Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 6 februari 2025 [1]

Mål C-499/23

Europeiska kommissionen
mot

Ungern

”Fördragsbrott – Fri rörlighet för varor – Gemensam handelspolitik – Informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter – Exportrestriktioner – Byggnadsmaterial och råmaterial för byggindustrin – Allmän säkerhet”

I. Inledning

1. I denna talan om fördragsbrott som Europeiska kommissionen har väckt mot Ungern har kommissionen yrkat att domstolen ska fastställa att denna medlemsstat, genom att införa ett förfarande tillämpligt på export av råmaterial och byggnadsmaterial, har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 35 och 36 FEUF, artikel 2.1 FEUF jämförd med artikel 3.1 e FEUF samt artiklarna 5.1 och 6.1 i direktiv (EU) 2015/1535 [2].

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Direktiv 2015/1535

2. Artikel 5.1 i direktiv 2015/1535 har följande lydelse:

”1. Om inte annat följer av artikel 7 ska medlemsstaterna omedelbart till kommissionen överlämna alla utkast till tekniska föreskrifter, såvida inte föreskriften utgör endast en överföring av den fullständiga texten till en internationell eller europeisk standard, då det är tillräckligt med information om den aktuella standarden. De ska också till kommissionen redovisa skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift, om dessa skäl inte redan framgår av utkastet.

[1] Originalspråk: franska.

[2] Europaparlamentets och rådets direktiv av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EUT L 241, 2015, s. 1).

I förekommande fall ska medlemsstaterna, om detta inte redan skett vid ett tidigare tillfälle, samtidigt överlämna texterna till grundläggande lagar eller andra föreskrifter av väsentlig eller direkt betydelse till kommissionen, om kännedom om sådana texter är nödvändig för att bedöma verkningarna av utkastet till teknisk föreskrift.

Medlemsstaterna ska under de förutsättningar som anges i första och andra styckena i denna punkt till kommissionen överlämna utkastet till teknisk föreskrift ännu en gång om de gör ändringar i det som i väsentlig grad förändrar dess tillämpningsområde, förkortar den tid som ursprungligen tänkts för genomförandet, lägger till specifikationer eller andra krav eller skärper dessa.

…

Kommissionen ska omedelbart underrätta de övriga medlemsstaterna om utkastet till teknisk föreskrift och alla dokument som lämnats in. Den kan även överlämna utkastet för yttrande till den kommitté som avses i artikel 2 i detta direktiv och, om så är lämpligt, till den kommitté som är ansvarig för området i fråga.

…”

3. I artikel 6 i detta direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna får inte anta ett utkast till teknisk föreskrift före utgången av tre månader från den tidpunkt då kommissionen mottog informationen enligt artikel 5.1.

…

7. Punkterna 1–5 ska inte tillämpas i de fall då en medlemsstat

a) av brådskande skäl, på grund av allvarliga och oförutsebara händelser som gäller folkhälsan, djurskyddet, skyddet av växter eller den allmänna säkerheten samt, när det gäller föreskrifter för tjänster, även den allmänna ordningen, särskilt skyddet av minderåriga, måste utarbeta tekniska föreskrifter på mycket kort tid i syfte att omedelbart anta dem och sätta dem i kraft utan att samråd är möjligt, eller

b) av brådskande skäl, på grund av en allvarlig situation som gäller skyddet för det finansiella systemets säkerhet och integritet, särskilt skyddet för sparare, investerare och försäkringstagare, omedelbart måste anta och sätta i kraft föreskrifter för finansiella tjänster.

Medlemsstaten ska i den information som avses i artikel 5 ange skälen till att de ifrågavarande åtgärderna brådskar. Kommissionen ska så snart som möjligt yttra sig om informationen. Den ska vidta lämpliga åtgärder om detta förfarande missbrukas. Kommissionen ska regelbundet informera Europaparlamentet.”

2. Förordning (EU) 2015/479

4. Artikel 10 i förordning (EU) 2015/479[3], i kapitel IV i denna, med rubriken ”Övergångs- och slutbestämmelser”, har följande lydelse:

”Utan att det påverkar tillämpningen av andra unionsbestämmelser ska denna förordning inte hindra att medlemsstaterna antar eller tillämpar kvantitativa exportrestriktioner, som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller industriell och kommersiell äganderätt.”

B. Ungersk rätt

1. Dekret nr 402/2021

5. Artikel 1 i 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 (regeringsdekret nr 402/2021 (VII. 8.) om registreringsförfaranden och andra åtgärder att vidta för att stimulera ekonomin avseende export av råvaror och varor av strategisk betydelse för försörjningstrygghet inom byggsektorn) (nedan kallat dekret nr 402/2021), i den version som var i kraft vid utgången av svarsfristen som angavs i det motiverade yttrandet (den 6 juni 2022) har följande lydelse:

”1. De råvaror och varor av strategisk betydelse för försörjningstryggheten på byggnadsområdet som anges i bilaga 1 (nedan kallade byggnadsmaterialen) får, med förbehåll för det undantag som föreskrivs i punkt 2,

a) säljas eller

b) exporteras från det ungerska territoriet till utlandet

efter registrering (nedan kallad anmälan) av ministern med ansvar för den inhemska ekonomin (nedan kallad ministern) och mottagarbevis för anmälan.

2. Detta dekret ska inte tillämpas på byggnadsmaterial i transit genom Ungerns territorium.”

6. I artikel 3 i detta dekret föreskrivs följande:

”1. Ministern ska, efter att ha mottagit anmälan, kontrollera om den uppfyller de formella krav som föreskrivs i artikel 2.

