Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 6. februarja 2025 [1]

Zadeva C-499/23

Evropska komisija
proti

Madžarski

„Neizpolnitev obveznosti države – Prosti pretok blaga – Skupna trgovinska politika – Postopek za zbiranje informacij na področju tehničnih predpisov – Izvozne omejitve – Gradbeni proizvodi in gradbene surovine – Javna varnost”

I. Uvod

1. Evropska komisija s to tožbo zaradi neizpolnitve obveznosti, ki jo je vložila proti Madžarski, Sodišču predlaga, naj ugotovi, da je ta država članica s tem, ko je uvedla postopek, ki se uporablja za izvoz surovin in gradbenih proizvodov, kršila obveznosti, ki jih ima na podlagi členov 35 in 36 PDEU, člena 2(1) PDEU v povezavi s členom 3(1)(e) PDEU ter člena 5(1) in člena 6(1) Direktive (EU) 2015/1535. [2]

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

1. Direktiva 2015/1535

2. Člen 5(1) Direktive 2015/1535 določa:

„1. Države članice ob upoštevanju člena 7 takoj sporočijo Komisiji vsak osnutek tehničnega predpisa, razen kadar gre le za prenos celotnega besedila mednarodnega ali evropskega standarda, ko zadostujejo informacije glede ustreznega standarda. Komisiji navedejo tudi razloge, na podlagi katerih je sprejetje takšnega tehničnega predpisa potrebno, če ti razlogi niso že jasno razvidni v osnutku.

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

[2] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. septembra 2015 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih predpisov in pravil za storitve informacijske družbe (UL 2015, L 241, str. 1).

Kadar je primerno in če še ni poslano s predhodnim sporočilom, države članice Komisiji hkrati sporočijo besedilo temeljnih zakonskih in drugih predpisov, ki jih v bistvenem in neposredno zadeva, če je poznavanje takega besedila potrebno, da bi se ugotovile posledice osnutka tehničnega predpisa.

Države članice Komisiji ponovno sporočijo osnutek tehničnega predpisa, v skladu s pogoji, določenimi v prvem in drugem pododstavku tega odstavka, če osnutek spremenijo tako, da se znatno spremeni njegovo področje uporabe, skrajšajo prvotno predvidene roke za izvajanje, dodajajo specifikacije ali zahteve ali poostrijo sedanje specifikacije ali zahteve.

[…]

Komisija nemudoma uradno obvesti druge države članice o osnutku tehničnega predpisa in o vseh dokumentih, ki jih je prejela; da bi pridobila mnenje, lahko ta osnutek predloži tudi odboru iz člena 2 te direktive in, kadar je primerno, odboru, pristojnemu za to področje.

[…]“

3. Člen 6 te direktive določa:

„1. Države članice odložijo sprejetje osnutka tehničnega predpisa za tri mesece od dne, ko Komisija prejme sporočilo iz člena 5(1).

[…]

7. Odstavki 1 do 5 se ne uporabljajo, kadar:

(a) mora država članica zaradi nujnih razlogov, ki jih povzročijo resne in nepredvidljive okoliščine v zvezi z zaščito javnega zdravja ali varnosti, zaščito živali ali ohranitvijo rastlin ter zaradi pravil o storitvah, tudi javnega reda, zlasti zaščite mladoletnikov, pripraviti tehnične predpise v zelo kratkem času, da bi jih lahko takoj sprejela in uveljavila, pri čemer niso mogoči kakršni koli posveti; ali

(b) mora država članica zaradi nujnih razlogov, ki jih povzročijo resne okoliščine v zvezi z zaščito varnosti in celovitosti finančnega sistema, zlasti zaščito deponentov, vlagateljev in zavarovancev, takoj sprejeti in izvesti pravila o finančnih storitvah.

Država članica v sporočilu iz člena 5 navede razloge za nujnost sprejetih ukrepov. Komisija čim prej predstavi svoja stališča o sporočilu. V primerih, ko se ta postopek uporabi v nasprotju s pravili, Komisija ustrezno ukrepa. Komisija sproti obvešča Evropski parlament.“

2. Uredba (EU) 2015/479

4. Člen 10 Uredbe (EU) 2015/479[3], ki je v poglavju IV te uredbe, naslovljenem „Prehodne in končne določbe“, določa:

„Brez poseganja v druge predpise Unije ta uredba ne državam članicam ne preprečuje, da sprejemajo ali uporabljajo količinske omejitve pri izvozu, ki so utemeljene z javno moralo, javnim

[3] Uredba (EU) 2015/479 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2015 o skupnih pravilih za izvoz (UL 2015, L 83, str. 34).

