Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
6 päivänä helmikuuta 2025[1]

Asia C-499/23

Euroopan komissio
vastaan

Unkari

Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen – Tavaroiden vapaa liikkuvuus – Yhteinen kauppapolitiikka – Teknisiä määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettava menettely – Viennin rajoitukset – Rakennusalan tuotteet ja raaka-aineet – Yleinen turvallisuus

I Johdanto

1. Euroopan komissio vaatii nyt käsiteltävällä Unkaria vastaan nostetulla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla kanteella unionin tuomioistuinta toteamaan, että Unkari on laiminlyönyt SEUT 35 ja SEUT 36 artiklan, SEUT 2 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä SEUT 3 artiklan 1 kohdan e alakohdan kanssa, sekä direktiivin (EU) 2015/1535[2] 5 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se on ottanut käyttöön raaka-aineiden ja rakennusmateriaalin vientiin sovellettavan menettelyn.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Direktiivi 2015/1535

2. Direktiivin 2015/1535 5 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle välittömästi teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset, paitsi kun on kyse kansainvälisen tai eurooppalaisen standardin käyttöönotosta sellaisenaan, jolloin pelkkä tiedonanto riittää, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 7 artiklan säännösten soveltamista. Niiden on toimitettava komissiolle myös ilmoitus niistä syistä, joiden

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

[2] Teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 9.9.2015 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2015, L 241, s. 1).

vuoksi tällaisen teknisen määräyksen laatiminen on tarpeen, jollei näitä syitä selvitetä jo ehdotuksessa.

Jäsenvaltioiden on tarvittaessa toimitettava komissiolle samalla kertaa keskeisimpien ja välittömästi asiaa koskevien perustana olevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten teksti, jos sen tunteminen on tarpeen teknistä määräystä koskevan ehdotuksen vaikutuksen arvioimiseksi ja jollei sitä ole toimitettu aiemman tiedonannon yhteydessä.

Jäsenvaltioiden on toimitettava teknistä määräystä koskeva ehdotus uudelleen komissiolle tämän kohdan ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa mainituin edellytyksin, jos ne tekevät ehdotukseen sellaisia huomattavia muutoksia, jotka muuttavat sen soveltamisalaa, lyhentävät alun perin suunniteltua soveltamisaikataulua, lisäävät eritelmiä tai vaatimuksia taikka tiukentavat niitä.

– –

Komissio ilmoittaa viipymättä muille jäsenvaltioille teknistä määräystä koskevasta ehdotuksesta ja kaikista sille toimitetuista asiakirjoista. Komissio voi myös pyytää ehdotuksesta tämän direktiivin 2 artiklassa tarkoitetun komitean tai tarvittaessa kyseisellä alalla toimivaltaisen komitean lausuntoa.

– –”

3. Saman direktiivin 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on lykättävä teknistä määräystä koskevan ehdotuksen hyväksymistä kolmella kuukaudella siitä päivästä alkaen, jona komissio on saanut 5 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tiedot.

– –

7. Edellä olevaa 1–5 kohtaa ei sovelleta, kun jäsenvaltion on:

a) kiireellisistä syistä, jotka aiheutuvat vakavasta ja ennakoimattomasta tilanteesta ja jotka liittyvät ihmisten ja eläinten terveyden suojeluun, kasvien suojeluun tai turvallisuuteen ja palveluihin liittyvien määräysten osalta myös yleiseen järjestykseen, erityisesti alaikäisten suojeluun, laadittava nopeasti tekniset määräykset saattaakseen ne voimaan välittömästi, ilman että kuuleminen on mahdollista; tai

b) kiireellisistä syistä, jotka aiheutuvat vakavasta tilanteesta, joka liittyy finanssijärjestelmän turvallisuuden ja luotettavuuden suojaamiseen ja erityisesti tallettajien, sijoittajien ja vakuutuksenottajien suojaamiseen, säädettävä ja pantava täytäntöön finanssipalveluihin liittyviä määräyksiä välittömästi.

Jäsenvaltion on ilmoitettava 5 artiklassa tarkoitetussa tiedonannossa perusteet kyseisten toimenpiteiden kiireellisyydelle. Komissio ilmoittaa mielipiteensä tästä tiedonannosta mahdollisimman nopeasti. Se toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sellaisissa tapauksissa, joissa tätä menettelyä käytetään väärin. Komissio ilmoittaa asiasta Euroopan parlamentille.”

2. Asetus (EU) 2015/479

4. Asetuksen (EU) 2015/479 [3] 10 artiklassa, joka sisältyy asetuksen IV lukuun, jonka otsikkona on ”Siirtymä- ja loppusäännökset”, säädetään seuraavaa:

”Tämä asetus ei estä jäsenvaltioita määräämästä tai soveltamasta viennin määrällisiä rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muiden unionin säännösten soveltamista.”

B Unkarin oikeus

1. Asetus nro 402/2021

5. Rekisteröintimenettelyistä ja muista talouden elvyttämiseksi toteutettavista toimenpiteistä rakennusalan toimitusvarmuuden kannalta strategisesti tärkeiden raaka-aineiden ja tuotteiden viennin alalla annetun hallituksen asetuksen nro 402/2021 (VII. 8.) (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) (jäljempänä asetus nro 402/2021), sellaisena kuin se oli voimassa perusteltuun lausuntoon annettavalle vastaukselle säädetyn määräajan (1.6.2022) umpeuduttua, 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Liitteessä 1 tarkoitettuja rakennusalan toimitusvarmuuden kannalta strategisesti tärkeitä raaka-aineita ja tuotteita (jäljempänä yhdessä rakennusmateriaalit) voidaan 2 momentissa tarkoitettuja poikkeuksia lukuun ottamatta

a) myydä tai

b) viedä Unkarista ulkomaille kansantaloudesta vastaavalle ministerille (jäljempänä ministeri) tehdyn rekisteröinnin (jäljempänä ilmoitus) ja ilmoituksen vastaanottotodistuksen perusteella.

2. Tätä asetusta ei sovelleta Unkarin alueen kautta kuljetettavaan rakennusmateriaaliin.”

6. Saman asetuksen 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Ministerin on heti ilmoituksen saatuaan tarkistettava, onko se edellä 2 §:ssä säädettyjen muotovaatimusten mukainen.