…

2. Om anmälan uppfyller de formella krav som föreskrivs i artikel 2, ska ministern överföra anmälningarna, samtidigt som, i förekommande fall, de upplysningar som avses i punkt 1 b till regeringens ombud med ansvar för samordning av åtgärder avseende byggnadsekonomi (nedan

[3] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/479 av den 11 mars 2015 om gemensamma exportregler (EUT L 83, 2015, s. 34).

kallad regeringens ombud), vilket, i samråd med berörda ministrar, ska undersöka huruvida försäljningen eller exporten av byggnadsmaterial till utlandet väsentligt hindrar eller omöjliggör byggnad, drift, underhåll eller utveckling av kritisk infrastruktur, därmed äventyrar allmännyttiga tjänster eller medför en risk för försörjningstryggheten inom byggsektorn.

3. Regeringens ombud ska, inom 7 arbetsdagar från överlämnandet avanmälan, skriftligen upplysa ministern om att de omständigheter som avses i punkt 2 föreligger, ange sin ståndpunkt beträffande de omständigheter som avses i punkt 2 och, om dessa omständigheter föreligger, även upplysa ministern med ansvar för tillsyn över statens egendom om sitt förslag avseende utövandet av företrädesrätten och förköpsrätten. Ministern ska utöva den företrädesrätt och förköpsrätt som föreskrivs i ungersk rätt enligt de villkor som anges i artikel 5.

4. Ministern ska, senast 10 dagar efter att ha mottagit anmälan,

a) skriftligen lämna mottagningsbevis avseende anmälan om ministern med ansvar för tillsyn över statens egendom inte utövar den företrädesrätt och förköpsrätt som föreskrivs i ungersk rätt,

b) om ministern med ansvar för tillsyn över statens egendom utövar den företrädesrätt och förköpsrätt som föreskrivs i ungersk rätt, upplysa anmälaren om att ungerska staten utövar företrädesrätten eller förköpsrätten avseende de byggnadsmaterial som anges i anmälan och avslutar anmälningsförfarandet, eller

c) lämna skriftligt mottagningsbevis avseende anmälan.

4a. Anmälan och mottagningsbeviset ska åtfölja utskicket och av anmälaren ställas till transportörens eller organisatörens förfogande.

…”

7. I artikel 6/A i detta dekret föreskrivs följande:

”Om anmälaren inte har uppfyllt den anmälningsskyldighet som föreskrivs i detta dekret eller inte förfogar över något mottagningsbevis, ska polisen och statens skatte- och tullmyndighet ålägga denne administrativa böter som får uppgå till 40 procent av värdet exklusive mervärdesskatt av det byggnadsmaterial som inte har anmälts eller för vilket det inte finns något mottagningsbevis.”

8. Artikel 9 i samma dekret har följande lydelse:

”1. Detta dekret ska – med förbehåll för det undantag som föreskrivs i punkt 2 – träda i kraft den dag då det offentliggörs.

2. Artikel 10 ska träda i kraft 15 dagar efter att detta dekret har offentliggjorts.”

9. I artikel 11 i dekret nr 402/2021 föreskrivs följande:

”Den anmälningsskyldighet som avses i artikel 2 ska tillämpas på export som äger rum från den femte arbetsdagen efter att detta dekret har trätt i kraft.”

10. Artikel 12 i detta dekret har följande lydelse:

”Utkastet till detta dekret har förhandsanmälts i enlighet med artiklarna 5–7 i direktiv [2015/1535] …”

2. Regeringsbeslut nr 1459/2021

11. Punkt 2 i az építésgazdasági intézkedések összehangolásáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól szóló 1459/2021. (VII. 14.) kormányhatározat (regeringsbeslut nr 1459/2021 (VII. 14.) om tillsättande av regeringens ombud med ansvar för samordning av åtgärder på området byggnadsekonomi och om dennes befogenheter (nedan kallat regeringsbeslut nr 1459/2021) har följande lydelse:

”Regeringens ombud ska

a) ansvara för att samordna de åtgärder på området byggnadsekonomi som regeringen vidtar inom ramen för ekonomiska stimulanser, däribland

aa) fastställa anmälningsförfarandet kopplat till export av byggnadsmaterial och genomföra de åtgärder som är nödvändiga för att kunna utöva statens företrädesrätt och förköpsrätt,

ab) genomföra den åtgärd avseende anmälning som är kopplad till transport av byggnadsmaterial,

…”

III. Bakgrund till tvisten

A. Det administrativa förfarandet

12. Den 30 juni 2021 anmälde de ungerska myndigheterna, inom ramen för det anmälningsförfarande som föreskrivs i direktiv 2015/1535, till kommissionen ett utkast till regeringsdekret avseende åtgärder att vidta för att stimulera ekonomin vad gäller export av råvaror och varor av strategisk betydelse för försörjningstryggheten inom byggsektorn (nedan kallat det anmälda utkastet). Den 8 juli 2021 begärde kommissionen ytterligare upplysningar av de ungerska myndigheterna, i syfte att bedöma det utkast som anmälts mot bakgrund av relevanta unionsrättsliga bestämmelser.

13. Samma dag offentliggjordes dekret nr 402/2021 i *Magyar Közlöny*. Dess lydelse var inte identisk med lydelsen i det anmälda utkastet. Den 16 juli 2021 begärde kommissionen upplysningar av de ungerska myndigheterna avseende offentliggörandet av detta dekret. Den 22 juli 2021 upplyste dessa myndigheter kommissionen om att dekret nr 402/2021 skilde sig från det anmälda utkastet beträffande dess räckvidd och innehåll.

