Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. SZPUNAR
представено на 6 февруари 2025 година [1]

Дело C-499/23

Европейска комисия
срещу

Унгария

„Неизпълнение на задължения от държава членка — Свободно движение на стоки — Обща търговска политика — Процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти — Ограничения на износа — Строителни продукти и суровини за строителството — Обществена сигурност“

I. Въведение

1. С насочения си срещу Унгария иск за установяване на неизпълнение на задължения Европейската комисия иска от Съда да установи, че като е въвела процедура за износа на суровини и материали за строителството, тази държава членка не е изпълнила задълженията си по членове 35 и 36 ДФЕС, по член 2, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 1, буква д) ДФЕС, както и по член 5, параграф 1 и член 6, параграф 1 от Директива (ЕС) 2015/1535 [2].

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Директива 2015/1535

2. Член 5, параграф 1 от Директива 2015/1535 предвижда:

„1. При условията, предмет на член 7, държавите членки незабавно предоставят на Комисията всички проекти на технически регламенти, с изключение, когато те само транспонират пълния текст на международен или европейски стандарт, в който случай

[1] Език на оригиналния текст: френски.

[2] Директива на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 година, установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество (ОВ L 241, 2015 г., стр. 1).

информацията относно съответния стандарт е достатъчна; те също така предоставят на Комисията изявление за причините, които налагат приемането на такъв технически регламент, когато това не е разяснено в проекта.

Когато е необходимо, и освен ако вече не е бил изпратен с предишно съобщение, държавите членки едновременно предоставят текста на съществените и с пряко значение основни законови или подзаконови разпоредби на Комисията, ако запознаването с такива текстове е необходимо за оценяване значението на проекта на техническия регламент.

Държавите членки предоставят отново проекта на техническия регламент на Комисията при условията, посочени в първа и втора алинея на настоящия параграф ако направят промени в проекта, с които значително се изменя обхвата му, съкращава се първоначално предвидения срок за прилагането му, допълват се спецификации или изисквания, или последните се правят по-ограничителни.

[…]

Комисията незабавно нотифицира останалите държави членки за проекта на техническия регламент и всички документи, които са ѝ били препратени. Тя също може да отнесе този проект, за мнение, до Комитета, посочен в член 2 от настоящата директива и, когато е необходимо, до комитета, отговорен за въпросната сфера.

[…]“.

3. Член 6 от тази директива гласи:

„1. Държавите членки отлагат приемането на проект на технически регламент с три месеца от датата на получаване от Комисията на съобщението, посочено в член 5, параграф 1.

[…]

7. Параграфи 1—5 не се прилагат в случаите, когато:

а) по спешни причини, възникнали поради сериозни и непредвидими обстоятелства, свързани с опазването на общественото здраве или безопасност, защитата на животни или опазването на растения, и, в случая на правила за услуги, и по причини на обществената политика, особено за защита на малолетни, една държава членка е задължена да изготви технически регламенти в много кратък период от време, за да може да влязат в сила и да бъдат въведени незабавно без да са възможни каквито и да било консултации, или

б) по спешни причини, предизвикани от сериозни обстоятелства, свързани с опазването на сигурността и целостта на финансовата система, по-специално със защитата на вложителите, инвеститорите и осигурените лица, една държава членка е задължена незабавно да узакони и прилага правила за финансови услуги.

В съобщението, посочено в член 5, държавата членка обосновава неотложността на предприетите мерки. Комисията предоставя свое виждане за информацията във възможно най-кратък срок. Тя предприема подходящи действия в случаите, когато тази процедура е приложена неправомерно. Европейският парламент се информира от Комисията“.

2. Регламент (ЕС) 2015/479

4. Член 10 от Регламент (ЕС) 2015/479[3] е част от глава IV, „Преходни и заключителни разпоредби“, и гласи:

„Без да се засягат други разпоредби на Съюза, настоящият регламент не възпрепятства приемането или прилагането от държавите членки на количествени ограничения за износа, оправдани по съображения за обществен морал, обществен ред, обществена сигурност, защита на здравето и живота на хората, животните или растенията, на националното богатство, имащо художествена, историческа или археологическа стойност, или на индустриалната и търговската собственост“.

Б. Унгарското право

1. Постановление № 402/2021

5. Член 1 от 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 (Правителствено постановление № 402/2021 (VII. 8.) относно процедурите за регистрация и другите мерки за възстановяване на икономиката по отношение на износа на суровини и продукти от стратегическо значение за сигурността на доставките в строителния сектор) (наричано по-нататък „Постановление № 402/2021), в редакцията му, в сила към момента на изтичането на срока за отговор на мотивираното становище (6 юни 2022 г.), предвижда:

„1. Извън изключението по параграф 2 суровините и продуктите от стратегическо значение за сигурността на доставките в строителния сектор, посочени в приложение 1 (наричани по-нататък заедно „строителните материали“), могат да бъдат:

a) продавани или

b) изнасяни от територията на Унгария за чужбина след регистрация (наричана по-нататък „уведомлението“) пред министъра на националната икономика (наричан по-нататък „министърът“) и потвърждение за получаване на уведомлението.

2. Това постановление не се прилага за строителните материали, които преминават транзитно през територията на Унгария“.

