Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 6. februar 2025 [1]

Sag C-499/23

Europa-Kommissionen
mod

Ungarn

»Traktatbrud – frie varebevægelser – den fælles handelspolitik – informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter – eksportrestriktioner – byggevarer og råstoffer til byggeri – offentlig sikkerhed«

I. Indledning

1. Ved det foreliggende traktatbrudssøgsmål mod Ungarn har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at denne medlemsstat ved at indføre en procedure, som finder anvendelse på eksport af råstoffer og materialer til byggeri, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 35 TEUF og 36 TEUF, artikel 2, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 1, litra e), TEUF, samt artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 1, i direktiv (EU) 2015/1535 [2].

II. Retsforskrifter

A. EU-ret

1. Direktiv 2015/1535

2. Artikel 5, stk. 1, i direktiv 2015/1535 bestemmer:

»1. Med forbehold af artikel 7 meddeler medlemsstaterne straks Kommissionen ethvert udkast til teknisk forskrift, medmindre der er tale om en almindelig gengivelse af en international eller europæisk standard, i hvilket tilfælde oplysning om den relevante standard vil være tilstrækkelig. De meddeler ligeledes Kommissionen grundene til, at det er nødvendigt at indføre en sådan teknisk forskrift, medmindre disse grunde allerede fremgår af udkastet.

[1] – Originalsprog: fransk.

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 9.9.2015 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (EUT 2015, L 241, s. 1).

Medlemsstaterne skal i givet fald samtidig meddele Kommissionen teksten til de love og administrative bestemmelser, der hovedsagelig og direkte ligger til grund, hvis det er nødvendigt at kende den pågældende tekst for at kunne vurdere rækkevidden af udkastet til teknisk forskrift, undtagen hvis den er blevet tilsendt i forbindelse med en tidligere meddelelse.

Medlemsstaterne meddeler på ny Kommissionen udkastet til teknisk forskrift på de betingelser, der er fastsat i nærværende stykkes første og andet afsnit, hvis de i udkastet til teknisk forskrift foretager væsentlige ændringer, der fører til en ændring af anvendelsesområdet, en afkortning af den oprindeligt fastsatte gennemførelsesfrist, en tilføjelse af specifikationer eller krav eller en stramning af disse.

[...]

Kommissionen underretter straks de andre medlemsstater om udkastet til teknisk forskrift og alle de dokumenter, den har fået tilsendt. Den kan også forelægge udkastet for det i dette direktivs artikel 2 omhandlede udvalg til udtalelse og eventuelt for det udvalg, der er kompetent på området.

[...]«

3. Direktivets artikel 6 fastsætter:

»1. Medlemsstaterne udsætter vedtagelsen af et udkast til teknisk forskrift i tre måneder regnet fra datoen for Kommissionens modtagelse af den i artikel 5, stk. 1, omhandlede meddelelse.

[...]

7. Stk. 1-5 finder ikke anvendelse, når en medlemsstat:

a) af presserende grunde, der skyldes en alvorlig og uforudsigelig situation, som vedrører beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed, beskyttelse af plantelivet eller befolkningens sikkerhed og – for så vidt angår forskrifter vedrørende tjenester – ligeledes den offentlige orden, navnlig beskyttelse af mindreårige, er nødt til i løbet af meget kort tid at udarbejde tekniske forskrifter og straks vedtage dem og sætte dem i kraft, uden at der er mulighed for samråd, eller

b) af presserende grunde, der skyldes en alvorlig situation, som vedrører beskyttelsen af det finansielle systems sikkerhed og integritet, navnlig beskyttelsen af indskydere, investorer og forsikringstagere, øjeblikkeligt må vedtage og iværksætte forskrifter vedrørende finansielle tjenesteydelser.

I den i artikel 5 omhandlede meddelelse begrunder medlemsstaten de trufne foranstaltningers hastende karakter. Kommissionen udtaler sig snarest muligt om meddelelsen. Den træffer egnede foranstaltninger, hvis den finder, at proceduren er misbrugt. Kommissionen holder Europa-Parlamentet underrettet.«

2. Forordning (EU) 2015/479[3]

4. Artikel 10 i forordning 2015/479, der findes i forordningens kapitel IV med overskriften »Overgangsbestemmelser og afsluttende bestemmelser«, har følgende ordlyd:

»Med forbehold af andre af Unionens bestemmelser er denne forordning ikke til hinder for, at medlemsstaterne indfører eller anvender kvantitative restriktioner med hensyn til udførsel, når disse er begrundet i hensynet til den offentlige sædelighed, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller i beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, planter, nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi, eller af industriel og kommerciel ejendomsret.«

B. Ungarsk ret

1. Regeringsdekret 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.) vedrørende registreringsprocedurer og andre foranstaltninger, der skal træffes for at genoprette økonomien inden for eksport af råstoffer og produkter af strategisk betydning for forsyningssikkerheden i byggesektoren (herefter »dekret nr. 402/2021«)) bestemmer i den affattelse, som var gældende på datoen for udløbet af fristen for besvarelse af den begrundede udtalelse (den 6.6.2022):

»1. De råstoffer og produkter af strategisk betydning for forsyningssikkerheden i byggesektoren, hvortil der henvises i bilag 1 (herefter under et »byggematerialer«), kan, med forbehold af den i stk. 2 fastsatte undtagelse,

a) sælges

b) eksporteres fra ungarsk område til udlandet efter at være blevet registreret (herefter »anmeldelsen«) af indenrigsøkonomiministeren (herefter »ministeren«), og efter at der er udstedt en kvittering for modtagelsen af anmeldelsen.

2. Dekretet finder ikke anvendelse på byggematerialer, som er i transit gennem ungarsk område.«

6. Dekretets artikel 3 bestemmer:

»1. Ministeren kontrollerer ved modtagelsen af anmeldelsen, at denne opfylder de formelle krav i artikel 2.

