Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 6. veljače 2025. [1]

Predmet C-499/23

Europska komisija
protiv

Mađarske

„Povreda obveze države članice – Slobodno kretanje robe – Zajednička trgovinska politika – Postupak pružanja informacija u području tehničkih propisa – Ograničenja izvoza – Građevinski proizvodi i sirovine za gradnju – Javna sigurnost”

I. Uvod

1. Predmetnom tužbom za utvrđivanje povrede obveze podnesenom protiv Mađarske, Europska komisija od Suda zahtijeva da utvrdi da je ta država članica, time što je uvela postupak koji se primjenjuje na izvoz sirovina i građevinskih materijala, povrijedila obveze koje ima na temelju članaka 35. i 36. UFEU-a, članka 2. stavka 1. UFEU-a u vezi s člankom 3. stavkom 1. točkom (e) UFEU-a, te članka 5. stavka 1. i članka 6. stavka 1. Direktive (EU) 2015/1535 [2].

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2015/1535

2. Člankom 5. stavkom 1. Direktive 2015/1535 predviđa se:

„1. Pridržavajući se članka 7., države članice Komisiji bez odlaganja dostavljaju sve nacrte tehničkih propisa, osim ako se njima u cijelosti prenosi tekst međunarodne ili europske norme, u kom su slučaju dovoljne informacije o toj normi; one Komisiji istodobno dostavljaju obrazloženje u kojemu navode razloge za donošenje tehničkog propisa, ako ti razlozi već nisu pojašnjeni u nacrtu.

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva (SL 2015., L 241, str. 1.)

Države članice, tamo gdje je to primjereno i ako to nisu prije učinile, istodobno dostavljaju Komisiji i tekst osnovnih zakonodavnih odnosno regulatornih odredaba koje se prvenstveno i izravno tiču dotičnih propisa, ako je poznavanje tog teksta potrebno za ocjenu implikacija nacrta tehničkog propisa.

Država članica Komisiji ponovno dostavlja nacrt tehničkih propisa u skladu s gore navedenim uvjetima iz prvog i drugog podstavka ovog stavka svaki put kada unese izmjene kojima se značajno mijenja njegov opseg ili skraćuje prvobitni raspored provedbe odnosno utvrđuju dodatne specifikacije i zahtjevi ili postojeće specifikacije i zahtjevi čine restriktivnijima.

[…]

Komisija o nacrtu tehničkih propisa i svim dokumentima koji su joj dostavljeni bez odlaganja obavješćuje ostale države članice; ona nacrt može uputiti i odboru iz članka 2. ove Direktive radi dobivanja njegova mišljenja te prema potrebi i odboru koji je nadležan za predmetno područje.

[…]”

3. Člankom 6. te direktive određuje se:

„1. Države članice odgađaju usvajanje nacrta tehničkog propisa do isteka roka od tri mjeseca od dana kada je Komisija primila informacije iz članka 5. stavka 1.

[…]

7. Stavci od 1. do 5. ne primjenjuju se u slučajevima kada je:

(a) neka država članica zbog hitnih razloga nastalih zbog ozbiljnih i nepredvidljivih okolnosti koje se odnose na zaštitu javnog zdravlja i sigurnosti, zaštitu životinja ili očuvanje biljaka, ili na propise o uslugama kao i zbog državne politike, posebno zaštite maloljetnika, obavezna pripremiti tehničke propise u vrlo kratkom vremenu kako bi ih odmah donijela i uvela bez mogućnosti ikakvih konzultacija; ili

(b) neka država članica zbog hitnih razloga nastalih zbog ozbiljnih okolnosti koje se odnose na zaštitu sigurnosti i integriteta financijskog sustava, posebno zaštitu deponenata, investitora i osiguranih osoba, obavezna odmah donijeti i provesti pravila o financijskim uslugama.

U priopćenju navedenom u članku 5., ta država članica navodi razloge hitnosti mjera koje je poduzela. Komisija, što je prije moguće, daje svoje mišljenje o tom priopćenju. Poduzima odgovarajuće korake u slučajevima kada se ovaj postupak nepravilno koristi. Komisija redovito obavješćuje Europski parlament.”

2. Uredba (EU) 2015/479

4. Članak 10. Uredbe (EU) 2015/479[3], koji se nalazi u njezinu poglavlju IV., naslovljenom „Prijelazne i završne odredbe”, glasi kako slijedi:

„Ne dovodeći u pitanje druge odredbe Unije, ova Uredba ne sprečava donošenje ili primjenu, od strane države članice, količinskih ograničenja izvoza zbog razloga javnog morala, javnog poretka ili javne sigurnosti, ili zaštite zdravlja i života ljudi, životinja i biljaka, nacionalnog blaga koje ima umjetničke, povijesne ili arheološke vrijednosti ili industrijskog i trgovačkog vlasništva.”

B. Mađarsko pravo

1. Uredba br. 402/2021

5. Člankom 1. 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.) kormányrendeleta (Vladina uredba br. 402/2021 (VII. 8.) o postupcima registracije i drugim mjerama koje treba poduzeti za gospodarski oporavak kad je riječ o izvozu sirovina i proizvoda od strateške važnosti za sigurnost opskrbe u građevinskom sektoru (u daljnjem tekstu: Uredba br. 402/2021), u verziji koja je bila na snazi u trenutku isteka roka za odgovor na obrazloženo mišljenje (6. lipnja 2022.), predviđa se:

„1. Sirovine i proizvodi od strateške važnosti za sigurnost opskrbe u građevinskom sektoru navedeni u Prilogu 1. (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: građevinski materijali) mogu se, uz iznimku koja se predviđa stavkom 2.,

(a) prodavati ili

(b) izvoziti s državnog područja Mađarske u inozemstvo nakon registracije (u daljnjem tekstu: prijava) pri ministru nadležnom za domaće gospodarstvo (u daljnjem tekstu: ministar) i potvrde o primitku prijave.