– –

2. Jos ilmoitus on 2 §:ssä säädettyjen muotovaatimusten mukainen, ministeri toimittaa ilmoitukset yhdessä 1 momentin b kohdassa tarkoitettujen tietojen kanssa tarvittaessa rakennusalan taloutta koskevien toimenpiteiden koordinoinnista vastaavalle hallituksen komissaarille (jäljempänä hallituksen komissaari), joka selvittää yhdessä asiasta vastaavien ministereiden kanssa, vaikeuttaako rakennusmateriaalin myynti tai vienti ulkomaille olennaisesti

[3] Viennin yhteisestä järjestelmästä 11.3.2015 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2015, L 83, s. 34).

elintärkeän infrastruktuurin rakentamista, käyttöä, ylläpitoa tai kehittämistä taikka estää sen vaarantaen siten julkiset palvelut tai rakennusalan toimitusvarmuuden.

3. Hallituksen komissaarin on 7 arkipäivän kuluessa ilmoituksen toimittamisesta ilmoitettava ministerille kirjallisesti 2 momentissa tarkoitettujen seikkojen olemassaolosta, kantansa 2 momentissa tarkoitettuihin seikkoihin ja, jos mainitut seikat ovat olemassa, ilmoitettava myös valtion omaisuuden valvonnasta vastaavalle ministerille etuosto- ja osto-oikeuden käyttöä koskevasta ehdotuksestaan; ministeri käyttää Unkarin valtion etuosto- ja osto-oikeutta 5 §:ssä säädettyjen menettelyjen mukaisesti.

4. Ministerin on viimeistään 10 arkipäivän kuluessa ilmoituksen vastaanottamisesta

a) ilmoitettava ilmoituksen vastaanottamisesta kirjallisesti, jos valtion omaisuuden valvonnasta vastaava ministeri ei käytä Unkarin valtion etuosto- ja osto-oikeutta

b) jos valtion omaisuuden valvonnasta vastaava ministeri käyttää Unkarin valtion etuosto- ja osto-oikeutta, ilmoitettava ilmoituksen tekijälle, että Unkarin valtio käyttää ilmoituksessa eritellyn rakennusmateriaalin etuosto- tai osto-oikeutta, ja päätettävä ilmoitusmenettely, tai

c) ilmoitettava ilmoituksen vastaanottamisesta kirjallisesti.

4a. Ilmoitus ja vastaanottotodistus liitetään lähetykseen, ja ilmoituksen tekijän on luovutettava ne liikenteenharjoittajalle tai kuljetuksen järjestäjälle.

_ _”

7. Saman asetuksen 6/A §:ssä säädetään seuraavaa:

”Jos ilmoituksen tekijä ei ole täyttänyt tässä asetuksessa säädettyä ilmoitusvelvollisuutta tai hänellä ei ole vastaanottotodistusta, poliisi ja valtion vero- ja tulliviranomaiset määräävät hänelle hallinnollisen seuraamusmaksun, joka voi olla enintään 40 prosenttia sellaisen rakennusmateriaalin arvosta ilman arvonlisäveroa, jota ei ole ilmoitettu tai johon ei ole liitetty vastaanottotodistusta.”

8. Saman asetuksen 9 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Tämä asetus tulee voimaan sen julkaisemista seuraavana päivänä, jollei 2 momentissa säädetystä poikkeuksesta muuta johdu.

2. Jäljempänä 10 § tulee voimaan 15. päivänä tämän asetuksen julkaisemisesta.”

9. Asetus nro 402/2021 11 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Edellä 2 §:ssä tarkoitettua ilmoitusvelvollisuutta sovelletaan viidennen arkipäivän jälkeen tämän asetuksen voimaantulosta tapahtuvaan vientiin.”

10. Saman asetuksen 12 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Tästä asetusehdotuksesta on ilmoitettu etukäteen direktiivin [2015/1535] 5–7 artiklan mukaisesti _ _”

2. Hallituksen päätös nro 1459/2021

11. Rakennusalan taloutta koskevien toimenpiteiden koordinoinnista vastaavan hallituksen komissaarin nimittämisestä ja tehtävistä annetun hallituksen päätöksen nro 1459/2021 (VII. 14.) (az építésgazdasági intézkedések összehangolásáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól szóló 1459/2021. (VII. 14.) kormányhatározat) (jäljempänä hallituksen päätös nro 1459/2021) 2 kohdassa todetaan seuraavaa:

”Hallituksen komissaari:

a) vastaa hallituksen rakennusalan taloudessa talouden elvyttämisen puitteissa toteuttamien toimenpiteiden koordinoinnista sekä erityisesti:

aa) rakennusmateriaalin vientiä koskevan ilmoitusmenettelyn käyttöönotosta sekä valtion etuosto-oikeuden ja osto-oikeuden käytön kannalta välttämättömien toimenpiteiden täytäntöönpanosta

ab) rakennusmateriaalin kuljetukseen liittyvää ilmoitusta koskevan toimenpiteen täytäntöönpanosta.

_ _”

III Asian tausta

A Oikeudenkäyntiä edeltävä menettely

12. Unkarin viranomaiset ilmoittivat 30.6.2021 direktiivissä 2015/1535 säädetyn ilmoitusmenettelyn yhteydessä komissiolle ehdotuksesta hallituksen asetukseksi toimenpiteistä talouden elvyttämiseksi rakennusalan toimitusvarmuuden kannalta strategisesti tärkeiden raaka-aineiden ja tuotteiden viennissä (jäljempänä ilmoitettu ehdotus). Komissio pyysi 8.7.2021 lisätietoja Unkarin viranomaisilta voidakseen arvioida ilmoitettua ehdotusta unionin oikeuden asianomaisten säännösten valossa.

13. Asetus nro 402/2021 julkaistiin samana päivänä Unkarin virallisessa lehdessä (Magyar Közlöny). Asetuksen sanamuoto ei ollut sama kuin ilmoitetun ehdotuksen sanamuoto. Komissio pyysi 16.7.2021 Unkarin viranomaisilta asetuksen julkaisemiseen liittyviä tietoja. Viranomaiset ilmoittivat 22.7.2021 komissiolle, että asetus nro 402/2021 poikkesi ilmoitetusta ehdotuksesta soveltamisalaltaan ja sisällöltään.

14. Komissio ilmoitti 29.7.2021 päivätyllä kirjeellä Unkarin viranomaisille, että direktiivin 2015/1535 5 artiklassa tarkoitetun ilmoittamisen laiminlyönti ja asetuksen hyväksymisen lykkäämistä koskevan 6 artiklassa tarkoitetun velvollisuuden laiminlyönti ovat olennaisia menettelyvirheitä, joiden vuoksi teknisistä määräyksistä annettuja säännöksiä ei voitu soveltaa.