[...]

2. Hvis anmeldelsen opfylder de formelle krav, der er fastsat i artikel 2, sender ministeren den i givet fald sammen med de i stk. 1, litra b), omhandlede oplysninger til regeringens kommissær for koordinering af foranstaltninger på det byggeøkonomiske område (herefter »regeringskommissæren«), som i samråd med de berørte ministre undersøger, om salg eller

[3] – Europa-Parlamentets og Rådets forordning af 11.3.2015 om fælles ordninger for udførsel (EUT 2015, L 83, s. 34).

eksport af byggematerialerne til eller i udlandet i væsentlig grad vil hæmme eller umuliggøre byggeri, drift, vedligeholdelse eller udvikling af kritisk infrastruktur og således undergrave de offentlige tjenester eller udgøre en risiko for forsyningssikkerheden i byggesektoren.

3. Senest syv arbejdsdage efter fremsendelsen af anmeldelsen underretter regeringskommissæren skriftligt ministeren om, hvorvidt de i stk. 2 omhandlede omstændigheder foreligger, hvorledes han stiller sig til de i stk. 2 omhandlede omstændigheder, og, hvis de foreligger, underretter ligeledes den for tilsynet med statens ejendom ansvarlige minister om sit forslag vedrørende udøvelse af forkøbs- og købsretten; ministeren udøver den ungarske stats forkøbsret og købsret i henhold til bestemmelserne i artikel 5.

4. Senest ti arbejdsdage efter at have modtaget anmeldelsen:

a) kvitterer ministeren skriftligt for modtagelsen af anmeldelsen, hvis ministeren med ansvar for tilsynet med statens ejendom ikke udøver den ungarske stats forkøbs- og købsret

b) underretter ministeren, hvis ministeren med ansvar for tilsynet med statens ejendom udøver den ungarske stats forkøbs- og købsret, anmelderen om, at den ungarske stat udøver forkøbsretten eller købsretten for så vidt angår de i anmeldelsen angivne byggematerialer, og afslutter anmeldelsesproceduren, eller

c) kvitterer ministeren skriftligt for modtagelsen af anmeldelsen.

4a. Anmeldelsen og kvitteringen for modtagelsen bilægges forsendelsen og stilles af anmelderen til rådighed for transportoperatøren eller arrangøren.

[...]«

7. Dekretets artikel 6/A har følgende ordlyd:

»Hvis anmelderen ikke har overholdt den anmeldelsespligt, som er fastsat i dette dekret, eller ikke er i besiddelse af en kvittering for modtagelsen, pålægger politiet og statens skatte- og toldmyndigheder ham en administrativ bøde på indtil 40% af værdien eksklusive moms af de byggematerialer, som ikke er anmeldt, eller for hvilke anmelderen ikke er i besiddelse af en kvittering for modtagelsen.«

8. Samme dekrets artikel 9 har følgende ordlyd:

»1. Dette dekret træder – med forbehold af den i stk. 2 fastsatte undtagelse – i kraft dagen efter offentliggørelsen.

2. Artikel 10 træder i kraft på femtendedagen efter offentliggørelsen af dette dekret.«

9. Artikel 11 i dekret nr. 402/2021 bestemmer:

»Den i artikel 2 omhandlede anmeldelsespligt finder anvendelse på eksport, som finder sted efter den femte arbejdsdag efter dette dekrets ikrafttrædelse.«

10. Dekretets artikel 12 har følgende ordlyd:

»Udkastet til dette dekret er blevet meddelt på forhånd i overensstemmelse med artikel 5-7 i direktiv [2015/1535] […]«

2. Regeringsbeslutning nr. 1459/2021

11. Punkt 2 i az építésgazdasági intézkedések összehangolásáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól szóló 1459/2021. (VII. 14.) kormányhatározat (regeringsbeslutning nr. 1459/2021 (VII. 14.) om udnævnelse af regeringens kommissær for koordinering af foranstaltninger på det byggeøkonomiske område og dennes funktioner) (herefter »regeringsbeslutning nr. 1459/2021«) bestemmer:

»Regeringskommissæren:

a) er ansvarlig for at koordinere de byggeøkonomiske foranstaltninger, som regeringen træffer som led i den økonomiske genopretning, herunder:

aa) at fastlægge proceduren for anmeldelse af eksport af byggematerialer og at gennemføre de foranstaltninger, som er nødvendige for at udøve statens forkøbsret og købsret

ab) at gennemføre foranstaltningen vedrørende anmeldelse af transport af byggematerialer

[…]«

III. Tvistens baggrund

A. Den administrative procedure

12. Den 30. juni 2021 gav de ungarske myndigheder inden for rammerne af den i direktiv 2015/1535 fastsatte informationsprocedure Kommissionen meddelelse om et udkast til regeringsdekret vedrørende foranstaltninger, der skulle træffes for at genoprette økonomien inden for eksport af råstoffer og produkter af strategisk betydning for forsyningssikkerheden i byggesektoren (herefter »det meddelte udkast«). Den 8. juli 2021 anmodede Kommissionen de ungarske myndigheder om supplerende oplysninger for at kunne vurdere det meddelte udkast på baggrund af de relevante EU-retlige bestemmelser.

13. Samme dag blev dekret nr. 402/2021 offentliggjort i *Magyar Közlöny*. Dets ordlyd var ikke identisk med ordlyden af det meddelte udkast. Den 16. juli 2021 anmodede Kommissionen de ungarske myndigheder om oplysninger om offentliggørelsen af dekretet. Den 22. juli 2021 meddelte disse myndigheder Kommissionen, at dekret nr. 402/2021 afveg fra det meddelte udkast med hensyn til rækkevidde og indhold.