2. Ova se Uredba ne primjenjuje na građevinske materijale u provozu preko državnog područja Mađarske.”

6. Člankom 3. te uredbe određuje se:

„1. Nakon primitka prijave ministar provjerava je li ona u skladu s formalnim zahtjevima predviđenima člankom 2.

[…]

2. Ako je prijava u skladu s formalnim zahtjevima predviđenima člankom 2., ministar prosljeđuje prijave, zajedno s informacijama iz stavka 1. točke (b), ovisno o slučaju, vladinom povjereniku nadležnom za usklađivanje mjera ekonomike gradnje (u daljnjem tekstu: vladin povjerenik) koji, uz savjetovanje s nadležnim ministrima, ispituje sprečava li znatno ili onemogućuje prodaja ili

[3] Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2015. o zajedničkim pravilima za izvoz (SL 2015., L 83, str. 34.)

izvoz građevinskog materijala u inozemstvo gradnju, korištenje, održavanje ili razvoj kritične infrastrukture, što ugrožava javne usluge ili predstavlja rizik za sigurnost opskrbe u građevinskom sektoru.

3. U roku od sedam radnih dana od podnošenja prijave, vladin povjerenik u pisanom obliku obavještava ministra o postojanju okolnosti iz stavka 2., o svojem stajalištu o okolnostima iz stavka 2. i, ako navedene okolnosti postoje, obavještava i ministra nadležnog za nadzor državne imovine o svojem prijedlogu koji se odnosi na ostvarivanje prava prvokupa i kupnje; ministar ostvaruje pravo mađarske države na prvokup i kupnju u skladu s uvjetima predviđenima u članku 5.

4. Najkasnije u roku od deset radnih dana od primitka prijave, ministar:

(a) u pisanom obliku potvrđuje primitak prijave ako ministar nadležan za nadzor državne imovine ne ostvari pravo mađarske države na prvokup i kupnju;

(b) ako ministar nadležan za nadzor državne imovine ostvari pravo mađarske države na prvokup i kupnju, obavještava podnositelja prijave da mađarska država ostvaruje pravo prvokupa ili kupnje građevinskih materijala navedenih u prijavi i završava postupak koji se odnosi na prijavu; ili

(c) u pisanom obliku potvrđuje primitak prijave.

4.a Prijava i potvrda o primitku prilažu se pošiljci te ih podnositelj prijave stavlja na raspolaganje prijevozniku ili organizatoru.

[…]”

7. U skladu s člankom 6./A navedene uredbe:

„Ako podnositelj prijave nije poštovao obvezu prijave predviđenu ovom Uredbom ili ne raspolaže potvrdom o primitku, policija i državna porezna i carinska uprava izriču mu upravnu novčanu kaznu koja može iznositi do četrdeset posto vrijednosti, bez PDV-a, građevinskog materijala koji nije prijavljen ili za koji ne raspolaže potvrdom o primitku.”

8. Članak 9. te uredbe glasi kako slijedi:

„1. Uz iznimku predviđenu stavkom 2., ova Uredba stupa na snagu sljedećeg dana od dana njezine objave.

2. Članak 10. stupa na snagu petnaestog dana od dana objave ove Uredbe.”

9. Člankom 11. Uredbe br. 402/2021 predviđa se:

„Obveza prijave iz članka 2. primjenjuje se na izvoz nakon petog radnog dana od stupanja na snagu ove Uredbe.”

10. U članku 12. te uredbe navodi se:

„O nacrtu ove Uredbe podnesena je prethodna obavijest u skladu s člancima 5. do 7. Direktive [2015/1535] […]”.

2. Odluka Vlade br. 1459/2021

11. Točkom 2. az építésgazdasági intézkedések összehangolásáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól szóló 1459/2021. (VII. 14.) kormányhatározata (Odluka Vlade br. 1459/2021 (VII. 14.), koja se odnosi na imenovanje i dužnosti vladina povjerenika nadležnog za usklađivanje mjera ekonomike gradnje (u daljnjem tekstu: Odluka Vlade br. 1459/2021), predviđa se:

„Vladin povjerenik:

(a) nadležan je za usklađivanje mjera ekonomike gradnje koje vlada poduzima u okviru gospodarskog oporavka i osobito:

(aa) za utvrđivanje postupka prijave koji je povezan s izvozom građevinskih materijala i provođenje potrebnih mjera za ostvarivanje prava države na prvokup i kupnju;

(ab) za provođenje mjere koja se odnosi na prijavu povezanu s prijevozom građevinskih materijala,

[…]”

III. Okolnosti spora

A. Predsudski postupak

12. Mađarska su tijela 30. lipnja 2021., u okviru postupka obavještavanja predviđenog Direktivom 2015/1535, obavijestila Komisiju o nacrtu vladine uredbe koja se odnosi na mjere koje treba poduzeti za gospodarski oporavak kad je riječ o izvozu sirovina i proizvoda od strateške važnosti za sigurnost opskrbe u građevinskom sektoru (u daljnjem tekstu: dostavljeni nacrt). Komisija je 8. srpnja 2021. zatražila od mađarskih tijela dodatne informacije kako bi mogla procijeniti dostavljeni nacrt s obzirom na relevantne odredbe prava Unije.

13. Istog je dana Uredba br. 402/2021 objavljena u *Magyar Közlönyju*. Njezin tekst nije bio istovjetan tekstu dostavljenog nacrta. Komisija je 16. srpnja 2021. zatražila od mađarskih tijela informacije koje se odnose na objavu te uredbe. Ta su tijela 22. srpnja 2021. obavijestila Komisiju da se Uredba br. 402/2021 razlikuje od dostavljenog nacrta u pogledu njezina dosega i sadržaja.

