Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 6 februarie 2025[1]

Cauza C-499/23

Comisia Europeană
împotriva

Ungariei

„Neîndeplinirea obligațiilor de către un stat membru – Libera circulație a mărfurilor – Politica comercială comună – Procedura de furnizare de informații în domeniul reglementărilor tehnice – Restricții la export – Produse pentru construcții și materii prime pentru construcții – Siguranță publică”

I. Introducere

1. Prin prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor introdusă împotriva Ungariei, Comisia Europeană solicită Curții să constate că, prin instituirea unei proceduri aplicabile exportului de materii prime și de materiale de construcție, acest stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 35 și 36 TFUE, al articolului 2 alineatul (1) TFUE coroborat cu articolul 3 alineatul (1) litera (e) TFUE, precum și al articolului 5 alineatul (1) și al articolului 6 alineatul (1) din Directiva (UE) 2015/1535[2].

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Directiva 2015/1535

2. Articolul 5 alineatul (1) din Directiva 2015/1535 prevede:

„(1) Sub rezerva articolului 7, statele membre comunică de îndată Comisiei orice proiect de reglementare tehnică, cu excepția situației în care doar se transpune integral textul unui standard internațional sau european, caz în care este suficientă informația referitoare la standardul în cauză; de asemenea, acestea înaintează Comisiei o expunere a motivelor care fac necesară

[1] Limba originală: franceza.

[2] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 9 septembrie 2015 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale (JO 2015, L 241, p. 1).

adoptarea unei astfel de reglementări, în cazul în care aceste motive nu au fost clarificate suficient în proiectul de reglementare tehnică.

După caz și dacă nu au fost deja transmise cu o comunicare anterioară, statele membre comunică totodată Comisiei textele principalelor acte cu putere de lege sau norme administrative aflate în legătură directă, în cazul în care pentru evaluarea implicațiilor proiectului de reglementare tehnică este necesară cunoașterea acestor texte.

Statele membre comunică din nou Comisiei proiectul de reglementare tehnică, în condițiile menționate la primul și al doilea paragraf din prezentul alineat, în cazul în care îi aduc modificări semnificative care au ca efect schimbarea obiectului, scurtarea programului de punere în aplicare avut în vedere inițial, adăugarea de specificații sau cerințe ori transformarea acestora în unele mai restrictive.

[…]

Comisia notifică de îndată celelalte state membre cu privire la proiectul de reglementare tehnică și la toate documentele care i-au fost înaintate; de asemenea, poate înainta proiectul în cauză comitetului menționat la articolul 2 din prezenta directivă și, după caz, comitetului responsabil pentru domeniul respectiv.

[…]”

3. Articolul 6 din această directivă prevede:

„(1) Statele membre amână adoptarea proiectului unei reglementări tehnice pentru o perioadă de trei luni de la data primirii de către Comisie a comunicării menționate la articolul 5 alineatul (1).

[…]

(7) Alineatele (1)-(5) nu se aplică în cazurile în care:

(a) din motive de urgență determinate de circumstanțe grave și neprevăzute legate de protecția sănătății sau siguranței publice, protecția animalelor sau a plantelor și, în cazul normelor cu privire la servicii, legate de asemenea de ordinea publică, în special protecția minorilor, un stat membru este obligat să pregătească reglementările tehnice într-un interval de timp foarte scurt pentru a le adopta și a le aplica de îndată, fără a fi posibile consultări, sau

(b) din motive de urgență determinate de circumstanțe grave referitoare la protecția securității și integrității sistemului financiar, în special la protecția depunătorilor, investitorilor și persoanelor asigurate, un stat membru este obligat să adopte și să pună de îndată în aplicare norme referitoare la serviciile financiare.

În comunicarea menționată la articolul 5, statul membru prezintă motivele pentru urgența măsurilor în cauză. Comisia își prezintă punctul de vedere cu privire la această comunicare cât mai curând posibil. Comisia ia măsurile corespunzătoare în cazurile de utilizare inadecvată a acestei proceduri. Parlamentul European este informat de către Comisie.”

2. Regulamentul (UE) 2015/479

4. Articolul 10 din Regulamentul (UE) 2015/479 [3], care figurează în capitolul IV din acesta, intitulat „Dispoziții tranzitorii și finale”, are următorul cuprins:

„Fără a aduce atingere altor dispoziții din dreptul Uniunii, prezentul regulament nu împiedică adoptarea sau aplicarea de către statele membre a unor restricții cantitative la export, justificate de motive de moralitate publică, de ordine publică, de siguranță publică, de protecție a sănătății și a vieții persoanelor și a animalelor sau de conservare a plantelor, de protecție a bogățiilor naționale cu valoare artistică, istorică sau arheologică sau de protecție a proprietății industriale și comerciale.”

B. Dreptul maghiar

1. Decretul nr. 402/2021

5. Articolul 1 din 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 [Decretul guvernamental nr. 402/2021 (VII. 8.) privind procedurile de înregistrare și măsurile care trebuie luate pentru relansarea economiei în legătură cu exportul de materii prime și de produse de importanță strategică pentru securitatea aprovizionării în sectorul construcțiilor] (denumit în continuare „Decretul nr. 402/2021”), în versiunea în vigoare la data expirării termenului de răspuns la avizul motivat (6 iunie 2022), prevede:

„(1) Materiile prime și produsele de importanță strategică pentru securitatea aprovizionării în sectorul construcțiilor menționate în anexa 1 (denumite în continuare, împreună, «materialele de construcție») pot fi, sub rezerva excepției prevăzute la alineatul (2):

a) vândute sau

b) exportate de pe teritoriul Ungariei în străinătate după înregistrarea acestora (denumită în continuare «notificarea») la ministrul responsabil de economia internă (denumit în continuare «ministrul») și confirmarea de primire a notificării.

(2) Prezentul decret nu se aplică materialelor de construcție aflate în tranzit pe teritoriul Ungariei.”