15. Unkarin viranomaiset perustelivat 2.9.2021 antamallaan vastauksella asetuksen nro 402/2021 antamista ilman ennakkoilmoitusta hätätilanteella ja selvittivät, että koronaviruspandemia ja maailmanlaajuinen raaka-ainepula olivat vahingoittaneet vakavasti Unkarin rakennusteollisuutta.

Viranomaiset korostivat, että asetuksella pyrittiin varmistamaan, että rakennusalan toimitusvarmuuden kannalta elintärkeitä materiaalia ja tuotteita olisi varastoissa saatavilla Unkarissa ja että kotimaiset tarpeet voitaisiin täyttää elintärkeän infrastruktuurin turvaamiseksi.

16. Komissio lähetti 23.9.2021 Unkarille virallisen huomautuksen. Se moitti siinä Unkaria siitä, että se oli asetuksen nro 402/2021 ja siihen myöhemmin tehtyjen muutosten hyväksymisen sekä hallituksen päätöksen nro 1459/2021 antamisen vuoksi laiminlyönyt SEUT 35 ja SEUT 36 artiklan, SEUT 2 artiklan 1 kohdan, luettuna yhdessä SEUT 3 artiklan 1 kohdan e alakohdan kanssa, sekä direktiivin 2015/1535 5 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

17. Unkari kiisti moitteet viralliseen huomautukseen 23.11.2021 päivätyllä kirjeellä antamassaan vastauksessa.

18. Komissio ei ollut vakuuttunut Unkarin hallituksen esittämistä perusteluista, joten se lähetti Unkarille 6.4.2022 perustellun lausunnon, jossa se toisti moitteensa.

19. Unkari vastasi perusteltuun lausuntoon 13.6.2022 päivätyllä kirjeellä, jossa se väitti, että moitteet laiminlyönteihin syyllistymisestä olivat perusteettomia.

B Menettely unionin tuomioistuimessa

20. Komissio piti Unkarin 13.6.2022 antamaa vastausta puutteellisena ja päätti sen vuoksi nostaa unionin tuomioistuimen kirjaamoon 4.8.2023 jätetyn käsiteltävän kanteen.

21. Unkari ja komissio esittivät suullisia huomautuksia 6.11.2024 pidetyssä istunnossa.

IV Arviointi

22. Koska Unkarin lainsäädäntö, jolla otetaan käyttöön raaka-aineiden ja rakennusmateriaalin vientimenettely, on omiaan vaikuttamaan sekä jäsenvaltioihin että kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin, käsiteltävän asian kohteena on sisämarkkinoita koskevan unionin säännöstön lisäksi myös yhteistä kauppapolitiikkaa koskeva säännöstö.

A SEUT 35 ja SEUT 36 artiklan rikkominen (ensimmäinen moite)

1. Asianosaisten lausumat

23. Komission mukaan asetusta nro 402/2021 voidaan pitää SEUT 35 artiklassa tarkoitettuna määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä huolimatta Unkarin hallituksen esittämistä perusteluista, joiden mukaan i) rekisteröintimenettely saatetaan päätökseen määräajan eli enintään kahden arkipäivän kuluessa; ii) Unkarin valtio ei käytä etuosto- tai osto-oikeuttaan, ja iii) toimivaltaiset viranomaiset eivät sovella ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin varalta säädettyjä seuraamuksia. Komissio korostaa, että asetuksella nro 402/2021 luodaan oikeudellisesti erilainen kohtelu Unkarin kotimaankaupan ja vientikaupan välille ja ettei kansallinen toimenpide jää SEUT 34 ja SEUT 35 artiklassa tarkoitetun kiellon ulkopuolelle yksistään sillä perusteella, että jäsenvaltion aiheuttama este on vähäinen. Se toteaa niin ikään, että

toimenpidettä voidaan pitää määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä, vaikka sen taloudellinen merkitys olisi suhteellisen vähäinen tai sen vaikutus tuontiin ja vientiin tai taloudellisiin toimijoihin olisi vain vähäinen.

24. Komissio tähdentää asetuksen nro 402/2021 mahdollisesta oikeuttamisesta SEUT 36 artiklan nojalla, että ”yleisen järjestyksen” ja ”turvallisuuden” käsitteitä on tulkittava suppeasti, minkä vuoksi niihin voidaan vedota ainoastaan silloin, kun kyseessä on yhteiskunnan olennaisiin intresseihin vaikuttava todellinen ja riittävän vakava uhka. Komissio muistuttaa, että tällaisen syyn on liityttävä yleisen turvallisuuden vaatimukset täyttäviin objektiivisiin seikkoihin eikä syyhyn voida vedota yleisesti.

25. Komissio muistuttaa, että rajoittavan toimenpiteen voidaan katsoa soveltuvan tavoitteen toteuttamiseen ainoastaan, jos sillä voidaan todella vastata tavoitteeseen johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Komissio huomauttaa asetuksen nro 402/2021 soveltamisalasta, ettei käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva toimenpide rajoitu sellaisiin rakennusmateriaaleihin, joiden toimitusvarmuus olisi todettu olevan uhattuna (materiaalipulan riski), eikä liioin materiaaleihin, jotka ovat tosiasiassa välttämättömiä kaikissa elintärkeissä infrastruktuureissa.

26. Komission mukaan Unkarin hallitus ei ole osoittanut, että asetus nro 402/2021 olisi omiaan varmistamaan väitetyn yleisen edun mukaisen tavoitteen toteutumisen.

27. Komissio muistuttaa, että suhteellisuusperiaate edellyttää, että jäsenvaltioiden valitsemat keinot rajoittuvat siihen, mikä on tosiasiallisesti tarkoituksenmukaista ja tarpeellista hyväksyttävän tavoitteen toteuttamiseksi, ja että tämän periaatteen mukaisen perustellun ja tarkoituksenmukaisen ennakkovalvontajärjestelmän on perustuttava objektiivisiin ja syrjimättömiin arviointiperusteisiin, joista asianomaisten yritysten on saatava tietää etukäteen, jotta kansallisten viranomaisten harkintavallan käyttöä rajoitettaisiin siten, ettei sitä voida käyttää mielivaltaisesti.

28. Unkarin hallituksen argumentit eivät komission mukaan myöskään tuo esiin seikkoja, joiden perusteella voitaisiin näyttää toteen se, että asetuksella nro 402/2021 säädetyt toimenpiteet olisivat oikeasuhteisia eivätkä ylittäisi sitä, mikä on tarkoituksenmukaista ja tarpeellista asetetun tavoitteen toteuttamiseksi.

