Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MACIEJ SZPUNAR
apresentadas em 6 de fevereiro de 2025 [1]

Processo C-499/23

Comissão Europeia
contra

Hungria

«Incumprimento de Estado — Livre circulação de mercadorias — Política comercial comum — Procedimento de informação no domínio das regulamentações técnicas — Restrições à exportação — Produtos de construção e matérias-primas para a construção — Segurança pública»

I. Introdução

1. Com a presente ação por incumprimento intentada contra a Hungria, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao instaurar um procedimento aplicável à exportação das matérias-primas e dos materiais de construção, este Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 35.º e 36.º TFUE, do artigo 2.º, n.º 1, TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 1, alínea e), TFUE, bem como do artigo 5.º, n.º 1, e do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva (UE) 2015/1535 [2].

II. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Diretiva 2015/1535

2. O artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2015/1535 prevê:

«1. Sob reserva do disposto no artigo 7.º, os Estados-Membros comunicam imediatamente à Comissão qualquer projeto de regra técnica, exceto se se tratar da mera transposição integral de uma norma internacional ou europeia, bastando neste caso uma simples informação relativa a essa

[1] Língua original: francês.

[2] Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de setembro de 2015, relativa a um procedimento de informação no domínio das regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação (JO 2015, L 241, p. 1).

norma. Enviam igualmente à Comissão uma notificação referindo as razões da necessidade do estabelecimento dessa regra técnica, salvo se as mesmas razões já transparecerem do projeto.

Se necessário, e salvo se tiver sido apresentado com uma comunicação anterior, os Estados-Membros comunicam simultaneamente o texto das disposições legislativas e regulamentares de base, principal e diretamente em causa à Comissão, caso o conhecimento deste texto seja necessário para apreciar o alcance do projeto de regra técnica.

Os Estados-Membros comunicam novamente o projeto das regulamentações técnicas à Comissão, nas condições estabelecidas nos primeiro e segundo parágrafos do presente número, caso introduzam alterações significativas no projeto de regra técnica que tenham por efeito modificar o âmbito de aplicação, reduzir o calendário de aplicação inicialmente previsto, aditar especificações ou exigências ou torná-las mais rigorosas.

[…]

A Comissão transmite de imediato aos outros Estados-Membros o projeto das regulamentações técnicas e todos os documentos que lhe tenham sido comunicados; pode ainda submetê-lo aos pareceres do comité referido no artigo 2.º, da presente diretiva, e, eventualmente, do comité competente no domínio em questão.

[…]»

3. O artigo 6.º desta diretiva dispõe:

«1. Os Estados-Membros adiam a adoção de um projeto de regra técnica por três meses a contar da data de receção, pela Comissão, da comunicação referida no artigo 5.º, n.º 1.

[…]

7. Os n.os 1 a 5 não se aplicam sempre que um Estado-Membro:

a) por razões urgentes, resultantes de uma situação grave e imprevisível que envolva a defesa da saúde das pessoas e dos animais, a preservação das plantas ou a segurança e, no que se refere às regras relativas aos serviços, a ordem pública, em especial a proteção dos menores, tenha de elaborar, com a maior brevidade, regras técnicas a adotar e aplicar de imediato, sem possibilidade de proceder a uma consulta; ou

b) por razões urgentes, resultantes de uma situação grave que envolva a proteção da segurança e integridade do sistema financeiro, nomeadamente tendo em vista a defesa dos depositantes, investidores e segurados, tenha de adotar e aplicar de imediato regras relativas aos serviços financeiros.

Na comunicação referida no artigo 5.º, o Estado-Membro indica os motivos que justificam a urgência das medidas em questão. A Comissão pronuncia-se sobre essa comunicação no mais curto prazo possível, toma as medidas adequadas em caso de recurso abusivo a este procedimento e mantém também o Parlamento Europeu informado.»

2. Regulamento (UE) 2015/479

4. O artigo 10.º do Regulamento (UE) 2015/479 [3], que figura no seu capítulo IV, intitulado «Disposições transitórias e finais», tem a seguinte redação:

«Sem prejuízo de outras disposições da União, o presente regulamento não afeta a adoção ou a aplicação pelos Estados-Membros de restrições quantitativas à exportação justificadas por razões de moralidade pública, ordem pública e segurança pública, de proteção da saúde e da vida das pessoas e animais ou de preservação das plantas, de proteção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico, ou de proteção da propriedade industrial e comercial.»

B. Direito húngaro

1. Decreto n.º 402/2021

5. O artigo 1.º do 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 [Decreto Governamental n.º 402/2021 (VII. 8.), relativo aos Procedimentos de Registo e às outras Medidas a Tomar para Relançar a Economia no que Respeita à Exportação das Matérias-Primas e dos Produtos de Importância Estratégica para a Segurança do Abastecimento no Setor da Construção (a seguir «Decreto n.º 402/2021»), na versão em vigor na data em que terminou o prazo de resposta ao parecer fundamentado (em 6 de junho de 2022), prevê:

«1. As matérias-primas e os produtos de importância estratégica para a segurança do abastecimento no setor da construção referidos no anexo 1 (a seguir, conjuntamente, "materiais de construção") podem, sob reserva da exceção prevista no n.º 2, ser

a) vendidos ou

b) exportados do território da Hungria para o estrangeiro após registo (a seguir "notificação") ao ministro responsável pela economia interna (a seguir "Ministro") e aviso de receção da notificação.