6. Член 3 от това постановление гласи:

„1. След получаване на уведомлението министърът проверява съответствието му с формалните изисквания, предвидени в член 2.

[…]

[3] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2015 година относно общите правила за износ (ОВ L 83, 2015 г., стр. 34).

2. Ако уведомлението съответства на формалните изисквания, предвидени в член 2, министърът изпраща уведомленията, евентуално заедно с информацията по параграф 1, буква b), на правителствения комисар, отговорен за координирането на мерките в областта на строителството (наричан по-нататък „правителственият комисар“), който след консултации със съответните министри проверява дали продажбата или износът на строителните материали в чужбина създава значително препятствие или води до невъзможност за изграждането, експлоатацията, поддръжката или развитието на критични инфраструктури, като по този начин застрашава обществените услуги или представлява риск за сигурността на доставките в строителния сектор.

3. В срок от 7 работни дни от датата на предаване на уведомлението правителственият комисар уведомява писмено министъра за наличието на обстоятелствата по параграф 2, за становището си относно обстоятелствата по параграф 2, а ако такива са налице, уведомява и отговорния за контрола върху държавната собственост министър за своето предложение относно упражняването на правото на предпочитание и изкупуване; министърът упражнява правото на унгарската държава на предпочитание и изкупуване при условията, предвидени в член 5.

4. Не по-късно от 10 работни дни след получаването на уведомлението министърът:

a) потвърждава писмено получаването на уведомлението, ако отговарящият за контрола върху държавната собственост министър не упражни правото на унгарската държава на предпочитание и изкупуване;

b) ако отговарящият за контрола върху държавната собственост министър упражни правото на унгарската държава на предпочитание и изкупуване, съобщава на уведомителя, че унгарската държава упражнява правото на предпочитание, съответно изкупуване на посочените в уведомлението строителни материали, и прекратява процедурата по уведомлението; или

c) потвърждава писмено получаването на уведомлението.

4a. Уведомлението и потвърждението за получаването му придружават пратката и уведомителят ги предоставя на превозвача или организатора.

[…]“.

7. Съгласно член 6/A от посоченото постановление:

„Ако уведомителят не изпълни предвиденото в настоящото постановление уведомително задължение или не разполага с потвърждение за получаване, полицията и държавната данъчна и митническа администрация му налагат административно наказание имуществена санкция или глоба в размер до четиридесет на сто от стойността без ДДС на строителните материали, за които не е подадено уведомление или за които няма потвърждение за получаване на уведомлението“.

8. Член 9 от същото постановление има следния текст:

„1. Това постановление влиза в сила на следващия ден след публикуването си, извън изключението по параграф 2.

2. Член 10 влиза в сила на петнадесетия ден след публикуването на това постановление“.

9. Член 11 от Постановление № 402/2021 предвижда:

„Уведомителното задължение по член 2 се прилага за износа след петия работен ден от влизането в сила на това постановление“.

10. Член 12 от Постановлението гласи:

„За проекта на това постановление е изпратено предварително уведомление в съответствие с членове 5—7 от Директива [2015/1535] […]“.

2. Правителствено решение № 1459/2021

11. Точка 2 от Az építésgazdasági intézkedések összehangolásáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól szóló 1459/2021. (VII. 14.) kormányhatározat (Правителствено решение № 1459/2021 (VII. 14.) относно назначаването и правомощията на правителствения комисар, отговорен за координирането на мерките в областта на строителството) (наричано по-нататък „Правителствено решение № 1459/2021“) предвижда:

„2. Правителственият комисар:

a) отговаря за координирането на мерките на правителството в областта на строителството в контекста на възстановяването на икономиката, включително:

aa) за създаването на уведомителна процедура във връзка с износа на строителни материали и за прилагането на мерките, необходими за упражняване на правото на предпочитание и правото на изкупуване от страна на държавата;

ab) за прилагането на мярката относно уведомяването за превоза на строителни материали;

[…]“.

III. Обстоятелствата по спора

A. Досъдебната процедура

12. На 30 юни 2021 г. в рамките на предвидената в Директива 2015/1535 уведомителна процедура унгарските власти уведомяват Комисията за проект за правителствено постановление относно мерки за възстановяване на икономиката по отношение на износа на суровини и продукти от стратегическо значение за сигурността на доставките в строителния сектор (наричан по-нататък „нотифицираният проект“). На 8 юли 2021 г. Комисията поисква допълнителна информация от унгарските власти, за да може да оцени нотифицирания проект от гледна точка на относимите разпоредби на правото на Съюза.

13. На същия ден Постановление № 402/2021 е публикувано в Magyar Közlöny. Текстът му не е идентичен с текста на нотифицирания проект. На 16 юли 2021 г. Комисията поисква информация от унгарските власти за публикуването на това постановление. На 22 юли 2021 г. тези власти уведомяват Комисията, че Постановление № 402/2021 се различава от нотифицирания проект по обхвата и съдържанието си.

14. С писмо от 29 юли 2021 г. Комисията съобщава на унгарските власти, че както неизпращането на уведомление, така и неизпълнението на задължението за отлагане на приемането съгласно членове 5 и 6 от Директива 2015/1535 представляват съществено процесуално нарушение, което прави неприложими разпоредбите на техническите регламенти.