redom ali javno varnostjo, varovanjem zdravja in življenja ljudi, živali in rastlin, varstvom naravnih bogastev umetniške, zgodovinske ali arheološke vrednosti, ali z varstvom industrijske in poslovne lastnine.“

B. Madžarsko pravo

1. Uredba št. 402/2021

5. Člen 1 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 (vladna uredba št. 402/2021 (VII. 8.) o postopkih registracije in drugih ukrepih, ki jih je treba izvesti za oživitev gospodarstva na področju izvoza surovin in izdelkov strateškega pomena za zanesljivost oskrbe na področju gradbeništva (v nadaljevanju: uredba št. 402/2021)), v različici, ki je veljala ob izteku roka za odgovor na obrazloženo mnenje (6. junij 2022), določa:

„1. Surovine in izdelki strateškega pomena za zanesljivost oskrbe na področju gradbeništva, ki so našteti v Prilogi 1 (v nadaljevanju skupaj: gradbeni materiali) se, razen v primeru izjeme, določene v odstavku 2, lahko

(a) prodajajo ali

(b) izvažajo iz ozemlja Madžarske v tujino po opravljeni registraciji (v nadaljevanju: priglasitev) pri ministrstvu za domače gospodarstvo (v nadaljevanju: ministrstvo) in prejemu potrdila o prejemu priglasitve.

2. Ta uredba se ne uporablja za gradbene materiale v tranzitu prek ozemlja Madžarske.“

6. Člen 3 te uredbe določa:

„1. Ministrstvo takoj ob prejemu priglasitve preveri, ali je ta skladna s formalnimi zahtevami, ki so določene v členu 2.

[…]

2. Če je priglasitev skladna s formalnimi zahtevami, ki so določene v členu 2, ministrstvo priglasitve, po potrebi hkrati z informacijami, ki so določene v členu 1(b), posreduje vladnemu komisarju, zadolženemu za usklajevanje ukrepov na področju gradbeništva (v nadaljevanju: vladni komisar), ki v posvetovanju z zadevnimi ministrstvi prouči, ali prodaja oziroma izvoz gradbenih materialov v tujino znatno ovira ali onemogoča gradnjo, obratovanje, vzdrževanje ali razvoj kritičnih infrastruktur, s čimer ogroža javne službe ali predstavlja tveganje za zanesljivost oskrbe na področju gradbeništva.

3. Vladni komisar v sedmih delovnih dneh od posredovanja priglasitve pisno obvesti ministrstvo o obstoju okoliščin, ki so določene v odstavku 2, o svojem stališču glede okoliščin iz odstavka 2 in, če obstajajo navedene okoliščine, obvesti tudi ministrstvo, ki je zadolženo za nadzor nad državnim premoženjem, o svojem predlogu glede uveljavitve predkupne pravice; ministrstvo uveljavi predkupno pravico Madžarske za nakup v skladu s podrobnimi pravili, ki so določena v členu 5.

4. Ministrstvo v 10 delovnih dneh od prejema priglasitve:

(a) pisno potrdi prejem priglasitve, če ministrstvo, zadolženo za nadzor nad državnim premoženjem, ne uveljavi predkupne pravice Madžarske;

b) če ministrstvo, ki je zadolženo za nadzor nad državnim premoženjem, uveljavi predkupno pravico Madžarske, obvesti priglasitelja, da Madžarska uveljavlja predkupno pravico za gradbene materiale, ki so navedeni v priglasitvi, in konča postopek, povezan s priglasitvijo; ali

c) pisno potrdi prejem priglasitve.

4a. Priglasitev in potrdilo o prejemu spremljata pošiljko in ju ker imaš zgoraj priglasitev predloži prevozniku ali organizatorju.

[…]“

7. Člen 6/A navedene uredbe določa:

„Če priglasitelj ni upošteval obveznosti priglasitve, ki je določena s to uredbo, ali nima potrdila o prejemu, mu policija ter davčna in carinska uprava države naložita upravno kazen, ki lahko znaša do štirideset odstotkov vrednosti gradbenega materiala, za katerega ni bila oddana priglasitev ali ki ga ne spremlja potrdilo o prejemu, brez DDV.“

8. Člen 9 iste uredbe določa:

„1. Ta uredba – razen izjeme, ki je določena v odstavku 2 – začne veljati dan po objavi.