29. Unkarin hallitus väittää, ettei asetusta nro 402/2021 voida pitää määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä eikä se siten kuulu SEUT 35 artiklassa tarkoitetun kiellon soveltamisalaan. Asetuksen tavoitteena on ilmoitusvelvollisuuden asettamisen avulla antaa Unkarin viranomaisille mahdollisuus valvoa tehokkaasti elintärkeän infrastruktuurin kannalta strategisesti tärkeiden tuotteiden varastoja ja koota tietoja varastojen ja toimitusten tilasta. Ilmoituksen ansiosta viranomaiset saavat kattavan ja reaaliaikaisen kuvan strategisesti tärkeiden rakennustuotteiden varastojen tilasta ja voisivat siten ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin kriittisen tilanteen syntymisen estämiseksi.

30. Unkarin hallitus katsoo, että asetuksen nro 402/2021 säännösten tehokkuudesta kertoo se, että säännösten voimaantulon jälkeen Unkarissa ei ole kertaakaan esiintynyt tilannetta, jossa Unkarin viranomaiset olisivat raaka-ainepulan tai asetuksen soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden pulan vuoksi joutuneet käyttämään etuosto- tai osto-oikeuttaan. Mainittu hallitus korostaa, että toimijoille ei aseteta asetuksen säännöksillä aineelliseen oikeuteen perustuvaa

velvollisuutta, ja toteaa, että rekisteröintimenettely saatetaan aina päätökseen enintään kahden arkipäivän kuluessa ja että toimivaltaiset viranomaiset eivät sovella ilmoituksen laiminlyönnin varalta säädettyjä seuraamuksia.

31. Unkarin hallituksen mukaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että SEUT 35 artiklaan sisältyvästä kiellosta poiketaan sellaisten rajoitusten osalta, joiden vaikutuksia pidetään liian satunnaisina tai välillisinä, jotta niitä voitaisiin pitää SEUT 35 artiklassa tarkoitettuna rajoituksena.

32. Unkarin hallitus tähdentää asetuksen nro 402/2021 säännösten tosiasiallisista vaikutuksista, että Unkarin tilastokeskuksen (Központi Statisztikai Hivatal) tietojen tarkastelun perusteella ei voida päätellä, että asianomaisen tuotevalikoiman viennin liikevaihto olisi yleisesti laskenut.

33. Unkarin hallitus toteaa lisäksi, että asetuksella nro 402/2021 pyritään siihen, että Unkari noudattaisi direktiiviä 2008/114/EY,[4] ja että asetus on joka tapauksessa oikeutettavissa SEUT 36 artiklassa tarkoitettujen yleistä turvallisuutta koskevien syiden perusteella. Se lisää, että asetuksella edesautetaan talouden elpymistä korjaamalla koronavirusepidemian aiheuttamaa rakennusmateriaalituotannon laskua, materiaalitoimitusten pulaa ja hintojen nousua sekä edistetään yhteiskunnallisten intressien, kuten asuntojen rakentamisen ja tarjonnan sekä nuorten perheenperustamismahdollisuuden turvaamista.

2. Arviointi

a) SEUT 35 artiklassa tarkoitettu viennin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaava toimenpide

34. SEUT 35 artiklan mukaan jäsenvaltioiden väliset viennin määrälliset rajoitukset ja kaikki vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet ovat kiellettyjä.

35. SEUT 35 artiklan sanamuoto on lähes identtinen SEUT 34 artiklan sanamuodon kanssa. Molemmilla määräyksillä myös pyritään samaan tavoitteeseen eli turvaamaan tavaroiden vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla eli alueella, jolla ei ole sisäisiä rajoja.[5]

36. SEUT 35 artiklan soveltamisala on kuitenkin SEUT 34 artiklan soveltamisalaa suppeampi tuonti- ja vientijärjestelmien erilaisen logiikan vuoksi. Lähes kaikki tavaroita koskevat kansalliset säännöt voivat ainakin potentiaalisesti rajoittaa tuontia koskevaa sisämarkkinoiden kauppaa, sillä maahantuojan on periaatteessa noudatettava sekä alkuperävaltion että määrävaltion säännöstöä. Rajoitus johtuu toisin sanoen kahden erilaisen sääntelyjärjestelmän rinnakkaisuudesta.

37. Viennissä sitä vastoin on käytössä vain yksi sääntelyjärjestelmä eli alkuperävaltion sääntelyjärjestelmä. Tällöin olisi liioiteltua ajatella, että kaikki tavaroiden tuotantoa, markkinointia tai myyntiä koskevat kansalliset säännöt voisivat vaikuttaa vientiin. Tästä syystä SEUT 35 artiklassa tarkoitetun kiellon alaan kuuluva viennin rajoitus voi johtua yleisistä säännöistä vain, jos säännöillä ei vaikuteta vain tuotantoon ja jakeluun yleisesti vaan vaikutetaan

[4] Euroopan elintärkeän infrastruktuurin määrittämisestä ja nimeämisestä sekä arvioinnista, joka koskee tarvetta parantaa sen suojaamista, 8.12.2008 annettu neuvoston direktiivi (EUVL 2008, L 345, s. 75).

[5] Ks. SEUT 26 artiklan 2 kohta.

myös ja erityisesti vientiin.[6] Unionin tuomioistuin käyttää täten suppeampia muotoiluja selvitettäessä, voidaanko toimenpidettä pitää viennin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavana toimenpiteenä.[7]

38. Toisin kuin komissio antaa ymmärtää[8] ja toisin kuin SEUT 34 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössä on tehty,[9] unionin tuomioistuin ei ole milloinkaan määritellyt SEUT 35 artiklassa tarkoitettuja ”määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä”. Unionin tuomioistuin on käsitteellisen määritelmän puuttuessa luonnehtinut kuitenkin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan mainitussa artiklassa tarkoitetuiksi ”määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaaviksi toimenpiteiksi” kaikkia asianomaisessa jäsenvaltiossa toimiviin elinkeinonharjoittajiin sovellettavia kansallisia toimenpiteitä, joilla on tosiasiassa suurempi vaikutus tavaroiden vientiin kyseisen jäsenvaltion markkinoilta kuin tavaroiden markkinointiin saman jäsenvaltion sisäisillä markkinoilla.[10]