14. Genom skrivelse av den 29 juli 2021 upplyste kommissionen de ungerska myndigheterna om att såväl avsaknaden av anmälan som åsidosättandet av skyldigheten att iaktta fristen för antagandet, i enlighet med artiklarna 5 och 6 i direktiv 2015/1535, utgjorde ett väsentligt fel i förfarandet som gjorde att bestämmelserna i de tekniska föreskrifterna inte kunde tillämpas.

15. I sitt svar av den 2 september 2021 angav de ungerska myndigheterna som skäl för införandet utan förhandsanmälan av dekret nr 402/2021 att det förelåg en nödsituation och förklarade att pandemi-situationen och den globala bristen på råvaror allvarligt hade påverkat byggnadsarbeten i Ungern. De påpekade att detta dekret hade till syfte att säkerställa att de lager av material och varor som var nödvändiga för försörjningstryggheten inom byggsektorn skulle finnas tillgängliga i Ungern och att de inhemska behoven skulle kunna tillfredsställas i syfte att garantera säkerheten i kritisk infrastruktur.

16. Kommissionen riktade, den 23 september 2021, en formell underrättelse till Ungern. Kommissionen klandrade i den formella underrättelsen denna medlemsstat för att, genom att anta dekret nr 402/2021 och de därefter följande ändringarna av denna samt regeringsbeslut nr 1459/2021, ha åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 35 och 36 FEUF, artikel 2.1 FEUF jämförd med artikel 3.1 e FEUF, samt artiklarna 5.1 och 6.1 i direktiv 2015/1535.

17. I sitt svar på denna formella underrättelse, genom skrivelse av den 23 november 2021, tillbakavisade Ungern dessa invändningar.

18. Då kommissionen inte övertygades av de argument som den ungerska regeringen framfört, riktade den, den 6 april 2022, ett motiverat yttrande till denna medlemsstat, i vilket den upprepade de aktuella invändningarna.

19. Genom skrivelse av den 13 juni 2022 svarade Ungern på det motiverade yttrandet och gjorde gällande att de påståendena om de överträdelser som den klandrats för saknade grund.

B. Förfarandet vid domstolen

20. Då kommissionen inte fann Ungerns svar av den 13 juni 2022 tillräckligt, beslutade den att väcka förevarande talan, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 4 augusti 2023.

21. Ungern och kommissionen yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 6 november 2024.

IV. Rättslig bedömning

22. Eftersom de ungerska bestämmelser genom vilka ett förfarande tillämpligt på export av råvaror och byggnadsmaterial har införts kan påverka såväl export mellan medlemsstaterna som export till tredjeländer, rör detta mål både unionens bestämmelser om den inre marknaden och dem som avser gemensam handelspolitik.

A. Åsidosättande av artiklarna 35 och 36 FEUF (den första invändningen)

1. Parternas argument

23. Enligt kommissionen utgör dekret 402/2021 en åtgärd med verkningar motsvarande kvantitativa exportrestriktioner i den mening som avses i artikel 35 FEUF, oberoende av de omständigheter som den ungerska regeringen har gjort gällande enligt vilka i) registreringsförfarandet genomförs inom högst två arbetsdagar, ii) ungerska staten inte utövar sin företrädesrätt eller förköpsrätt och iii) de behöriga ungerska myndigheterna inte tillämpar de

sanktioner som föreskrivs för det fall anmälningsskyldigheten inte uppfylls. Denna institution har påpekat att dekret nr 402/2021, *de jure*, föreskriver en skillnad i behandling mellan inhemsk handel och ungersk exporthandel och att en nationell åtgärd inte undgår de förbud som föreskrivs i artiklarna 34 och 35 FEUF enbart på grund av att det hinder som denna medlemsstat har skapat är svagt. Kommissionen har vidare gjort gällande att en åtgärd kan betraktas som en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ restriktion även om den har en relativt liten ekonomisk betydelse eller om den endast påverkar import/export eller de ekonomiska aktörerna i en begränsad omfattning.

24. Vad gäller en möjlig grund för dekret nr 402/2021 enligt artikel 36 FEUF, har kommissionen påpekat att eftersom begreppen ”grunderna för rättsordningen” och ”säkerhet” ska tolkas strikt, får detta endast göras gällande i händelse av ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot, som påverkar ett grundläggande samhällsintresse. Denna institution har erinrat om att en sådan grund ska vara kopplad till objektivt fastställda omständigheter, som överensstämmer med kravet på allmän säkerhet, och inte är allmänt tillämplig.

25. Kommissionen har erinrat om att en begränsande åtgärd endast kan anses vara ägnad att säkerställa förverkligandet av det eftersträvade målet om den verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå detta mål. Denna institution har, vad gäller tillämpningsområdet för dekret nr 402/2021, påpekat att den i målet aktuella åtgärden emellertid inte är begränsad till varken de byggnadsmaterial för vilka en försörjningsrisk har konstaterats (risk för försörjningsbrist) eller till de material som faktiskt är nödvändiga för varje kritisk infrastruktur.

26. Enligt kommissionen har den ungerska regeringen inte styrkt att dekret nr 402/2021 kan garantera att det påstådda allmännyttiga målet uppnås.