2. Člen 10 začne veljati petnajsti dan po objavi te uredbe.“

9. Člen 11 uredbe št. 402/2021 določa:

„Obveznost priglasitve, ki je določena v členu 2, se uporablja za izvoz od petega delovnega dne po začetku veljavnosti te uredbe.“

10. Člen 12 te uredbe določa:

„Osnutek te uredbe je bil predhodno priglašen v skladu s členi od 5 do 7 Direktive [2015/1535] […].“

2. Sklep vlade št. 1459/2021

11. Točka 2 az építésgazdasági intézkedések összehangolásáért felelős kormánybiztos kinevezéséről és feladatairól szóló 1459/2021. (VII. 14.) kormányhatározat (sklep vlade št. 1459/2021 (VII. 14.) o imenovanju in nalogah vladnega komisarja, zadolženega za usklajevanje ukrepov na področju gradbeništva (v nadaljevanju: sklep vlade št. 1459/2021)), določa:

„Vladni komisar:

(a) je zadolžen za usklajevanje ukrepov na področju gradbeništva, ki jih sprejme vlada v okviru oživljanja gospodarstva, med drugim:

(aa) za vzpostavitev postopka priglasitve pri izvozu gradbenega materiala in uvedbo potrebnih ukrepov za uresničevanje predkupne pravice države;

(ab) za vzpostavitev ukrepov v zvezi s priglasitvijo, povezanih s prevozom gradbenih materialov,

[…]“

III. Dejansko stanje

A. Predhodni postopek

12. Madžarske oblasti so v okviru postopka priglasitve, ki je določen z Direktivo 2015/1535, 30. junija 2021 pri Komisiji priglasile osnutek vladne uredbe glede ukrepov, ki jih je treba sprejeti za oživitev gospodarstva na področju izvoza surovin in izdelkov strateškega pomena za zanesljivost oskrbe na področju gradbeništva (v nadaljevanju: priglašeni osnutek). Komisija je 8. julija 2021 madžarske oblasti zaprosila za dodatne informacije, da bi lahko ocenila priglašeni osnutek z vidika upoštevnih določb prava Unije.

13. Istega dne je bila uredba št. 402/2021 objavljena v *Magyar Közlöny*. Njeno besedilo ni bilo enako besedilu priglašenega osnutka. Komisija je 16. julija 2021 zaprosila madžarske oblasti za informacije v zvezi z objavo te uredbe. Te oblasti so Komisijo 22. julija 2021 obvestile, da se uredba št. 402/2021 po obsegu in vsebini razlikuje od priglašenega osnutka.

14. Komisija je z dopisom z dne 29. julija 2021 obvestila madžarske oblasti, da tako neobstoj priglasitve kot kršitev obveznosti odloga sprejetja, v skladu s členoma 5 in 6 Direktive 2015/1535, predstavljata bistveno kršitev postopka, zaradi česar ni mogoče uporabiti določb tehničnih predpisov.

15. Madžarske oblasti so v odgovoru z dne 2. septembra 2021 utemeljevale razglasitev uredbe št. 402/2021 brez predhodne priglasitve z izrednimi razmerami in pojasnile, da je bilo gradbeništvo na Madžarskem močno prizadeto zaradi pandemije in svetovnega pomanjkanja surovin. Poudarile so, da je namen te uredbe zagotoviti, da bodo na Madžarskem na razpolago zaloge materialov in izdelkov, ki so ključni za zanesljivost oskrbe v gradbeništvu, in da bo mogoče izpolniti notranje potrebe, da bi se zagotovila varnost kritičnih infrastruktur.

16. Komisija je 23. septembra 2021 Madžarski poslala uradni opomin. V njem je tej državi članici očitala, da s tem, ko je sprejela uredbo št. 402/2021 in njene poznejše spremembe ter sklep vlade št. 1459/2021, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi členov 35 in 36 PDEU, člena 2(1) PDEU v povezavi s členom 3(1)(e) PDEU ter člena 5(1) in člena 6(1) Direktive 2015/1535.

17. Madžarska je v svojem odgovoru na uradni opomin z dne 23. novembra 2021 zavrnila te očitke.

18. Ker Komisije trditve, ki jih je navedla madžarska vlada, niso prepričale, je tej državi članici 6. aprila 2022 poslala obrazloženo mnenje, v katerem je ponovila zadevne očitke.

19. Madžarska je z dopisom z dne 13. junija 2022 na obrazloženo mnenje odgovorila s trditvijo, da neizpolnitve obveznosti, ki so ji očitane, niso utemeljene.

B. Postopek pred Sodiščem

20. Komisija je presodila, da odgovor Madžarske z dne 13. junija 2022 ni zadosten, in se je odločila vložiti to tožbo, ki je v sodno tajništvo Sodišča prispela 4. avgusta 2023.

21. Madžarska in Komisija sta na obravnavi 6. novembra 2024 ustno predstavili stališča.

IV. Analiza

22. Ker madžarska ureditev, s katero je bil uveden postopek, ki se uporablja za uvoz gradbenih surovin in materialov, lahko vpliva tako na izvoz med državami članicami kot izvoz v tretje države, se ta zadeva nanaša tako na ureditev Unije na področju notranjega trga kot na področju skupne trgovinske politike.