14. Ved skrivelse af 29. juli 2021 meddelte Kommissionen de ungarske myndigheder, at såvel den manglende underretning som tilsidesættelsen af forpligtelsen til at udsætte vedtagelsen i henhold til artikel 5 og 6 i direktiv 2015/1535 udgjorde en væsentlig procedurefejl, der gjorde bestemmelserne i de tekniske forskrifter uanvendelige.

15. Ved svar af 2. september 2021 begrundede de ungarske myndigheder bekendtgørelsen uden forudgående meddelelse af dekret nr. 402/2021 med, at der forelå en hastende situation, og anførte, at pandemisituationen og den globale knaphed på råstoffer havde påvirket byggearbejdet i Ungarn i alvorlig grad. De fremhævede, at dekretet havde til formål at sikre, at lagre af materialer og produkter af afgørende betydning for forsyningssikkerheden i byggesektoren var tilgængelige i Ungarn, og at de indenlandske behov kunne opfyldes for at garantere den kritiske infrastrukturs sikkerhed.

16. Den 23. september 2021 fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Ungarn. Heri foreholdt Kommissionen Ungarn, at denne medlemsstat ved at vedtage dekret nr. 402/2021 med senere ændringer samt regeringsbeslutning nr. 1459/2021 havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 35 TEUF og 36 TEUF, artikel 2, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 1, litra e), TEUF, samt artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2015/1535.

17. I sit svar på åbningsskrivelsen ved skrivelse af 23. november 2021 anfægtede Ungarn disse klagepunkter.

18. Da Kommissionen ikke fandt den ungarske regerings argumenter overbevisende, fremsatte den den 6. april 2022 en begrundet udtalelse over for Ungarn, hvori den gentog de omhandlede klagepunkter.

19. Ved skrivelse af 13. juni 2022 besvarede Ungarn den begrundede udtalelse, idet Ungarn hævdede, at der ikke var grundlag for, at de traktatbrud, som den blev foreholdt, forelå.

B. Retsforhandlingerne for Domstolen

20. Da Kommissionen ikke fandt Ungarns svar af 13. juni 2022 fyldestgørende, besluttede den at anlægge denne sag ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 4. august 2023.

21. Ungarn og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 6. november 2024.

IV. Bedømmelse

22. Eftersom den ungarske lovgivning, hvorved der indføres en procedure gældende for eksport af råstoffer og materialer til byggeri, kan påvirke både eksporten mellem medlemsstaterne og eksporten til tredjelande, vedrører den foreliggende sag EU-bestemmelserne om både det indre marked og den fælles handelspolitik.

A. Tilsidesættelse af artikel 35 TEUF og 36 TEUF (det første klagepunkt)

1. Parternes argumenter

23. Ifølge Kommissionen udgør dekret nr. 402/2021 en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion som omhandlet i artikel 35 TEUF uanset de argumenter, som den ungarske regering har påberåbt sig, og hvorefter i) registreringsproceduren er afsluttet inden for en frist på højst to arbejdsdage, ii) den ungarske stat ikke udøver sin forkøbsret eller sin købsret, og iii) de kompetente myndigheder ikke anvender de fastsatte sanktioner i tilfælde af manglende

overholdelse af anmeldelsespligten. Kommissionen har påpeget, at dekret nr. 402/2021 de jure indfører en forskelsbehandling mellem Ungarns indenlandske handel og Ungarns eksporthandel, og at en national foranstaltning ikke er undtaget fra forbuddet i artikel 34 TEUF og 35 TEUF, blot fordi den af medlemsstaten skabte hindring er begrænset. Den har desuden anført, at en foranstaltning kan betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, selv om den har relativt beskeden økonomisk betydning eller kun i begrænset omfang påvirker importen eller eksporten eller de erhvervsdrivende.

24. Med hensyn til muligheden for at begrunde dekret nr. 402/2021 i henhold til artikel 36 TEUF har Kommissionen fremhævet, at begreberne offentlig orden og sikkerhed skal fortolkes strengt, og at de kun kan påberåbes i tilfælde af en reel og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse. Kommissionen har anført, at en sådan begrundelse skal være knyttet til objektive omstændigheder, der opfylder de krav, som den offentlige sikkerhed rejser, og ikke kan anvendes generelt.

25. Kommissionen har anført, at en restriktiv foranstaltning kun kan anses for at være egnet til at sikre gennemførelsen af det tilsigtede mål, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå dette på en sammenhængende og systematisk måde. Den har bemærket med hensyn til anvendelsesområdet for dekret nr. 402/2021, at den foranstaltning, som er omhandlet i det foreliggende tilfælde, imidlertid hverken er begrænset til byggematerialer, for hvilke der er påvist en forsyningsrisiko (risiko for knaphed), eller til de materialer, som rent faktisk er nødvendige for hver enkelt kritisk infrastruktur.

26. Efter Kommissionens opfattelse har den ungarske regering ikke godtgjort, at dekret nr. 402/2021 er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det påståede mål af almen interesse.

27. Kommissionen har anført, at proportionalitetsprincippet kræver, at de midler, som medlemsstaterne vælger, er begrænset til, hvad der faktisk er egnet til og nødvendigt for at nå det forfulgte legitime mål, og at et system med forudgående kontrol, der er begrundet og egnet, i overensstemmelse med dette princip skal bygge på objektive, ikke-diskriminerende kriterier, som er kendt på forhånd af de berørte virksomheder, således at der lægges en ramme for de nationale myndigheders skønsudøvelse, for at denne ikke kan anvendes vilkårligt.

28. Endvidere indeholder den ungarske regerings argumenter ifølge Kommissionen ikke oplysninger, som gør det muligt at fastslå, at de foranstaltninger, der er fastsat i dekret nr. 402/2021, er forholdsmæssige og ikke går ud over, hvad der er hensigtsmæssigt og nødvendigt for at nå det tilsigtede mål.