2. O presente decreto não se aplica aos materiais de construção em trânsito no território da Hungria.»

6. O artigo 3.º deste decreto dispõe:

«1. Após receção da notificação, o Ministro verifica se esta cumpre os requisitos formais previstos no artigo 2.º

[…]

2. Se a notificação estiver em conformidade com os requisitos formais previstos no artigo 2.º, o Ministro transmite as notificações, juntamente com as informações referidas no n.º 1, alínea b),

[3] Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2015, relativo ao regime comum aplicável às exportações (JO 2015, L 83, p. 34).

se for caso disso, ao comissário do Governo responsável pela coordenação das medidas em matéria de economia da construção (a seguir "comissário do Governo"), que examina, em consulta com os ministros em causa, se a venda ou a exportação dos materiais de construção para o estrangeiro entrava significativamente ou impossibilita a construção, a exploração, a manutenção ou o desenvolvimento de infraestruturas críticas, coloca assim em perigo os serviços públicos ou representa um risco para a segurança do abastecimento no setor da construção.

3. No prazo de 7 dias úteis a contar da transmissão da notificação, o comissário do Governo informa por escrito o Ministro da existência das circunstâncias referidas no n.º 2, da sua posição sobre as circunstâncias referidas no n.º 2 e, se as referidas circunstâncias existirem, informa igualmente o ministro responsável pela supervisão do património do Estado da sua proposta relativa ao exercício do direito de preferência e de compra; o Ministro exerce o direito de preferência e de compra do Estado húngaro segundo as modalidades previstas no artigo 5.º

4. O mais tardar no prazo de 10 dias úteis a contar da receção da notificação, o Ministro:

a) acusa, por escrito, a receção da notificação se o ministro responsável pela supervisão do património do Estado não exercer o direito de preferência e de compra do Estado húngaro;

b) se o ministro responsável pela supervisão do património do Estado exercer o direito de preferência e de compra do Estado húngaro, informa o notificador de que o Estado húngaro exerce o direito de preferência ou de compra dos materiais de construção especificados na notificação e põe termo ao procedimento relativo à notificação; ou

c) acusa, por escrito, a receção da notificação.

4a. A notificação e o aviso de receção acompanham o envio e são postos à disposição do transportador ou do organizador pelo notificador.

[…]»

7. Nos termos do artigo 6.º/A do referido decreto:

«Se o notificador não tiver cumprido a obrigação de notificação prevista no presente decreto ou não dispuser do aviso de receção, a polícia e a Administração Fiscal e Aduaneira do Estado aplicam-lhe uma coima que pode ir até quarenta por cento do valor, sem IVA, do material de construção não notificado ou que não disponha de aviso de receção.»

8. O artigo 9.º do mesmo decreto tem a seguinte redação:

«1. Sob reserva da exceção prevista no n.º 2, o presente decreto entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

2. O artigo 10.º entra em vigor no décimo quinto dia seguinte ao da publicação do presente decreto.»

9. O artigo 11.º do Decreto n.º 402/2021 prevê:

«A obrigação de notificação prevista no artigo 2.º aplica-se às exportações posteriores ao quinto dia útil seguinte à entrada em vigor do presente decreto.»

10. O artigo 12.º deste decreto enuncia:

«O projeto do presente decreto foi objeto de notificação prévia em conformidade com os artigos 5.º a 7.º da Diretiva [2015/1535] […]»

2. Decisão Governamental n.º 1459/2021

11. O ponto 2 da az építésgazdasági intézkedések összehangolásáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól szóló 1459/2021. (VII. 14.) kormányhatározat [Decisão Governamental n.º 1459/2021 (VII. 14.) relativa à Nomeação e às Funções do Comissário do Governo Responsável pela Coordenação das Medidas em Matéria de Economia da Construção [a seguir «Decisão Governamental n.º 1459/2021»], dispõe:

«O comissário do Governo:

a) é responsável pela coordenação das medidas de economia da construção tomadas pelo Governo no âmbito do relançamento da economia, nomeadamente:

aa) por estabelecer o procedimento de notificação relacionado com as exportações de materiais de construção e por aplicar as medidas necessárias para o exercício do direito de preferência e do direito de compra do Estado;

ab) por aplicar a medida relativa à notificação relacionada com o transporte de materiais de construção,

[…]»

III. Antecedentes do litígio

A. Procedimento pré-contencioso

12. Em 30 de junho de 2021, no âmbito do procedimento de notificação previsto pela Diretiva 2015/1535, as autoridades húngaras notificaram à Comissão um projeto de decreto governamental relativo às medidas a tomar para relançar a economia no que respeita à exportação das matérias-primas e dos produtos de importância estratégica para a segurança do abastecimento no setor da construção (a seguir «projeto notificado»). Em 8 de julho de 2021, a Comissão pediu informações complementares às autoridades húngaras a fim de lhe permitir avaliar o projeto notificado à luz das disposições pertinentes do direito da União.

13. No mesmo dia, o Decreto n.º 402/2021 foi publicado no *Magyar Közlöny*. A sua redação não era idêntica à do projeto notificado. Em 16 de julho de 2021, a Comissão pediu informações às autoridades húngaras sobre a publicação deste decreto. Em 22 de julho de 2021, estas autoridades informaram a Comissão de que o Decreto n.º 402/2021 diferia do projeto notificado quanto ao seu alcance e ao seu conteúdo.