39. Unionin tuomioistuin on saman logiikan mukaisesti todennut, että SEUT 34 ja SEUT 35 artikla ovat unionin sisäisissä suhteissa esteenä sellaisen kansallisen lainsäädännön soveltamiselle, jolla pidettäisiin edes vain muodollisesti voimassa tuonti- tai vientilisenssin tai jonkin muun vastaavan menettelyn vaatimus,[11] ja että mitä tahansa erityistä viennille asetettua muodollisuutta voidaan pitää kaupan esteenä aiheuttamansa viivästyksen ja viejiin kohdistuvan ehkäisevän vaikutuksensa vuoksi.[12]

40. Näissä oikeuskäytäntöä koskevissa puitteissa voidaan vain todeta, että käsiteltävässä asiassa kyseessä olevia toimenpiteitä on pidettävä määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavina toimenpiteinä.

b) SEUT 36 artiklaan perustuva oikeuttaminen

41. SEUT 35 artiklan soveltamisalaan kuuluva rajoitus voidaan oikeuttaa vain, jos se perustuu ensinnäkin yhteen SEUT 36 artiklassa mainittuun yleiseen muuhun kuin taloudelliseen näkökohtaan tai yleisen edun mukaiseen pakottavaan syyhyn,[13] sellaisina kuin unionin tuomioistuin on niitä jatkuvasti muotoillut oikeuskäytännössään, ja toiseksi jos se on suhteellisuusperiaatteen mukainen, mikä edellyttää, että rajoituksella voidaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti varmistaa tavoitteen toteuttaminen ja ettei sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteen toteuttamiseksi.

6 Ks. vastaavasti myös Peter-Christian Müller-Graffin kommentti teoksessa von der Groeben, H., Schwarze, J. ja Hatje, A. (toim.), Art. 35 AEUV, *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, Band 1, 7. painos, Nomos, Baden-Baden, 2015, kommentin 17 kohta.

7 Ks. myös ratkaisuehdotukseni asiassa BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640, ratkaisuehdotuksen 50 kohta).

8 Ks. komission kannekirjelmän 32 kohta.

9 Ks. tuomio 11.7.1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, 5 kohta). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 34 artikla kattaa ”kaikki jäsenvaltioiden toimenpiteet, jotka voivat tosiasiallisesti tai mahdollisesti rajoittaa unionin sisäistä kauppaa suoraan tai välillisesti”, ks. tuomio 29.7.2024, BP France (C-624/22, EU: C:2024:640, 61 kohta).

10 Ks. tuomio 17.9.2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

11 Ks. tuomio 15.12.1971, International Fruit Company ym. (51/71–54/71, EU:C:1971:128, 9 kohta).

12 Ks. tuomio 16.3.1977, komissio v. Ranska (68/76, EU:C:1977:48, 16 kohta).

13 Näistä käytetään myös nimitystä ”yleiseen etuun liittyvät pakottavat vaatimukset” (ks. tuomio 16.12.2008, Gysbrechts ja Santurel Inter (C-205/07, EU:C:2008:730, 45 kohta)); ”yleistä etua koskevat pakottavat vaatimukset” (ks. tuomio 17.9.2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, 34 kohta)) tai ”yleisen edun mukainen tavoite” (ks. tuomio 21.6.2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, 48 kohta)).

1) Yleisen edun mukaisen pakottavan syyn määrittely

42. Unkarin esittämät oikeuttamisperusteet liittyvät SEUT 36 artiklassa tarkoitettuun yleiseen turvallisuuteen.

43. Siltä osin kuin Unkari vetoaa direktiivin 2008/114 säännöksiin, on todettava, ettei direktiivillä ole merkitystä käsiteltävässä asiassa. Direktiivi koskee ensinnäkin energian ja liikenteen toimialoja.[14] Asetuksen nro 402/2021 soveltamisala on kuitenkin huomattavasti laajempi, sillä se kattaa elintärkeän infrastruktuurin ylläpidon lisäksi myös elintärkeän infrastruktuurin rakentamisen, käytön, ylläpidon ja kehittämisen. Asetus nro 402/2021 ei näin ollen kuulu direktiivin 2008/114 soveltamisalaan.

44. Toisaalta, kuten direktiivin 2008/114 1 artiklasta ilmenee, tällä direktiivillä rajoitutaan ottamaan käyttöön unionin elintärkeän infrastruktuurin määrittämistä ja nimeämistä koskeva *menettely*.[15]

45. Ainoa direktiivistä 2008/114 mainittava seikka on ilmeinen: unionin lainsäätäjän[16] mukaan elintärkeällä infrastruktuurilla on erityinen asema unionissa. Tämähän ei ole mikään yllätys.

46. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yleiseen järjestykseen ja yleiseen turvallisuuteen voidaan vedota ainoastaan, jos yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta.[17] Unionin tuomioistuin on todennut erityisesti toimitusvarmuuteen liittyvästä tavoitteesta niin ikään, että tavoitteeseen voidaan vedota vain, kun on kyse yhteiskunnan perustavanlaatuista etua uhkaavasta todellisesta ja riittävän vakavasta vaarasta.[18] Jälkimmäisestä seikasta unionin tuomioistuin on täsmentänyt, että tavoitteen, jolla pyritään varmistamaan rakennusalan toimitusvarmuus erityisesti paikallistasolla tiettyjen louhostoiminnasta saatavien raaka-aineiden eli soran, hiekan ja saven osalta, ei voida öljy-, televiestintä- ja energia-alan toimitusvarmuutta koskevan tavoitteen tavoin katsoa kuuluvan ”yhteiskunnan perustavanlaatuisiin etuihin”.[19]

47. Näin ollen esitän, että elintärkeän infrastruktuurin toimitusvarmuutta ei voida pitää yleiseen turvallisuuteen liittyvänä yleisen edun mukaisena pakottavana syynä.

48. Sitä vastoin suhtaudun periaatteessa myönteisesti Unkarin perusteluun, jonka mukaan asetuksella nro 402/2021 tähdätään asuntojen rakentamisen kaltaisiin yhteiskunnallisiin intresseihin.[20] Unkari ei mielestäni ole kuitenkaan esittänyt riittäviä todisteita perustelunsa toteen näyttämiseksi. Pelkäänpä pahoin, että rajoittamisen ja oikeuttamisen, sellaisena kuin se on esitetty, välinen yhteys on liian heikko, jos siihen vedotaan vain abstraktisti.