29. Den ungarske regering har gjort gældende, at dekret nr. 402/2021 ikke udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion og derfor ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forbuddet i artikel 35 TEUF. Formålet med dekretet er at gøre det muligt for de ungarske myndigheder effektivt at føre tilsyn med lagrene af produkter af strategisk betydning for kritisk infrastruktur ved at indføre anmeldelsespligt og at indsamle oplysninger om situationen med hensyn til lagerbeholdninger og leverancer. Takket være sådanne anmeldelser råder disse myndigheder i realtid over et fuldstændigt billede af udviklingen i lagrene af byggevarer af strategisk betydning og kan derfor træffe de nødvendige foranstaltninger for at undgå en kritisk situation.

30. Den ungarske regering har gjort gældende, at det forhold, at der, siden bestemmelserne i dekret nr. 402/2021 trådte i kraft, aldrig er opstået en situation, hvori de ungarske myndigheder har måttet udøve deres forkøbs- eller købsret på grund af mangel på en råvare eller et produkt, som er omfattet af dekretet, viser, at de er effektive. Idet regeringen har fremhævet, at de erhvervsdrivende ikke pålægges en materiel forpligtelse ved disse bestemmelser, har den anført, at registreringsproceduren altid gennemføres inden for en frist på højst to arbejdsdage, og at de kompetente myndigheder ikke anvender de for manglende anmeldelse fastsatte sanktioner.

31. Ifølge den ungarske regering fremgår det af Domstolens praksis, at der gælder en undtagelse fra forbuddet i artikel 35 TEUF for restriktioner, hvis virkninger anses for at være for usikre eller for indirekte til, at de kan betragtes som en restriktion som omhandlet i artikel 35 TEUF.

32. Med hensyn til de faktiske virkninger af bestemmelserne i dekret nr. 402/2021 har den ungarske regering anført, at det ikke kan udledes af oplysningerne fra Központi Statisztikai Hivatal (det centrale kontor for statistik, Ungarn), at der er sket en generel nedgang i eksportomsætningen af den omhandlede række af produkter.

33. Endvidere har den ungarske regering gjort gældende, at dekret nr. 402/2021 tilsigter, at Ungarn overholder direktiv 2008/114[4], og at dekretet under alle omstændigheder er begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed som omhandlet i artikel 36 TEUF. Den har tilføjet, at dekretet bidrager til at genrejse økonomien ved at imødegå nedgangen i produktionen af byggematerialer, forsyningsknapheden og prisstigningerne som følge af coronaepidemien og ved at beskytte sociale interesser såsom opførelse og tilrådighedsstillelse boliger af boliger og unges mulighed for at stifte familie.

2. Bedømmelse

a) Foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion i henhold til artikel 35 TEUF

34. I henhold til artikel 35 TEUF er kvantitative udførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning forbudt mellem medlemsstaterne.

35. Ordlyden af denne bestemmelse er næsten identisk med ordlyden af artikel 34 TEUF. Det formål, der forfølges med disse to bestemmelser, er ligeledes det samme, nemlig at sikre varernes frie bevægelighed i et indre marked, dvs. et område uden indre grænser[5].

36. Anvendelsesområdet for artikel 35 TEUF er dog snævrere end anvendelsesområdet for artikel 34 TEUF som følge af forskellen i systematik mellem import- og eksportordninger. Med hensyn til import er næsten enhver national bestemmelse vedrørende varer i det mindste potentielt egnet til at begrænse samhandelen i det indre marked, fordi en importør i princippet ikke blot skal overholde oprindelsesstatens, men også bestemmelsesstatens lovgivning. Hindringen skyldes med andre ord den samtidige tilstedeværelse af to forskellige regelsæt.

[4] – Rådets direktiv af 8.12.2008 om indkredsning og udpegning af europæisk kritisk infrastruktur og vurdering af behovet for at beskytte den bedre (EUT 2008, L 345, s. 75).

[5] – Jf. artikel 26, stk. 2, TEUF.

37. Hvad derimod angår eksport er der kun tale om ét regelsæt, nemlig oprindelsesstatens. I denne situation ville det være uforholdsmæssigt at gå ud fra, at enhver national bestemmelse vedrørende produktion, markedsføring eller salg af varer kan have indvirkning på eksporten. Dette er grunden til, at en udførselsrestriktion, som er omfattet af det forbud, der er fastsat i artikel 35 TEUF, kun kan være en følge af generelle bestemmelser, hvis disse kan have virkninger ikke blot for produktionen og afsætningen i almindelighed, men ligeledes netop for eksporten [6]. Derfor anvender Domstolen snævrere formuleringer, når det skal afgøres, om en foranstaltning udgør en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion [7].

38. I modsætning til hvad der synes at være Kommissionens opfattelse [8], og i modsætning til Domstolens praksis vedrørende artikel 34 TEUF [9], har Domstolen aldrig defineret »foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion« i relation til artikel 35 TEUF. Ikke desto mindre har den, selv i mangel af en abstrakt definition, i henhold til fast retspraksis kvalificeret nationale foranstaltninger, som finder anvendelse på alle erhvervsdrivende, der driver virksomhed på det nationale område, og som i højere grad påvirker udførslen af varer fra eksportmedlemsstatens marked end afsætningen af varerne på denne medlemsstats nationale marked, som »foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion« som omhandlet i den nævnte artikel [10].

39. På samme måde har Domstolen fastslået, at det er i strid med artikel 34 TEUF og 35 TEUF, at der i samhandelen inden for Unionen anvendes nationale lovregler, som opretholder et selv formelt krav om import- eller eksportlicenser eller lignende tilladelser [11], og at enhver særlig formalitet i forbindelse med udførslen udgør en hindring for samhandelen, idet den virker forsinkende for eksportørerne og holder dem tilbage fra at indgå handler [12].