6. Articolul 3 din acest decret prevede:

„(1) La primirea notificării, ministrul verifică dacă aceasta este conformă cu cerințele de formă prevăzute la articolul 2.

[…]

[3] Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2015 privind instituirea unui regimul comun aplicabil exporturilor (JO 2015, L 83, p. 34).

(2) În cazul în care notificarea este conformă cu cerințele de formă prevăzute la articolul 2, ministrul transmite notificările, împreună cu informațiile menționate la alineatul (1) litera b), dacă este cazul, comisarului guvernamental pentru coordonarea măsurilor în domeniul construcțiilor (denumit în continuare «comisarul guvernamental»), care examinează, în consultare cu miniștrii în cauză, dacă vânzarea sau exportul materialelor de construcție în străinătate împiedică în mod semnificativ sau face imposibilă construirea, exploatarea, întreținerea sau dezvoltarea infrastructurilor critice, pune astfel în pericol serviciile publice sau dacă prezintă un risc pentru securitatea aprovizionării în sectorul construcțiilor.

(3) În termen de 7 zile lucrătoare de la transmiterea notificării, comisarul guvernamental îl informează în scris pe ministru cu privire la existența circumstanțelor prevăzute la alineatul (2), la poziția sa referitoare la circumstanțele menționate la alineatul (2) și, în cazul în care circumstanțele menționate există, îl informează de asemenea pe ministrul responsabil de supravegherea patrimoniului statului cu privire la propunerea sa privind exercitarea dreptului de preempțiune și de cumpărare; ministrul exercită dreptul de preempțiune și de cumpărare al statului maghiar potrivit modalităților prevăzute la articolul 5.

(4) În termen de cel mult 10 zile lucrătoare de la primirea notificării, ministrul:

a) confirmă în scris primirea notificării, în cazul în care ministrul responsabil de supravegherea patrimoniului statului nu exercită dreptul de preempțiune și de cumpărare al statului maghiar;

b) în cazul în care ministrul responsabil de supravegherea patrimoniului statului exercită dreptul de preempțiune și de cumpărare al statului maghiar, acesta informează persoana care notifică cu privire la faptul că statul maghiar exercită dreptul de preempțiune sau de cumpărare asupra materialelor de construcție specificate în notificare și pune capăt procedurii de notificare, sau

c) confirmă în scris primirea notificării.

(4a) Notificarea și confirmarea de primire însoțesc transportul și sunt puse la dispoziția operatorului de transport sau a organizatorului de către persoana care notifică.

[…]”

7. Potrivit articolului 6/A din decretul menționat:

„În cazul în care persoana care notifică nu a respectat obligația de notificare prevăzută de prezentul decret sau nu dispune de confirmarea de primire, poliția și administrația fiscală și vamală a statului îi aplică o amendă contravențională de până la 40 % din valoarea fără TVA a materialului de construcție care nu a fost notificat sau care nu dispune de o confirmare de primire.”

8. Articolul 9 din același decret are următorul cuprins:

„(1) Prezentul decret – sub rezerva excepției prevăzute la alineatul (2) – intră în vigoare în ziua următoare datei publicării sale.

(2) Articolul 10 intră în vigoare în a cincisprezecea zi de la data publicării prezentului decret.”

9. Articolul 11 din Decretul nr. 402/2021 prevede:

„Obligația de notificare prevăzută la articolul 2 se aplică exporturilor ulterioare celei de a cincea zile lucrătoare de la intrarea în vigoare a prezentului decret.”

10. Articolul 12 din acest decret prevede:

„Proiectul prezentului decret a făcut obiectul unei notificări prealabile în conformitate cu articolele 5-7 din Directiva [2015/1535] […]”.

2. Decizia guvernamentală nr. 1459/2021

11. Punctul 2 din az építésgazdasági intézkedések összehangolásáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól szóló 1459/2021. (VII. 14.) kormányhatározat [Decizia guvernamentală nr. 1459/2021 (VII. 14.)] privind numirea și funcțiile comisarului guvernamental pentru coordonarea măsurilor în domeniul construcțiilor [denumită în continuare „Decizia guvernamentală nr. 1459/2021”] prevede:

„Comisarul guvernamental:

a) coordonează măsurile în domeniul construcțiilor adoptate de guvern în cadrul relansării economiei, în special:

aa) stabilește procedura de notificare legată de exporturile de materiale de construcție și pune în aplicare măsurile necesare pentru exercitarea dreptului de preempțiune și a dreptului de cumpărare ale statului;

ab) pune în aplicare măsura privind notificarea legată de transportul materialelor de construcție,

[…]”

III. Istoricul litigiului

A. Procedura precontencioasă

12. La 30 iunie 2021, în cadrul procedurii de notificare prevăzute de Directiva 2015/1535, autoritățile maghiare au notificat Comisiei un proiect de decret guvernamental privind măsurile care trebuie luate pentru relansarea economiei referitoare la exportul de materii prime și de produse de importanță strategică pentru securitatea aprovizionării în sectorul construcțiilor (denumit în continuare „proiectul notificat”). La 8 iulie 2021, Comisia a solicitat informații suplimentare autorităților maghiare pentru a putea evalua proiectul notificat în raport cu dispozițiile relevante ale dreptului Uniunii.

13. În aceeași zi, Decretul nr. 402/2021 a fost publicat în *Magyar Közlöny*. Modul său de redactare nu era identic cu cel al proiectului notificat. La 16 iulie 2021, Comisia a solicitat autorităților maghiare informații privind publicarea acestui decret. La 22 iulie 2021, respectivele autorități au informat Comisia că Decretul nr. 402/2021 era diferit de proiectul notificat în privința domeniului său de aplicare și a conținutului său.