14 Ks. direktiivin 2008/114 viides ja yhdeksäs perustelukappale.

15 Sekä yhteinen lähestymistapa, jolla voidaan arvioida tarvetta parantaa elintärkeän infrastruktuurin turvaamista väestön suojelun edistämiseksi.

16 Se nojautui myös SEUT 352 artiklaan ilmeisesti muun oikeudellisen perustan puuttumisen vuoksi.

17 Ks. esimerkiksi tuomio 14.3.2000, Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, 17 kohta).

18 Ks. hiljattain annettu tuomio 13.7.2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, 66 ja 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

19 Ks. tuomio, 13.7.2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, 66, 67 ja 69 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

20 Sitä vastoin esitän, että Unkarin esittämät taloudelliset syyt, kuten ajatus kansantalouden elvyttämisestä, hylätään saman tien.

2) Tarkoituksenmukaisuus

49. Seuraava arviointi esitetään siltä varalta, että unionin tuomioistuin toteaa, että kyseessä oleva rajoitus voidaan oikeuttaa yleisen edun mukaisella pakottavalla syyllä.

50. On syytä pohtia, onko asetus nro 402/2021 omiaan [21] varmistamaan rakennusalan elintärkeän infrastruktuurin toimitusvarmuutta koskevan tavoitteen toteutumisen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisella lainsäädännöllä voidaan varmistaa tavoitteen toteutuminen ainoastaan, jos sillä voidaan todella vastata tavoitteeseen johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. [22]

51. Katson edellä esitetyn oikeuskäytännön perusteella, että asetus nro 402/2021 ei ole omiaan varmistamaan asetetun tavoitteen toteutumista.

52. Asetus nro 402/2021 rajoittuu ensinnäkin vain vientiin. Kotimaan markkinoilla toteutettavien liiketoimien osalta kyseisille toimijoille ei kuitenkaan ole asetettu ilmoitusvelvollisuutta. Kansallisia viranomaisia varten ei myöskään ole otettu käyttöön etuosto- tai osto-oikeutta. Asetuksella perustettu järjestelmä on siten epäjohdonmukainen.

53. Toiseksi asetuksessa nro 402/2021 ei vahvisteta olosuhteita, joissa kansallisilla viranomaisilla olevaa etuosto-oikeutta voidaan käyttää. Asetuksessa rajoitutaan näet säätämään, että kansallisilla viranomaisilla on rakennusmateriaalin viennistä ilmoittamisen jälkeen kymmenen arkipäivää aikaa tehdä päätös ilmoitettuja rakennusmateriaaleja koskevan etuosto- ja osto-oikeuden käytöstä. Kuten komissio painottaa, asetuksella säädettyjen toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuus riippuu todellisuudessa asetuksen täytäntöönpanon tosiasiallisten olosuhteiden tulevasta kehityksestä sekä täytäntöönpanon ominaispiirteistä.

54. Unkarin hallitus ei näin ollen ole näyttänyt toteen, että asetus nro 402/2021 soveltuisi esitetyn yleisen edun mukaisen tavoitteen toteuttamisen varmistamiseen.

3) Tarpeellisuus

55. Asetuksen nro 402/2021 tarpeellisuudesta asianomaisen tavoitteen toteuttamisen kannalta on todettava, että myös vähemmän rajoittavat toimenpiteet ovat mahdollisia, kuten tietojen kokoaminen, joka perustuu vain velvollisuuteen *toimittaa* rakennusmateriaaleja koskeviin liiketoimiin liittyviä *tietoja* ja johon voidaan mahdollisen materiaalipulan varalta liittää selkeästi kohdennettuja toimenpiteitä.

[21] Unionin tuomioistuin käyttää toisinaan oikeuskäytännössään ilmaisua ”soveltuvuus”. Ks. esimerkiksi tuomio 23.1.2014, komissio v. Belgia (C-296/12, EU:C:2014:24, 33 kohta). Käytän tässä ratkaisuehdotuksessa ilmaisuja ”on omiaan” ja ”tarkoituksenmukainen”.

[22] Ks. tuomio 7.11.2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano (C-503/23, EU:C:2024:933, 84 kohta).

B SEUT 2 artiklan 1 kohdan ja SEUT 3 artiklan 1 kohdan e alakohdan rikkominen (toinen moite)

1. Asianosaisten lausumat

56. Komissio katsoo, että asetuksella nro 402/2021 säädettyä rajoitusta sovelletaan myös Unkarista kolmansiin maihin suuntautuvaan vientiin ja että se on yhteisen kauppapolitiikan alaan kuuluva toimenpide, sekä väittää, että Unkarin ei olisi pitänyt toteuttaa toimenpiteitä tällä alalla. Komissio tähdentää, että asetuksella ei panna täytäntöön unionissa annettua säädöstä ja ettei unioni ollut valtuuttanut Unkaria antamaan asetusta, joten komission mukaan Unkari on rikkonut SEUT 2 artiklan 1 kohtaa sekä SEUT 3 artiklan 1 kohdan e alakohtaa.

57. Unkarin hallitus puolestaan väittää, että asetuksessa nro 402/2021 ei sivuuteta unionin yksinomaista toimivaltaa yhteisen kauppapolitiikan alalla. Se vetoaa siihen, että asetus perustuu asetuksen 2015/479 10 artiklan soveltamisalaan kuuluviin yleiseen järjestykseen liittyviin syihin.

2. Arviointi

58. SEUT 2 artiklan 1 kohdassa määrätään, että kun perussopimuksissa annetaan unionille yksinomainen toimivalta tietyllä alalla, ainoastaan unioni voi toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä, kun taas jäsenvaltiot voivat tehdä näin ainoastaan unionin valtuuttamina tai unionin antamien säädösten täytäntöön panemiseksi. SEUT 3 artiklan 1 kohdan e alakohdassa puolessa määrätään, että yhteinen kauppapolitiikka kuuluu yksinomaisen toimivallan piiriin.

59. On riidatonta, että Unkari on antanut oikeudellisesti sitovan säädöksen yhteisen kauppapolitiikan piiriin kuuluvalla alalla.