15. В отговора си от 2 септември 2021 г. унгарските власти обосновават въвеждането в действие на Постановление № 402/2021 без предварително уведомление с наличието на спешни обстоятелства и обясняват, че пандемичната обстановка и световният недостиг на суровини са засегнали сериозно строителството в Унгария. Те подчертават, че целта на Постановлението е да се гарантира, че Унгария ще разполага със запасите от материали и продукти от съществено значение за сигурността на доставките в строителния сектор и че нуждите на страната ще може да се задоволяват, за да се обезпечи сигурността на критичните инфраструктури.

16. На 23 септември 2021 г. Комисията изпраща на Унгария официално уведомително писмо. В него тя упреква тази държава членка, че като е приела Постановление № 402/2021 и последващите му изменения, както и Правителствено решение № 1459/2021, не е изпълнила задълженията си по членове 35 и 36 ДФЕС, по член 2, параграф 1 ДФЕС във връзка с член 3, параграф 1, буква д) ДФЕС, както и по член 5, параграф 1 и член 6, параграф 1 от Директива 2015/1535.

17. В отговор на официалното уведомително писмо Унгария изпраща писмо от 23 ноември 2021 г., в което оспорва тези твърдения за нарушения.

18. Тъй като не е убедена от доводите на унгарското правителство, на 6 април 2022 г. Комисията изпраща на тази държава членка мотивирано становище, в което повтаря съответните твърдения за нарушения.

19. С писмо от 13 юни 2022 г. Унгария отговаря на мотивираното становище, като посочва, че твърденията за неизпълнение на задължения са неоснователни.

Б. Производството пред Съда

20. Тъй като не намира отговора на Унгария от 13 юни 2022 г. за достатъчен, Комисията решава да предяви настоящия иск; исковата ѝ молба постъпва в секретариата на Съда на 4 август 2023 г.

21. Устни становища в съдебното заседание на 6 ноември 2024 г. представят Унгария и Комисията.

IV. Анализ

22. Като се има предвид, че унгарската правна уредба, която въвежда процедура за износа на суровини и материали за строителството, може да засегне както износа между държавите членки, така и износа за трети страни, настоящото дело се отнася както до правната уредба на Съюза в областта на вътрешния пазар, така и до уредбата в областта на общата търговска политика.

A. Нарушение на членове 35 и 36 ДФЕС (първо твърдение за нарушение)

1. Доводи на страните

23. Според Комисията Постановление № 402/2021 представлява мярка с равностоен на количествено ограничение ефект по смисъла на член 35 ДФЕС въпреки доводите на унгарското правителство, че: i) процедурата по регистрация приключва в максимален срок от два работни дни, ii) унгарската държава не упражнява правото си на предпочитание или изкупуване и iii) компетентните органи не прилагат предвидените наказания за неизпълнение на уведомителното задължение. Тази институция подчертава, че Постановление № 402/2021 установява де юре разлика в третирането между вътрешната и износната търговия на Унгария и че националните мерки не остават извън действието на забраната по членове 34 и 35 ДФЕС само защото създаваното от тази държава членка препятствие е незначително. Освен това Комисията посочва, че дадена мярка може да се счита за мярка с равностоен на количествено ограничение ефект дори ако има относително малко икономическо значение или засяга само в ограничена степен вноса/износа или икономическите оператори.

24. Що се отнася до възможността за обосноваване на Постановление № 402/2021 с член 36 ДФЕС, Комисията подчертава, че тъй като подлежат на стриктно тълкуване, понятията „обществен ред“ и „сигурност“ може да се изтъкват само в случай на действителна и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен обществен интерес. Тази институция припомня, че това съображение трябва да е свързано с обективни обстоятелства, които отговарят на изисквания на обществената сигурност, а не е общоприложимо.

25. Комисията напомня, че да се приеме, че дадена ограничителна мярка е в състояние да гарантира осъществяването на поставената цел, е възможно само ако мярката действително отговаря на грижата за съгласуваното и систематично постигане на тази цел. Що се отнася до приложното поле на Постановление № 402/2021 обаче, тази институция отбелязва, че разглежданата в случая мярка не се ограничава нито до строителните материали, за които е установен риск по отношение на доставките (риск от недостиг), нито до материалите, които действително са необходими за всяка критична инфраструктура.

26. Според Комисията унгарското правителство не е доказало, че Постановление № 402/2021 е в състояние да гарантира осъществяването на сочената цел от общ интерес.

27. Комисията припомня, че принципът на пропорционалност изисква избраните от държавите членки средства да се ограничават до това, което действително е подходящо и необходимо за постигането на преследваната легитимна цел, и че в съответствие с този принцип всяка обоснована и подходяща система за предварителен контрол трябва да се

опира на обективни, недискриминационни и предварително известни на съответните предприятия критерии, така че да задава граници за упражняването на правото на преценка на националните органи, за да не може то да се използва произволно.

28. Освен това според Комисията доводите на унгарското правителство не сочели обстоятелства, позволяващи да се установи, че наложените с Постановление № 402/2021 мерки са пропорционални и не надхвърлят подходящото и необходимото за постигането на поставената цел.