A. Kršitev členov 35 in 36 PDEU (prvi očitek)

1. Trditve strank

23. Komisija trdi, da uredba št. 402/2021 pomeni ukrep z enakim učinkom kot količinska omejitev v smislu člena 35 PDEU, ne glede na argumente, v katerih madžarska vlada navaja, (i) da se postopek registracije zaključi v roku dveh delovnih dni, (ii) da madžarska vlada ne uveljavlja predkupne pravice in (iii) da pristojni organi ne uporabljajo sankcij, ki so določene za neupoštevanje obveznosti priglasitve. Ta institucija poudarja, da uredba 402/2021 *de iure* vzpostavlja različno obravnavanje madžarske notranje in izvozne trgovine ter da se nacionalni ukrep ne more izogniti prepovedi iz členov 34 in 35 PDEU zgolj zato, ker je ovira, ki jo ta država članica ustvarja, majhna. Poleg tega navaja, da se ukrep lahko šteje kot ukrep z enakim učinkom, kot ga ima količinska omejitev, tudi če je njegov pomen gospodarsko zanemarljiv ali če le omejeno vpliva na uvoz/izvoz ali gospodarske subjekte.

24. Glede morebitne utemeljitve uredbe št. 402/2021 s členom 36 PDEU Komisija poudarja, da se pojma „javnega reda“ in „varnosti“ razlagata ozko, zato se je nanju mogoče sklicevati le v primeru resnične in dovolj resne grožnje, ki prizadene osnovne interese družbe. Ta institucija opozarja, da mora biti tak razlog povezan z objektivnimi okoliščinami, ki izpolnjujejo zahteve javne varnosti, in da ga ni mogoče uporabiti na splošno.

25. Komisija opozarja, da se lahko omejevalni ukrep šteje kot primeren za zagotavljanje uresničevanja zastavljenega cilja le, če resnično odraža namen doslednega in sistematičnega doseganja tega cilja. V zvezi s področjem uporabe uredbe št. 402/2021 ta institucija dodaja, da zadevni ukrep v obravnavani zadevi ni omejen niti na gradbene materiale, pri katerih je bilo ugotovljeno tveganje z oskrbo (nevarnost pomanjkanja), niti na materiale, ki so dejansko potrebni za posamezno kritično infrastrukturo.

26. Komisija meni, da madžarska vlada ni dokazala, da je uredba št. 402/2021 primerna za zagotavljanje uresničevanja zatrjevanega cilja javnega interesa.

27. Komisija opozarja, da načelo sorazmernosti zahteva, da so sredstva, ki jih izbere država članica, omejena na tisto, kar je dejansko primerno in potrebno za doseganje zastavljenega legitimnega cilja, in da mora v skladu s tem načelom sistem predhodnega preverjanja, ki je utemeljen in primeren, temeljiti na objektivnih, nediskriminatornih in zadevnim podjetjem vnaprej znanih merilih, ki določajo meje diskrecijske pravice nacionalnih organov, da je ne bi bilo mogoče uporabljati arbitrarno.

28. Poleg tega Komisija navaja, da trditve madžarske vlade ne vsebujejo elementov, na podlagi katerih bi bilo mogoče ugotoviti, da so ukrepi, ki jih določa uredba št. 402/2021, sorazmerni in ne presegajo tistega, kar je primerno in potrebno za doseganje zastavljenega cilja.

29. Madžarska vlada trdi, da uredba št. 402/2021 ne predstavlja ukrepa z enakim učinkom, kot ga ima količinska omejitev, in zato ne spada na področje uporabe prepovedi iz člena 35 PDEU. Cilj te uredbe naj bi bil, da se z določitvijo obveznosti priglasitve madžarskim oblastem omogoči učinkovit nadzor nad zalogo izdelkov, ki so strateškega pomena za kritične infrastrukture, in zbiranje informacij o stanju zalog in dobav. Po zaslugi take priglasitve naj bi te oblasti imele celovit in sproten pregled nad gibanjem zalog gradbenih proizvodov strateškega pomena in naj bi posledično lahko sprejele potrebne ukrepe za preprečevanje kritičnih položajev.

30. Madžarska vlada ocenjuje, da učinkovitost določb, ki jih vsebuje uredba št. 402/2021, dokazuje dejstvo, da od začetka njihove veljavnosti nikoli ni nastal položaj, v katerem bi morale madžarske oblasti zaradi pomanjkanja surovine ali izdelka, ki je zajet v to uredbo, uveljavljati predkupno pravico. Ta vlada poudarja, da s temi določbami gospodarskim subjektom niso naložene obveznosti materialnega prava, in navaja, da je postopek registracije vedno končan najpozneje v dveh delovnih dneh in da pristojni organi ne uporabljajo sankcij, ki so določene, če se priglasitev ne izvede.