14. Dopisom od 29. srpnja 2021. Komisija je obavijestila mađarska tijela da nedostavljanje obavijesti kao i povreda obveze da se odgodi donošenje, u skladu s člancima 5. i 6. Direktive 2015/1535, predstavljaju bitnu povredu postupka zbog koje su odredbe tehničkih propisa ostale neprimjenjive.

15. U odgovoru od 2. rujna 2021. mađarska tijela opravdala su objavu Uredbe br. 402/2021 bez prethodne obavijesti hitnom situacijom te su objasnila da su pandemija i svjetska nestašica sirovina ozbiljno utjecali na građevinske radove u Mađarskoj. Naglasila su da se tom uredbom nastojalo osigurati da zalihe materijala i proizvoda bitnih za sigurnost opskrbe u građevinskom sektoru budu dostupne u Mađarskoj i da se mogu ispuniti nacionalne potrebe kako bi se zajamčila zaštita kritične infrastrukture.

16. Komisija je 23. rujna 2021. uputila Mađarskoj pismo opomene. Prigovorila je toj državi članici da je, time što je donijela Uredbu br. 402/2021 i naknadne izmjene te Odluku Vlade br. 1459/2021, povrijedila obveze koje ima na temelju članaka 35. i 36. UFEU-a, članka 2. stavka 1. UFEU-a, u vezi s člankom 3. stavkom 1. točkom (e) UFEU-a, te članka 5. stavka 1. i članka 6. stavka 1 Direktive 2015/1535.

17. Dopisom od 23. studenoga 2021. Mađarska je u odgovoru na to pismo opomene osporila te prigovore.

18. Budući da Komisija nije bila zadovoljna argumentima koje je istaknula mađarska vlada, uputila je 6. travnja 2022. toj državi članici obrazloženo mišljenje u kojem je ponovila predmetne prigovore.

19. Dopisom od 13. lipnja 2022. Mađarska je odgovorila na obrazloženo mišljenje, pri čemu je navela da povrede koje joj se stavljaju na teret nisu osnovane.

B. Postupak pred Sudom

20. S obzirom na to da Komisija odgovor Mađarske od 13. lipnja 2022. nije smatrala zadovoljavajućim, odlučila je podnijeti predmetnu tužbu koja je tajništvu Suda dostavljena 4. kolovoza 2023.

21. Mađarska i Komisija iznijele su usmena očitovanja na raspravi održanoj 6. studenoga 2024.

IV. Analiza

22. Budući da mađarski propis kojim se uvodi postupak primjenjiv na izvoz sirovina i građevinskih materijala može utjecati na izvoz između država članica i na izvoz u treće zemlje, ovaj se predmet odnosi na propis Unije u području unutarnjeg tržišta i na propis Unije u području zajedničke trgovinske politike.

A. Povreda članaka 35. i 36. UFEU-a (prvi prigovor)

1. Argumenti stranaka

23. Prema Komisijinu mišljenju, Uredba br. 402/2021 predstavlja mjeru s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje u smislu članka 35. UFEU-a, unatoč argumentima koje je iznijela mađarska vlada prema kojima (i.) postupak registracije završava u roku od najviše dva radna dana, (ii.) mađarska država ne koristi svoje pravo prvokupa ili kupnje i (iii.) nadležna tijela ne primjenjuju sankcije predviđene u slučaju nepoštovanja obveze prijave. Ta institucija naglašava da se Uredbom

br. 402/2021 *de iure* uspostavlja razlika u postupanju između unutarnje trgovine i izvozne trgovine iz Mađarske te da nacionalna mjera nije izuzeta od zabrane predviđene člancima 34. i 35. UFEU-a samo zato što je ta država članica uspostavila slabu prepreku. Osim toga, tvrdi da se određena mjera može smatrati mjerom s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje čak i ako ima relativno neznatnu gospodarsku važnost ili ako samo u ograničenoj mjeri utječe na uvoz/izvoz ili na gospodarske subjekte.

24. Kad je riječ o mogućem opravdanju Uredbe br. 402/2021 na temelju članka 36. UFEU-a, Komisija naglašava da se je na pojmove „javni poredak" i „sigurnost", koje treba usko tumačiti, moguće pozvati isključivo ako postoji stvarna i dovoljno ozbiljna prijetnja koja utječe na neki od temeljnih interesa društva. Ta institucija podsjeća na to da takav razlog treba biti povezan s objektivnim okolnostima koje odgovaraju zahtjevima javne sigurnosti i ne može ga se općenito primjenjivati.

25. Komisija podsjeća na to da se može smatrati da se mjerom ograničavanja može zajamčiti ostvarivanje cilja koji se nastoji postići samo ako ona zaista osigurava njegovo ostvarivanje na dosljedan i sustavan način. Kad je riječ o području primjene Uredbe br. 402/2021, ta institucija navodi da se mjera o kojoj je riječ u ovom slučaju ipak ne odnosi samo na građevinske materijale za koje je utvrđen rizik opskrbe (rizik od nestašice) ni na materijale koji su doista potrebni za svaku kritičnu infrastrukturu.

26. Prema Komisijinu mišljenju, mađarska vlada nije dokazala da se Uredbom br. 402/2021 može zajamčiti ostvarivanje cilja u općem interesu.

27. Komisija podsjeća na to da se načelom proporcionalnosti zahtijeva da sredstva koja su odabrale države članice moraju biti ograničena na ono što je stvarno prikladno i nužno za ostvarivanje legitimnog cilja koji se želi postići i da se u skladu s tim načelom opravdan i prikladan *ex ante* sustav nadzora mora temeljiti na objektivnim i nediskriminirajućim kriterijima koji su unaprijed poznati poduzetnicima o kojima je riječ kako bi se utvrdile granice izvršavanja diskrecijske ovlasti nacionalnih tijela i spriječilo njezino proizvoljno korištenje.

28. Nadalje, prema mišljenju Komisije, u argumentima mađarske vlade ne navode se informacije iz kojih bi se moglo utvrditi da su mjere propisane Uredbom br. 402/2021 proporcionalne i ne prekoračuju ono što je prikladno i nužno za ostvarivanje cilja koji se nastoji postići.