14. Prin scrisoarea din 29 iulie 2021, Comisia a informat autoritățile maghiare că atât lipsa notificării, cât și încălcarea obligației de a amâna adoptarea, în conformitate cu articolele 5 și 6 din Directiva 2015/1535, constituiau un viciu de procedură substanțial care făcea inaplicabile dispozițiile reglementărilor tehnice.

15. Prin răspunsul din 2 septembrie 2021, autoritățile maghiare au justificat promulgarea fără notificarea prealabilă a Decretului nr. 402/2021 printr-o situație de urgență și au explicat că situația pandemică și penuria mondială de materii prime afectaseră grav lucrările de construcții în Ungaria. Ele au subliniat că scopul acestui decret era de a se asigura că sunt disponibile în Ungaria stocuri de materiale și de produse esențiale pentru securitatea aprovizionării în sectorul construcțiilor și că pot fi satisfăcute nevoile interne pentru a garanta securitatea infrastructurilor critice.

16. La 23 septembrie 2021, Comisia a adresat Ungariei o scrisoare de punere în întârziere. Prin aceasta ea reproșa statului membru menționat că, prin adoptarea Decretului nr. 402/2021 și a modificărilor sale ulterioare, precum și a Deciziei guvernamentale nr. 1459/2021, el nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 35 și 36 TFUE, al articolului 2 alineatul (1) TFUE coroborat cu articolul 3 alineatul (1) litera (e) TFUE, precum și al articolului 5 alineatul (1) și al articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2015/1535.

17. În răspunsul său la această punere în întârziere, prin scrisoarea din 23 noiembrie 2021, Ungaria a contestat criticile respective.

18. Întrucât a considerat neconvingătoare argumentele invocate de guvernul maghiar, Comisia a adresat acestui stat membru, la 6 aprilie 2022, un aviz motivat, în care a reiterat criticile respective.

19. Prin scrisoarea din 13 iunie 2022, Ungaria a răspuns la avizul motivat, susținând că neîndeplinirea obligațiilor care îi era reproșată nu era întemeiată.

B. Procedura în fața Curții

20. Întrucât a considerat insuficient răspunsul Ungariei din 13 iunie 2022, Comisia a decis să introducă prezenta acțiune, care a fost depusă la grefa Curții la 4 august 2023.

21. Ungaria și Comisia au prezentat observații orale în ședința care a avut loc la 6 noiembrie 2024.

IV. Analiză

22. Dat fiind că reglementarea maghiară care introduce o procedură aplicabilă exportului de materii prime și de materiale de construcție poate afecta atât exporturile între statele membre, cât și exporturile către țări terțe, prezenta cauză privește atât reglementarea Uniunii în materie de piață internă, cât și pe cea în materie de politică comercială comună.

A. Încălcarea articolelor 35 și 36 TFUE (prima critică)

1. Argumentele părților

23. Potrivit Comisiei, Decretul nr. 402/2021 constituie o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative în sensul articolului 35 TFUE, în pofida argumentelor invocate de guvernul maghiar potrivit cărora (i) procedura de înregistrare s-a încheiat în termen de cel mult două zile lucrătoare, (ii) statul maghiar nu își exercită dreptul de preempțiune sau de cumpărare și (iii) autoritățile competente nu aplică sancțiunile prevăzute în cazul nerespectării obligației de notificare. Această instituție subliniază că Decretul nr. 402/2021 stabilește, *de iure*, o diferență de tratament între comerțul intern și extern al Ungariei și că o măsură națională nu este exclusă din domeniul de aplicare al interdicției prevăzute la articolele 34 și 35 TFUE din simplul motiv că obstacolul creat de acest stat membru este redus. Comisia firmă, pe de altă parte, că o măsură poate fi considerată o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative chiar dacă are o importanță economică relativ minoră sau dacă afectează importurile/exporturile sau operatorii economici doar într-o măsură limitată.

24. În ceea ce privește o posibilă justificare a Decretului nr. 402/2021 în temeiul articolului 36 TFUE, Comisia subliniază că, întrucât noțiunile de „ordine publică” și de „siguranță” sunt de strictă interpretare, ele nu pot fi invocate decât în cazul unei amenințări reale și suficient de grave, care afectează un interes fundamental al societății. Această instituție amintește că un astfel de motiv trebuie să fie legat de circumstanțe obiective, care răspund cerințelor de siguranță publică, și nu este aplicabil în general.

25. Comisia amintește că o măsură restrictivă nu poate fi considerată de natură să garanteze realizarea obiectivului urmărit decât în cazul în care răspunde cu adevărat preocupării privind atingerea acestuia în mod coerent și sistematic. Respectiva instituție remarcă, în ceea ce privește domeniul de aplicare al Decretului nr. 402/2021, că măsura în discuție în speță nu se limitează totuși nici la materialele de construcție pentru care a fost identificat un risc de aprovizionare (risc de penurie), nici la materialele care sunt efectiv necesare pentru fiecare infrastructură critică.

26. Potrivit Comisiei, guvernul maghiar nu a dovedit că Decretul nr. 402/2021 este de natură să garanteze realizarea obiectivului de interes general invocat.

27. Comisia amintește că principiul proporționalității prevede că mijloacele alese de statele membre trebuie să se limiteze la măsuri efectiv adecvate și necesare pentru a asigura realizarea obiectivului legitim urmărit și că, în conformitate cu acest principiu, un sistem de control *ex ante*, justificat și adecvat, trebuie să se întemeieze pe criterii obiective, nediscriminatorii și cunoscute în avans de întreprinderile vizate, astfel încât să poată fi evitată exercitarea arbitrară a puterii de apreciere deținute de autoritățile naționale.

28. În plus, potrivit Comisiei, argumentele guvernului maghiar nu furnizează elemente care permit să se stabilească faptul că măsurile impuse prin Decretul nr. 402/2021 sunt proporționale și nu depășesc ceea ce este adecvat și necesar pentru atingerea obiectivului urmărit.