29. Унгарското правителство поддържа, че Постановление № 402/2021 не представлява мярка с равностоен на количествено ограничение ефект и следователно не попада в приложното поле на забраната по член 35 ДФЕС. Целта на това постановление била да се даде възможност на унгарските власти чрез прилагането на уведомително задължение да контролират ефективно запасите от продукти от стратегическо значение за критичната инфраструктура и да събират информация за състоянието на запасите и доставките. Благодарение на това уведомление властите разполагали в реално време с пълна картина на промените в запасите от строителни продукти от стратегическо значение и съответно можели да вземат необходимите мерки, за да избегнат критична ситуация.

30. Унгарското правителство счита, че ефективността на предвидените в Постановление № 402/2021 разпоредби се доказва от факта, че след влизането им в сила никога не се е стигало до ситуация, в която поради недостиг на суровина или продукт от обхвата на това постановление да се наложи унгарските власти да упражнят правото си на предпочитание или изкупуване. Като подчертава, че тези разпоредби не налагат материално задължение на операторите, това правителство отбелязва, че процедурата по регистрация винаги се провежда в срок от максимум два работни дни и че компетентните органи не прилагат наказанията, предвидени при неизпращане на уведомление.

31. Според унгарското правителство от практиката на Съда следва, че е предвидено изключение от забраната по член 35 ДФЕС за ограниченията, чиито последици се считат за твърде несигурни или твърде косвени, за да може да се смятат за ограничение по смисъла на член 35 ДФЕС.

32. Що се отнася до действителните последици от предвидените в Постановление № 402/2021 разпоредби, унгарското правителство отбелязва, че анализът на данните на Központi Statisztikai Hivatal (Централно статистическо бюро, Унгария) не позволява да се направи извод за общо намаляване на оборота от износ за съответната продуктова гама.

33. Освен това унгарското правителство счита, че Постановление № 402/2021 служи за това Унгария да се съобрази с Директива 2008/114/ЕО[4], и че при всички положения е обосновано от съображения за обществена сигурност по смисъла на член 36 ДФЕС. Това правителство добавя, че Постановлението допринася за възстановяването на икономиката, като отговор на спада в производството на строителни материали, на недостига на доставките и на ценовите увеличения, дължащи се на коронавирусната епидемия, и за защитата на обществени интереси като изграждането и осигуряването на жилища и възможността на младите хора да създадат семейство.

[4] Директива на Съвета от 8 декември 2008 година относно установяването и означаването на европейски критични инфраструктури и оценката на необходимостта от подобряване на тяхната защита (ОВ L 345, 2008 г., стр. 75).

2. Анализ

а) Мярка с равностоен ефект на количествено ограничение на износа съгласно член 35 ДФЕС

34. С член 35 ДФЕС се забраняват количествените ограничения на износа между държавите членки, както и всички мерки с равностоен ефект.

35. Текстът на член 35 ДФЕС е почти идентичен с този на член 34 ДФЕС. Целта на тези две разпоредби е една и съща, а именно да осигурят свободното движение на стоки в рамките на вътрешен пазар, тоест пространство без вътрешни граници [5].

36. При все това приложното поле на член 35 ДФЕС е по-ограничено от това на член 34 ДФЕС поради различната логика на режимите на внос и износ. Що се отнася до вноса, почти всяко национално правило относно стоките е най-малкото потенциално годно да възпрепятства търговията в рамките на вътрешния пазар, тъй като вносителят по принцип трябва да се съобразява не само с правната уредба на държавата по произход, но и с тази на държавата по местоназначение. С други думи, препятствието се дължи на едновременното съществуване на два различни регулаторни режима.

37. За сметка на това при износа е от значение само един регулаторен режим, а именно този на държавата на произход. При това положение би било прекомерно да се приеме, че всяко национално правило относно производството, пускането на пазара или продажбата на стоки може да окаже влияние върху износа. Ето защо от общи правила може да произтече ограничение на износа, което да попада под действието на забраната по член 35 ДФЕС, само ако тези правила могат да породят последици не само за производството и разпространението въобще, но и конкретно за износа [6]. Затова Съдът използва по-тесни формулировки, когато определя дали дадена мярка е с равностоен ефект на количествено ограничение на износа [7].

38. Противно на становището, което Комисията сякаш защитава [8], и за разлика от съдебната практика по член 34 ДФЕС [9] Съдът никога не е давал определение на „мерките с равностоен на количествено ограничение ефект“ по член 35 ДФЕС. При все това, макар да няма абстрактно определение в съдебната практика, Съдът е квалифицирал като „мерки с равностоен на количествено ограничение ефект“ по смисъла на този член националните мерки, които са приложими към всички оператори с дейност на националната територия и които засягат повече стоките, които напускат пазара на държавата членка на износа, отколкото пускането в продажба на стоките на националния пазар на тази държава членка [10].

[5] Вж. член 26, параграф 2 ДФЕС.

[6] Вж. също в този смисъл *Müller-Graff*, P.-Chr. Art. 35 AEUV. — In: Von der Groeben, H., J. Schwarze, A. Hatje (Eds.). Europäisches Unionsrecht (Kommentar), vol. 1, ed. 7, Baden-Baden: Nomos, 2015, p. 17.

[7] Вж. също заключението ми по дело BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640, т. 50).

[8] Вж. точка 32 от исковата молба на Комисията.