29. Mađarska vlada tvrdi da Uredba br. 402/2021 ne predstavlja mjeru s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje i da nije obuhvaćena područjem primjene zabrane predviđene člankom 35. UFEU-a. Cilj te uredbe je omogućiti mađarskim tijelima da nalaganjem obveze prijave učinkovito nadziru zalihe proizvoda od strateške važnosti za kritičnu infrastrukturu i da prikupljaju informacije o stanju zaliha i isporuka. Zahvaljujući takvoj prijavi, ta tijela raspolažu potpunom slikom o kretanju zaliha građevinskih proizvoda od strateške važnosti u stvarnom vremenu i stoga mogu poduzeti mjere potrebne kako bi se izbjegla kritična situacija.

30. Mađarska vlada smatra da je učinkovitost odredbi predviđenih Uredbom br. 402/2021 dokazana činjenicom da se od njihova stupanja na snagu nikad nije pojavila situacija u kojoj su mađarska tijela morala koristiti svoje pravo na prvokup ili kupnju zbog nestašice sirovina ili proizvoda koji su obuhvaćeni tom uredbom. Ta vlada naglašava da se tim odredbama subjektima ne nalaže materijalnopravna obveza, pri čemu ističe da postupak registracije uvijek završava u roku od najviše dva radna dana i da nadležna tijela ne primjenjuju sankcije predviđene u slučaju nepodnošenja prijave.

31. Prema mišljenju mađarske vlade, iz sudske prakse Suda proizlazi da se iznimka od zabrane iz članka 35. UFEU-a predviđa za ograničenja čiji se učinci smatraju previše neizvjesnima ili previše neizravnima da bi se mogla smatrati ograničenjem u smislu članka 35. UFEU-a.

32. Kad je riječ o stvarnim učincima odredbi predviđenih Uredbom br. 402/2021, mađarska vlada ističe da se na temelju ispitivanja podataka Központi Statisztikai Hivatala (Središnji ured za statistiku, Mađarska) ne može zaključiti da postoji opće smanjenje izvoznog prometa predmetne skupine proizvoda.

33. Štoviše, mađarska vlada smatra da se Uredbom br. 402/2021 nastoji osigurati da se Mađarska uskladi s Direktivom 2008/114/EZ[4] i da je to u svakom slučaju opravdano razlozima javne sigurnosti u smislu članka 36. UFEU-a. Dodaje da ta uredba pridonosi gospodarskom oporavku jer predstavlja odgovor na pad proizvodnje građevinskog materijala, nestašice u opskrbi i povećanje cijena zbog pandemije koronavirusa, te pridonosi zaštiti društvenih interesa kao što su izgradnja i stavljanje na raspolaganje stambenih objekata i pružanje mogućnosti mladima da zasnuju obitelj.

2. Analiza

a) Mjera s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje izvoza na temelju članka 35. UFEU-a

34. Na temelju članka 35. UFEU-a količinska ograničenja izvoza i sve mjere s istovrsnim učinkom zabranjeni su među državama članicama.

35. Tekst članka 35. UFEU-a gotovo je istovjetan članku 34. UFEU-a. Svrha koja se nastoji postići tim dvjema odredbama također je ista, odnosno njima se nastoji osigurati slobodno kretanje robe na unutarnjem tržištu, to jest na prostoru bez unutarnjih granica[5].

36. Međutim, područje primjene članka 35. UFEU-a uže je od područja primjene članka 34. UFEU-a zbog različite logike uvoznog i izvoznog sustava. Kad je riječ o uvozu, gotovo svako nacionalno pravilo o robi može barem potencijalno otežati trgovinu na unutarnjem tržištu, a uvoznik pritom u načelu treba poštovati ne samo propis države podrijetla nego i propis države odredišta. Drugim riječima, do prepreke dolazi zbog supostojanja dvaju različitih regulatornih sustava.

37. S druge strane, u slučaju izvoza riječ je o samo jednom regulatornom sustavu, odnosno onom države podrijetla. U takvoj bi situaciji bilo pretjerano smatrati da svako nacionalno pravilo o proizvodnji, stavljanju na tržište ili prodaji robe može utjecati na izvoz. Zbog toga ograničenje izvoza na koje se primjenjuje zabrana iz članka 35. UFEU-a može proizlaziti iz općih pravila jedino ako ona mogu utjecati ne samo općenito na proizvodnju i distribuciju, nego i upravo na uvoz[6]. Sud stoga upotrebljava uže formulacije kad je riječ o utvrđivanju predstavlja li mjera s istovrsnim učinkom količinsko ograničenje izvoza[7].

[4] Direktiva Vijeća od 8. prosinca 2008. o utvrđivanju i označivanju europske kritične infrastrukture i procjeni potrebe poboljšanja njezine zaštite (SL 2008., L. 345, str. 75.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 18., svezak 3., str. 172.)

[5] Vidjeti članak 26. stavak 2. UFEU-a.

[6] Vidjeti u tom smislu i Müller-Graff, P.-Chr., u von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A. (ur.), „Art. 35 AEUV", *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, Band 1., 7. izdanje, Nomos, Baden-Baden, 2015., t. 17.

[7] Vidjeti i moje mišljenje u predmetu BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640, t. 50.).

38. Suprotno onomu što sugerira Komisija [8] i sudskoj praksi koja se odnosi na članak 34. UFEU-a [9], Sud nikad nije definirao „mjere s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje" na temelju članka 35. UFEU-a. Međutim, iako ne postoji apstraktna definicija, na temelju ustaljene sudske prakse Sud je kao „mjere s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje" u smislu tog članka kvalificirao nacionalne mjere koje su primjenjive na sve poslovne subjekte koji djeluju na državnom području koje stvarno više utječu na izlazak proizvoda s nacionalnog tržišta navedene države članice izvoza nego li na stavljanje na nacionalno tržište navedene države članice [10].