29. Guvernul maghiar susține că Decretul nr. 402/2021 nu constituie o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative și, prin urmare, nu intră în domeniul de aplicare al interdicției prevăzute la articolul 35 TFUE. Obiectivul acestui decret ar fi de a permite autorităților maghiare, prin impunerea unei obligații de notificare, să controleze în mod eficient stocurile de produse de importanță strategică pentru infrastructurile critice și să colecteze informații cu privire la situația

stocurilor și a livrărilor. Datorită unei astfel de notificări, aceste autorități ar dispune de o imagine completă, în timp real, a evoluției stocurilor de produse pentru construcții de importanță strategică și, prin urmare, ar putea lua măsurile necesare pentru a evita o situație critică.

30. Guvernul maghiar apreciază că eficacitatea dispozițiilor prevăzute de Decretul nr. 402/2021 este demonstrată de faptul că, de la intrarea lor în vigoare, nu a apărut niciodată o situație în care, din cauza unei penurii de materii prime sau a unui produs reglementat de acest decret, autoritățile maghiare au trebuit să își exercite dreptul de preempțiune sau de cumpărare. Subliniind că aceste dispoziții nu impun o obligație de drept material operatorilor, guvernul menționat arată că procedura de înregistrare se realizează întotdeauna în termen de cel mult două zile lucrătoare și că sancțiunile prevăzute în cazul lipsei notificării nu sunt aplicate de autoritățile competente.

31. Potrivit guvernului maghiar, din jurisprudența Curții reiese că o excepție de la interdicția menționată la articolul 35 TFUE este prevăzută pentru restricțiile ale căror efecte sunt considerate prea aleatorii sau prea indirecte pentru a putea fi considerate o restricție în sensul articolului 35 TFUE.

32. În ceea ce privește efectele reale ale dispozițiilor prevăzute de Decretul nr. 402/2021, guvernul maghiar arată că examinarea datelor de la Központi Statisztikai Hivatal (Biroul Central de Statistică, Ungaria) nu permite să se constate o scădere generală a cifrei de afaceri la export pentru gama de produse în cauză.

33. În plus, guvernul maghiar consideră că Decretul nr. 402/2021 urmărește ca Ungaria să se conformeze Directivei 2008/114/CE [4] și că acesta este în orice caz justificat de motive de siguranță publică, în sensul articolului 36 TFUE. El adaugă că decretul menționat contribuie la relansarea economiei răspunzând scăderii producției de materiale de construcție, deficitelor de aprovizionare și creșterilor de prețuri cauzate de epidemia de coronavirus, precum și la protejarea unor interese sociale precum construirea și punerea la dispoziție de locuințe și posibilitatea tinerilor de a întemeia o familie.

2. Analiză

a) Măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la export în temeiul articolului 35 TFUE

34. În temeiul articolului 35 TFUE, între statele membre sunt interzise restricțiile cantitative la export, precum și orice măsuri cu efect echivalent.

35. Formularea articolului 35 TFUE este aproape identică cu cea a articolului 34 TFUE. Finalitatea urmărită de aceste două dispoziții este de asemenea aceeași, și anume asigurarea liberei circulații a mărfurilor în cadrul unei piețe interne, adică un spațiu fără frontiere interne [5].

36. În aceste condiții, domeniul de aplicare al articolului 35 TFUE este mai restrâns decât cel al articolului 34 TFUE, din cauza diferenței de logică dintre regimurile importurilor și exporturilor. În ceea ce privește importurile, aproape orice normă națională privind mărfurile este, cel puțin

[4] Directiva Consiliului din 8 decembrie 2008 privind identificarea și desemnarea infrastructurilor critice europene și evaluarea necesității de îmbunătățire a protecției acestora (JO 2008, L 345, p. 75).

[5] A se vedea articolul 26 alineatul (2) TFUE.

potențial, de natură să constituie un obstacol în calea comerțului pe piața internă, întrucât un importator trebuie în principiu să respecte nu numai legislația statului de origine, ci și pe cea a statului de destinație. Cu alte cuvinte, obstacolul este cauzat de coexistența a două regimuri de reglementare diferite.

37. În schimb, în ceea ce privește exporturile, este în discuție un singur regim de reglementare, cel al statului de origine. Într-o astfel de situație, ar fi excesiv să se considere că fiecare normă națională privind producerea, comercializarea sau vânzarea de mărfuri poate avea incidență asupra exporturilor. Acesta este motivul pentru care o restricție la export care intră sub incidența interdicției prevăzute la articolul 35 TFUE nu poate rezulta din norme generale decât dacă ele pot avea efecte nu numai asupra producției și distribuției în general, ci și în mod specific asupra exportului [6]. În consecință, Curtea utilizează formule mai restrânse atunci când trebuie să se stabilească dacă o măsură constituie o măsură cu efect echivalent unei restricții cantitative la export [7].

38. Contrar a ceea ce pare să sugereze Comisia [8] și contrar jurisprudenței referitoare la articolul 34 TFUE [9], Curtea nu a definit niciodată „măsurile cu efect echivalent unei restricții cantitative” în temeiul articolului 35 TFUE. Cu toate acestea, chiar în lipsa unei definiții abstracte, în temeiul unei jurisprudențe constante, Curtea a calificat drept „măsuri cu efect echivalent unei restricții cantitative”, în sensul acestui articol, măsurile naționale aplicabile tuturor operatorilor ce acționează pe teritoriul național, care afectează, în fapt, mai mult ieșirea produselor de pe piața statului membru de export decât comercializarea produselor pe piața națională a acestui stat membru [10].

39. În aceeași ordine de idei, Curtea a declarat că articolele 34 și 35 TFUE se opun aplicării, în raporturile din cadrul Uniunii, a unei legislații naționale care ar menține cerința, chiar pur formală, a unor licențe de import sau de export sau orice alt procedeu similar [11] și că impunerea oricărei formalități speciale la export, prin întârzierea pe care o determină și prin efectul disuasiv pe care îl implică în privința exportatorilor, constituie un obstacol în calea schimburilor comerciale [12].