14. Por carta de 29 de julho de 2021, a Comissão informou as autoridades húngaras de que tanto a falta de notificação como a violação da obrigação de adiar a adoção, em conformidade com os artigos 5.º e 6.º da Diretiva 2015/1535, constituíam um vício processual essencial que tornava inaplicáveis as disposições das regras técnicas.

15. Por resposta de 2 de setembro de 2021, as autoridades húngaras justificaram a promulgação sem notificação prévia do Decreto n.º 402/2021 por uma situação de urgência e explicaram que a situação pandémica e a escassez mundial de matérias-primas tinham afetado gravemente as obras de construção na Hungria. Sublinharam que este decreto visava assegurar que as existências de materiais e de produtos essenciais para a segurança do abastecimento no setor da construção estivessem disponíveis na Hungria e que as necessidades internas pudessem ser satisfeitas a fim de garantir a segurança das infraestruturas críticas.

16. Em 23 de setembro de 2021, a Comissão enviou à Hungria uma notificação para cumprir. Acusava esse Estado-Membro de, ao adotar o Decreto n.º 402/2021 e as suas alterações posteriores assim como a Decisão Governamental n.º 1459/2021, não ter cumprido as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 35.º e 36.º TFUE, do artigo 2.º, n.º 1, TFUE, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 1, alínea e), TFUE, bem como do artigo 5.º, n.º 1, e do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2015/1535.

17. Na sua resposta a esta notificação para cumprir, por carta de 23 de novembro de 2021, a Hungria contestou estas acusações.

18. Não tendo ficado convencida com os argumentos invocados pelo Governo Húngaro, a Comissão enviou, em 6 de abril de 2022, um parecer fundamentado a este Estado-Membro, no qual reiterou as acusações em questão.

19. Por carta de 13 de junho de 2022, a Hungria respondeu ao parecer fundamentado, alegando que os incumprimentos que lhe eram imputados eram infundados.

B. Tramitação processual no Tribunal de Justiça

20. Não tendo considerado suficiente a resposta da Hungria de 13 de junho de 2022, a Comissão decidiu intentar a presente ação, que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 4 de agosto de 2023.

21. A Hungria e a Comissão apresentaram observações orais na audiência realizada em 6 de novembro de 2024.

IV. Análise

22. Uma vez que a regulamentação húngara que introduz um procedimento aplicável à exportação das matérias-primas e dos materiais de construção é suscetível de afetar tanto as exportações entre Estados-Membros como as exportações para países terceiros, o presente processo diz respeito tanto à regulamentação da União em matéria de mercado interno como à regulamentação em matéria de política comercial comum.

A. Violação dos artigos 35.º e 36.º TFUE (primeira acusação)

1. Argumentos das partes

23. Segundo a Comissão, o Decreto n.º 402/2021 constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, na aceção do artigo 35.º TFUE, não obstante os argumentos apresentados pelo Governo Húngaro segundo as quais i) o procedimento de registo é concluído num prazo máximo de dois dias úteis; ii) o Estado húngaro não exerce o seu direito de preferência ou de compra, e iii) as autoridades competentes não aplicam as sanções previstas em caso de incumprimento da obrigação de notificação. Esta instituição sublinha que o Decreto n.º 402/2021 estabelece, *de jure*, uma diferença de tratamento entre o comércio interno e o comércio de exportação da Hungria e que uma medida nacional não escapa à proibição prevista nos artigos 34.º e 35.º TFUE pelo simples facto de o entrave criado por este Estado-Membro ser reduzido. Por outro lado, afirma que uma medida pode ser considerada uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa mesmo que tenha uma importância económica relativamente pequena ou que afete apenas em medida limitada as importações/exportações ou os operadores económicos.

24. No que respeita a uma possível justificação do Decreto n.º 402/2021 ao abrigo do artigo 36.º TFUE, a Comissão sublinha que, sendo os conceitos de «ordem pública» e de «segurança» de interpretação estrita, estes só podem ser invocados em caso de ameaça real e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade. Esta instituição recorda que esse motivo deve ser associado a circunstâncias objetivas, que respondam às exigências da segurança pública, e não é aplicável de forma geral.

25. A Comissão recorda que uma medida restritiva só pode ser considerada adequada para garantir a realização do objetivo pretendido se responder verdadeiramente à intenção de o alcançar de uma maneira coerente e sistemática. Esta instituição observa, no que respeita ao âmbito de aplicação do Decreto n.º 402/2021, que a medida em causa no caso em apreço não se limita, todavia, aos materiais de construção relativamente aos quais foi detetado um risco de abastecimento (risco de escassez), nem aos materiais que são efetivamente necessários para cada infraestrutura crítica.

26. Segundo a Comissão, o Governo Húngaro não provou que o Decreto n.º 402/2021 é adequado para garantir a realização do objetivo de interesse geral alegado.

27. A Comissão recorda que o princípio da proporcionalidade exige que os meios escolhidos pelos Estados-Membros se limitem ao que é efetivamente adequado e necessário para alcançar o objetivo legítimo prosseguido e que, em conformidade com este princípio, um sistema de controlo *ex ante*, justificado e adequado, deve basear-se em critérios objetivos, não discriminatórios e conhecidos de antemão, de modo que enquadre o exercício do poder de apreciação das autoridades nacionais, a fim de não poder ser utilizado de forma arbitrária.

28. Além disso, segundo a Comissão, os argumentos do Governo Húngaro não fornecem elementos que permitam demonstrar que as medidas impostas pelo Decreto n.º 402/2021 são proporcionadas e não vão além do que é adequado e necessário para atingir o objetivo pretendido.