27. Kommissionen har erinrat om att proportionalitetsprincipen kräver att de medel som medlemsstaterna väljer ska vara begränsade till vad som faktiskt är lämpligt och nödvändigt för att uppnå det eftersträvade legitima syftet och att, i enlighet med denna princip, ett motiverat och lämpligt system för förhandskontroll ska vara grundat på kriterier som är objektiva, icke-diskriminerande och som de berörda företagen i förväg känner till, så att det reglerar utövandet av de nationella myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning så att detta inte kan utnyttjas på ett godtyckligt sätt.

28. Vidare innehåller den ungerska regeringens argument enligt kommissionen inte några uppgifter som gör det möjligt att fastställa att de åtgärder som föreskrivs i dekret nr 402/2021 är proportionerliga och inte går längre än vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet.

29. Den ungerska regeringen har gjort gällande att dekret nr 402/2021 inte utgör en åtgärd motsvarande en kvantitativ restriktion och således inte omfattas av tillämpningsområdet för det förbud som föreskrivs i artikel 35 FEUF. Syftet med detta dekret är att, genom att föreskriva en anmälningsskyldighet, göra det möjligt för de ungerska myndigheterna att effektivt kontrollera lager av varor av strategisk betydelse för kritisk infrastruktur och samla in information om situationer avseende lager och leveranser. Genom en sådan anmälan förfogar dessa myndigheter över en fullständig bild, i realtid, av lager avseende byggnadsvaror av strategisk betydelse och kan, följaktligen, vidta nödvändiga åtgärder för att undvika en kritisk situation.

30. Den ungerska regeringen anser att effektiviteten av de bestämmelser som föreskrivs i dekret nr 402/2021 styrks av den omständigheten att det, sedan detta trädde i kraft, aldrig har uppstått någon situation där de ungerska myndigheterna, på grund av en brist på en råvara eller en vara som omfattas av detta dekret, har behövt utöva sin företrädesrätt eller förköpsrätt. Denna regering har understrukit att dessa bestämmelser inte innebär någon materiell rättslig skyldighet för aktörerna och påpekat att registreringsförfarandet alltid genomförs inom högst två arbetsdagar och att de sanktioner som föreskrivs för utebliven anmälan inte tillämpas av de behöriga myndigheterna.

31. Enligt den ungerska regeringen framgår det av domstolens praxis att ett undantag från förbudet i artikel 35 FEUF föreskrivs för de restriktioner vars verkningar anses vara alltför slumpmässiga eller alltför indirekta för att de ska kunna betraktas som en restriktion i den mening som avses i artikel 35 FEUF.

32. Vad gäller verkliga effekter av de bestämmelser som föreskrivs i dekret nr 402/2021, har den ungerska regeringen påpekat att en granskning av uppgifterna från Központi Statisztikai Hivatal (Statistiska centralbyrån, Ungern) inte, beträffande det berörda varusortimentet, gör det möjligt att dra slutsatsen att exportomsättningen allmänt har minskat.

33. Vidare anser den ungerska regeringen att syftet med dekret nr 402/2021 var att Ungern skulle rätta sig efter direktiv 2008/114/EG [4] och att det under alla omständigheter är berättigat av hänsyn till allmän säkerhet, i den mening som avses i artikel 36 FEUF. Denna regering har tillagt att detta dekret bidrar till att stimulera ekonomin genom en reaktion på produktionsminskningen avseende byggnadsvaror, försörjningsbristen och prisökningarna till följd av corona-epidemin och att säkerställa sociala intressen såsom att bygga och tillhandahålla bostäder och ge unga människor möjlighet att bilda familj.

2. Rättslig bedömning

a) Åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ exportrestriktion enligt artikel 35 FEUF

34. Enligt artikel 35 FEUF ska kvantitativa exportrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan vara förbjudna mellan medlemsstaterna.

35. Lydelsen i artikel 35 FEUF är nästan identisk med lydelsen i artikel 34 FEUF. Det mål som eftersträvas med dessa båda bestämmelser är också detsamma, nämligen att säkerställa den fria rörligheten för varor inom den inre marknaden, det vill säga ett område utan inre gränser. [5]

36. Tillämpningsområdet för artikel 35 FEUF är emellertid mer begränsat än det som gäller artikel 34 FEUF, på grund av den logiska skillnaden mellan systemen för import respektive export. Vad gäller import kan näst intill alla nationella bestämmelser avseende varor, åtminstone, delvis utgöra hinder för handeln inom den inre marknaden, på grund av att en importör, i princip, inte bara ska iaktta ursprungsmedlemsstatens bestämmelser utan också mottagarmedlemsstatens. Med andra ord består hindret i att två olika rättsordningar samexisterar.

[4] Rådets direktiv av den 8 december 2008 om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna (EUT L 345, 2008, s. 75).

[5] Se artikel 26.2 FEUF.

37. Däremot vad gäller export, är endast en rättsordning aktuell, nämligen ursprungsmedlemsstatens. I en sådan situation skulle det vara överdrivet att anse att varje nationell bestämmelse avseende produktion, saluföring eller försäljning av varor kan påverka exporten. Därför kan en exportrestriktion som omfattas av förbudet i artikel 35 FEUF endast följa av allmänna bestämmelser och dessa kan få verkningar inte bara på produktion och distribution in allmänhet, utan även just på export.[6] Mot denna bakgrund har domstolen använd mer begränsade formuleringar när det rört sig om att fastställa huruvida en åtgärd utgör en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ exportrestriktion.[7]