[9] Вж. решение от 11 юли 1974 г., Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, т. 5). Съгласно постоянната съдебна практика член 34 ДФЕС се отнася до „всяка национална мярка, която може пряко или непряко, действително или потенциално да възпрепятства търговията в рамките на Съюза“ (вж. решение от 29 юли 2024 г., BP France, C-624/22, EU:C:2024:640, т. 61).

[10] Вж. решение от 17 септември 2020 г., Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, т. 29 и цитираната съдебна практика).

39. В същия ред на мисли Съдът е постановил, че членове 34 и 35 ДФЕС не допускат в отношенията в рамките на Съюза да се прилага национално законодателство, което запазва дори и чисто формално изискване за вносни или износни разрешения или какъвто и да е друг подобен механизъм [11], и че налагането на всяко специално формално изискване за износа представлява пречка пред търговията поради забавянето, до което води, и поради възпиращия си ефект спрямо износителите [12].

40. В контекста на тази съдебна практика не може да не се признае, че обсъжданите мерки представляват мерки с равностоен ефект.

б) Обоснованост съгласно член 36 ДФЕС

41. Ограниченията, които попадат под действието на член 35 ДФЕС, може да са обосновани само ако, първо, са продиктувани от някое от общите неикономически съображения по член 36 ДФЕС или някое от императивните съображения от общ интерес [13], развити последователно в практиката на Съда, и второ, са съобразени с принципа на пропорционалност, което означава ограничението да е в състояние да гарантира съгласувано и систематично осъществяването на преследваната цел и да не надхвърля необходимото за постигането ѝ.

1) По наличието на императивно съображение от общ интерес

42. Изтъкнатите от Унгария основания са свързани с обществената сигурност, посочена в член 36 ДФЕС.

43. Доколкото Унгария се позовава на разпоредбите на Директива 2008/114, следва да се констатира, че тази директива е ирелевантна в случая. От една страна, посочената директива се отнася до секторите на енергетиката и транспорта [14]. Приложното поле на Постановление № 402/2021 обаче е значително по-широко, тъй като обхваща не само поддръжката на критичната инфраструктура, но и изграждането, експлоатацията, поддръжката и развитието на критичната инфраструктура. Следователно това постановление не попада в приложното поле на Директива 2008/114.

44. От друга страна, както следва от член 1 от Директива 2008/114, тя само създава *процедура* за установяване и означаване на критичните инфраструктури на Съюза [15].

45. От Директива 2008/114 може да се извлече единствено очевидното заключение, че според законодателя на Съюза [16] критичната инфраструктура е от особено значение в рамките на Съюза. Тук няма нищо изненадващо.

[11] Вж. решение от 15 декември 1971 г., International Fruit Company и др. (51/71—54/71, EU:C:1971:128, т. 9).

[12] Вж. решение от 16 март 1977 г., Комисия/Франция (68/76, EU:C:1977:48, т. 16).

[13] Наричани също „императивни изисквания, свързани с обществения интерес“ (вж. решение от 16 декември 2008 г., Gysbrechts и Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, т. 45), „императивни изисквания от общ интерес“ (вж. решение от 17 септември 2020 г., Hidroelectrica, C-648/18, EU:C:2020:723, т. 34) или пък „цел от общ интерес“ (вж. решение от 21 юни 2016 г., New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, т. 48).

[14] Вж. съображения 5 и 9 от Директива 2008/114.

[15] Както и общ подход за оценка на необходимостта от подобряване на защитата на тези инфраструктури, с цел да се допринесе за защитата на населението.

[16] Впрочем той се основава на член 352 ДФЕС, вероятно поради липсата на друго правно основание.

46. Съгласно постоянната съдебна практика позоваване на обществения ред и обществената сигурност е възможно само в случай на реална и достатъчно сериозна заплаха за основен обществен интерес [17]. Когато става дума конкретно за цел, свързана с гарантирането на сигурността на доставките, Съдът също е приел, че позоваване на тази цел е възможно само в случай на реална и достатъчно сериозна заплаха, засягаща основен обществен интерес [18]. Във връзка с последното Съдът уточнява, че не може да се счита, че целта да се гарантира сигурността на доставките за строителния сектор, по-специално на местно равнище, във връзка с някои основни суровини, а именно чакъл, пясък и глина, резултат от добивна дейност, е въпрос на „основен обществен интерес“, подобно на целта, свързана със сигурността на снабдяването в петролния сектор, сектора на далекосъобщенията и енергийния сектор [19].

47. Ето защо предлагам сигурността на доставките за критичните инфраструктури да не се разглежда като императивно съображение от общ интерес, свързано с обществената сигурност.

48. За сметка на това по принцип виждам смисъл в довода на Унгария, че Постановление № 402/2021 защитава социални интереси като изграждането на жилища [20]. Въпреки това считам, че Унгария не е представила достатъчно доказателства, за да обоснове подобна констатация. Опасявам се, че така абстрактно посочена, връзката между ограничението и изтъкнатата обосновка е твърде слаба.

2) По въпроса дали мярката е подходяща

49. Излагам по-нататъшния анализ само за случай че Съдът приеме, че е налице императивно съображение от общ интерес, което обосновава разглежданото препятствие.