29. O Governo Húngaro sustenta que o Decreto n.º 402/2021 não constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa e não está, por conseguinte, abrangido pelo âmbito de aplicação da proibição prevista no artigo 35.º TFUE. O objetivo deste decreto é permitir às

autoridades húngaras, através da imposição de uma obrigação de notificação, controlar eficazmente as existências de produtos de importância estratégica para as infraestruturas críticas e recolher informações sobre o estado das existências e das entregas. Graças a essa notificação, essas autoridades dispõem de uma imagem completa, em tempo real, da evolução dos *stocks* dos produtos de construção de importância estratégica, podendo, portanto, tomar as medidas necessárias para evitar uma situação crítica.

30. O Governo Húngaro considera que a eficácia das disposições previstas no Decreto n.º 402/2021 é demonstrada pelo facto de, desde a sua entrada em vigor, nunca se ter verificado uma situação em que, devido à escassez de uma matéria-prima ou de um produto abrangido por esse decreto, as autoridades húngaras tenham tido de exercer o seu direito de preferência ou de compra. Sublinhando que estas disposições não impõem uma obrigação de direito material aos operadores, este Governo salienta que o procedimento de registo é sempre concluído num prazo máximo de dois dias úteis e que as sanções previstas em caso de falta de notificação não são aplicadas pelas autoridades competentes.

31. Segundo o Governo Húngaro, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que é prevista uma exceção à proibição do artigo 35.º TFUE para as restrições cujos efeitos sejam considerados demasiado aleatórios ou demasiado indiretos para que se possa considerar que constituem uma restrição, na aceção do artigo 35.º TFUE.

32. No que respeita aos efeitos reais das disposições previstas no Decreto n.º 402/2021, o Governo Húngaro salienta que o exame dos dados do Központi Statisztikai Hivatal (Serviço Central da Estatística, Hungria) não permite concluir que se tenha verificado uma diminuição geral do volume de negócios das exportações relativamente à gama de produtos em causa.

33. Além disso, o Governo Húngaro considera que o Decreto n.º 402/2021 visa dar cumprimento, pela Hungria, à Diretiva 2008/114/CE [4] e que, em qualquer caso, é justificado por razões de segurança pública, na aceção do artigo 36.º TFUE. Acrescenta que este decreto contribui para relançar a economia, respondendo à quebra da produção dos materiais de construção, à escassez de abastecimento e aos aumentos de preços devidos à epidemia de coronavírus, e para salvaguardar interesses sociais como a construção e a disponibilização de habitações, bem como a possibilidade de os jovens constituírem família.

2. Análise

a) Medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à exportação na aceção do artigo 35.º TFUE

34. Por força do artigo 35.º TFUE, são proibidas, entre os Estados-Membros, as restrições quantitativas à exportação, bem como todas as medidas de efeito equivalente.

35. A redação do artigo 35.º TFUE é quase idêntica à do artigo 34.º TFUE. A finalidade prosseguida por estas duas disposições é também a mesma, a saber, assegurar a livre circulação das mercadorias num mercado interno, ou seja, um espaço sem fronteiras internas [5].

[4] Diretiva do Conselho de 8 de dezembro de 2008, relativa à identificação e designação das infraestruturas críticas europeias e à avaliação da necessidade de melhorar a sua proteção (JO 2008, L 345, p. 75).

[5] V. artigo 26.º, n.º 2, TFUE.

36. No entanto, o âmbito de aplicação do artigo 35.º TFUE é mais restrito do que o do artigo 34.º TFUE, devido à diferença de lógica entre os regimes de importação e de exportação. No que respeita às importações, praticamente todas as regras nacionais relativas às mercadorias são, no mínimo, potencialmente suscetíveis de entravar o comércio no mercado interno, porque um importador tem, em princípio, de respeitar não só a regulamentação do Estado de origem, mas também a do Estado de destino. Por outras palavras, o entrave é devido à coexistência de dois regimes regulamentares diferentes.

37. Em contrapartida, no que respeita às exportações, está em causa um único regime regulamentar, a saber, o do Estado de origem. Em tal situação, seria excessivo considerar que cada regra nacional relativa à produção, à comercialização ou à venda de mercadorias pudesse ter incidência sobre as exportações. É por isto que uma restrição à exportação que recaia no âmbito da proibição constante no artigo 35.º TFUE só pode resultar de regras gerais se estas forem suscetíveis de ter efeitos não só sobre a produção e a distribuição em geral mas também, precisamente, sobre a exportação [6]. Por conseguinte, o Tribunal de Justiça utiliza fórmulas mais restritas quando se trata de determinar se uma medida constitui uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à exportação [7].

38. Contrariamente ao que a Comissão parece sugerir [8] e à jurisprudência relativa ao artigo 34.º TFUE [9], o Tribunal de Justiça nunca definiu as «medidas de efeito equivalente a uma restrição quantitativa», na aceção do artigo 35.º TFUE. No entanto, mesmo na falta de uma definição abstrata, segundo jurisprudência constante o Tribunal de Justiça qualificou de «medidas de efeito equivalente a uma restrição quantitativa», na aceção deste artigo, as medidas nacionais aplicáveis a todos os operadores que atuam no território nacional que afetem, de facto, mais a saída dos produtos do mercado do Estado-Membro de exportação do que a comercialização dos produtos no mercado nacional desse Estado-Membro [10].