40. På baggrund af denne retspraksis er det umuligt ikke at anerkende, at de omhandlede foranstaltninger udgør foranstaltninger med tilsvarende virkning.

b) Begrundelse i henhold til artikel 36 TEUF

41. En restriktion, som er omfattet af artikel 35 TEUF, kan kun begrundes, hvis den, for det første, er dikteret af et af de generelle ikke-økonomiske hensyn, som er angivet i artikel 36 TEUF, eller et af de tvingende almene hensyn [13], således som Domstolen successivt har udviklet dem i sin praksis, og, for det andet, overholder proportionalitetsprincippet, hvilket indebærer, at restriktionen skal være egnet til på en sammenhængende og systematisk måde at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette.

6 – Jf. i denne retning ligeledes P.-Chr. Müller-Graff i H. von der Groeben, J. Schwarze og A. Hatje (red.) »Art. 35 AEUV«, *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, bind 1, 7. udgave, Nomos, Baden-Baden, 2015, punkt 17.

7 – Jf. ligeledes mit forslag til afgørelse BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640, punkt 50).

8 – Jf. punkt 32 i Kommissionens stævning.

9 – Jf. dom af 11.7.1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, præmis 5). Ifølge fast retspraksis omfatter artikel 34 TEUF »enhver af medlemsstaternes bestemmelser, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i EU«, jf. dom af 29.7.2024, BP France (C-624/22, EU:C:2024:640, præmis 61).

10 – Jf. dom af 17.9.2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

11 – Jf. dom af 15.12.1971, International Fruit Company m.fl. (51/71-54/71, EU:C:1971:128, præmis 9).

12 – Jf. dom af 16.3.1977, Kommissionen mod Frankrig (68/76, EU:C:1977:48, præmis 16).

13 – »Raisons impérieuses d'intérêt général« [(tvingende almene hensyn)] er ligeledes blevet benævnt »exigences impératives tenant à l'intérêt général« [(tvingende almene hensyn)] (jf. dom af 16.12.2008, Gysbrechts og Santurel Inter, C-205/07, EU:C:2008:730, præmis 45), »exigences impératives d'intérêt général« [(tvingende almene hensyn)] (jf. dom af 17.9.2020, Hidroelectrica, C-648/18, EU:C:2020:723, præmis 34) og »objectifs d'intérêt général« [(formål af almen interesse)] (jf. dom af 21.6.2016, New Valmar, C-15/15, EU:C:2016:464, præmis 48).

1) Påvisning af et tvingende alment hensyn

42. De anbringender, som Ungarn har påberåbt sig som begrundelse, vedrører den offentlige sikkerhed, som er omhandlet i artikel 36 TEUF.

43. Eftersom Ungarn har påberåbt sig bestemmelserne i direktiv 2008/114, må det fastslås, at dette direktiv ikke er relevant i den foreliggende sag. For det første omhandler direktivet energi- og transportsektoren [14]. Anvendelsesområdet for dekret nr. 402/2021 er imidlertid betydeligt bredere, idet det ikke kun omfatter vedligeholdelse af kritisk infrastruktur, men ligeledes anlæg, drift, vedligeholdelse og udvikling af kritisk infrastruktur. Dekretet er derfor ikke omfattet af direktivets anvendelsesområde.

44. For det andet fastsættes der i direktiv 2008/114 kun en *procedure* for indkredsning og udpegning af kritisk infrastruktur i Unionen, således som det fremgår af direktivets artikel 1 [15].

45. Det eneste, hvortil der kan henvises i direktiv 2008/114, er et indlysende faktum: EU-lovgiver [16] er af den opfattelse, at kritisk infrastruktur er af særlig betydning i Unionen. Dette kan næppe overraske.

46. Ifølge fast retspraksis kan den offentlige orden og den offentlige sikkerhed kun påberåbes, når der foreligger en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn [17]. Hvad specifikt angår et formål, der knytter sig til forsyningssikkerheden, har Domstolen ligeledes fastslået, at et sådant kun kan påberåbes, når der foreligger en virkelig og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn [18]. I sidstnævnte henseende har Domstolen præciseret, at formålet om at sikre forsyningssikkerheden til fordel for byggesektoren, navnlig på lokalt plan, med hensyn til visse basismaterialer, nemlig grus, sand og ler, der hidrører fra minedrift, i lighed med formålet om forsyningssikkerhed for olie-, telekommunikations- og energisektorerne, ikke kan anses for at være udgøre en »grundlæggende samfundsinteresse« [19].

47. Jeg foreslår derfor, at forsyningssikkerheden for kritisk infrastruktur i byggesektoren udelukkes som et tvingende alment hensyn til den offentlige sikkerhed.

48. Derimod er jeg principielt lydhør over for Ungarns argument om, at dekret nr. 402/2021 tilgodeser sociale interesser såsom boligbyggeri [20]. Jeg er imidlertid af den opfattelse, at Ungarn ikke har fremlagt tilstrækkelige beviser som grundlag for en sådan konstatering. Jeg er bange for, at den abstrakt påberåbte forbindelse mellem restriktionen og begrundelsen, således som den er blevet fremført, er for svag.

[14] – Jf. femte og niende betragtning til direktiv 2008/114.

[15] – Og en fælles fremgangsmåde til vurdering af behovet for at forbedre beskyttelsen af denne infrastruktur med henblik på at bidrage til beskyttelsen af mennesker.

[16] – EU-lovgiver støttede sig i øvrigt på artikel 352 TEUF, formentlig i mangel af et andet retsgrundlag.

[17] – Jf. f.eks. dom af 14.3.2000, Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, præmis 17).

[18] – Jf. senest dom af 13.7.2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, præmis 66 og 67 og den deri nævnte retspraksis).

[19] – Jf. dom af 13.7.2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, præmis 66 og 67 og den deri nævnte retspraksis, præmis 69).