50. Поставя се въпросът дали Постановление № 402/2021 е в състояние [21] да осъществи целта да се гарантира сигурността на доставките за критичните инфраструктури в строителния сектор. В съответствие с постоянната съдебна практика националното законодателство е в състояние да гарантира осъществяването на поставената цел само ако действително отговаря на грижата за съгласуваното и систематичното ѝ постигане [22].

51. Предвид тази съдебна практика считам, че Постановление № 402/2021 не е в състояние да гарантира осъществяването на поставената цел.

52. На първо място, Постановление № 402/2021 е ограничено до износа. За сделките на националния пазар обаче на операторите не е наложено никакво уведомително задължение. За националните органи не е предвидено право на предпочитание или изкупуване. Следователно е налице липса на съгласуваност в установената с това постановление система.

[17] За пример вж. решение от 14 март 2000 г., Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, т. 17).

[18] От най-новата практика вж. решение от 13 юли 2023 г., Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, т. 66 и 67 и цитираната съдебна практика).

[19] Вж. решение от 13 юли 2023 г., Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, т. 66, 67 и 69 и цитираната съдебна практика).

[20] За сметка на това предлагам изначално да се отхвърлят изтъкнатите от Унгария икономически причини, като например идеята за възстановяването на националната икономика.

[21] В практиката си Съдът понякога използва термина „пригодност“. Вж. например решение от 23 януари 2014 г., Комисия/Белгия (C-296/12, EU:C:2014:24, т. 33). Въпреки това в настоящото заключение ще използвам термините „в състояние да“ и „подходящо“.

[22] Вж. решение от 7 ноември 2024 г., Centro di Assistenza Doganale Mellano (C-503/23, EU:C:2024:933, т. 84 и цитираната съдебна практика).

53. На второ място, Постановление № 402/2021 не регламентира обстоятелствата, при които може да се упражнява правото на предпочитание на националните органи. Всъщност това постановление само предвижда, че след уведомлението за износа на строителни материали националните органи разполагат с десет работни дни, за да вземат решение относно упражняването на правото на предпочитание и изкупуване на строителните материали, за които се отнася уведомлението. В този смисъл, както подчертава Комисията, адекватността на предвидените в посоченото постановление мерки на практика зависи от бъдещото развитие на фактическите обстоятелства по прилагането му и от характерните особености на прилагането му.

54. Следователно унгарското правителство не е доказало, че Постановление № 402/2021 е в състояние да гарантира осъществяването на изтъкнатата цел от общ интерес.

3) По въпроса дали мярката е необходима

55. Що се отнася до необходимостта от Постановление № 402/2021 за постигането на разглежданата цел, трябва да се констатира, че са възможни по-малко ограничителни мерки, като например събиране на информация чрез задължение просто за *съобщаване* на данните за сделките със строителни материали, съпътствано от по-ясно очертани мерки за случаите на евентуален недостиг.

Б. Нарушение на член 2, параграф 1 и член 3, параграф 1, буква д) ДФЕС (второ твърдение за нарушение)

1. Доводи на страните

56. Комисията твърди, че предвиденото в Постановление № 402/2021 ограничение се прилага и по отношение на износа от Унгария към трети страни и представлява мярка от обхвата на общата търговска политика, а тази държава членка не е трябвало да приема мерки в тази област. Като подчертава, че с това постановление не се прилага приет от Съюза акт и че Съюзът не е оправомощил Унгария да приеме посоченото постановление, тази институция твърди, че Унгария е нарушила член 2, параграф 1 и член 3, параграф 1, буква д) ДФЕС.

57. Унгарското правителство поддържа, че Постановление № 402/2021 не нарушава изключителната компетентност на Съюза в областта на общата търговска политика. То изтъква, че това постановление се основава на съображения от обществен ред, които попадат в приложното поле на член 10 от Регламент 2015/479.

2. Анализ

58. Съгласно член 2, параграф 1 ДФЕС, когато Договорите предоставят на Съюза изключителна компетентност в определена област, само Съюзът може да законодателства и да приема правно обвързващи актове, докато държавите членки имат тази възможност единствено ако са оправомощени за това от Съюза или с цел прилагането на актовете на Съюза. Член 3, параграф 1, буква д) ДФЕС пък предвижда, че общата търговска политика е такава област на изключителна компетентност.

59. Безспорно е, че Унгария е приела правно обвързващ акт в област, попадаща в обхвата на общата търговска политика.

60. Законодателят на Съюза приема Регламент 2015/479 именно като упражнява тази изключителна компетентност в областта на общата търговска политика, за да установи общи правила за износа (на стоки)[23]. Член 1 от този регламент установява неговия „основен принцип“[24] и гласи, че „[и]зносът за продукти от Европейския съюз за трети държави е свободен, което означава, че не подлежи на количествени ограничения, с изключение на тези, които се прилагат в съответствие с настоящия регламент“. Съгласно член 10, без да се засягат други разпоредби на Съюза, посоченият регламент не възпрепятства приемането или прилагането от държавите членки на количествени ограничения за износа, оправдани по съображения за обществен морал, обществен ред, обществена сигурност, защита на здравето и живота на хората, животните или растенията, на националното богатство, имащо художествена, историческа или археологическа стойност, или на индустриалната и търговската собственост[25].