39. Na mesma ordem de ideias, o Tribunal de Justiça declarou que os artigos 34.º e 35.º TFUE obstam à aplicação, nas relações dentro da União, de uma legislação nacional que mantivesse a exigência, mesmo puramente formal, de licenças de importação ou de exportação, ou de qualquer outro procedimento similar [11] e que a imposição de qualquer formalidade especial à exportação, pelo atraso que acarreta e pelo efeito dissuasivo que comporta em relação aos exportadores, constitui um obstáculo às trocas comerciais [12].

40. Neste contexto jurisprudencial, é impossível não reconhecer que as medidas em causa constituem medidas de efeito equivalente.

6 V., também neste sentido, Müller-Graff, P.-Chr., em von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A. (ed.), «Art. 35 AEUV», *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, Band 1, 7.ª edição, Nomos, Baden-Baden, 2015, ponto 17.

7 V. igualmente as minhas Conclusões no processo BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640, n.º 50).

8 V. ponto 32 da petição da Comissão.

9 V. Acórdão de 11 de julho de 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, n.º 5). Segundo jurisprudência constante, o artigo 34.º TFUE visa «qualquer medida nacional suscetível de entravar direta ou indiretamente, atual ou potencialmente, o comércio na União» [v. Acórdão de 29 de julho de 2024, BP France (C-624/22, EU:C:2024:640, n.º 61)].

10 V. Acórdão de 17 de setembro de 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, n.º 29 e jurisprudência referida).

11 V. Acórdão de 15 de dezembro de 1971, International Fruit Company e o. (51/71 a 54/71, EU:C:1971:128, n.º 9).

12 V. Acórdão de 16 de março de 1977, Comissão/França (68/76, EU:C:1977:48, n.º 16).

b) Justificação nos termos do artigo 36.º TFUE

41. Uma restrição abrangida pelo artigo 35.º TFUE só pode ser justificada se, em primeiro lugar, for ditada por uma das considerações gerais não económicas enunciadas no artigo 36.º TFUE ou por uma das razões imperiosas de interesse geral [13], conforme desenvolvidas, de forma sucessiva, pelo Tribunal de Justiça através da sua jurisprudência e, em segundo lugar, se respeitar o princípio da proporcionalidade, o que implica que essa restrição seja adequada para garantir, de forma coerente e sistemática, a realização do objetivo prosseguido e não vá além do necessário para o alcançar.

1) Quanto à identificação de uma razão imperiosa de interesse geral

42. Os fundamentos invocados como justificação pela Hungria dizem respeito à segurança pública, referida no artigo 36.º TFUE.

43. Na medida em que a Hungria invoca as disposições da Diretiva 2008/114, há que constatar que esta diretiva não é pertinente no caso em apreço. Por um lado, a referida diretiva visa os setores da energia e dos transportes [14]. Ora, o âmbito de aplicação do Decreto n.º 402/2021 é consideravelmente mais amplo, uma vez que abrange não só a manutenção das infraestruturas críticas mas também a construção, a exploração, a manutenção e o desenvolvimento de infraestruturas críticas. Por conseguinte, este decreto não é abrangido pelo âmbito de aplicação da diretiva.

44. Por outro lado, como resulta do seu artigo 1.º, a Diretiva 2008/114 limita-se a estabelecer um *procedimento* de identificação e de designação das infraestruturas críticas da União [15].

45. A única coisa que se pode retirar da Diretiva 2008/114 é uma evidência: o legislador da União [16] considera que as infraestruturas críticas revestem especial importância na União. Isto não deveria surpreender.

46. Segundo jurisprudência constante, a ordem pública e a segurança pública só podem ser invocadas em caso de ameaça real e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade [17]. No que respeita, especificamente, a um objetivo relacionado com a segurança do abastecimento, o Tribunal de Justiça declarou igualmente que esse objetivo só pode ser invocado em caso de ameaça real e suficientemente grave que afete um interesse fundamental da sociedade [18]. A este último respeito, o Tribunal de Justiça especificou que não se pode considerar que o objetivo de garantir a segurança do abastecimento a favor do setor da construção, em particular a nível local, no que respeita a certas matérias-primas de base como o cascalho, a areia

[13] Igualmente designadas «exigências imperativas de interesse geral» [v. Acórdãos de 16 de dezembro de 2008, Gysbrechts e Santurel Inter (C-205/07, EU:C:2008:730, n.º 45), e de 17 de setembro de 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, n.º 34)], ou ainda «objetivo de interesse geral» [v. Acórdão de 21 de junho de 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, n.º 48)].

[14] V. considerandos 5 e 9 da Diretiva 2008/114.

[15] Bem como uma abordagem comum relativa à avaliação da necessidade de melhorar a sua proteção, de modo que contribua para a proteção das pessoas.

[16] Este apoiou-se, aliás, no artigo 352.º TFUE, provavelmente na falta de outra base jurídica.

[17] V., a título de exemplo, Acórdão de 14 de março de 2000, Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, n.º 17).

[18] V., recentemente, Acórdão de 13 de julho de 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, n.ºs 66 e 67 e jurisprudência referida).

e a argila, que resultam de uma atividade de extração mineira, constitua, à semelhança do objetivo ligado à segurança do abastecimento dos setores do petróleo, das telecomunicações e da energia, um «interesse fundamental da sociedade» [19].

47. Por conseguinte, proponho que seja afastada a segurança do abastecimento das infraestruturas críticas como razão imperiosa de interesse geral no que se refere à segurança pública.