40. În acest context jurisprudențial, este imposibil să nu se recunoască faptul că măsurile în cauză constituie măsuri cu efect echivalent.

b) Justificare în temeiul articolului 36 TFUE

41. O restricție care intră sub incidența articolului 35 TFUE nu poate fi justificată decât cu condiția, în primul rând, să fie dictată de una dintre considerațiile generale fără caracter economic enunțate la articolul 36 TFUE sau de unul dintre motivele imperative de interes

6 A se vedea în acest sens și Müller-Graff, P.-Chr., în von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A. (ed.), „Art. 35 AEUV”, *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, volumul 1, ediția a șaptea, Nomos, Baden-Baden, 2015, punctul 17.

7 A se vedea de asemenea Concluziile noastre prezentate în cauza BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640, punctul 50).

8 A se vedea punctul 32 din cererea introductivă a Comisiei.

9 A se vedea Hotărârea din 11 iulie 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, punctul 5). Potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 34 TFUE are în vedere „orice măsură națională de natură să constituie, în mod direct sau indirect, efectiv sau potențial, un obstacol în calea comerțului în interiorul Uniunii” [a se vedea Hotărârea din 29 iulie 2024, BP France (C-624/22, EU:C:2024:640, punctul 61)].

10 A se vedea Hotărârea din 17 septembrie 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, punctul 29 și jurisprudența citată).

11 A se vedea Hotărârea din 15 decembrie 1971, International Fruit Company și alții (51/71-54/71, EU:C:1971:128, punctul 9).

12 A se vedea Hotărârea din 16 martie 1977, Comisia/Franța (68/76, EU:C:1977:48, punctul 16).

general [13], astfel cum au fost dezvoltate succesiv de Curte prin intermediul jurisprudenței sale, și, în al doilea rând, să respecte principiul proporționalității, ceea ce presupune ca respectiva restricție să fie de natură să garanteze, în mod coerent și sistematic, realizarea obiectivului urmărit și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestuia.

1) Cu privire la identificarea unui motiv imperativ de interes general

42. Motivele invocate de Ungaria cu titlu de justificare privesc siguranța publică, menționată la articolul 36 TFUE.

43. În măsura în care Ungaria invocă dispozițiile Directivei 2008/114, trebuie să se constate că această directivă este lipsită de relevanță în speță. Pe de o parte, directiva menționată vizează sectoarele energetic și transporturilor [14]. Or, domeniul de aplicare al Decretului nr. 402/2021 este considerabil mai larg, întrucât acoperă nu numai întreținerea infrastructurilor critice, ci și construirea, exploatarea, întreținerea și dezvoltarea infrastructurilor critice. În consecință, acest decret nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2008/114.

44. Pe de altă parte, astfel cum reiese din articolul 1 din Directiva 2008/114, aceasta se limitează să stabilească o *procedură* pentru identificarea și desemnarea infrastructurilor critice ale Uniunii [15].

45. Singurul lucru care poate fi reținut din Directiva 2008/114 este unul evident: legiuitorul Uniunii [16] consideră că infrastructurile critice au o importanță deosebită în cadrul Uniunii. Acest lucru nu ar trebui să fie o surpriză.

46. Potrivit unei jurisprudențe constante, ordinea publică și siguranța publică nu pot fi invocate decât în cazul unei amenințări reale și suficient de grave, care afectează un interes fundamental al societății [17]. În ceea ce privește în mod specific un obiectiv legat de siguranța aprovizionării, Curtea a statuat de asemenea că un astfel de obiectiv nu poate fi invocat decât în caz de amenințare reală și suficient de gravă care afectează un interes fundamental al societății [18]. În această din urmă privință, Curtea a precizat că nu se poate considera că obiectivul care urmărește să asigure securitatea aprovizionării în favoarea sectorului construcțiilor, în special la nivel local, în ceea ce privește anumite materii prime de bază, și anume pietrișul, nisipul și argila, care rezultă dintr-o activitate de extracție minieră, se încadrează, asemenea obiectivului legat de siguranța aprovizionării sectoarelor petrolului, telecomunicațiilor și energiei, într-un „interes fundamental al societății” [19].

47. În consecință, propunem să se înlăture securitatea aprovizionării infrastructurilor critice ca motiv imperativ de interes general legat de siguranța publică.

[13] Denumite de asemenea „cerințe imperative de interes general” [a se vedea Hotărârea din 16 decembrie 2008, Gysbrechts și Santurel Inter (C-205/07, EU:C:2008:730, punctul 45)], „cerințe imperative de interes general” [a se vedea Hotărârea din 17 septembrie 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, punctul 34)] sau „obiectiv de interes general” [a se vedea Hotărârea din 21 iunie 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, punctul 48)].

[14] A se vedea considerentele (5) și (9) ale Directivei 2008/114.

[15] Și o abordare comună pentru evaluarea necesității de a îmbunătăți protecția acestor infrastructuri în scopul de a contribui la protecția persoanelor.

[16] De altfel, acesta s-a întemeiat pe articolul 352 TFUE, probabil în lipsa unui alt temei juridic.

[17] A se vedea de exemplu Hotărârea din 14 martie 2000, Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, punctul 17).

[18] A se vedea cel mai recent Hotărârea din 13 iulie 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, punctele 66 și 67 și jurisprudența citată).

[19] A se vedea Hotărârea din 13 iulie 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, punctele 66, 67 și 69, precum și jurisprudența citată).

48. În schimb, suntem în principiu sensibili la argumentul Ungariei potrivit căruia Decretul nr. 402/2021 urmărește interese sociale, precum construcția de locuințe [20]. Considerăm însă că Ungaria nu a prezentat suficiente probe pentru a demonstra o asemenea constatare. Invocată în mod abstract, ne temem că legătura dintre restricție și justificarea sa, astfel cum a fost prezentată, este prea slabă.