38. Domstolen har, motsats till vad kommissionen har antytt[8] och i sin praxis avseende artikel 34 FEUF,[9] aldrig definierat ”åtgärder med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion”, enligt artikel 35 FEUF. Domstolen har emellertid, om än utan någon abstrakt definition, i fast praxis betecknat ”åtgärder med motsvarande verkan som en kvantitativ restriktion”, i den mening som avses i denna artikel, som nationella åtgärder som är tillämpliga på alla näringsidkare som bedriver verksamhet i medlemsstaten och som i själva verket har en större inverkan på exporten av medlemsstatens varor än på försäljningen av varor på medlemsstatens inhemska marknad.[10]

39. På liknande sätt har domstolen slagit fast att artiklarna 34 och 35 FEUF utgör hinder för en tillämpning, i förhållandena inom unionen, av en nationell lagstiftning som upprätthåller ett, om än rent formellt, krav på import- eller exportlicenser eller varje annat liknande förfarande[11] och att varje införande av en särskild exportformalitet, genom den försening som den medför och den avskräckande verkan som den innebär i förhållande till exportörerna, utgör ett handelshinder.[12]

40. Mot bakgrund av denna praxis är det omöjligt att inte erkänna att de aktuella åtgärderna utgör åtgärder med motsvarande verkan.

b) Motivering enligt artikel 36 FEUF

41. En restriktion som omfattas av artikel 35 FEUF kan endast vara motiverad under förutsättning att den, för det första, grundar sig på ett av de allmänna icke-ekonomiska överväganden som anges i artikel 36 FEUF eller på ett av de tvingande kraven av allmänintresse,[13] såsom de successivt har utvecklats av domstolen genom dess praxis och, för det andra, iakttar proportionalitetsprincipen, vilket innebär att denna restriktion ska vara ägnad att, på ett sammanhängande och systematiskt sätt, säkerställa uppnåendet av syftet i fråga och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta.

6 Se, för ett liknande resonemang även Müller-Graff, P.-Chr., i von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A. (red.), ”Art. 35 AEUV”, *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, Band 1, sjunde upplagan, Nomos, Baden-Baden, 2015, punkt 17.

7 Se även mitt förslag till avgörande i målet BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640, punkt 50).

8 Se punkt 32 i kommissionens ansökan.

9 Se dom av den 11 juli 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, punkt 5). Enligt fast rättspraxis avser artikel 34 FEUF ”alla nationella åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom unionen” (se dom av den 29 juli 2024, BP France, C-624/22, EU:C:2024:640, punkt 61).

10 Se dom av den 17 september 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

11 Se dom av den 15 december 1971, International Fruit Company m.fl. (51/71–54/71, EU:C:1971:128, punkt 9).

12 Se dom av den 16 mars 1977, kommissionen/Frankrike (68/76, EU:C:1977:48, punkt 16).

13 Även kallade ”tvingande allmänintressen” (se dom av den 16 december 2008, Gysbrechts och Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, punkt 45), ”tvingande krav av allmänintresse” (se dom av den 17 september 2020, Hidroelectrica, C-648/18, EU:C:2020:723, punkt 34) eller ”allmänintresse” (se dom av den 21 juni 2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, punkt 48).

1) Identifiering av ett tvingande krav av allmänintresse

42. De grunder som Ungern har åberopat som motivering avser den allmänna säkerhet, som avses i artikel 36 FEUF.

43. I den mån Ungern har åberopat bestämmelser i direktiv 2008/114, kan det konstateras att detta direktiv är irrelevant i förevarande mål. För det första avser detta direktiv energi- och transportsektorerna.[14] Tillämpningsområdet för dekret nr 402/2021 är emellertid mycket bredare, eftersom det inte bara omfattar underhåll av kritisk infrastruktur, utan också byggnad, drift, underhåll och utveckling av kritisk infrastruktur. Detta dekret omfattas således inte av tillämpningsområdet för direktiv 2008/114.

44. Vidare begränsar sig direktiv 2008/114, såsom framgår av dess artikel 1, till att fastställa ett *förfarande* för identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur.[15]

45. Det enda som för målet är relevant i direktiv 2008/114 är en självklarhet. Unionslagstiftaren[16] anser att kritiska infrastrukturer är av stor betydelse inom unionen. Detta kan inte anses vara någon överraskning.

46. Enligt fast rättspraxis kan allmän ordning och allmän säkerhet åberopas enbart då det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse.[17] Vad särskilt gäller ett mål avseende försörjningstrygghet har domstolen även funnit att ett sådant mål endast kan åberopas när det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse.[18] I detta sistnämnda hänseende har domstolen preciserat att det inte kan anses att det mål som syftar till att säkerställa en tryggad försörjning av byggsektorn, särskilt på lokal nivå, vad gäller vissa basråvaror som härrör från gruvverksamhet, närmare bestämt grus, sand och lera, i likhet med målet att trygga försörjningen inom olje-, telekommunikations- och energisektorerna, omfattas av ett ”grundläggande samhällsintresse”.[19]

47. Följaktligen föreslår jag att domstolen ska utesluta att tryggande av försörjningen av kritisk infrastruktur kan utgöra ett tvingande krav av allmänintresse avseende allmän säkerhet.

48. Däremot är jag i princip mottaglig för Ungerns argument att dekret nr 402/2021 främjar sociala intressen, såsom att bygga bostäder.[20] Jag anser emellertid inte att Ungern har lagt fram tillräckliga bevis för att styrka detta konstaterande. Eftersom kopplingen mellan restriktion och motivering har åberopats på ett abstrakt sätt, fruktar jag att den är alltför svag.

2) Lämplighet

49. Följande bedömning görs för det fall domstolen skulle anse att det föreligger ett tvingande krav av allmänintresse som motiverar det aktuella hindret.