61. Текстът на тази разпоредба е почти идентичен с текста на член 36 ДФЕС. Според мен това означава, че законодателят на Съюза е искал да разпростре възможността, която първичното право, а именно член 36 ДФЕС, дава на държавите членки за ограничаване на износа на вътрешния пазар[26], по отношение на износа извън вътрешния пазар.

62. От това следва, че условията по член 10 от Регламент 2015/479 не са изпълнени. В това отношение препращам към анализа си по член 36 ДФЕС: не е налице императивно съображение от общ интерес, което да може да обоснове разглежданото в случая ограничение[27]. При всички положения това ограничение не е нито подходящо, нито необходимо.

63. Следователно Унгария е действала в област на изключителна компетентност, без да е оправомощена за това от Съюза.

[23] По същество общите правила за износа датират от 1969 г.: Регламент 2015/479 отменя Регламент (ЕО) № 1061/2009 на Съвета от 19 октомври 2009 година относно установяването на общи правила за износ (ОВ L 291, 2009 г., стр. 1), който пък отменя Регламент (ЕИО) № 2603/69 на Съвета от 20 декември 1969 година за установяване на общи правила за износ (ОВ L 324, 1969 г., стр. 25; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 1, стр. 12).

[24] Вж. наименованието на глава I от Регламент 2015/479.

[25] В това отношение бих искал да отбележа, че разбира се, както следва от практиката на Съда, независимо от текста си член 10 от Регламент 2015/479 се прилага и за мерките с равностоен на количествено ограничение на износа ефект. По дела Werner и Leifer, които се отнасят до тълкуването на един от предхождащите Регламент 2015/479 актове, а именно Регламент № 2603/69, се поставя въпросът дали разпоредбата, която понастоящем съответства на член 10 от Регламент 2015/479 и чийто текст е идентичен с него, обхваща и мерките с равностоен ефект. За Съда разликата във формулировката на член 35 ДФЕС и член 10 от Регламент № 2603/69 е без значение. Като не се ограничава с езиково тълкуване, а разглежда контекста и целите на Регламент № 2603/69, Съдът постановява, че регламент, който се основава на член 207 ДФЕС и има за цел прилагането на прогласения в член 1 от него принцип на свобода на износа на равнището на Съюза, не може да изключва от приложното си поле приеманите от държавите членки мерки, чието действие е равностойно на количествено ограничение, тъй като прилагането им може да доведе до забрана за износ (вж. решения от 17 октомври 1995 г., Werner, C-70/94, EU:C:1995:328, т. 22, и Leifer и др., C-83/94, EU:C:1995:329, т. 23). Вж. също заключението на генерален адвокат Jacobs по дело Werner (C-70/94, EU:C:1995:151, т. 31) и заключението на генерален адвокат Jacobs по дело Richardt и „Les Accessoires Scientifiques“ (C-367/89, EU:C:1991:199, т. 19—22).

[26] Разбира се, при условие че са изпълнени изискванията, произтичащи от тази разпоредба, както и от други принципи, като принципа на пропорционалност.

[27] Съдът подчертава, че „да се даде по-ограничително тълкуване на [понятието за обществена сигурност], когато то се използва в член [10] от Регламента, би означавало да се позволи на държавите членки да ограничават движението на стоките в рамките на вътрешния пазар в по-голяма степен, отколкото движението на стоките с трети страни“ (вж. решение от 17 октомври 1995 г., Werner, C-70/94, EU:C:1995:328, т. 25). Считам обаче, че след като Унгария не изтъква други данни или доводи по настоящото дело, няма основание понятието „обществена сигурност“ да се тълкува по различен начин в контекста на член 36 ДФЕС и в контекста на член 10 от Регламент 2015/479.

B. Нарушение на член 5, параграф 1 и член 6, параграф 1 от Директива 2015/1535 (трето твърдение за нарушение)

1. Доводи на страните

64. Комисията упреква Унгария, че не е спазила тримесечния изчаквателен срок, предвиден в член 6, параграф 1 от Директива 2015/1535. Тя посочва, че унгарските власти са ѝ представили нотифицирания проект на 30 юни 2021 г. и следователно с приемането на Постановление № 402/2021 на 8 юли 2021 г., тоест преди изтичането на изчаквателния срок на 1 октомври 2021 г., тази държава членка е нарушила посочената разпоредба.

65. Освен това Комисията упреква Унгария, че не я е уведомила за изменения проект за постановление, макар внесените промени спрямо нотифицирания проект да са били значителни, и поддържа, че тази държава членка е нарушила член 5, параграф 1 от Директива 2015/1535. Тя припомня, че ако внесат значителни изменения в проекта след изпращането на уведомлението за него, държавите членки трябва да изпратят ново уведомление, и че съгласно член 5, параграф 1, трета алинея от тази директива внесеното изменение трябва да се счита за значително в частност когато се съкращава първоначално предвиденият срок за прилагането на проекта.