39. U tom smislu, Sud je odlučio da se člancima 34. i 35. UFEU-a onemogućuje da se u odnosima unutar Unije primijeni nacionalno zakonodavstvo kojim se zadržava zahtjev, čak i ako je isključivo formalan, za izvozne i uvozne dozvole ili svaki drugi sličan postupak [11] i da propisivanje bilo kakve posebne izvozne formalnosti za izvoz, zbog kašnjenja koje uzrokuje i odvraćajućeg učinka koji ima na izvoznike, predstavlja prepreku trgovini [12].

40. U tom kontekstu sudske prakse, nemoguće je ne priznati da predmetne mjere predstavljaju mjere s istovrsnim učinkom.

b) Opravdanje na temelju članka 36. UFEU-a

41. Ograničenje obuhvaćeno člankom 35. UFEU-a može se opravdati samo pod uvjetom da se, kao prvo, temelji na jednom od općenitih negospodarskih razloga navedenih u članku 36. UFEU-a ili jednom od važnih razloga u općem interesu [13], koje je Sud uzastopno razvijao u svojoj sudskoj praksi i, kao drugo, se njime poštuje načelo proporcionalnosti, što znači da je to ograničenje prikladno da se na dosljedan i sustavan način jamči postizanje željenog cilja i da se njime ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo ostvarenje.

1) Utvrđivanje važnog razloga u općem interesu

42. Razlozi koje je Mađarska istaknula kao opravdanje odnose se na javnu sigurnost iz članka 36. UFEU-a.

43. S obzirom na to da se Mađarska poziva na odredbe Direktive 2008/114, valja utvrditi da ta direktiva nije relevantna u ovom slučaju. S jedne strane, navedena direktiva odnosi se na sektore energije i prometa [14]. Međutim, područje primjene Uredbe br. 402/2021 znatno je šire jer njime nije obuhvaćeno samo održavanje kritične infrastrukture nego i gradnja, korištenje, održavanje i razvoj kritične infrastrukture. Ta uredba stoga nije obuhvaćena područjem primjene Direktive 2008/114.

8 Vidjeti točku 32. Komisijine tužbe.

9 Vidjeti presudu od 11. srpnja 1974., Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, t. 5.). Na temelju ustaljene sudske prakse, članak 34. UFEU-a obuhvaća „sve nacionalne mjere koje mogu izravno ili neizravno, stvarno ili potencijalno, ograničiti trgovinu unutar Unije" (vidjeti presudu od 29. srpnja 2024., BP France (C-624/22, EU:C:2024:640, t. 61.)).

10 Vidjeti presudu od 17. rujna 2020., Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, t. 29. i navedena sudska praksa).

11 Vidjeti presudu od 15. prosinca 1971., International Fruit Company i dr. (51/71 do 54/71, EU:C:1971:128, t. 9.).

12 Vidjeti presudu od 16. ožujka 1977., Komisija/Francuska (68/76, EU:C:1977:48, t. 16.).

13 Koji se nazivaju i „važni zahtjevi koji se temelje na općem interesu" (vidjeti presudu od 16. prosinca 2008., Gysbrechts i Santurel Inter (C-205/07, EU:C:2008:730, t. 45.); „važni zahtjevi u općem interesu" (vidjeti presudu od 17. rujna 2020., Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, t. 34.)) ili pak „cilj od javnog interesa" (vidjeti presudu od 21. lipnja 2016., New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, t. 48.).

14 Vidjeti uvodne izjave 5. i 9. Direktive 2008/114.

44. S druge strane, kao što to proizlazi iz članka 1. Direktive 2008/114, njome se samo utvrđuje *postupak* za utvrđivanje i označivanje kritične infrastrukture Unije [15].

45. Na temelju Direktive 2008/114 može se očito utvrditi samo da zakonodavac Unije [16] smatra da je kritična infrastruktura od posebne važnosti unutar Unije. To ne bi trebalo biti iznenađenje.

46. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, na javni poredak i javnu sigurnost može se pozivati isključivo ako postoji stvarna i dovoljno ozbiljna prijetnja koja utječe na neki od temeljnih interesa društva [17]. Kad je konkretno riječ o cilju povezanom sa sigurnošću opskrbe, Sud je utvrdio i da se na takav cilj može pozivati samo u slučaju stvarne i dovoljno ozbiljne prijetnje koja utječe na temeljni interes društva [18]. S obzirom na posljednje navedeno, Sud je naveo da se ne može smatrati da je cilj o kojem je riječ u glavnom postupku – time što se njime nastoji osigurati sigurnost opskrbe građevinskog sektora, osobito na lokalnoj razini, kad je riječ o određenim osnovnim sirovinama, to jest šljunku, pijesku i glini koji se dobivaju rudarskom djelatnošću – obuhvaćen, kao što je to cilj povezan sa sigurnošću opskrbe sektora nafte, telekomunikacija i energetike, „temeljnim interesom društva” [19].

47. Stoga predlažem da se isključi mogućnost da sigurnost opskrbe kritične infrastrukture predstavlja važan razlog u općem interesu.

48. S druge strane, načelno se slažem s argumentom Mađarske da je Uredba br. 402/2021 povezana s društvenim interesima kao što je izgradnja stambenih objekata [20]. Međutim, smatram da Mađarska nije iznijela dovoljno dokaza u prilog toj tvrdnji. Budući da se radi o apstraktnom navođenju, bojim se da je preslaba veza između ograničenja i opravdanja koje se iznosi.

2) Prikladnost

49. Sljedeća analiza iznosi se za slučaj da Sud utvrdi da postoji važan razlog u općem interesu koji opravdava predmetnu prepreku.