60. Unionin lainsäätäjä antoi asetuksen 2015/479[23] juuri käyttämällä yksinomaista toimivaltaansa yhteisen kauppapolitiikan alalla (tavaroiden) yhteisen vientimenettelyn käyttöön ottamiseksi. Asetuksen 1 artiklassa, jossa vahvistetaan asetuksen ”perusperiaate,”[24] säädetään, että ”vienti unionista kolmansiin maihin on vapaata, toisin sanoen sitä eivät koske määrälliset rajoitukset, lukuun ottamatta tämän asetuksen mukaisesti sovellettavia rajoituksia”. Asetuksen 10 artiklan mukaan asetus ei estä jäsenvaltioita määräämästä tai soveltamasta viennin määrällisiä rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai

[23] Yhteinen vientimenettely on asiasisällöltään peräisin vuodelta 1969: asetuksella 2015/479 kumottiin yhteisen vientimenettelyn käyttöönotosta 19.10.2009 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1061/2009 (EUVL 2009, L 291, s. 1), jolla puolestaan oli kumottu yhteisen vientimenettelyn käyttöönotosta 20.12.1969 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 2603/69 (EYVL 1969, L 324, s. 25).

[24] Katso asetuksen 2015/479 I luvun otsikko.

arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muiden unionin säännösten soveltamista. [25]

61. Mainitun säännöksen sanamuoto on lähes identtinen SEUT 36 artiklan sanamuodon kanssa. Tämä merkitsee mielestäni sitä, että unionin lainsäätäjä on halunnut ulottaa SEUT 36 artiklassa primaarioikeuden nojalla jäsenvaltioille annetun mahdollisuuden rajoittaa sisämarkkinoiden sisäistä vientiä [26] sisämarkkinoiden ulkopuoliseen vientiin.

62. Edellä esitetystä seuraa, että asetuksen 2015/479 10 artiklassa säädetyt edellytykset eivät täyty. Viittaan tässä SEUT 36 artiklaan liittyvään arviointiini: ei ole olemassa sellaista yleisen edun mukaista pakottavaa syytä, jolla voitaisiin oikeuttaa käsiteltävässä asiassa kyseessä oleva rajoitus. [27] Rajoitus ei ole millään muodoin tarkoituksenmukainen eikä tarpeellinen.

63. Unkari on näin ollen toiminut yksinomaiseen alaan kuuluvalla toimialalla ilman unionin antamaa valtuutusta.

C Direktiivin 2015/1535 5 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan rikkominen (kolmas moite)

1. Asianosaisten lausumat

64. Komissio moittii Unkaria siitä, ettei se ollut noudattanut direktiivin 2015/1535 6 artiklan 1 kohdassa säädettyä kolmen kuukauden lykkäysajanjaksoa. Komissio ilmoittaa, että Unkarin viranomaiset toimittivat sille ilmoitetun ehdotuksen 30.6.2021, ja koska Unkari antoi asetuksen nro 402/2021 8.7.2021 eli ennen lykkäysajanjakson päättymistä 1.10.2021, Unkari oli rikkonut mainittua säännöstä.

65. Komissio moittii Unkaria lisäksi siitä, ettei se ollut ilmoittanut sille muutetusta asetusluonnoksesta, vaikka ilmoitettuun ehdotukseen tehdyt muutokset olivat huomattavia, ja väittää, että Unkari on näin ollen rikkonut direktiivin 2015/1535 5 artiklan 1 kohtaa. Se muistuttaa, että jäsenvaltion on ilmoitettava ehdotuksesta uudelleen, jos se tekee siihen huomattavia muutoksia ilmoittamisen jälkeen, ja että muutosta on direktiivin 5 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan nojalla pidettävä huomattavana etenkin, jos sillä lyhennetään ehdotukselle alun perin asetettua soveltamisaikataulua.

[25] Tältä osin haluan mainita, että kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä asetuksen N:o 2015/479 10 artiklan sanamuodon lisäksi ilmenee, mainittua artiklaa sovelletaan luonnollisesti myös viennin määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaaviin toimenpiteisiin. Asioissa Werner ja Leifer, joissa oli kyse asetuksen 2015/479 edeltäjän eli asetuksen N:o 2603/69 tulkinnasta, pohdittiin sitä, kattoiko säännös, joka vastaa asetuksen 2015/479 10 artiklaa, jonka sanamuoto on identtinen, myös määrällistä rajoitusta vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet. Unionin tuomioistuimen mukaan SEUT 35 artiklan ja asetuksen N:o 2603/69 10 artiklan sanamuotojen välisellä erolla ei ollut merkitystä. Yhteisöjen tuomioistuin ei rajoittunut vain kirjaimelliseen tulkintaan vaan tarkasteli asetuksen N:o 2603/69 asiayhteyttä ja tavoitteita sekä totesi, että SEUT 207 artiklaan perustuvan asetuksen, jolla tavoitellaan mainitun asetuksen 1 artiklan mukaan viennin vapauden periaatteen toteuttamista unionissa, soveltamisalan ulkopuolelle ei voida jättää jäsenvaltioiden toteuttamia toimenpiteitä, jotka vastaavat vaikutukseltaan määrällistä rajoitusta, koska niiden soveltamisen seurauksena voi olla vientikielto (ks. tuomio 17.10.1995, Werner, C-70/94, EU:C:1995:328, 22 kohta ja tuomio 17.10.1995, Leifer ym., C-83/94, EU:C: 1995:329, 23 kohta). Ks. lisäksi julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Werner (C-70/94, EU:C:1995:151, ratkaisuehdotuksen 31 kohta) ja julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Richardt ja ”Les Accessoires Scientifiques” (C-367/89, EU:C:1991:199, ratkaisuehdotuksen 19–22 kohta).

[26] Sillä edellytyksellä tietenkin, että säännökseen ja muihin periaatteisiin, kuten suhteellisuusperiaatteeseen, perustuvat vaatimukset täytetään.

[27] Yhteisöjen tuomioistuin on tähdentänyt, että ”[yleisen turvallisuuden käsitteen] suppeampi tulkinta asetuksen [10] artiklassa tarkoittaisi sitä, että jäsenvaltioille annettaisiin toimivalta rajoittaa tavaroiden liikkuvuutta sisämarkkinoilla enemmän kuin kolmansien maiden kanssa” (ks. tuomio 17.10.1995, Werner, C-70/94, EU:C:1995:328, 25 kohta). Olen sitä mieltä, että koska Unkari ei ole käsiteltävässä asiassa esittänyt muita seikkoja tai perusteluja, ”yleisen turvallisuuden” käsitettä ei ole syytä tulkita SEUT 36 artiklan yhteydessä eri tavoin kuin asetuksen 2015/479 10 artiklan yhteydessä.