[20] – Til gengæld foreslår jeg, at de økonomiske begrundelser, som Ungarn har fremført, såsom ønsket om at genrejse den nationale økonomi, forkastes umiddelbart.

2) Hindringens egnethed

49. Den følgende analyse er foretaget for det tilfælde, at Domstolen finder, at der foreligger et tvingende alment hensyn, som kan begrunde den omhandlede hindring.

50. Spørgsmålet er, om dekret nr. 402/2021 er egnet[21] til at gennemføre målet om at sikre forsyningssikkerheden for kritisk infrastruktur i byggesektoren. Ifølge af fast retspraksis er en national lovgivning kun egnet til at sikre virkeliggørelsen af det tilsigtede mål, hvis den reelt forfølger målet på en konsekvent og systematisk måde[22].

51. På baggrund af denne retspraksis anser jeg dekret nr. 402/2021 for at være uegnet til at sikre virkeliggørelsen af det tilsigtede mål.

52. For det første er dekret nr. 402/2021 begrænset til eksport. De erhvervsdrivende pålægges derimod ikke nogen anmeldelsespligt, når der er tale om transaktioner på det nationale marked. De nationale myndigheder er ikke tillagt nogen forkøbsret eller købsret. Der er derfor en mangel på sammenhæng i den ved dekretet indførte ordning.

53. For det andet fastsættes det ikke i dekret nr. 402/2021, under hvilke omstændigheder de nationale myndigheders forkøbsret kan udøves. Det bestemmes nemlig kun i dekretet, at de nationale myndigheder efter anmeldelsen af en eksport af byggematerialer har ti arbejdsdage til at træffe afgørelse om, hvorvidt forkøbsretten og købsretten skal udøves i relation til de anmeldte byggematerialer. Således som Kommissionen har fremhævet, afhænger egnetheden af de i dekretet fastsatte foranstaltninger således i praksis af den fremtidige udvikling i de faktiske omstændigheder, hvorunder dekretet gennemføres, og det nærmere indhold af denne gennemførelse.

54. Den ungarske regering har følgelig ikke godtgjort, at dekret nr. 402/2021 er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det påberåbte mål af almen interesse.

3) Nødvendigheden af hindringen

55. Med hensyn til, om dekret nr. 402/2021 er nødvendigt for at nå det omhandlede mål, må det fastslås, at der kan tænkes mindre restriktive foranstaltninger, såsom indsamling af oplysninger baseret på en simpel forpligtelse til at *meddele* data om transaktioner vedrørende byggematerialer, som i tilfælde af en eventuel knaphed kan være ledsaget af mere klart afgrænsede foranstaltninger.

[21] – Domstolen har i sin praksis undertiden [(i stedet for »propre à«, egnet til)] anvendt udtrykket »aptitude« [(egnethed)]. Jf. f.eks. dom af 23.1.2014, Kommissionen mod Belgien (C-296/12, EU:C:2014:24, præmis 33). Jeg anvender dog udtrykkene »propre à« [(egnet til)] og »approprié« [(hensigtsmæssig)] i dette forslag til afgørelse.

[22] – Jf. dom af 7.11.2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano (C-503/23, EU:C:2024:933, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).

B. Tilsidesættelse af artikel 2, stk. 1, TEUF og artikel 3, stk. 1, litra e), TEUF (det andet klagepunkt)

1. Parternes argumenter

56. Kommissionen har gjort gældende, at den i dekret nr. 402/2021 fastsatte restriktion ligeledes omfatter eksport fra Ungarn til tredjelande og udgør en foranstaltning, som henhører under den fælles handelspolitik, og den har hævdet, at Ungarn ikke burde have vedtaget foranstaltninger på dette område. Idet Kommissionen har fremhævet, at dekretet ikke gennemfører en retsakt vedtaget af Unionen, og at Unionen ikke har bemyndiget Ungarn til at vedtage det, finder den, at Ungarn har tilsidesat artikel 2, stk. 1, TEUF og artikel 3, stk. 1, litra e), TEUF.

57. Den ungarske regering har gjort gældende, at dekret nr. 402/2021 ikke tilsidesætter Unionens enekompetence på den fælles handelspolitiks område. Den har gjort gældende, at dekretet er baseret på hensyn til den offentlige orden, som er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 10 i forordning 2015/479.

2. Bedømmelse

58. Hvor Unionen i traktaterne er tildelt enekompetence på et bestemt område, er det ifølge artikel 2, stk. 1, TEUF kun den, som kan lovgive og vedtage juridisk bindende retsakter, idet medlemsstaterne kun kan gøre dette selv, hvis de er bemyndiget dertil af Unionen eller med henblik på at gennemføre EU-retsakter. Det bestemmes i artikel 3, stk. 1, litra e), TEUF, at den fælles handelspolitik er omfattet af en sådan enekompetence.

59. Det står fast, at Ungarn har vedtaget en juridisk bindende retsakt på et område, der henhører under den fælles handelspolitik.

60. EU-lovgiver vedtog forordning 2015/479 netop under udøvelse af denne enekompetence på den fælles handelspolitiks område for at fastsætte en fælles ordning for udførsel (af varer)[23]. Forordningens artikel 1, som indeholder forordningens »hovedprincip«[24], foreskriver, at »[u]dførslen af varer fra Unionen til tredjelande er fri, dvs. ikke undergivet kvantitative restriktioner bortset fra sådanne, der anvendes i overensstemmelse med denne forordning«. I henhold til forordningens artikel 10 er forordningen, med forbehold af andre af Unionens bestemmelser, ikke til hinder for, at medlemsstaterne indfører eller anvender kvantitative restriktioner med hensyn til udførsel, når disse er begrundet i hensynet til den offentlige

[23] – Den fælles ordning for udførsel går i realiteten tilbage til 1969, eftersom forordning 2015/479 ophævede Rådets forordning (EF) nr. 1061/2009 af 19.10.2009 om fastlæggelse af en fælles udførselsordning (EUT 2009, L 291 af 7.11.2009, s. 1), som selv havde ophævet Rådets forordning (EØF) nr. 2603/69 af 20.12.1969 om fastlæggelse af en fælles udførselsordning (EFT 1969 II, s. 573).

