. 101).

[24] Βλ. τίτλο του κεφαλαίου Ι του κανονισμού 2015/479.

δημόσιας τάξης, δημόσιας ασφάλειας ή για λόγους προστασίας της υγείας και της ζωής ανθρώπων, ζώων ή φυτών, προστασίας των εθνικών θησαυρών που έχουν καλλιτεχνική, ιστορική ή αρχαιολογική αξία, ή προστασίας της βιομηχανικής και εμπορικής ιδιοκτησίας [25].

61. Το γράμμα της ως άνω διάταξης ταυτίζεται σχεδόν με αυτό του άρθρου 36 ΣΛΕΕ. Τούτο συνεπάγεται, κατά τη γνώμη μου, ότι ο νομοθέτης της Ένωσης θέλησε η ευχέρεια που έχουν τα κράτη μέλη –η οποία προβλέπεται από το πρωτογενές δίκαιο στο άρθρο 36 ΣΛΕΕ– να μπορούν επιβάλλουν περιορισμούς στις εξαγωγές εντός της εσωτερικής αγοράς [26] να υφίσταται και όσον αφορά τις εξαγωγές εκτός της εσωτερικής αγοράς.

62. Επομένως, δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 10 του κανονισμού 2015/479. Συναφώς, παραπέμπω στην ανάλυσή μου στο πλαίσιο του άρθρου 36 ΣΛΕΕ: δεν υφίσταται επιτακτικός λόγος γενικού συμφέροντος δυνάμενος να δικαιολογήσει τον επίμαχο εν προκειμένω περιορισμό [27]. Εν πάση περιπτώσει, ο περιορισμός αυτός δεν είναι ούτε κατάλληλος ούτε αναγκαίος.

63. Ως εκ τούτου, η Ουγγαρία ενήργησε σε τομέα αποκλειστικής αρμοδιότητας χωρίς να εξουσιοδοτηθεί προς τούτο από την Ένωση.

Γ. Παράβαση του άρθρου 5, παράγραφος 1, και του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2015/1535 (τρίτη αιτίαση)

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

64. Η Επιτροπή προσάπτει στην Ουγγαρία ότι δεν τήρησε την τρίμηνη περίοδο αναστολής που προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2015/1535. Επισημαίνει ότι οι ουγγρικές αρχές της κοινοποίησαν το γνωστοποιηθέν σχέδιο στις 30 Ιουνίου 2021 και επομένως, εκδίδοντας το διάταγμα 402/2021 στις 8 Ιουλίου 2021, ήτοι πριν από την 1η Οκτωβρίου 2021, ημερομηνία λήξης της περιόδου αναστολής, το εν λόγω κράτος μέλος παρέβη την ως άνω διάταξη.

[25] Συναφώς, θα ήθελα να επισημάνω ότι, ασφαλώς, όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, το άρθρο 10 του κανονισμού 2015/479, καθ' υπέρβαση του γράμματός του, εφαρμόζεται και στα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό επί των εξαγωγών. Στις υποθέσεις Werner και Leifer, οι οποίες είχαν ως αντικείμενο την ερμηνεία κανονισμού προγενέστερου του κανονισμού 2015/479, και συγκεκριμένα του κανονισμού 2603/69, ετίθετο το ζήτημα αν η διάταξη που αντιστοιχούσε στο άρθρο 10 του κανονισμού 2015/479 και του οποίου η διατύπωση ταυτίζεται με αυτό, περιλάμβανε και τα μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος. Κατά το Δικαστήριο, η διαφορά στη διατύπωση μεταξύ του άρθρου 35 ΣΛΕΕ και του άρθρου 10 του κανονισμού 2603/69 ήταν άνευ σημασίας. Μη περιοριζόμενο σε γραμματική ερμηνεία και εξετάζοντας το συγκείμενο και τους σκοπούς που επιδίωκε ο κανονισμός 2603/69, το Δικαστήριο έκρινε ότι ένας κανονισμός που στηρίζεται στο άρθρο 207 ΣΛΕΕ και αποσκοπεί στη θέση σε εφαρμογή της αρχής της ελευθερίας των εξαγωγών στο επίπεδο Ένωσης, όπως εξαγγέλλεται στο άρθρο 1, δεν μπορεί να αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής του μέτρα που λαμβάνουν τα κράτη μέλη των οποίων το αποτέλεσμα ισοδυναμεί με ποσοτικό περιορισμό, εφόσον η εφαρμογή τους μπορεί να καταλήξει σε απαγόρευση εξαγωγών (βλ. αποφάσεις της 17ης Οκτωβρίου 1995, Werner, C-70/94, EU:C:1995:328, σκέψη 22, και Leifer κ.λπ., C-83/94, EU:C:1995:329, σκέψη 23). Βλ. επίσης προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. G. Jacobs στην υπόθεση Werner (C-70/94, EU:C:1995:151, σημείο 31) και στην υπόθεση Richardt και «Les Accessoires Scientifiques» (C-367/89, EU:C:1991:199, σημεία 19 έως 22).