31. Po mnenju madžarske vlade je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je predvidena izjema od prepovedi iz člena 35 PDEU za omejitve, katerih učinki se štejejo za preveč negotove ali posredne, da bi se lahko štele za omejitve v smislu člena 35 PDEU.

32. Glede dejanskih učinkov določb iz uredbe št. 402/2021 madžarska vlada navaja, da na podlagi preučitve podatkov Központi Statisztikai Hivatal (centralni statistični urad, Madžarska) ni mogoče sklepati, da je pri zadevnem naboru izdelkov prišlo do splošnega zmanjšanja izvoza.

33. Madžarska vlada poleg tega meni, da je namen uredbe št. 402/2021, da se Madžarska uskladi z Direktivo 2008/114/ES [4] in da je vsekakor upravičena z razlogi javne varnosti v smislu člena 36 PDEU. Poleg tega dodaja, da ta uredba prispeva k oživitvi gospodarstva, ker predstavlja odziv na zmanjšanje proizvodnje gradbenih materialov, prekinitve pri dobavah zaradi pomanjkanja in rast cen zaradi epidemije koronavirusa, ter k zaščiti družbenih interesov, kot so izgradnja in zagotavljanje stanovanj in zagotavljanje možnosti, da si mladi ustvarijo družino.

2. Analiza

a) Ukrep z enakim učinkom, kot so količinske omejitve pri izvozu, na podlagi člena 35 PDEU

34. V skladu s členom 35 PDEU so med državami članicami prepovedane količinske omejitve pri izvozu in vsi ukrepi z enakim učinkom.

35. Besedilo člena 35 PDEU je skoraj enako besedilu člena 34 PDEU. Tudi cilj teh dveh določb je enak, in sicer zagotoviti prosti pretok blaga na notranjem trgu, to je v območju brez notranjih mej. [5]

36. Ob tem pa je področje uporabe člena 35 PDEU ožje od področja uporabe člena 34 PDEU zaradi drugačne logike ureditve uvoza in izvoza. Kar zadeva uvoz, lahko praktično vsako nacionalno pravilo glede blaga vsaj potencialno ovira trgovino na notranjem trgu, ker mora uvoznik praviloma poleg ureditve izvorne države upoštevati tudi ureditev ciljne države. Drugače povedano, ovira nastane zaradi istočasnega obstoja dveh različnih regulativnih ureditev.

37. Kar pa zadeva izvoz, pa gre samo za eno regulativno ureditev, namreč ureditev izvorne države. V takem položaju bi bilo preširoko, če bi šteli, da lahko vsako nacionalno pravilo glede proizvodnje, trženja ali prodaje blaga vpliva na izvoz. Zato lahko omejitev pri izvozu, ki je zajeta s prepovedjo iz člena 35 PDEU, iz splošnih pravil izhaja le, če ta pravila ne učinkujejo le na proizvodnjo in distribucijo na splošno, ampak učinkujejo posebej na izvoz. [6] Zato Sodišče pri ugotavljanju, ali gre za ukrep z enakim učinkom, kot so količinske omejitve pri izvozu, uporablja ožje formulacije. [7]

38. Sodišče v nasprotju s tem, za kar se zdi, da meni Komisija [8], in v nasprotju s svojo sodno prakso glede člena 34 PDEU [9] nikoli ni opredelilo „ukrepov z enakim učinkom, kot so količinske omejitve“ iz člena 35 PDEU. Čeprav ne obstaja abstraktna opredelitev pojma na podlagi ustaljene sodne prakse, je Sodišče kot „ukrepe z enakim učinkom, kot so količinske omejitve,“ v smislu tega člena opredelilo nacionalne ukrepe, ki veljajo za vse gospodarske subjekte, ki poslujejo na nacionalnem ozemlju in ki imajo lahko večji vpliv na izvoz tržnih proizvodov države članice izvoza kot na trženje proizvodov na nacionalnem trgu te države članice. [10]

[4] Direktiva Sveta z dne 8. decembra 2008 o ugotavljanju in določanju evropske kritične infrastrukture ter o oceni potrebe za izboljšanje njene zaščite (UL 2008, L 345, str. 75).

[5] Glej člen 26(2) PDEU.

[6] Glej v tem smislu tudi Müller-Graff, P.-Chr., v: von der Groeben, H., Schwarze, J., Hatje, A. (ur.), „Art. 35 AEUV“ *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, Band 1, 7. izdaja, Nomos, Baden-Baden, 2015, Art. 35 AEUV, točka 17.

[7] Glej tudi moje sklepne predloge v zadevi BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640, točka 50).

[8] Glej točko 32 tožbe Komisije.