[24] – Jf. overskriften til kapitel I i forordning 2015/479.

sædelighed, den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller i beskyttelse af menneskers og dyrs liv og sundhed, planter, nationale skatte af kunstnerisk, historisk eller arkæologisk værdi, eller af industriel og kommerciel ejendomsret [25].

61. Ordlyden af denne bestemmelse er næsten identisk med ordlyden af artikel 36 TEUF. Dette indebærer efter min opfattelse, at EU-lovgiver har ønsket at udvide en medlemsstats mulighed for i henhold til artikel 36 TEUF i den primære ret at begrænse eksporten inden for det indre marked [26] til også at omfatte eksport uden for det indre marked.

62. Heraf følger, at de betingelser, der er fastsat i artikel 10 i forordning 2015/479, ikke er opfyldt. Hvad dette angår henviser jeg til min bedømmelse i relation til artikel 36 TEUF, hvorefter der ikke findes noget tvingende alment hensyn, der kan begrunde den restriktion, som det drejer sig om i det foreliggende tilfælde [27]. Restriktionen er under alle omstændigheder hverken egnet eller nødvendig.

63. Ungarn har følgelig handlet på et område omfattet af enekompetence uden at være blevet bemyndiget dertil af Unionen.

C. Tilsidesættelse af artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 1, i direktiv 2015/1535 (det tredje klagepunkt)

1. Parternes argumenter

64. Kommissionen har foreholdt Ungarn, at denne ikke har overholdt den suspensionsperiode på tre måneder, som er fastsat i artikel 6, stk. 1, i direktiv 2015/1535. Kommissionen har anført, at de ungarske myndigheder underrettede den om det meddelte udkast den 30. juni 2021, og at Ungarn følgelig ved at vedtage dekret nr. 402/2021 den 8. juli 2021, dvs. inden udløbet af suspensionsperioden den 1. oktober 2021, har tilsidesat denne bestemmelse.

65. Endvidere har Kommissionen foreholdt Ungarn, at denne medlemsstat ikke gav Kommissionen meddelelse om det ændrede udkast til dekret, idet de foretagne ændringer var betydelige i forhold til det meddelte udkast, og gjort gældende, at denne medlemsstat har tilsidesat artikel 5, stk. 1, i direktiv 2015/1535. Kommissionen har peget på, at en medlemsstat skal meddele

[25] – Det skal i denne forbindelse nævnes, at artikel 10 i forordning 2015/479 naturligvis – således som det fremgår af Domstolens praksis – ud over dens ordlyd også finder anvendelse på foranstaltninger med tilsvarende virkning som en kvantitativ udførselsrestriktion. I Werner-sagen og Leifer-sagen, som vedrørte fortolkningen af en af forløberne for forordning 2015/479, nemlig forordning nr. 2603/69, var spørgsmålet, om den bestemmelse, der svarede til artikel 10 i forordning 2015/479, og hvis ordlyd er identisk med denne, også omfattede foranstaltninger med tilsvarende virkning. For Domstolen var forskellen i formuleringen af artikel 35 TEUF og artikel 10 i forordning nr. 2603/69 uden betydning. Den begrænsede sig ikke til en ordlydsfortolkning, men undersøgte sammenhængen og de med forordning nr. 2603/69 forfulgte mål og fastslog, at en forordning, som er baseret på artikel 207 TEUF, og hvis formål efter dens artikel 1 er gennemførelse af princippet om fri eksport på EU-plan, ikke fra sit anvendelsesområde kan udelukke foranstaltninger truffet af medlemsstaterne, der har tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion, når anvendelsen af foranstaltningerne kan indebære eksportforbud, jf. domme af 17.10.1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, præmis 22), og Leifer m.fl. (C-83/94, EU:C:1995:329, præmis 23). Jf. ligeledes generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse Werner (C-70/94, EU:C:1995:151, punkt 31) og generaladvokat Jacobs' forslag til afgørelse Richardt m.fl. (C-367/89, EU:C:1991:199, punkt 19-22).

[26] – Naturligvis på betingelse af at de krav, som følger af denne bestemmelse og af de øvrige principper, såsom proportionalitetsprincippet, er opfyldt.

[27] – Domstolen har fremhævet, at hvis »dette begreb [undergives] en snævrere fortolkning i forbindelse med dets anvendelse i forordningens artikel [10], ville [det] indebære, at medlemsstaterne gives ret til at begrænse varernes bevægelighed på det indre marked i større omfang, end hvad der er tilfældet i forholdet til tredjelande«, jf. dom af 17.10.1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, præmis 25). Da Ungarn ikke er fremkommet med andre oplysninger eller argumenter i den foreliggende sag, er jeg dog af den opfattelse, at der ikke er grundlag for at fortolke begrebet »den offentlige sikkerhed« anderledes i forbindelse med artikel 36 TEUF og artikel 10 i forordning 2015/479.

et udkast på ny, hvis den har foretaget væsentlige ændringer i udkastet efter at have meddelt det, og at en ændring i henhold til direktivets artikel 5, stk. 1, tredje afsnit, bl.a. skal anses for væsentlig, når den forkorter den oprindeligt fastsatte gennemførelsesfrist for udkastet.