[26] Υπό την προϋπόθεση, βεβαίως, ότι πληρούνται οι απαιτήσεις που απορρέουν από τη διάταξη αυτή καθώς και από άλλες αρχές, όπως η αρχή της αναλογικότητας.

[27] Το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι «[η] συσταλτικότερη ερμηνεία της έννοιας [της δημόσιας ασφάλειας], χρησιμοποιούμενη στο άρθρο [10] του κανονισμού, θα είχε ως συνέπεια να επιτρέψει στα κράτη μέλη να περιορίσουν την κυκλοφορία των εμπορευμάτων εντός της εσωτερικής αγοράς περισσότερο από την κυκλοφορία των εμπορευμάτων με τις τρίτες χώρες (βλ. απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 1995, Werner, C-70/94, EU:C:1995:328, σκέψη 25). Εντούτοις, φρονώ ότι, ελλείψει άλλων ενδείξεων ή επιχειρημάτων από πλευράς της Ουγγαρίας στην υπό κρίση υπόθεση, δεν συντρέχει λόγος διαφορετικής ερμηνείας της έννοιας της «δημόσιας ασφάλειας» στο πλαίσιο του άρθρου 36 ΣΛΕΕ και του άρθρου 10 του κανονισμού 2015/479.

65. Επιπλέον, η Επιτροπή προσάπτει στην Ουγγαρία ότι δεν της γνωστοποίησε το τροποποιημένο σχέδιο διατάγματος, ενώ οι επελθούσες τροποποιήσεις ήταν σημαντικές σε σχέση με το γνωστοποιηθέν σχέδιο, υποστηρίζει δε ότι το εν λόγω κράτος μέλος παρέβη το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2015/1535. Υπενθυμίζει ότι ένα κράτος μέλος οφείλει να γνωστοποιήσει εκ νέου ένα σχέδιο εφόσον επιφέρει σημαντικές τροποποιήσεις σε αυτό μετά τη γνωστοποίησή του και ότι, δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας, μια τροποποίηση πρέπει να θεωρείται σημαντική, μεταξύ άλλων, όταν συντομεύει το αρχικό χρονοδιάγραμμα εφαρμογής του σχεδίου.

66. Η Ουγγρική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι δεν παρέβη την οδηγία 2015/1535, διότι η επείγουσα έκδοση του διατάγματος 402/2021 δικαιολογούνταν από λόγους δημόσιας ασφάλειας, κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 7, στοιχείο α′, της οδηγίας, το οποίο επιτρέπει παρέκκλιση από την τήρηση της τρίμηνης περιόδου αναστολής που προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας. Επισημαίνει ότι η αύξηση της ζήτησης υλικών δομικών κατασκευών μετά την πανδημία του κορονοϊού δημιούργησε τον κίνδυνο να σημειωθούν ελλείψεις το 2021 και ότι, ως εκ τούτου, ήταν αναγκαία η ανάληψη επείγουσας δράσης για την αποφυγή μιας τέτοιας κατάστασης. Η Ουγγρική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι, στο μέτρο που το διάταγμα δεν γνωστοποιήθηκε στην Επιτροπή λόγω της επείγουσας αυτής κατάστασης, δεσμεύθηκε να μην επιβάλει κυρώσεις στις επιχειρήσεις οι οποίες δεν τηρούν την υποχρέωση κοινοποίησης που επιβάλλει το εν λόγω διάταγμα ή οι οποίες δεν διαθέτουν απόδειξη παραλαβής της κοινοποίησης αυτής.

2. Ανάλυση

α) Επί του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2015/1535

67. Στις 30 Ιουνίου 2021 οι ουγγρικές αρχές γνωστοποίησαν το σχέδιο διατάγματος στην Επιτροπή, ως σχέδιο τεχνικού κανόνα, δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2015/1535.

68. Σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2015/1535, μετά τη γνωστοποίηση αυτή άρχισε η τρίμηνη περίοδος κατά τη διάρκεια της οποίας έπρεπε να ανασταλεί η έκδοση του σχεδίου.

69. Εντούτοις, το διάταγμα 402/2021 δημοσιεύθηκε στη *Magyar Közlöny* στις 8 Ιουλίου 2021 και τέθηκε σε ισχύ, δυνάμει του άρθρου 9 και εξαιρουμένης της διάταξης του άρθρου 10, την επομένη της δημοσίευσής του. Επομένως, εκδόθηκε πολύ πριν από τη λήξη της τρίμηνης περιόδου αναστολής.

70. Δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 7, στοιχείο α′, της οδηγίας 2015/1535, τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να τηρούν την τρίμηνη περίοδο αναστολής όταν, για επείγοντες λόγους που σχετίζονται με σοβαρή και απρόβλεπτη κατάσταση που αφορά την προστασία της υγείας προσώπων και ζώων, την προστασία των φυτών ή την ασφάλεια και, για τους κανόνες σχετικά με τις υπηρεσίες, με τη δημόσια τάξη και ιδίως με την προστασία των ανηλίκων, πρέπει να εκπονήσουν σε ιδιαίτερα σύντομη προθεσμία τεχνικούς κανόνες για να τους εγκρίνουν και να τους θέσουν σε εφαρμογή αμέσως, χωρίς να είναι δυνατές διαβουλεύσεις.