[9] Glej sodbo z dne 11. julija 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82, točka 5). Na podlagi ustaljene sodne prakse se člen 34 PDEU nanaša na „vse nacionalne ukrepe, ki bi lahko neposredno ali posredno, dejansko ali potencialno ovirali trgovino znotraj Unije“, (glej sodbo z dne 29. julija 2024, BP France (C-624/22, EU:C:2024:640, točka 61)).

[10] Glej sodbo z dne 17. septembra 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, točka 29 in navedena sodna praksa).

39. Podobno je Sodišče razsodilo, da člena 34 in 35 PDEU v odnosih znotraj Unije preprečujeta uporabo nacionalne zakonodaje, ki bi zahtevala, pa čeprav zgolj formalno, uvozna ali izvozna dovoljenja ali druge podobne postopke [11], in da uvedba kakršne koli posebne formalnosti za izvoz pomeni oviro za trgovino zaradi zamud, ki jih povzroči, in odvračalnega učinka, ki ga ima za izvoznike [12].

40. V okviru te sodne prakse ni mogoče zanikati tega, da zadevni ukrepi predstavljajo ukrepe z enakim učinkom.

b) Utemeljitev na podlagi člena 36 PDEU

41. Omejitev iz člena 35 PDEU je lahko upravičena le pod pogoji, prvič, da jo narekuje kateri od negospodarskih splošnih premislekov iz člena 36 PDEU ali kateri od nujnih razlogov v splošnem interesu [13], kot jih je postopoma razvilo Sodišče v svoji sodni praksi, in drugič, da upošteva načelo sorazmernosti, kar pomeni, da je ta omejitev primerna za dosledno in sistematično zagotavljanje uresničitve zastavljenega cilja in ne presega tistega, kar je nujno za njegovo uresničitev.

1) Prepoznavanje nujnega razloga v splošnem interesu

42. Pritožbeni razlogi, na katere se je v utemeljitev sklicevala Madžarska, so povezani z javno varnostjo, omenjeno v členu 36 PDEU.

43. V delu, v katerem se Madžarska sklicuje na določbe Direktive 2008/114, je treba ugotoviti, da ta direktiva v obravnavani zadevi ni upoštevna. Prvič, navedena direktiva se nanaša na energetski in prevozni sektor. [14] Področje uporabe uredbe št. 402/2021 pa je veliko širše, saj poleg vzdrževanja kritičnih infrastruktur zajema tudi gradnjo, obratovanje, vzdrževanje in razvoj kritičnih infrastruktur. Zato ta uredba ne spada na področje uporabe Direktive 2008/114.

44. Drugič, Direktiva 2008/114 je, kot je razvidno iz njenega člena 1, omejena na določitev *postopka* za ugotavljanje in določanje evropskih kritičnih infrastruktur. [15]

45. Iz Direktive 2008/114 je razvidno le to: zakonodajalec Unije [16] meni, da so kritične infrastrukture za Unijo posebnega pomena. To ne bi smelo biti nobeno presenečenje.

46. V skladu z ustaljeno sodno prakso se je mogoče na javni red in javno varnost sklicevati le ob dejanski in dovolj resni grožnji, ki bi lahko prizadela temeljne interese družbe. [17] Posebej glede cilja, povezanega z zanesljivostjo oskrbe, je Sodišče razsodilo tudi, da se je na tak cilj mogoče sklicevati le ob dejanski in dovolj resni grožnji, ki bi lahko prizadela temeljne interese družbe. [18] V zvezi z zadnjenavedenim je Sodišče pojasnilo, da ni mogoče šteti, da cilj, da se zagotovi

[11] Glej sodbo z dne 15. decembra 1971, International Fruit Company in drugi (od 51/71 do 54/71, EU:C:1971:128, točka 9).

[12] Glej sodbo z dne 16. marca 1977, Komisija/Francija (68/76, EU:C:1977:48, točka 16).

[13] Znani tudi kot „nujne zahteve na podlagi splošnega interesa“ (glej sodbo z dne 16. decembra 2008, Gysbrechts in Santurel Inter (C-205/07, EU:C:2008:730, točka 45)), „nujne zahteve v splošnem interesu“ (glej sodbo z dne 17. septembra 2020, Hidroelectrica (C-648/18, EU:C:2020:723, točka 34)) in tudi „cilj splošnega interesa“ (glej sodbo z dne 21. junija 2016, New Valmar (C-15/15, EU:C:2016:464, točka 48)).

[14] Glej uvodni izjavi 5 in 9 Direktive 2008/114.

[15] Ter skupnega pristopa za oceno potrebe po izboljšanju zaščite takšnih infrastruktur, da bi s tem prispevali k zaščiti ljudi.

[16] Poleg tega se je oprl na člen 352 PDEU, najverjetneje zato, ker ni druge pravne podlage.