66. Den ungarske regering har gjort gældende, at den ikke har tilsidesat direktiv 2015/1535, eftersom vedtagelsen af dekret nr. 402/2021 som en hastesag var begrundet i hensynet til den offentlige sikkerhed som omhandlet i direktivets artikel 6, stk. 7, litra a), som gør det muligt at fravige den suspensionsperiode på tre måneder, der er fastsat i direktivets artikel 6, stk. 1. Den har fremhævet, at genoprettelsen af efterspørgslen efter byggematerialer efter coronapandemien truede med at skabe knaphed i 2021, og at der derfor var behov for en hurtig indsats for at undgå en sådan situation. Den ungarske regering har anført, at den på grund af den manglende meddelelse af dekretet til Kommissionen som følge af sagens hastende karakter har forpligtet sig til ikke at anvende sanktioner over for virksomheder, som ikke overholder den i dekretet fastsatte anmeldelsespligt, eller som ikke er i besiddelse af en kvittering for modtagelsen af en anmeldelse.

2. Bedømmelse

a) Artikel 6, stk. 1, i direktiv 2015/1535

67. Den 30. juni 2021 underrettede de ungarske myndigheder Kommissionen om udkastet til dekret som udkast til teknisk forskrift i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, i forordning 2015/1535.

68. Efter denne meddelelse begyndte en suspensionsperiode på tre måneder at løbe, hvori vedtagelsen af udkastet i henhold til artikel 6, stk. 1, i direktiv 2015/1535 skulle have været stillet i bero.

69. Imidlertid blev dekret nr. 402/2021 offentliggjort i *Magyar Közlöny* den 8. juli 2021 og trådte i henhold til dekretets artikel 9, med forbehold af undtagelsen vedrørende artikel 10, i kraft dagen efter offentliggørelsen. Heraf følger, at dekretet blev vedtaget længe før udløbet af suspensionsperioden på tre måneder.

70. I henhold til artikel 6, stk. 7, litra a), i direktiv 2015/1535 er medlemsstaterne ikke forpligtet til at overholde suspensionsperioden på tre måneder, hvis de af presserende grunde, som vedrører en alvorlig og uforudsigelig situation, og som vedrører beskyttelse af menneskers og dyrs sundhed, beskyttelse af planter eller befolkningens sikkerhed og, for så vidt angår forskrifter vedrørende tjenester, ligeledes den offentlige orden, navnlig beskyttelse af mindreårige, er nødt til inden for meget kort tid at udarbejde tekniske forskrifter og straks vedtage og sætte dem i kraft, uden at der er mulighed for samråd.

71. Således som det fremgår af ordlyden af artikel 6, stk. 7, litra a), i direktiv 2015/1535, skal der være tale om en *alvorlig og uforudsigelig* og ikke en potentiel situation. Hvad dette angår har Domstolen allerede haft lejlighed til at præcisere, at en medlemsstat ikke kan påberåbe sig den undtagelse, som er fastsat i denne bestemmelse, når der ikke i medlemsstaten foreligger en situation som omhandlet i bestemmelsen [28].

[28] – Jf. dom af 26.10.2006, Kommissionen mod Grækenland (C-65/05, EU:C:2006:673, præmis 65). I den nævnte dom fortolkede Domstolen den identiske bestemmelse i forløberen for direktiv 2015/1535, nemlig artikel 9, stk. 7, første led, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22.6.1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter (EFT 1998, L 207, s. 37), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/48/EF af 20.7.1998 (EFT 1998, L 217, s. 18).

72. Den ungarske regering har imidlertid kun påberåbt sig en *risiko* for mangel på byggematerialer i Ungarn. Betingelserne for anvendelse af artikel 6, stk. 7, litra a), i direktiv 2015/1535 er følgelig ikke opfyldt. Heraf følger, at dekret nr. 402/2021 blev vedtaget inden udløbet af suspensionsperioden på tre måneder, hvilket indebærer, at direktivets artikel 6, stk. 1, er blevet tilsidesat.

b) Artikel 5, stk. 1, i direktiv 2015/1535

73. I henhold til artikel 5, stk. 1, tredje afsnit, i direktiv 2015/1535 skal medlemsstaterne på ny meddele Kommissionen udkastet til teknisk forskrift på de betingelser, som er fastsat i dette stykkes første og andet afsnit, hvis de i udkastet til teknisk forskrift foretager væsentlige ændringer, der fører til en ændring af anvendelsesområdet, en afkortning af den oprindeligt fastsatte gennemførelsesfrist, en tilføjelse af specifikationer eller krav eller en stramning af disse.

74. I henhold til artikel 3 i det meddelte udkast finder bestemmelserne heri anvendelse fra den 1. oktober 2021. Forpligtelsen til at anmelde eksport gælder derimod i henhold til artikel 9 og 11 i dekret nr. 402/2012 for udførsler fra den 15. juli 2021.

75. En sådan afkortning af den oprindeligt fastsatte gennemførelsesfrist udgør en væsentlig ændring af det meddelte udkast, som medfører en forpligtelse til at underrette Kommissionen på ny [29].

76. Idet de ungarske myndigheder ikke meddelte Kommissionen det ændrede udkast til dekret, har de følgelig tilsidesat artikel 5, stk. 1, i direktiv 2015/1535.

V. Forslag til afgørelse

77. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»– Det fastslås, at Ungarn ved at vedtage 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.) vedrørende registreringsprocedurer og andre foranstaltninger, der skal træffes for at genoprette økonomien inden for eksport af råstoffer og produkter af strategisk betydning for forsyningssikkerheden i byggesektoren), hvorved der blev indført en procedure, der finder anvendelse på eksport af råstoffer og materialer til byggeri, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 35 TEUF og 36 TEUF, artikel 2, stk. 1, TEUF, artikel 3, stk. 1, litra e), TEUF samt artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/1535 af 9. september 2015 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester.

– Ungarn tilpligtes at betale sagsomkostningerne.«

[29] – Jf. ligeledes dom af 10.7.2014, Ivansson m.fl. (C-307/13, EU:C:2014:2058, præmis 44).