2) Cu privire la caracterul adecvat

49. Analiza care urmează este prezentată pentru cazul în care Curtea ar considera că există un motiv imperativ de interes general care justifică obstacolul în discuție.

50. Este necesar să se ridice problema dacă Decretul nr. 402/2021 este adecvat [21] pentru atingerea obiectivului de a asigura securitatea aprovizionării infrastructurilor critice în sectorul construcțiilor. Potrivit unei jurisprudențe constante, o legislație națională nu este de natură să garanteze realizarea obiectivului urmărit decât în cazul în care răspunde cu adevărat preocupării de a atinge obiectivul respectiv în mod coerent și sistematic [22].

51. Având în vedere această jurisprudență, considerăm că Decretul nr. 402/2021 nu este de natură să garanteze realizarea obiectivului urmărit.

52. În primul rând, Decretul nr. 402/2021 se limitează la exporturi. În schimb, în ceea ce privește tranzacțiile de pe piața națională, nu se impune operatorilor nicio obligație de notificare. Nu se prevede niciun drept de preempțiune sau de cumpărare pentru autoritățile naționale. În consecință, există o lipsă de coerență în sistemul instituit prin acest decret.

53. În al doilea rând, Decretul nr. 402/2021 nu stabilește circumstanțele în care poate fi exercitat dreptul de preempțiune de care dispun autoritățile naționale. Acest decret se limitează astfel să prevadă că, după notificarea exporturilor de materiale de construcție, autoritățile naționale dispun de zece zile lucrătoare pentru a lua o decizie privind exercitarea dreptului de preempțiune și de cumpărare referitor la materialele de construcție notificate. Așadar, după cum subliniază Comisia, caracterul adecvat al măsurilor prevăzute de decretul menționat depinde, în realitate, de viitoarea evoluție a circumstanțelor de fapt ale punerii sale în aplicare și de caracteristicile proprii ale acestei puneri în aplicare.

54. Prin urmare, guvernul maghiar nu a dovedit că Decretul nr. 402/2021 este de natură să garanteze realizarea obiectivului de interes public invocat.

3) Cu privire la caracterul necesar

55. În ceea ce privește caracterul necesar al Decretului nr. 402/2021 pentru realizarea obiectivului în cauză, trebuie să se constate că pot fi avute în vedere măsuri mai puțin restrictive, precum o colectare de informații întemeiată pe o simplă obligație de *comunicare* a datelor referitoare la tranzacțiile privind materialele de construcție, însoțită, pentru cazurile de eventuală penurie, de măsuri mai clar delimitate.

[20] În schimb, propunem să se înlăture de la bun început motivele economice invocate de Ungaria, precum ideea de relansare a economiei naționale.

[21] În jurisprudența sa, Curtea utilizează uneori termenul „caracter adecvat”. A se vedea de exemplu Hotărârea din 23 ianuarie 2014, Comisia/Belgia (C-296/12, EU:C:2014:24, punctul 33). Vom utiliza totuși termenii „de natură să” și „adecvat” în prezentele concluzii.

[22] A se vedea Hotărârea din 7 noiembrie 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano (C-503/23, EU:C:2024:933, punctul 84 și jurisprudența citată).

B. Încălcarea articolului 2 alineatul (1) și a articolului 3 alineatul (1) litera (e) TFUE (a doua critică)

1. Argumentele părților

56. Comisia consideră că restricția prevăzută de Decretul nr. 402/2021 se aplică de asemenea exporturilor din Ungaria către țări terțe și constituie o măsură care ține de politica comercială comună și susține că acest stat membru nu ar fi trebuit să adopte măsuri în domeniul respectiv. Subliniind că acest decret nu pune în aplicare un act adoptat de Uniune și că Uniunea nu a abilitat Ungaria să adopte decretul menționat, această instituție apreciază că Ungaria a încălcat articolul 2 alineatul (1) și articolul 3 alineatul (1) litera (e) TFUE.

57. Guvernul maghiar susține că Decretul nr. 402/2021 nu încalcă competența exclusivă a Uniunii în domeniul politicii comerciale comune. El arată că acest decret se întemeiază pe motive de ordine publică care intră în domeniul de aplicare al articolului 10 din Regulamentul 2015/479.

2. Analiză

58. Potrivit articolului 2 alineatul (1) TFUE, în cazul în care tratatele atribuie Uniunii competență exclusivă într-un domeniu determinat, numai Uniunea poate legifera și adopta acte cu forță juridică obligatorie, statele membre putând să facă acest lucru numai în cazul în care sunt abilitate de Uniune sau pentru punerea în aplicare a actelor Uniunii. Articolul 3 alineatul (1) litera (e) TFUE prevede, la rândul său, că politica comercială comună reprezintă o astfel de competență exclusivă.

59. Este cert că Ungaria a adoptat un act cu forță juridică obligatorie într-un domeniu care ține de politica comercială comună.

60. Tocmai exercitând această competență exclusivă în materie de politică comercială comună, pentru a institui un regim comun aplicabil exporturilor (de mărfuri), legiuitorul Uniunii a adoptat Regulamentul 2015/479[23]. Articolul 1, care enunță „principiul fundamental”[24] al acestui regulament, prevede că „[e]xporturile Uniunii Europene destinate unor țări terțe sunt libere, în sensul că nu fac obiectul unor restricții cantitative, cu excepția celor care se aplică în conformitate cu prezentul regulament”. În temeiul articolului 10, fără a aduce atingere altor dispoziții din dreptul Uniunii, regulamentul menționat nu împiedică adoptarea sau aplicarea de către statele membre a unor restricții cantitative la export, justificate de motive de moralitate

[23] În esență, regimul comun aplicabil exporturilor datează din anul 1969: Regulamentul 2015/479 a abrogat Regulamentul (CE) nr. 1061/2009 al Consiliului din 19 octombrie 2009 privind instituirea unui regim comun aplicabil exporturilor (JO 2009, L 291, p. 1), care abrogase Regulamentul (CEE) nr. 2603/69 al Consiliului din 20 decembrie 1969 privind instituirea unui regim comun aplicabil exporturilor (JO 1969, L 324, p. 25, Ediție specială, 11/vol. 1, p. 12).