[17] Glej na primer sodbo z dne 14. marca 2000, Église de scientologie (C-54/99, EU:C:2000:124, točka 17).

[18] Glej nazadnje sodbo z dne 13. julija 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, točki 66 in 67 ter navedena sodna praksa).

zanesljivost oskrbe gradbenega sektorja, zlasti na lokalni ravni, z nekaterimi osnovnimi surovinami, in sicer z gramozom, peskom in glino, ki se pridobivajo v kamnolomu, enako kot cilj zanesljivosti preskrbe v naftnem, telekomunikacijskem ali energetskem sektorju, spada med „temeljne interese družbe“. [19]

47. Zato predlagam, naj se zagotavljanje zanesljivosti oskrbe kritičnih infrastruktur ne šteje za nujni razlog v splošnem interesu zaradi javne varnosti.

48. Nasprotno pa bi bil načeloma pripravljen sprejeti trditev Madžarske, da uredba št. 402/2021 sledi družbenim interesom, kot je gradnja stanovanj. [20] Vseeno menim, da Madžarska ni predložila dovolj dokazov, s katerimi bi to dokazala. Zaradi zgolj abstraktne navedbe menim, da je povezava med omejitvijo in utemeljitvijo, kot je bila navedena, prešibka.

2) Primernost

49. Analiza v nadaljevanju je izdelana za primer, da bi Sodišče menilo, da obstaja nujni razlog v splošnem interesu, ki opravičuje zadevno oviro.

50. Postavlja se vprašanje, ali je uredba št. 402/2021 primerna [21] za uresničitev cilja, da se zagotovi zanesljivost oskrbe kritičnih infrastruktur na področju gradbeništva. V skladu z ustaljeno sodno prakso je nacionalna zakonodaja primerna za zagotovitev uresničitve zastavljenega cilja le, če resnično odraža prizadevanje za dosledno in sistematično doseganje tega cilja. [22]

51. Na podlagi te sodne prakse menim, da uredba št. 402/2021 ni primerna za zagotovitev uresničitve želenega cilja.

52. Prvič, uredba št. 402/2021 je omejena na izvoz. Nasprotno pa gospodarskim subjektom ne nalaga nobene obveznosti priglasitve za transakcije na nacionalnem trgu. Za nacionalne organe ni predvidena predkupna pravica. Zato je sistem, ki je vzpostavljen s to uredbo, nedosleden.

53. Drugič, uredba št. 402/2021 ne določa okoliščin, v katerih se lahko uveljavi predkupna pravica, ki jo imajo nacionalni organi. Ta uredba namreč zgolj določa, da imajo nacionalni organi po priglasitvi izvoza gradbenih materialov 10 delovnih dni časa, da se odločijo glede uveljavitve predkupne pravice za priglašene gradbene materiale. Kot poudarja Komisija, je tako primernost ukrepov, določenih s to uredbo, dejansko odvisna od prihodnjih sprememb dejanskih okoliščin njenega izvajanja in samih značilnosti tega izvajanja.

54. Madžarska vlada torej ni dokazala, da je uredba št. 402/2021 primerna za zagotavljanje navajanega cilja v javnem interesu.

[19] Glej sodbo z dne 13. julija 2023, Xella Magyarország (C-106/22, EU:C:2023:568, točke 66, 67 in 69 ter navedena sodna praksa).

[20] Nasprotno, predlagam, da se takoj zavrnejo gospodarski razlogi, ki jih je navedla Madžarska, kot je zamisel o oživitvi nacionalnega gospodarstva.

[21] Sodišče v svoji sodni praksi včasih uporabi izraz „aptitude]zmožnost]“. Glej na primer francosko jezikovno različico sodbe z dne 23. januarja 2014, Komisija/Belgija (C-296/12, EU:C:2014:24, točka 33). V teh sklepnih predlogih bom vseeno uporabljal izraza „primeren za“ in „primeren“.

[22] Glej sodbo z dne 7. novembra 2024, Centro di Assistenza Doganale Mellano (C-503/23, EU:C:2024:933, točka 84 in navedena sodna praksa).

3) Nujnost

55. Glede nujnosti uredbe št. 402/2021 za doseganje zadevnega cilja je treba ugotoviti, da je mogoče predvideti manj omejevalne ukrepe, kot je zbiranje informacij na podlagi enostavne obveznosti *sporočanja* podatkov o transakcijah, povezanih z gradbenimi materiali, v kombinaciji z jasneje opredeljenimi ukrepi za primer morebitnega pomanjkanja.