66. Унгарското правителство поддържа, че не е нарушило Директива 2015/1535, тъй като спешното приемане на Постановление № 402/2021 е обосновано от съображения за обществена сигурност по смисъла на член 6, параграф 7, буква а) от тази директива, който позволява да се допусне изключение от спазването на тримесечния изчаквателен срок, предвиден в член 6, параграф 1. То подчертава, че възобновяването на търсенето на строителни материали след коронавирусната пандемия е създало риск от недостиг през 2021 г. и съответно са били необходими спешни действия, за да се избегне подобна ситуация. Това правителство посочва, че доколкото заради тази спешност Комисията не е била уведомена за Постановлението, то се е ангажирало да не наказва предприятията, които не спазват наложеното с това постановление уведомително задължение или не разполагат с потвърждение за получаване на уведомлението.

2. Анализ

а) По член 6, параграф 1 от Директива 2015/1535

67. На 30 юни 2021 г. в съответствие с член 5, параграф 1 от Директива 2015/1535 унгарските власти изпращат на Комисията уведомление за проекта за постановление като проект на технически регламент.

68. След това уведомление в съответствие с член 6, параграф 1 от Директива 2015/1535 започва да тече тримесечен изчаквателен срок, през който приемането на този проект е трябвало да бъде спряно.

69. Постановление № 402/2021 обаче е публикувано в Magyar Közlöny на 8 юли 2021 г. и съгласно член 9 влиза в сила на следващия ден след публикуването си, освен що се отнася до член 10. От това следва, че това постановление е прието доста преди изтичането на тримесечния изчаквателен срок.

70. Съгласно член 6, параграф 7, буква а) от Директива 2015/1535 държавите членки не са длъжни да спазват този тримесечен изчаквателен срок, когато по спешни причини, възникнали поради сериозни и непредвидими обстоятелства, свързани с опазването на общественото здраве или безопасност, защитата на животни или опазването на растения, а в случая на правила за услуги — и по причини на обществената политика, особено за защита на малолетни, са задължени да изготвят технически регламенти в много кратък период от време, за да може да влязат в сила и да бъдат въведени незабавно, без да са възможни каквито и да било консултации.

71. Както следва от текста на член 6, параграф 7, буква а) от Директива 2015/1535, разглежданите обстоятелства трябва да са *сериозни и непредвидими*, а не потенциални. В това отношение Съдът вече е имал повод да изясни, че държавата членка не може да се позовава на предвиденото в тази разпоредба изключение, когато в тази държава членка не съществуват обстоятелства като посочените в тази разпоредба [28].

72. Унгарското правителство обаче изтъква само *риск* от недостиг на строителни материали в Унгария. Следователно не са изпълнени условията за прилагане на член 6, параграф 7, буква а) от Директива 2015/1535. От това следва, че Постановление № 402/2021 е прието преди изтичането на тримесечния изчаквателен срок, което означава, че е нарушен член 6, параграф 1 от тази директива.

б) По член 5, параграф 1 от Директива 2015/1535

73. Съгласно член 5, параграф 1, трета алинея от Директива 2015/1535 държавите членки предоставят отново проекта на технически регламент на Комисията при условията, посочени в първа и втора алинея на този параграф, ако направят промени в проекта, с които значително се изменя обхватът му, съкращава се първоначално предвиденият срок за прилагането му, допълват се спецификации или изисквания или последните се правят по-ограничителни.

74. Член 3 от нотифицирания проект е предвиждал разпоредбите му да се прилагат от 1 октомври 2021 г. За сметка на това съгласно членове 9 и 11 от Постановление № 402/2012 уведомителното задължение се прилага за износа, считано от 15 юли 2021 г.

75. Такова намаляване на първоначално предвидения срок за прилагане представлява значителна промяна на нотифицирания проект, което води до задължение да бъде предоставен отново на Комисията [29].

76. Следователно, като не са изпратили уведомление за изменения проект за постановление, унгарските власти са нарушили член 5, параграф 1 от Директива 2015/1535.

[28] Вж. решение от 26 октомври 2006 г., Комисия/Гърция (C-65/05, EU:C:2006:673, т. 65). В това решение Съдът тълкува идентичната разпоредба от предшестващия Директива 2015/1535 акт, а именно член 9, параграф 7, първо тире от Директива 98/34/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 22 юни 1998 година за определяне на процедура за предоставяне на информация в областта на техническите стандарти и регламенти (ОВ L 204, 1998 г., стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 207), изменена с Директива 98/48/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 юли 1998 г. (ОВ L 217, 1998 г., стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 23, стр. 282).

[29] Вж. също решение от 10 юли 2014 г., Ivansson и др. (C-307/13, EU:C:2014:2058, т. 44).

V. Заключение

77. По изложените съображения предлагам на Съда:

– да установи, че като приема 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 (Правителствено постановление № 402/2021 (VII. 8.) относно процедурите за регистрация и другите мерки за възстановяване на икономиката по отношение на износа на суровини и продукти от стратегическо значение за сигурността на доставките в строителния сектор), което въвежда процедура за износа на суровини и материали за строителството, Унгария не изпълнява задълженията си по членове 35 и 36 ДФЕС, член 2, параграф 1 и член 3, параграф 1, буква д) ДФЕС, както и по член 5, параграф 1 и член 6, параграф 1 от Директива (ЕС) 2015/1535 на Европейския парламент и на Съвета от 9 септември 2015 година, установяваща процедура за предоставянето на информация в сферата на техническите регламенти и правила относно услугите на информационното общество,

– да осъди Унгария да заплати съдебните разноски.