48. Em contrapartida, seria, em princípio, recetivo ao argumento da Hungria, segundo o qual o Decreto n.º 402/2021 prossegue interesses sociais, como a construção de habitações [20]. No entanto, considero que a Hungria não apresentou provas suficientes para provar tal afirmação. Invocado em abstrato, receio que o nexo entre a restrição e a justificação apresentada seja demasiado ténue.

2) Quanto à adequação

49. A análise que se segue é exposta para a eventualidade de o Tribunal de Justiça considerar que existe uma razão imperiosa de interesse geral que justifique o entrave em causa.

50. Há que questionar se o Decreto n.º 402/2021 é adequado [21] para atingir o objetivo de garantir a segurança do abastecimento das infraestruturas críticas no setor da construção. Segundo jurisprudência constante, uma legislação nacional só é adequada para garantir a realização do objetivo invocado se responder verdadeiramente à intenção de o alcançar de uma forma coerente e sistemática [22].

51. À luz desta jurisprudência, considero que o Decreto n.º 402/2021 não é adequado para garantir a realização do objetivo pretendido.

52. Em primeiro lugar, o Decreto n.º 402/2021 limita-se às exportações. Em contrapartida, no que respeita às transações no mercado nacional, não é imposta aos operadores nenhuma obrigação de notificação. Não estão previstos nenhuns direitos de preferência ou de compra para as autoridades nacionais. Por conseguinte, falta coerência no sistema estabelecido por este decreto.

53. Em segundo lugar, o Decreto n.º 402/2021 não estabelece as circunstâncias em que é suscetível de ser exercido o direito de preferência de que as autoridades nacionais dispõem. Com efeito, este decreto limita-se a prever que, após a notificação das exportações dos materiais de construção, as autoridades nacionais dispõem de dez dias úteis para tomarem uma decisão sobre o exercício do direito de preferência e de compra relativo aos materiais de construção notificados. Assim, como a Comissão sublinha, a adequação das medidas previstas pelo referido decreto depende, de facto, da futura evolução das circunstâncias factuais da sua aplicação e das características próprias dessa aplicação.

[19] V. Acórdão de 13 de julho de 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, n.ºs 66 e 67 e n.º 69 e jurisprudência referida).

[20] Pelo contrário, proponho que sejam desde logo afastadas as razões económicas invocadas pela Hungria, como a ideia de relançar a economia nacional.

[21] Na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça utiliza por vezes o termo «aptidão». V., por exemplo, Acórdão de 23 de janeiro de 2014, Comissão/Bélgica (C-296/12, EU:C:2014:24, n.º 33). Utilizarei, todavia, nas presentes conclusões, os termos «adequado» e «apropriado».

[22] V. Acórdão de 7 de novembro de 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano (C-503/23, EU:C:2024:933, n.º 84 e jurisprudência referida).

54. O Governo Húngaro não demonstrou, portanto, que o Decreto n.º 402/2021 é adequado para garantir a realização do objetivo de interesse público invocado.

3) Quanto à necessidade

55. No que respeita à necessidade do Decreto n.º 402/2021 para realizar o objetivo em causa, há que constatar que podem ser contempladas medidas menos restritivas, como uma recolha de informações baseada numa simples obrigação de *comunicação* dos dados relativos às transações respeitantes a materiais de construção, acompanhada, para os casos de eventual escassez, de medidas mais claramente circunscritas.

B. Violação do artigo 2.º, n.º 1, e do artigo 3.º, n.º 1, alínea e), TFUE (segunda acusação)

1. Argumentos das partes

56. A Comissão considera que a restrição prevista no Decreto n.º 402/2021 também se aplica às exportações da Hungria para países terceiros e constitui uma medida abrangida pela política comercial comum, e alega que este Estado-Membro não devia ter adotado medidas nesta matéria. Sublinhando que este decreto não dá execução a um ato adotado pela União e que a União não habilitou a Hungria a adotar o referido decreto, esta instituição considera que a Hungria violou o artigo 2.º, n.º 1, e o artigo 3.º, n.º 1, alínea e), TFUE.

57. O Governo Húngaro sustenta que o Decreto n.º 402/2021 não viola a competência exclusiva da União no domínio da política comercial comum. Alega que este decreto se baseia em razões de ordem pública abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 10.º do Regulamento 2015/479.

2. Análise

58. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, TFUE, quando os Tratados atribuam à União competência exclusiva em determinado domínio, só a União pode legislar e adotar atos juridicamente vinculativos; os próprios Estados-Membros só podem fazê-lo se habilitados pela União ou a fim de dar execução aos atos da União. O artigo 3.º, n.º 1, alínea e), TFUE, por seu lado, prevê que a política comercial comum constitui uma competência exclusiva.

59. É pacífico que a Hungria adotou um ato juridicamente vinculativo num domínio abrangido pela política comercial comum.

60. Foi precisamente no exercício desta competência exclusiva em matéria de política comercial comum, para estabelecer um regime comum aplicável às exportações (de mercadorias), que o legislador da União adotou o Regulamento 2015/479[23]. O artigo 1.º, que enuncia o «princípio fundamental»[24] deste regulamento, dispõe que «[a]s exportações da União com destino a países terceiros são livres, isto é, não estão sujeitas a restrições quantitativas, com exceção das aplicadas nos termos do presente regulamento». Nos termos do seu artigo 10.º, sem prejuízo de outras

[23] Em substância, o regime comum aplicável às exportações remonta a 1969: o Regulamento 2015/479 revogou o Regulamento (CE) n.º 1061/2009 do Conselho, de 19 de outubro de 2009, que estabelece um regime comum aplicável às exportações (JO 2009, L 291, p. 1), o qual, por sua vez, tinha revogado o Regulamento (CEE) n.º 2603/69 do Conselho, de 20 de dezembro de 1969, que estabelece um regime comum aplicável às exportações (JO 1969, L 324, p. 25).