71. Όπως προκύπτει από τη διατύπωση του άρθρου 6, παράγραφος 7, στοιχείο α′, της οδηγίας 2015/1535, η κατάσταση πρέπει να είναι *σοβαρή και απρόβλεπτη* και όχι δυνητική. Συναφώς, το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να διευκρινίσει ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεστεί την

εξαίρεση που προβλέπει η διάταξη αυτή όταν δεν υφίσταται, σε αυτό το κράτος μέλος, κατάσταση όπως αυτή που διαλαμβάνεται στην εν λόγω διάταξη [28].

72. Ωστόσο, η Ουγγρική Κυβέρνηση επικαλείται απλώς *κίνδυνο* έλλειψης υλικών δομικών κατασκευών στην Ουγγαρία. Κατά συνέπεια, δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 6, παράγραφος 7, στοιχείο α′, της οδηγίας 2015/1535. Επομένως, το διάταγμα 402/2021 εκδόθηκε πριν από τη λήξη της τρίμηνης περιόδου αναστολής, γεγονός που συνεπάγεται παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας.

β) Επί του άρθρου 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2015/1535

73. Δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας 2015/1535, τα κράτη μέλη προβαίνουν σε νέα γνωστοποίηση του σχεδίου τεχνικού κανόνα στην Επιτροπή, υπό τους όρους του πρώτου και του δεύτερου εδαφίου της εν λόγω παραγράφου, εφόσον επιφέρουν σημαντικές τροποποιήσεις στο σχέδιο αυτό με αποτέλεσμα να τροποποιείται το πεδίο εφαρμογής του, να συντομεύεται το αρχικό χρονοδιάγραμμα εφαρμογής, να προστίθενται προδιαγραφές ή απαιτήσεις ή να καθίστανται πιο αυστηρές οι εν λόγω προδιαγραφές ή απαιτήσεις.

74. Κατά το άρθρο 3 του γνωστοποιηθέντος σχεδίου, οι διατάξεις του εφαρμόζονται από 1η Οκτωβρίου 2021. Αντιθέτως, κατά τα άρθρα 9 και 11 του διατάγματος 402/2012, η υποχρέωση κοινοποίησης ισχύει επί των εξαγωγών από τις 15 Ιουλίου 2021.

75. Μια τέτοια συντόμευση του αρχικού χρονοδιαγράμματος εφαρμογής συνιστά σημαντική τροποποίηση του γνωστοποιηθέντος σχεδίου, γεγονός που συνεπάγεται την υποχρέωση νέας γνωστοποίησης στην Επιτροπή [29].

76. Κατά συνέπεια, οι ουγγρικές αρχές, παραλείποντας να γνωστοποιήσουν το τροποποιημένο σχέδιο διατάγματος, παρέβησαν το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2015/1535.

V. Πρόταση

77. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω εκτιμήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο:

– να διαπιστώσει ότι, εκδίδοντας το 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 [κυβερνητικό διάταγμα 402/2021 (VII. 8.) σχετικά με τις διαδικασίες καταχώρισης και τα λοιπά μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την ανάκαμψη της οικονομίας όσον αφορά την εξαγωγή πρώτων υλών και προϊόντων στρατηγικής σημασίας για την ασφάλεια του εφοδιασμού στον τομέα των δομικών κατασκευών], με το οποίο θεσπίστηκε διαδικασία η οποία εφαρμόζεται στην εξαγωγή πρώτων υλών και υλικών δομικών κατασκευών, η Ουγγαρία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 35 και 36 ΣΛΕΕ, από το άρθρο 2, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο ε′,

[28] Βλ. απόφαση της 26ης Οκτωβρίου 2006, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-65/05, EU:C:2006:673, σκέψη 65). Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο ερμήνευσε πανομοιότυπη διάταξη της οδηγίας την οποία κατήργησε και αντικατέστησε η οδηγία 2015/1535, ήτοι του άρθρου 9, παράγραφος 7, πρώτη περίπτωση, της οδηγίας 98/34/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 22ας Ιουνίου 1998, για την καθιέρωση μιας διαδικασίας πληροφόρησης στον τομέα των τεχνικών προτύπων και κανονισμών (ΕΕ 1998, L 204, σ. 37), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 98/48/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουλίου 1998 (ΕΕ 1998, L 217, σ. 18).

[29] Βλ. επίσης απόφαση της 10ης Ιουλίου 2014, Ivansson κ.λπ. (C-307/13, EU:C:2014:2058, σκέψη 44).

ΣΛΕΕ, καθώς και από το άρθρο 5, παράγραφος 1, και το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας (ΕΕ) 2015/1535 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9ης Σεπτεμβρίου 2015, για την καθιέρωση μιας διαδικασίας πληροφόρησης στον τομέα των τεχνικών προδιαγραφών και των κανόνων σχετικά με τις υπηρεσίες της κοινωνίας των πληροφοριών·

– να καταδικάσει την Ουγγαρία στα δικαστικά έξοδα.