14 Se skälen 5 och 9 i direktiv 2008/114.

15 Liksom en gemensam metod för bedömning av behovet att stärka skyddet av sådan infrastruktur för att bidra till att skydda människor.

16 Den har för övrigt hänvisat till artikel 352 FEUF, sannolikt i brist på annan rättslig grund.

17 Se, exempelvis, dom av den 14 mars 2000, Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, punkt 17).

18 Se nyligen dom av den 13 juli 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, punkterna 66 och 67 och där angiven rättspraxis).

19 Se dom av den 13 juli 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, punkterna 66, 67 och 69 och där angiven rättspraxis).

20 Däremot föreslår jag att de ekonomiska skäl som Ungern har gjort gällande, såsom idén om att stimulera den nationella ekonomin, direkt ska underkännas.

50. Frågan är huruvida dekret nr 402/2021 är ägnat [21] att garantera en försörjningstrygghet avseende kritisk infrastruktur inom byggsektorn. Enligt domstolens fasta praxis är en nationell lagstiftning ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås endast om den verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå målet. [22]

51. Mot bakgrund av denna rättspraxis, anser jag att dekret nr 402/2021 inte är ägnat att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås.

52. För det första är dekret 402/2021 begränsat till export. Däremot vad gäller transaktioner på den nationella marknaden, har aktörerna ingen anmälningsskyldighet. Ingen företrädesrätt eller förköpsrätt föreskrivs för de nationella myndigheterna. Det finns således en inkonsekvens i det system som fastställs i detta dekret.

53. För det andra fastställs inte i dekret nr 402/2021 under vilka omständigheter den företrädesrätt som de nationella myndigheterna har får utövas. Detta dekret är nämligen begränsat till att föreskriva att de nationella myndigheterna, efter anmälan om export av byggnadsmaterial, har tio arbetsdagar på sig för att fatta ett beslut om huruvida de ska utöva företrädesrätten och förköpsrätten avseende de anmälda byggnadsmaterialen. Således beror, såsom domstolen har understrukit, lämpligheten av de åtgärder som föreskrivs i detta dekret i realiteten på den framtida utvecklingen av de faktiska omständigheterna kring deras genomförande och på karaktären av detta genomförande.

54. Den ungerska regeringen har således inte styrkt att dekret nr 402/2021 kan säkerställa att det åberopade målet av allmänintresse uppnås.

3) Nödvändighet

55. Vad gäller frågan om huruvida dekret nr 402/2021 är nödvändigt för att uppnå det aktuella målet, kan det konstateras att mindre restriktiva åtgärder är möjliga, såsom att samla upplysningar med stöd av en enkel skyldighet att *meddela* uppgifter om transaktioner som avser byggnadsmaterial åtföljd av, i händelse av en eventuell brist, tydligare avgränsade åtgärder.

B. Åsidosättande av artiklarna 2.1 och 3.1 e FEUF (den andra invändningen)

1. Parternas argument

56. Kommissionen anser att den restriktion som föreskrivs i dekret nr 402/2021 även är tillämplig på export från Ungern till tredjeländer och utgör en åtgärd som omfattas av den gemensamma handelspolitiken och har hävdat att denna medlemsstat borde ha vidtagit åtgärder i detta hänseende. Denna institution har understrukit att detta dekret inte genomför en rättsakt som antagits av unionen och att unionen inte har gett Ungern befogenhet att anta detta dekret. Den anser att Ungern har åsidosatt artiklarna 2.1 och 3.1 e FEUF.

[21] Domstolen använder ibland i sin praxis begreppet ”lämplighet”. Se, exempelvis, dom av den 23 januari 2014, kommissionen/Belgien (C-296/12, EU:C:2014:24, punkt 33). Jag kommer dock att använda begreppet ”ägnad att” i detta förslag till avgörande.

[22] Se dom av den 7 november 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano (C-503/23, EU:C:2024:933, punkt 84 och där angiven rättspraxis).

57. Den ungerska regeringen har gjort gällande att dekret 402/2021 inte innebär något åsidosättande av unionens exklusiva behörighet inom den gemensamma handelspolitiken. Den har gjort gällande att detta dekret har sin grund i skäl som är att hänföra till grunderna för rättsordningen som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 10 i förordning 2015/479.

2. Bedömning

58. I artikel 2.1 FEUF föreskrivs att när fördragen tilldelar unionen exklusiv befogenhet på ett visst område får endast unionen lagstifta och anta rättsligt bindande akter medan medlemsstaterna får göra detta själva endast efter bemyndigande från unionen eller för att genomföra unionens akter. Enligt artikel 3.1 e FEUF har unionen exklusiv befogenhet beträffande den gemensamma handelspolitiken.

59. Det är fastställt att Ungern har antagit en rättsligt bindande akt inom ett område som omfattas av den gemensamma handelspolitiken.

60. Unionslagstiftare antog förordning 2015/479,[23] just i syfte att utöva denna exklusiva befogenhet beträffande den gemensamma handelspolitiken, för att fastställa gemensamma bestämmelser tillämpliga på export (av varor). I artikel 1 i denna förordning, som innehåller dess ”grundprincip”[24] föreskrivs att ”[e]xporten av varor från Europeiska unionen till tredjeland ska vara fri, dvs. den ska inte vara föremål för någon kvantitativ restriktion med undantag för de restriktioner som tillämpas i enlighet med denna förordning”. Enligt dess artikel 10 ska denna förordning, utan att det påverkar tillämpningen av andra unionsbestämmelser, inte hindra att medlemsstaterna antar eller tillämpar kvantitativa exportrestriktioner, som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller industriell och kommersiell äganderätt.[25]

61. Lydelsen i denna bestämmelse är näst intill identisk med lydelsen i artikel 36 FEUF. Detta innebär, enligt min uppfattning, att unionslagstiftaren har velat utvidga medlemsstaternas möjlighet, som föreskrivs i primärrätten i artikel 36 FEUF, att kunna avgränsa export inom den inre marknaden[26] från export utanför denna inre marknad.