[24] A se vedea titlul capitolului I din Regulamentul 2015/479.

publică, de ordine publică, de siguranță publică, de protecție a sănătății și a vieții persoanelor și a animalelor sau de conservare a plantelor, de protecție a bogățiilor naționale cu valoare artistică, istorică sau arheologică sau de protecție a proprietății industriale și comerciale [25].

61. Formularea respectivei dispoziții este aproape identică cu cea a articolului 36 TFUE. Aceasta presupune, în opinia noastră, că legiuitorul Uniunii a dorit să extindă posibilitatea unui stat membru prevăzută de dreptul primar la articolul 36 TFUE de a restrânge exporturile din interiorul pieței interne [26] la exporturile în afara acestei piețe interne.

62. Rezultă că nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 10 din Regulamentul 2015/479. În această privință, facem trimitere la analiza pe care am efectuat-o în cadrul articolului 36 TFUE: nu există niciun motiv imperativ de interes general care să poată justifica restricția în discuție în speță [27]. În orice caz, această restricție nu este nici adecvată, nici necesară.

63. În consecință, Ungaria a acționat într-un domeniu de competență exclusivă, fără a fi abilitată în acest sens de Uniune.

C. Încălcarea articolului 5 alineatul (1) și a articolului 6 alineatul (1) din Directiva 2015/1535 (a treia critică)

1. Argumentele părților

64. Comisia reproșează Ungariei că nu a respectat perioada de suspendare de trei luni prevăzută la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2015/1535. Ea arată că autoritățile maghiare i-au comunicat proiectul notificat la 30 iunie 2021 și că, prin urmare, adoptând Decretul nr. 402/2021 la 8 iulie 2021, și anume înainte de expirarea acestei perioade de suspendare, la 1 octombrie 2021, respectivul stat membru a încălcat dispoziția menționată.

65. În plus, reproșând Ungariei că nu i-a notificat proiectul de decret modificat, schimbările aduse fiind semnificative în raport cu proiectul notificat, Comisia susține că acest stat membru a încălcat articolul 5 alineatul (1) din Directiva 2015/1535. Ea amintește că un stat membru trebuie să notifice din nou un proiect dacă aduce modificări semnificative acestuia după notificarea sa și că,

[25] În această privință, dorim să menționăm că, în mod evident, astfel cum rezultă din jurisprudența Curții, dincolo de modul său de redactare, articolul 10 din Regulamentul 2015/479 se aplică și măsurilor cu efect echivalent unei restricții cantitative la export. În cauzele Werner și Leifer, care aveau ca obiect interpretarea unuia dintre precursorii Regulamentului 2015/479, și anume Regulamentul nr. 2603/69, se ridica problema dacă dispoziția care corespundea articolului 10 din Regulamentul 2015/479, a cărei formulare este identică cu acesta, includea și măsurile cu efect echivalent. În opinia Curții, diferența de formulare dintre articolul 35 TFUE și articolul 10 din Regulamentul nr. 2603/69 era lipsită de importanță. Nelimitându-se la o interpretare literală și examinând contextul și obiectivele urmărite de Regulamentul nr. 2603/69, Curtea a statuat că un regulament întemeiat pe articolul 207 TFUE, care are ca obiectiv punerea în aplicare a principiului libertății exporturilor la nivelul Uniunii, enunțat la articolul 1 din acesta, nu poate exclude din domeniul său de aplicare măsurile adoptate de statele membre al căror efect echivalează cu o restricție cantitativă, din moment ce aplicarea lor poate conduce la o interdicție de export [a se vedea Hotărârile din 17 octombrie 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, punctul 22), și Leifer ș.a. (C-83/94, EU:C:1995:329, punctul 23)]. A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Werner (C-70/94, EU:C:1995:151, punctul 31) și Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Richardt și „Les Accessoires Scientifiques” (C-367/89, EU:C:1991:199, punctele 19-22).

[26] Bineînțeles, cu condiția îndeplinirii cerințelor care decurg din această dispoziție, precum și din alte principii, precum principiul proporționalității.

[27] Curtea a subliniat că „[a] da o interpretare mai restrictivă [noțiunii de siguranță publică] atunci când aceasta este utilizată la articolul [10] din regulament ar echivala cu a autoriza statele membre să restrângă circulația mărfurilor în cadrul pieței interne mai mult decât în cazul celei care are loc cu țările terțe” [a se vedea Hotărârea din 17 octombrie 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, punctul 25)]. Cu toate acestea, considerăm că, în lipsa altor indicații sau argumente invocate de Ungaria în prezenta cauză, nu există niciun motiv pentru a interpreta noțiunea de „siguranță publică” în mod diferit în cadrul articolului 36 TFUE și în cel al articolului 10 din Regulamentul 2015/479.

în temeiul articolului 5 alineatul (1) al treilea paragraf din directiva amintită, o modificare adusă trebuie considerată semnificativă, printre altele, atunci când scurtează calendarul de punere în aplicare prevăzut inițial pentru proiect.

66. Guvernul maghiar susține că nu a încălcat Directiva 2015/1535, întrucât adoptarea urgentă a Decretului nr. 402/2021 era justificată de motive de siguranță publică în sensul articolului 6 alineatul (7) litera (a) din această directivă, care permite derogarea de la respectarea perioadei de suspendare de trei luni prevăzută la articolul 6 alineatul (1) din directiva menționată. El subliniază că redresarea cererii de materiale de construcție după pandemia de coronavirus a amenințat să creeze o penurie în anul 2021 și că, prin urmare, se impunea o acțiune urgentă pentru a evita o astfel de situație. Acest guvern arată că, în măsura în care decretul amintit nu a fost notificat Comisiei din cauza respectivei urgențe, el s-a angajat să nu aplice sancțiuni întreprinderilor care nu respectă obligația de notificare impusă prin decretul menționat sau care nu dispun de confirmarea de primire a acestei notificări.