66. Unkarin hallitus puolestaan väittää, ettei se ole rikkonut direktiiviä 2015/1535, koska asetuksen nro 402/2021 kiireellistä antamista voitiin perustella direktiivin 6 artiklan 7 kohdan a alakohdassa tarkoitetuilla yleiseen turvallisuuteen liittyvillä syillä, jotka mahdollistivat poikkeuksen direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa säädetyn kolmen kuukauden lykkäysajanjakson noudattamisesta. Unkarin hallitus korostaa, että koronaviruspandemian jälkeinen rakennusmateriaalien kysynnän elpyminen uhkasi johtaa materiaalipulaan vuonna 2021 ja että kiireellisiä toimia tarvittiin siten tilanteen estämiseksi. Se ilmoittaa, että asetuksesta ei tilanteen kiireellisyyden vuoksi ilmoitettu komissiolle, mutta se oli sitoutunut siihen, ettei seuraamuksia sovellettaisi yrityksiin, jotka eivät täytä asetuksessa säädettyä ilmoitusvelvollisuutta tai joilla ei ole ilmoituksen vastaanottotodistusta.

2. Arviointi

a) Direktiivin 2015/1535 6 artiklan 1 kohta

67. Unkarin viranomaiset ilmoittivat 30.6.2021 komissiolle asetusehdotuksesta teknistä määräystä koskevana ehdotuksena direktiivin 2015/1535 5 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

68. Ilmoituksen jälkeen alkoi kulua direktiivin 2015/1535 6 artiklan 1 kohdan mukainen kolmen kuukauden lykkäysajanjakso, jonka ajaksi ehdotuksen hyväksymistä olisi pitänyt lykätä.

69. Asetus nro 402/2021 julkaistiin kuitenkin Unkarin virallisessa lehdessä (Magyar Közlöny) 8.7.2021, ja se tuli voimaan julkaisupäivää seuraavana päivänä 9 §:n nojalla ja 10 §:n osalta säädettyä lukuun ottamatta. Tämä tarkoittaa, että asetus annettiin paljon ennen kolmen kuukauden lykkäysajanjakson päättymistä.

70. Direktiivin 2015/1535 6 artiklan 7 kohdan a alakohdan mukaan jäsenvaltioiden ei tarvitse noudattaa kolmen kuukauden lykkäysajanjaksoa, jos niiden on kiireellisistä syistä, jotka johtuvat vakavasta ja ennakoimattomasta tilanteesta ja jotka liittyvät ihmisten ja eläinten terveyden suojeluun, kasvien suojeluun tai turvallisuuteen ja palveluihin liittyvien määräysten osalta myös yleiseen järjestykseen, erityisesti alaikäisten suojeluun, annettava nopeasti tekniset määräykset saattaakseen ne voimaan välittömästi ilman kuulemisen mahdollisuutta.

71. Kuten direktiivin 2015/1535 6 artiklan 7 kohdan a alakohdan sanamuodosta ilmenee, tilanteen on oltava *vakava ja ennakoimaton* eikä potentiaalinen. Yhteisöjen tuomioistuin on jo aiemmin täsmentänyt, ettei jäsenvaltio voi vedota mainitussa säännöksessä säädettyyn poikkeukseen, ellei jäsenvaltiossa esiinny säännöksessä tarkoitettua tilannetta. [28]

72. Unkarin hallitus vetoaa ainoastaan rakennusmateriaalipulan *riskiin* Unkarissa. Direktiivin 2015/1535 6 artiklan 7 kohdan a alakohdan soveltamisedellytykset eivät siten täyty. Tämä merkitsee, että asetus nro 402/2021 annettiin ennen kolmen kuukauden lykkäysajanjakson päättymistä ja että direktiivin 6 artiklan 1 kohtaa on rikottu.

[28] Ks. tuomio 26.10.2006, komissio v. Kreikka (C-65/05, EU:C:2006:673, 65 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi tässä tuomiossa direktiivin 2015/1535 edeltäjään sisältyvää identtistä säännöstä eli teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 98/34/EY (EYVL 1998, L 204, s. 37), sellaisena kuin se on muutettuna 20.7.1998 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 98/48/EY (EYVL 1998, L 217, s. 18), 9 artiklan 7 kohdan ensimmäistä alakohtaa.

b) Direktiivin 2015/1535 5 artiklan 1 kohta

73. Direktiivin 2015/1535 5 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on toimitettava teknistä määräystä koskeva ehdotus uudelleen komissiolle saman kohdan ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa mainituin edellytyksin, jos ne tekevät ehdotukseen sellaisia huomattavia muutoksia, jotka muuttavat sen soveltamisalaa, lyhentävät alun perin suunniteltua soveltamisaikataulua, lisäävät eritelmiä tai vaatimuksia taikka tiukentavat niitä.

74. Ilmoitetun ehdotuksen 3 §:n mukaan sen säännöksiä sovelletaan 1.10.2021 alkaen. Asetuksen nro 402/2012 9 ja 11 §:n mukaan vientiä koskevaa ilmoitusvelvollisuutta sovelletaan sitä vastoin 15.7.2021 alkaen.

75. Soveltamiselle alun perin asetetun määräajan lyhentäminen merkitsee huomattavaa muutosta ilmoitettuun ehdotukseen ja synnyttää velvollisuuden ilmoittaa siitä uudelleen komissiolle.[29]

76. Unkarin viranomaiset ovat näin ollen rikkoneet direktiivin 2015/1535 5 artiklan 1 kohtaa jättäessään ilmoittamatta muutetusta asetusehdotuksesta.

V Ratkaisuehdotus

77. Ehdotan edellä esitettyjen seikkojen perusteella, että unionin tuomioistuin

– toteaa, että Unkari on laiminlyönyt SEUT 35 ja SEUT 36 artiklan, SEUT 2 artiklan 1 kohdan, SEUT 3 artiklan 1 kohdan e alakohdan sekä teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 9.9.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/1535 5 artiklan 1 kohdan ja 6 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan sillä perusteella, että se antoi hallituksen asetuksen nro 402/2021 (VII. 8.) rekisteröintimenettelyistä ja muista talouden elvyttämiseksi toteutettavista toimenpiteistä rakennusalan toimitusvarmuuden kannalta strategisesti tärkeiden raaka-aineiden ja tuotteiden viennin alalla (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), jolla otettiin käyttöön raaka-aineiden ja rakennusmateriaalin vientiin sovellettava menettely

– velvoittaa Unkarin vastaamaan oikeudenkäyntikuluista.

[29] Ks. lisäksi tuomio 10.7.2014, Ivansson ym. (C-307/13, EU:C:2014:2058, 44 kohta).