50. Valja se upitati može li se Uredbom br. 402/2021 [21] ostvariti cilj osiguravanja sigurnosti opskrbe kritične infrastrukture u građevinskom sektoru. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, nacionalno zakonodavstvo može jamčiti ostvarenje željenog cilja samo ako ono zaista odražava nastojanje da ga se dosljedno i sustavno postigne [22].

51. S obzirom na tu sudsku praksu, smatram da se Uredbom br. 402/2021 ne može zajamčiti ostvarivanje cilja koji se nastoji postići.

[15] I zajednički pristup procjeni potrebe poboljšanja zaštite takve infrastrukture kako bi se doprinijelo zaštiti ljudi.

[16] On se uostalom oslanja na članak 352. UFEU-a, vjerojatno jer ne postoji druga pravna osnova.

[17] Vidjeti primjerice presudu od 14. ožujka 2000., Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, t. 17.).

[18] Vidjeti nedavnu presudu od 13. srpnja 2023., Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, t. 66. i 67. i navedena sudska praksa).

[19] Vidjeti presudu od 13. srpnja 2023., Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, t. 66., 67. i 69. te navedenu sudsku praksu).

[20] S druge strane, predlažem da se najprije odbiju gospodarski razlozi koje je navela Mađarska, kao što je ideja o nacionalnom gospodarskom oporavku.

[21] Sud u sudskoj praksi katkad koristi izraz „prikladnost”. Vidjeti primjerice presudu od 23. siječnja 2014., Komisija/Belgija (C-296/12, EU:C:2014:24, t. 33.). U ovom ću mišljenju koristiti izraz „može” i „prikladan”.

[22] Vidjeti presudu od 7. studenoga 2024., Centro di Assistenza Doganale Mellano (C-503/23, EU:C:2024:933, t. 84. i navedena sudska praksa).

52. Kao prvo, Uredba br. 402/2021 odnosi se samo na izvoz. S druge strane, kad je riječ o transakcijama na nacionalnom tržištu, gospodarskim se subjektima ne nalaže nikakva obveza prijave. Za nacionalna tijela nije predviđeno nikakvo pravo na prvokup ili kupnju. Stoga postoji nedosljednost u sustavu koji je utvrđen tom uredbom.

53. Kao drugo, Uredbom br. 402/2021 ne utvrđuju se okolnosti u kojima se može koristiti pravo na prvokup kojim raspolažu nacionalna tijela. Naime, tom se uredbom samo predviđa da nakon prijave izvoza građevinskih materijala, nacionalna tijela imaju deset radnih dana da donesu odluku o ostvarivanju prava na prvokup i kupnju koje se odnosi na prijavljene građevinske materijale. Slijedom toga, kao što to naglašava Komisija, prikladnost mjera predviđenih navedenom uredbom u stvarnosti ovisi o budućem razvoju činjeničnih okolnosti njezine provedbe i o obilježjima koja su svojstvena toj provedbi.

54. Mađarska vlada stoga nije utvrdila da se Uredbom br. 402/2021 može zajamčiti ostvarivanje cilja u javnom interesu na koji se poziva.

3) Nužnost

55. Kad je riječ o nužnosti Uredbe br. 402/2021 za ostvarivanje cilja o kojem je riječ valja utvrditi da se mogu predvidjeti manje ograničavajuće mjere kao što je prikupljanje informacija koje se temelji na običnoj obvezi *prosljeđivanja* podataka o transakcijama koje se odnose na građevinske materijale, popraćeno jasnije određenim mjerama u slučajevima eventualne nestašice.

B. Povreda članka 2. stavka 1. i članka 3. stavka 1. točke (b) UFEU-a (drugi prigovor)

1. Argumenti stranaka

56. Komisija smatra da se ograničenje predviđeno Uredbom br. 402/2021 primjenjuje i na izvoz iz Mađarske u treće zemlje i predstavlja mjeru koja je obuhvaćena zajedničkom trgovinskom politikom te tvrdi da ta država članica nije smjela donijeti mjere u tom području. Ta institucija naglašava da se tom uredbom ne provodi akt koji je donijela Unija i da Unija nije ovlastila Mađarsku da donese navedenu uredbu, zbog čega smatra da je Mađarska povrijedila članak 2. stavak 1. i članak 3. stavak 1. točku (e) UFEU-a.

57. Mađarska vlada tvrdi da se Uredbom br. 402/2021 ne povređuje isključiva nadležnost Unije u području zajedničke trgovinske politike. Tvrdi da se ta uredba temelji na razlozima javnog poretka koji su obuhvaćeni područjem primjene članka 10. Uredbe 2015/479.

2. Analiza

58. U skladu s člankom 2. stavkom 1. UFEU-a, kada je Ugovorima Uniji u određenom području dodijeljena isključiva nadležnost, samo Unija može donositi i usvajati pravno obvezujuće akte, dok države članice to mogu činiti samostalno samo ako ih za to ovlasti Unija ili u svrhu provedbe akata Unije. Člankom 3. stavkom 1. točkom (e) UFEU-a predviđa se pak da zajednička trgovinska politika jest takva isključiva nadležnost.

59. Nije sporno da je Mađarska donijela pravno obvezujući akt u okviru područja koje je obuhvaćeno zajedničkom trgovinskom politikom.

60. Zakonodavac Unije donio je Uredbu 2015/479[23] upravo u okviru izvršavanja te isključive nadležnosti u području zajedničke trgovinske politike kako bi utvrdio zajednička pravila za izvoz (robe). U članku 1., u kojem se utvrđuje „temeljno načelo”[24] te uredbe, određuje se da je „[i]zvoz proizvoda iz Unije u treće zemlje slobodan […], to jest, ne podliježe nikakvom količinskom ograničenju, osim ograničenjima koja se primjenjuju u skladu s ovom Uredbom”. Na temelju njezina članka 10., ne dovodeći u pitanje druge odredbe Unije, navedena uredba ne sprečava donošenje ili primjenu, od strane države članice, količinskih ograničenja izvoza zbog razloga javnog morala, javnog poretka ili javne sigurnosti, ili zaštite zdravlja i života ljudi, životinja i biljaka, nacionalnog blaga koje ima umjetničke, povijesne ili arheološke vrijednosti ili industrijskog i trgovačkog vlasništva[25].