[24] V. título do capítulo I do Regulamento 2015/479.

disposições da União, o referido regulamento não afeta a adoção ou a aplicação pelos Estados-Membros de restrições quantitativas à exportação justificadas por razões de moralidade pública, ordem pública e segurança pública, de proteção da saúde e da vida das pessoas e animais ou de preservação das plantas, de proteção do património nacional de valor artístico, histórico ou arqueológico, ou de proteção da propriedade industrial e comercial [25].

61. A redação desta disposição é praticamente idêntica à do artigo 36.º TFUE. Isto implica, na minha opinião, que o legislador da União pretendeu alargar a faculdade de um Estado-Membro, prevista pelo direito primário no artigo 36.º TFUE, de poder restringir as exportações dentro do mercado interno [26] às exportações para fora desse mercado interno.

62. Daqui resulta que os requisitos previstos no artigo 10.º do Regulamento 2015/479 não estão preenchidos. A este respeito, remeto para a análise que fiz no âmbito do artigo 36.º TFUE: não existem razões imperiosas de interesse geral que possam justificar a restrição em questão no caso em apreço [27]. Em qualquer caso, esta restrição não é apropriada nem necessária.

63. Por conseguinte, a Hungria agiu num domínio de competência exclusiva sem para tal estar habilitada pela União.

C. Violação do artigo 5.º, n.º 1, e do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2015/1535 (terceira acusação)

1. Argumentos das partes

64. A Comissão acusa a Hungria de não ter respeitado o período de suspensão de três meses, previsto no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2015/1535. Indica que as autoridades húngaras lhe comunicaram o projeto notificado em 30 de junho de 2021 e que, por conseguinte, ao ter adotado o Decreto n.º 402/2021 em 8 de julho de 2021, ou seja, antes do termo desse período de suspensão, em 1 de outubro de 2021, este Estado-Membro violou essa disposição.

[25] A este respeito, gostaria de referir que, evidentemente, como decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça, além da sua redação, o artigo 10.º do Regulamento 2015/479 se aplica também às medidas de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à exportação. Nos processos Werner e Leifer, que tinham por objeto a interpretação de um dos precursores do Regulamento 2015/479, a saber, o Regulamento 2603/69, colocava-se a questão de saber se a disposição que corresponde ao artigo 10.º do Regulamento 2015/479 e cuja redação é idêntica a este, englobava igualmente as medidas de efeito equivalente. Para o Tribunal de Justiça, a diferença de redação entre o artigo 35.º TFUE e o artigo 10.º do Regulamento n.º 2603/69 era irrelevante. Não se limitando a uma interpretação literal e examinando o contexto e os objetivos prosseguidos pelo Regulamento n.º 2603/69, o Tribunal de Justiça declarou que um regulamento, baseado no artigo 207.º TFUE e que se destina a pôr em prática o princípio da liberdade de exportação no plano da União, enunciado no seu artigo 1.º, não pode excluir do seu âmbito de aplicação medidas adotadas pelos Estados-Membros cujos efeitos equivalem a uma restrição quantitativa, caso a sua aplicação possa conduzir a uma proibição de exportação [v. Acórdãos de 17 de outubro de 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, n.º 22), e Leifer e o. (C-83/94, EU:C:1995:329, n.º 23)]. V., igualmente, Conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo Werner (C-70/94, EU:C:1995:151, n.º 31) e Conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo Richardt e «Les Accessoires Scientifiques» (C-367/89, EU:C:1991:199, n.ºs 19 a 22).

[26] Desde que, evidentemente, estejam preenchidos os requisitos decorrentes desta disposição e de outros princípios, como o princípio da proporcionalidade.

[27] O Tribunal de Justiça sublinhou que «[i]nterpretar [o conceito de segurança pública] de forma mais restritiva no âmbito do artigo [10.º] do regulamento seria o mesmo que autorizar os Estados-Membros a aplicarem mais restrições à circulação de mercadorias no mercado interno do que à que se processa com países terceiros» [v. Acórdão de 17 de outubro de 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, n.º 25)]. No entanto, considero que, não havendo outras indicações ou argumentos apresentados pela Hungria no presente processo, não há razão para interpretar o conceito de «segurança pública» de modo diferente no âmbito do artigo 36.º TFUE e no do artigo 10.º do Regulamento 2015/479.

65. Além disso, ao acusar a Hungria de não lhe ter notificado o projeto de decreto alterado, sendo as alterações introduzidas significativas relativamente ao projeto notificado, a Comissão sustenta que este Estado-Membro violou o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2015/1535. Recorda que um Estado-Membro deve notificar novamente um projeto caso introduza alterações significativas no mesmo após a sua notificação e que, por força do artigo 5.º, n.º 1, terceiro parágrafo, desta diretiva, uma alteração introduzida deve ser considerada significativa, nomeadamente, quando reduz o calendário de aplicação inicialmente previsto para o projeto.