[23] Materiellt härstammar de gemensamma bestämmelser som är tillämpliga på export från år 1969. Förordning 2015/479 upphävde rådets förordning (EG) nr 1061/2009 av den 19 oktober 2009 om upprättandet av gemensamma exportregler (EUT L 291, 2009, s. 1), som i sig hade upphävt rådets förordning (EEG) nr 2603/69 av den 20 december 1969, om upprättandet av gemensamma exportregler (EGT L 324, 1969, s. 25).

[24] Se rubriken till kapitel I i förordning 2015/479.

[25] Det ska i detta hänseende påpekas att artikel 10 i förordning 2015/479 naturligtvis, såsom följer av domstolens praxis, utöver dess lydelse även ska tillämpas på åtgärder med verkan motsvarande en kvantitativ exportrestriktion. I målen Werner och Leifer, som avsåg tolkningen av en av föregångarna till förordning 2015/479, nämligen förordning 2603/69, uppkom frågan om huruvida den bestämmelse som motsvarade artikel 10 i förordning 2015/479 och vars lydelse är identisk med denna, även omfattade åtgärder med motsvarande verkan. Domstolen ansåg att skillnaden i formuleringen mellan artikel 35 FEUF och artikel 10 i förordning nr 2603/69 saknade betydelse. Genom att inte begränsa sig till en bokstavstolkning och genom att undersöka sammanhanget och de mål som eftersträvades med förordning nr 2603/69, slog domstolen fast att från tillämpningsområdet för en förordning som är grundad på artikel 207 FEUF och som enligt artikel 1 har till syfte att genomföra principen om exportfrihet på unionsplanet, kan inte åtgärder som vidtas av medlemsstaterna och som har en verkan som motsvarar en kvantitativ restriktion undantas, eftersom deras tillämpning kan leda till att export förbjuds (se domarna av den 17 oktober 1995, Werner, C-70/94, EU:C:1995:328, punkt 22, och dom Leifer m.fl., C-83/94, EU:C:1995:329, punkt 23). Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Jacob i målet Werner (C-70/94, EU:C:1995:151, punkt 31) och förslag till avgörande av generaladvokaten Jacob i målet Richardt och ”Les Accessoires Scientifiques” (C-367/89, EU:C:1991:199, punkterna 19–22).

[26] Naturligtvis under förutsättning att de krav som följer av denna bestämmelse liksom övriga principer, såsom proportionalitetsprincipen, är uppfyllda.

62. Av detta följer att villkoren som föreskrivs i artikel 10 i förordning 2015/479 inte är uppfyllda. Jag hänvisar i detta hänseende till min bedömning inom ramen för artikel 36 FEUF. Det föreligger inte i förevarande mål något tvingande krav av allmänintresse som kan motivera restriktionen.[27] Under alla omständigheter är denna restriktion varken lämplig eller nödvändig.

63. Följaktligen har Ungern handlat inom ett område av exklusiv befogenhet utan bemyndigande från unionen.

C. Åsidosättande av artikel 5.1 och artikel 6.1 i direktiv 2015/1535 (den tredje invändningen)

1. Parternas argument

64. Kommissionen har klandrat Ungern för att inte ha iakttagit den frist på tre månader som föreskrivs i artikel 6.1 i direktiv 2015/1535. Den har angett att de ungerska myndigheterna meddelade den det anmälda utkastet den 30 juni 2021 och att denna medlemsstat således, genom att anta dekret nr 402/2021 den 8 juli 2021, det vill säga före utgången av denna frist, den 1 oktober 2021, har åsidosatt denna bestämmelse.

65. Vidare har kommissionen, när den klandrat Ungern för att inte ha anmält det ändrade utkastet till dekret, eftersom de ändringar som gjorts var betydande i förhållande till det anmälda utkastet gjort gällande att denna medlemsstat har åsidosatt artikel 5.1 i direktiv 2015/1535. Kommissionen har erinrat om att en medlemsstat åter ska anmäla ett utkast om detta innebär väsentliga förändringar i detta efter att det har anmälts och att en ändring enligt artikel 5.1 tredje stycket i detta direktiv ska anses vara väsentlig bland annat om den förkortar den tid som ursprungligen tänkts för genomförandet av utkastet.

66. Den ungerska regeringen har gjort gällande att den inte har åsidosatt direktiv 2015/1535, eftersom det brådskande antagandet av dekret 402/2021 var motiverat av skäl som gällde den allmänna säkerheten, i den mening som avses i artikel 6.7 a i detta direktiv, vilket tillåter att frångå iakttagandet av den tremånadersfrist som föreskrivs i artikel 6.1 i detta direktiv. Den ungerska regeringen har understrukit att återhämtningen av efterfrågan på byggnadsmaterial efter corona-epidemin hotade att skapa en brist år 2021 och att en brådskande åtgärd således krävdes för att undvika en sådan situation. Denna regering har angett att den, eftersom detta dekret inte anmäldes till kommissionen på grund av denna brådskade situation, åtog sig att inte tillämpa sanktioner mot de företag som inte uppfyllde den anmälningsskyldighet som detta dekret föreskrev eller som inte förfogade över något mottagningsbevis från denna anmälan.