61. Tekst te odredbe gotovo je istovjetan članku 36. UFEU-a. Prema mojem mišljenju, to znači da je zakonodavac Unije želio proširiti mogućnost države članice, koja se u primarnom pravu predviđa u članku 36. UFEU-a, da izvoz na unutarnjem tržištu[26] ograniči na izvoz izvan tog unutarnjeg tržišta.

62. Iz toga slijedi da uvjeti iz članka 10. Uredbe 2015/479 nisu ispunjeni. U tom pogledu, upućujem na analizu koju sam proveo u okviru članka 36. UFEU-a: ne postoji važan razlog u općem interesu koji može opravdati ograničenje o kojem je riječ u ovom slučaju[27]. U svakom slučaju, to ograničenje nije ni prikladno ni nužno.

63. Slijedom toga, Mađarska je djelovala u području isključive nadležnosti a da ju za to nije ovlastila Unija.

[23] U biti, zajednička pravila za izvoz donesena su još 1969.: Uredbom 2015/479 stavljena je izvan snage Uredba Vijeća (EZ) br. 1061/2009 od 19. listopada 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za izvoz (SL 2009., L 291, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 10., str. 296.), kojom je stavljena izvan snage Uredba Vijeća (EEZ) br. 2603/69 od 20. prosinca 1969. o utvrđivanju zajedničkih pravila za izvoz (SL 1969., L 324, str. 25.).

[24] Vidjeti naslov poglavlja I. Uredbe 2015/479.

[25] U tom pogledu navodim da je očito da se, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda i iz samog njegova teksta, članak 10. Uredbe 2015/479 također očito primjenjuje na mjere s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje izvoza. U predmetima Werner i Leifer koji su se odnosili na tumačenje jedne od uredbi koja je prethodila Uredbi 2015/479, odnosno Uredbe 2603/69, postavilo se pitanje obuhvaća li odredba koja odgovara članku 10. Uredbe 2015/479 i čiji je tekst istovjetan toj odredbi i mjere s istovrsnim učinkom. Sud smatra da razlika u tekstu između članka 35. UFEU-a i članka 10. Uredbe br. 2603/69 nije relevantna. Sud se nije oslonio samo na doslovno tumačenje, nego je ispitao kontekst Uredbe br. 2603/69 i ciljeve koji se njome nastoje postići te je pritom odlučio da se uredbom, koja se temelji na članku 207. UFEU-a i čiji je cilj provođenje načela slobode izvoza na razini Unije, koji se navodi u njezinu članku 1., ne mogu iz njezina područja primjene isključiti mjere koje su poduzele države članice s istovrsnim učinkom kao količinsko ograničenje jer njihova primjena može dovesti do zabrane izvoza (vidjeti presude od 17. listopada 1995., Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, t. 22.), te Leifer i dr. (C-83/94, EU:C:1995:329, t. 23.)). Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu Werner (C-70/94, EU:C:1995:151, t. 31.) i mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu Richardt i „Les Accessoires Scientifiques” (C-367/89, EU:C:1991:199, t. 19. do 22.).

[26] Naravno, pod uvjetom da su ispunjeni zahtjevi koji proizlaze iz te odredbe i da se poštuju druga načela, kao što je načelo proporcionalnosti.

[27] Sud naglašava da bi se, „[k]ad bi se [pojmu javne sigurnosti] dalo strože tumačenje, kada se upotrebljava u članku [10.] Uredbe, time državama članicama dopustilo da ograniče kretanje robe na unutarnjem tržištu više nego kretanje robe između njih i trećih zemalja (vidjeti presudu od 17. listopada 1995., Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, t. 25.)). Međutim, smatram da, s obzirom na to da Mađarska u ovom predmetu nije navela druge tvrdnje ili argumente, nema razloga da se pojam „javna sigurnost” različito tumači u okviru članka 36. UFEU-a i članka 10. Uredbe 2015/479.

C. Povreda članka 5. stavka 1. i članka 6. stavka 1. Direktive 2015/1535 (treći prigovor)

1. Argumenti stranaka

64. Komisija prigovara Mađarskoj da nije poštovala razdoblje odgode od tri mjeseca, predviđeno člankom 6. stavkom 1. Direktive 2015/1535. Navodi da su joj mađarska tijela 30. lipnja 2021. proslijedila dostavljeni nacrt i da je, slijedom toga, time što su 8. srpnja 2021. donijela Uredbu br. 402/2021, odnosno prije isteka tog razdoblja odgode 1. listopada 2021., ta država članica povrijedila tu odredbu.

65. Nadalje, Komisija prigovara Mađarskoj da je nije obavijestila o izmijenjenom nacrtu uredbe, uzimajući u obzir da su unesene izmjene bile značajnije u odnosu na dostavljeni nacrt, i pritom tvrdi da je ta država članica povrijedila članak 5. stavak 1. Direktive 2015/1535. Podsjeća na to da država članica treba ponovno dostaviti nacrt ako u njega unese značajne izmjene nakon njegove dostave i da na temelju članka 5. stavka 1. trećeg podstavka te direktive unesenu izmjenu treba smatrati značajnom, osobito kad ona skraćuje prvobitni raspored provedbe koji se predviđa za taj nacrt.