66. O Governo Húngaro sustenta que não violou a Diretiva 2015/1535, uma vez que a adoção urgente do Decreto n.º 402/2021 era justificada por razões de segurança pública, na aceção do artigo 6.º, n.º 7, alínea a), desta diretiva, que permite derrogar o respeito do período de suspensão de três meses, previsto no artigo 6.º, n.º 1, da referida diretiva. Sublinha que a recuperação da procura de materiais de construção após a pandemia de coronavírus ameaçou criar uma escassez em 2021 e que, por conseguinte, se impunha uma ação urgente para evitar essa situação. Este Governo indica que, na medida em que este decreto não foi notificado à Comissão devido a essa urgência, comprometeu-se a não aplicar sanções às empresas que não respeitem a obrigação de notificação imposta pelo referido decreto ou que não disponham do aviso de receção dessa notificação.

2. Análise

a) Quanto ao artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2015/1535

67. Em 30 de junho de 2021, as autoridades húngaras notificaram o projeto notificado à Comissão, enquanto projeto de regra técnica, ao abrigo do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento 2015/1535.

68. Na sequência desta notificação, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2015/1535, começou a correr um período de suspensão de três meses, durante o qual a adoção desse projeto deveria ter sido suspensa.

69. No entanto, o Decreto n.º 402/2021 foi publicado no *Magyar Közlöny* em 8 de julho de 2021 e entrou em vigor, por força do seu artigo 9.º e com exceção do seu artigo 10.º, no dia seguinte ao dessa publicação. Daqui resulta que este decreto foi, portanto, adotado muito antes do termo do período de suspensão de três meses.

70. Nos termos do artigo 6.º, n.º 7, alínea a), da Diretiva 2015/1535, os Estados-Membros não são obrigados a respeitar este período de suspensão de três meses quando, por razões urgentes, resultantes de uma situação grave e imprevisível que envolva a defesa da saúde das pessoas e dos animais, a preservação das plantas ou a segurança e, no que se refere às regras relativas aos serviços, a ordem pública, em especial a proteção dos menores, tenham de elaborar, com a maior brevidade, regras técnicas a adotar e aplicar de imediato, sem possibilidade de proceder a uma consulta.

71. Como decorre da redação do artigo 6.º, n.º 7, alínea a), da Diretiva 2015/1535, a situação em causa deve ser *grave e imprevisível*, e não potencial. A este respeito, o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de esclarecer que um Estado-Membro não pode invocar a exceção prevista nesta disposição quando não exista, nesse Estado-Membro, uma situação prevista por esta

disposição [28].

72. Ora, o Governo Húngaro evoca unicamente um *risco* de escassez de materiais de construção na Hungria. Por conseguinte, não estão preenchidos os requisitos de aplicação do artigo 6.º, n.º 7, alínea a), da Diretiva 2015/1535. Daqui resulta que o Decreto n.º 402/2021 foi adotado antes do termo do período de suspensão de três meses, o que implica que o artigo 6.º, n.º 1, desta diretiva foi violado.

b) Quanto ao artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2015/1535

73. Por força do artigo 5.º, n.º 1, terceiro parágrafo, da Diretiva 2015/1535, os Estados-Membros comunicam novamente o projeto das regulamentações técnicas à Comissão, nas condições estabelecidas nos primeiro e segundo parágrafos deste número, caso introduzam alterações significativas no projeto de regra técnica que tenham por efeito modificar o âmbito de aplicação, reduzir o calendário de aplicação inicialmente previsto, aditar especificações ou exigências ou torná-las mais rigorosas.

74. Segundo o artigo 3.º do projeto notificado, as suas disposições seriam aplicáveis a partir de 1 de outubro de 2021. Em contrapartida, segundo os artigos 9.º e 11.º do Decreto n.º 402/2012, a obrigação de notificação das exportações aplica-se às exportações a partir de 15 de julho de 2021.

75. Tal redução do prazo de aplicação inicialmente previsto constitui uma alteração significativa do projeto notificado, o que implica a obrigação de uma nova comunicação à Comissão [29].

76. Por conseguinte, ao não notificarem o projeto de decreto alterado, as autoridades húngaras violaram o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2015/1535.

V. Conclusão

77. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça:

– declare que, ao ter adotado 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 [Decreto Governamental n.º 402/2021 (VII. 8.), relativo aos Procedimentos de Registo e às Outras Medidas a Tomar para Relançar a Economia no que Respeita à Exportação das Matérias-Primas e dos Produtos de Importância Estratégica para a Segurança do Abastecimento no Setor da Construção], que introduziu um procedimento aplicável à exportação de matérias-primas e de materiais de construção, a Hungria não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto nos artigos 35.º e 36.º TFUE, do artigo 2.º, n.º 1, e do artigo 3.º, n.º 1, alínea e), TFUE, bem como do artigo 5.º, n.º 1, e do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva (UE) 2015/1535 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de setembro de 2015,

[28] V. Acórdão de 26 de outubro de 2006, Comissão/Grécia (C-65/05, EU:C:2006:673, n.º 65). Nesse acórdão, o Tribunal de Justiça interpretou a disposição idêntica do precursor da Diretiva 2015/1535, a saber, o artigo 9.º, n.º 7, primeiro travessão, da Diretiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas (JO 1998, L 204, p. 37), na redação dada pela Diretiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de julho de 1998 (JO 1998, L 217, p. 18).

[29] V., igualmente, Acórdão de 10 de julho de 2014, Ivansson e o. (C-307/13, EU:C:2014:2058, n.º 44).

relativa a um procedimento de informação no domínio das regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação;

– condene a Hungria nas despesas.