2. Analiză

a) Cu privire la articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2015/1535

67. La 30 iunie 2021, autoritățile maghiare au notificat proiectul de decret Comisiei ca proiect de reglementare tehnică, conform articolului 5 alineatul (1) din Directiva 2015/1535.

68. În urma acestei notificări, în conformitate cu articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2015/1535, a început să curgă o perioadă de suspendare de trei luni în cursul căreia adoptarea acestui proiect ar fi trebuit să fie suspendată.

69. Totuși, Decretul nr. 402/2021 a fost publicat în *Magyar Közlöny* la 8 iulie 2021, iar intrarea sa în vigoare a avut loc, în temeiul articolului 9 și cu excepția în ceea ce privește articolul 10 din acesta, în ziua următoare datei respectivei publicări. Rezultă că acest decret a fost adoptat, așadar, cu mult înainte de expirarea perioadei de suspendare de trei luni.

70. În temeiul articolului 6 alineatul (7) litera (a) din Directiva 2015/1535, statele membre nu sunt ținute să respecte această perioadă de suspendare de trei luni în cazul în care, din motive de urgență determinate de circumstanțe grave și neprevăzute legate de protecția sănătății sau siguranței publice, protecția animalelor sau a plantelor și, în cazul normelor cu privire la servicii, legate de asemenea de ordinea publică, în special protecția minorilor, sunt obligate să pregătească reglementările tehnice într-un interval de timp foarte scurt pentru a le adopta și a le aplica de îndată, fără a fi posibile consultări.

71. Astfel cum rezultă din textul articolului 6 alineatul (7) litera (a) din Directiva 2015/1535, situația în cauză trebuie să fie *gravă și imprevizibilă*, iar nu potențială. În această privință, Curtea a avut deja ocazia să clarifice că un stat membru nu se poate prevala de excepția prevăzută de dispoziția amintită atunci când nu există în statul membru respectiv o situație vizată de dispoziția menționată [28].

[28] A se vedea Hotărârea din 26 octombrie 2006, Comisia/Grecia (C-65/05, EU:C:2006:673, punctul 65). În această hotărâre, Curtea a interpretat dispoziția identică din precursorul Directivei 2015/1535, și anume articolul 9 alineatul (7) prima liniuță din Directiva 98/34/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 22 iunie 1998 de stabilire a unei proceduri pentru furnizarea de informații în domeniul standardelor și reglementărilor tehnice (JO 1998, L 204, p. 37, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 207), astfel cum a fost modificată prin Directiva 98/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 iulie 1998 (JO 1998, L 217, p. 18, Ediție specială, 13/vol. 23, p. 282).

72. Or, guvernul maghiar evocă numai un *risc* de penurie de materiale de construcție în Ungaria. În consecință, condițiile de aplicare a articolului 6 alineatul (7) litera (a) din Directiva 2015/1535 nu sunt îndeplinite. Rezultă că Decretul nr. 402/2021 a fost adoptat înainte de expirarea perioadei de suspendare de trei luni, ceea ce înseamnă că a fost încălcat articolul 6 alineatul (1) din această directivă.

b) Cu privire la articolul 5 alineatul (1) din Directiva 2015/1535

73. În temeiul articolului 5 alineatul (1) al treilea paragraf din Directiva 2015/1535, statele membre comunică din nou Comisiei proiectul de reglementare tehnică, în condițiile menționate la primul și al doilea paragraf al acestui alineat, în cazul în care îi aduc modificări semnificative care au ca efect schimbarea obiectului, scurtarea programului de punere în aplicare avut în vedere inițial, adăugarea de specificații sau cerințe ori transformarea acestora în unele mai restrictive.

74. Potrivit articolului 3 din proiectul notificat, dispozițiile acestuia s-ar aplica începând de la 1 octombrie 2021. În schimb, potrivit articolelor 9 și 11 din Decretul nr. 402/2012, obligația de notificare a exporturilor se aplică exporturilor începând de la 15 iulie 2021.

75. O astfel de reducere a termenului de aplicare prevăzut inițial constituie o modificare semnificativă a proiectului notificat, ceea ce determină obligația unei noi comunicări către Comisie [29].

76. În consecință, prin faptul că nu au notificat proiectul de decret modificat, autoritățile maghiare au încălcat articolul 5 alineatul (1) din Directiva 2015/1535.

V. Concluzie

77. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții:

– să constate că, prin adoptarea 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 [Decretul guvernamental nr. 402/2021 (VII. 8.) privind procedurile de înregistrare și măsurile care trebuie luate pentru relansarea economiei în legătură cu exportul de materii prime și de produse de importanță strategică pentru securitatea aprovizionării în sectorul construcțiilor], care a introdus o procedură aplicabilă exportului de materii prime și de materiale de construcție, Ungaria nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolelor 35 și 36 TFUE, al articolului 2 alineatul (1) și al articolului 3 alineatul (1) litera (e) TFUE, precum și al articolului 5 alineatul (1) și al articolului 6 alineatul (1) din Directiva (UE) 2015/1535 a Parlamentului European și a Consiliului din 9 septembrie 2015 referitoare la procedura de furnizare de informații în domeniul reglementărilor tehnice și al normelor privind serviciile societății informaționale;

– să oblige Ungaria la plata cheltuielilor de judecată.

[29] A se vedea de asemenea Hotărârea din 10 iulie 2014, Ivansson ș.a. (C-307/13, EU:C:2014:2058, punctul 44).