66. Mađarska vlada tvrdi da nije povrijedila Direktivu 2015/1535 jer je hitno donošenje Uredbe br. 402/2021 bilo opravdano razlozima javne sigurnosti u smislu članka 6. stavka 7. točke (a) te direktive koji omogućuje odstupanje od poštovanja razdoblja odgode od tri mjeseca, predviđenog člankom 6. stavkom 1. navedene direktive. Naglašava da je zbog oporavaka potražnje za građevinskim materijalima nakon pandemije koronavirusa moglo doći do nestašice u 2021. i da je stoga bila potrebno hitno djelovanje kako bi se izbjegla takva situacija. Ta vlada navodi da se, s obzirom na to da ta uredba zbog te hitnosti nije bila dostavljena Komisiji, obvezala da neće primjenjivati sankcije na poduzetnike koji ne poštuju obvezu prijave koja se nalaže navedenom uredbom ili koji ne raspolažu potvrdom o primitku te prijave.

2. Analiza

a) Članak 6. stavak 1. Direktive 2015/1535

67. Mađarska su tijela 30. lipnja 2021. dostavila Komisiji nacrt uredbe kao nacrt tehničkog propisa, u skladu s člankom 5. stavkom 1. Uredbe 2015/1535.

68. Nakon te dostave, u skladu s člankom 6. stavkom 1. Direktive 2015/1535 počelo je teći razdoblje odgode od tri mjeseca tijekom kojeg je donošenje tog nacrta suspendirano.

69. Međutim, Uredba br. 402/2021 objavljena je u *Magyar Közlönyju* 8. srpnja 2021. te je dan poslije te objave stupila na snagu na temelju njezina članka 9. i uz iznimku njezina članka 10. Iz toga slijedi da je ta uredba stoga donesena puno prije isteka razdoblja odgode od tri mjeseca.

70. Na temelju članka 6. stavka 7. točke (a) Direktive 2015/1535, države članice nisu dužne poštovati to razdoblje odgode od tri mjeseca kad su zbog hitnih razloga nastalih zbog ozbiljnih i nepredvidljivih okolnosti koje se odnose na zaštitu javnog zdravlja i sigurnosti, zaštitu životinja ili očuvanje biljaka, ili na propise o uslugama kao i zbog državne politike, posebno zaštite maloljetnika, obavezne pripremiti tehničke propise u vrlo kratkom vremenu kako bi ih odmah donijele i uvele bez mogućnosti ikakvih konzultacija.

71. Kao što to proizlazi iz teksta članka 6. stavka 7. točke (a) Direktive 2015/1535, situacija o kojoj je riječ treba biti *ozbiljna i nepredvidljiva*, a ne potencijalna. U tom pogledu, Sud je već imao priliku pojasniti da se država članica ne može pozvati na iznimku predviđenu tom odredbom ako u toj državi članici ne postoji situacija navedena u toj odredbi [28].

72. Međutim, mađarska vlada isključivo navodi *rizik* od nestašice građevinskih materijala u Mađarskoj. Slijedom toga, uvjeti za primjenu iz članka 6. stavka 7. točke (a) Direktive 2015/1535 nisu ispunjeni. Iz toga slijedi da je Uredba br. 402/2021 donesena prije isteka razdoblja odgode od tri mjeseca, što znači da je povrijeđen članak 6. stavak 1. te direktive.

b) Članak 5. stavak 1. Direktive 2015/1535

73. Na temelju članka 5. stavka 1. trećeg podstavka Direktive 2015/1535, države članice Komisiji ponovno dostavljaju nacrt tehničkih propisa u skladu s gore navedenim uvjetima iz prvog i drugog podstavka tog stavka svaki put kada unese izmjene kojima se značajno mijenja njegov opseg ili skraćuje prvobitni raspored provedbe odnosno utvrđuju dodatne specifikacije i zahtjevi ili postojeće specifikacije i zahtjevi čine restriktivnijima.

74. U skladu s člankom 3. dostavljenog nacrta, njegove odredbe primjenjuju se od 1. listopada 2021. Suprotno tomu, u skladu s člancima 9. i 11. Uredbe br. 402/2012, obveza prijave izvoza primjenjuje se na izvoz od 15. srpnja 2021.

75. Takvo skraćivanje prvotno predviđenog roka primjene predstavlja značajnu promjenu dostavljenog nacrta, zbog čega je Komisiji potrebno dostaviti novu obavijest [29].

76. Slijedom toga, mađarska tijela povrijedila su članak 5. stavak 1. Direktive 2015/1535 jer nisu dostavila nacrt izmijenjene uredbe.

V. Zaključak

77. S obzirom na navedena razmatranja, predlažem Sudu da:

– utvrdi da je Mađarska, time što je donijela 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 (Vladina Uredba br. 402/2021 (VII. 8.) o postupcima registracije i drugim mjerama koje treba poduzeti za gospodarski oporavak kad je riječ o izvozu sirovina i proizvoda od strateške važnosti za sigurnost opskrbe u građevinskom sektoru), kojim se uvodi postupak primjenjiv na izvoz sirovina i građevinskih materijala, povrijedila obveze koje ima na temelju članaka 35. i 36. UFEU-a, članka 2. stavka 1. i članka 3. stavka 1. točke (e) UFEU-a, te članka 5. stavka 1. i članka 6. stavka 1. Direktive (EU) 2015/1535 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. rujna 2015. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u području tehničkih propisa i pravila o uslugama informacijskog društva;

[28] Vidjeti presudu od 26. listopada 2006., Komisija/Grčka (C-65/05, EU:C:2006:673, t. 65.). U toj je presudi Sud tumačio odredbu koja je istovjetna odredbi iz uredbe koja je prethodila Direktivi 2015/1535, odnosno članku 9. stavku 7. prvoj alineji Direktive 98/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 22. lipnja 1998. o utvrđivanju postupka pružanja informacija u područja tehničkih standarda (SL 1998., L 204, str. 37.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 42., str. 58.), kako je izmijenjena Direktivom 98/48/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. srpnja 1998. o izmjeni Direktive 98/34 (SL 1998., L 217, str. 18.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 55., str. 11.).

[29] Vidjeti i presudu od 10. srpnja 2014., Ivansson i dr. (C-307/13, EU:C:2014:2058, t. 44.).

– naloži Mađarskoj snošenje troškova.