[27] Domstolen har påpekat följande: ”Att göra en snävare tolkning av [begreppet allmän säkerhet] när det används i artikel [10] i förordningen skulle innebära att medlemsstaterna tilläts att begränsa rörligheten för varor på den inre marknaden i högre grad än vad som är fallet vid varuutbytet med tredjeland” (se dom av den 17 oktober 1995, Werner, C-70/94, EU:C:1995:328, punkt 25). Jag anser emellertid att det, eftersom Ungern i förevarande mål inte har framfört något bevis eller argument, saknas skäl att tolka begreppet ”allmän säkerhet” på något annat sätt än inom ramen för artikel 36 FEUF och artikel 10 i förordning 2015/479.

2. Bedömning

a) Artikel 6.1 i direktiv 2015/1535

67. Den 30 juni 2021 anmälde de ungerska myndigheterna, i enlighet med artikel 5.1 i direktiv 2015/1535, utkastet till dekret till kommissionen som ett utkast till teknisk föreskrift.

68. Till följd av denna anmälan började, enligt artikel 6.1 i direktiv 2015/1535, en frist på tre månader löpa, under vilken detta utkast skulle vara vilande.

69. Dekret nr 402/2021 offentliggjordes emellertid i *Magyar Közlöny* den 8 juli 2021 och trädde, enligt dess artikel 9 och med undantag för artikel 10, i kraft dagen efter detta offentliggörande. Av detta följer att detta dekret således antog långt före utgången av tremånadersfristen.

70. Enligt artikel 6.7 a i direktiv 2015/1535 är medlemsstaterna inte skyldiga att iaktta denna tremånadersfrist när de, av brådskande skäl, på grund av allvarliga och oförutsebara händelser som gäller folkhälsan, djurskyddet, skyddet av växter eller den allmänna säkerheten samt, när det gäller föreskrifter för tjänster, även den allmänna ordningen, särskilt skyddet av minderåriga, måste utarbeta tekniska föreskrifter på mycket kort tid i syfte att omedelbart anta dem och sätta dem i kraft utan att samråd är möjligt.

71. Det framgår således av lydelsen i artikel 6.7 a i direktiv 2015/1535 att den aktuella situationen måste vara *allvarlig och oförutsebar* och inte potentiell. Domstolen har i detta hänseende redan haft tillfälle att klargöra att en medlemsstat inte med framgång kan åberopa undantaget i denna bestämmelse när det inte, i denna medlemsstat, förekommer någon sådan situation som avses i denna bestämmelse.[28]

72. Den ungerska regeringen har emellertid endast hänfört till en *risk* för brist på byggnadsmaterial i Ungern. Således är villkoren för tillämpning av artikel 6.7 a i direktiv 2015/1535 inte uppfyllda. Av detta följer att dekret nr 402/2021 antogs före utgången av tremånadersfristen, vilket innebär att artikel 6.1 i detta direktiv har åsidosatts.

b) Artikel 5.1 i direktiv 2015/1535

73. Enligt artikel 5.1 tredje stycket i direktiv 2015/1535 ska medlemsstaterna under de förutsättningar som anges i första och andra styckena i denna punkt till kommissionen överlämna utkastet till teknisk föreskrift ännu en gång om de gör ändringar i det som i väsentlig grad förändrar dess tillämpningsområde, förkortar den tid som ursprungligen tänkts för genomförandet, lägger till specifikationer eller andra krav eller skärper dessa.

74. Enligt artikel 3 i det anmälda utkastet skulle bestämmelserna i detta tillämpas från den 1 oktober 2021. Däremot är, enligt artiklarna 9 och 11 i dekret nr 402/2012, skyldigheten att anmäla export tillämplig på export från och med den 15 juli 2021.

[28] Se dom av den 26 oktober 2006, kommissionen/Grekland (C-65/05, EU:C:2006:673, punkt 65). I denna dom tolkade domstolen den bestämmelse som var identisk med föregångaren till direktiv 2015/1535, nämligen artikel 9.7 första stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998, om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (EGT L 204, 1998, s. 37), i ändrad lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG av den 20 juli 1998 (EGT L 217, 1998, s. 18).

75. En sådan förkortning av den tid för genomförande som ursprungligen föreskrivits utgör en väsentlig ändring av det anmälda utkastet, vilket medför en skyldighet att ännu en gång göra en anmälan till kommissionen. [29]

76. Följaktligen har de ungerska myndigheterna, genom att inte anmäla det ändrade utkastet till dekret, åsidosatt artikel 5.1 i direktiv 2015/1535.

V. Förslag till avgörande

77. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska

– fastställa att Ungern, genom att anta 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 (regeringsdekret nr 402/2021 (VII. 8.) om registreringsförfaranden och andra åtgärder att vidta för att stimulera ekonomin avseende export av råvaror och varor av strategisk betydelse för försörjningstrygghet inom byggsektorn), som inför ett förfarande tillämpligt på export av råvaror och byggnadsmaterial, har åsidosatt sina skyldigheter enligt artiklarna 35 och 36 FEUF, artiklarna 2.1 och 3.1 e FEUF, samt artiklarna 5.1 och 6.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster, och

– förplikta Ungern att ersätta rättegångskostnaderna.

[29] Se även dom av den 10 juli 2014, Ivansson m.fl. (C-307/13, EU:C:2014:2058, punkt 44).