B. Kršitev člena 2(1) in člena 3(1)(e) PDEU (drugi očitek)

1. Trditve strank

56. Komisija meni, da se omejitev iz uredbe št. 402/2021 uporablja tudi za izvoz iz Madžarske v tretje države in da pomeni ukrep, ki izhaja iz skupne trgovinske politike, ter zatrjuje, da ta država članica ne bi smela sprejemati ukrepov na tem področju. Ta institucija poudarja, da se s to uredbo ne izvaja akt, ki ga je sprejela Unija, in da Unija ni pooblastila Madžarske za sprejetje te uredbe, zato meni, da je Madžarska kršila člen 2(1) in člen 3(1)(e) PDEU.

57. Madžarska vlada trdi, da uredba št. 402/2021 ne krši izključne pristojnosti Unije na področju skupne trgovinske politike. Poudarja, da ta uredba temelji na razlogih v zvezi z javnim redom, ki izhajajo iz področja uporabe člena 10 Uredbe 2015/479.

2. Analiza

58. V skladu s členom 2(1) PDEU lahko, če ima Unija po Pogodbah na določenem področju izključno pristojnost, samo Unija izdaja zakonodajne in sprejema pravno zavezujoče akte; države članice lahko tako ukrepajo same le, če jih Unija za to pooblasti, ali za izvajanje aktov Unije. Člen 3(1)(e) PDEU pa določa, da gre za tako izključno pristojnost pri skupni trgovinski politiki.

59. Ni sporno, da je Madžarska sprejela pravno zavezujoč akt na področju, ki spada pod skupno trgovinsko politiko.

60. Zakonodajalec Unije je ravno z uresničevanjem te izključne pristojnosti na področju skupne trgovinske politike za vzpostavitev skupnih pravil za izvoz (blaga) sprejel Uredbo 2015/479.[23] Člen 1 te uredbe, ki vsebuje njeno „temeljno načelo“[24], določa, da je „izvoz proizvodov iz Unije v tretje države […] prost, to pomeni, da zanj ne veljajo nobene količinske omejitve, z izjemo omejitev, ki se uporabljajo v skladu s to uredbo“. Člen 10 te uredbe določa, da ta uredba brez poseganja v druge predpise Unije državam članicam ne preprečuje, da sprejemajo ali uporabljajo

[23] Skupna pravila za izvoz v bistvu segajo v leto 1969: Uredba 2015/479 je razveljavila Uredbo Sveta (ES) št. 1061/2009 z dne 19. oktobra 2009 o skupnih pravilih za izvoz (UL 2009, L 291, str. 1), ki je razveljavila Uredbo Sveta (EGS) št. 2603/69 z dne 20. decembra 1969 o skupnih pravilih za izvoz (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 11, str. 12).

[24] Glej naslov poglavja I Uredbe 2015/479.

količinske omejitve pri izvozu, ki so utemeljene z javno moralo, javnim redom ali javno varnostjo, varovanjem zdravja in življenja ljudi, živali in rastlin, varstvom naravnih bogastev umetniške, zgodovinske ali arheološke vrednosti, ali z varstvom industrijske in poslovne lastnine. [25]

61. Besedilo te določbe je skoraj enako besedilu člena 36 PDEU. Po mojem mnenju to pomeni, da je zakonodajalec Unije želel razširiti možnost, ki jo za državo članico določa primarno pravo v členu 36 PDEU, da lahko omeji izvoz znotraj notranjega trga [26] na izvoz iz tega notranjega trga.

62. Iz tega sledi, da pogoji iz člena 10 Uredbe 2015/479 niso izpolnjeni. V zvezi s tem napotujem na analizo, ki sem jo opravil v okviru člena 36 PDEU: ni nujnega razloga v splošnem interesu, ki bi lahko upravičil zadevno omejitev v obravnavani zadevi. [27] Ta omejitev v vsakem primeru ni primerna niti nujna.

63. Madžarska je posledično delovala na področju izključne pristojnosti, ne da bi jo Unija pooblastila za to.

C. Kršitev člena 5(1) in člena 6(1) Direktive 2015/1535 (tretji očitek)

1. Trditve strank

64. Komisija očita Madžarski, da ni spoštovala trimesečnega obdobja mirovanja, ki je določeno v členu 6(1) Direktive 2015/1535. Navaja, da so ji madžarske oblasti poslale priglašeni osnutek 30. junija 2021 in da je posledično ta država članica s tem, ko je 8. julija 2021, torej pred potekom tega obdobja mirovanja, sprejela uredbo št. 402/2021, kršila to določbo.

65. Poleg tega Komisija očita Madžarski, da je ni obvestila o spremenjenem osnutku uredbe, pri čemer so bile narejene znatne spremembe v primerjavi s priglašenim osnutkom, s čimer je ta država članica kršila člen 5(1) Direktive 2015/1535. Opozarja, da mora država članica ponovno priglasiti osnutek, če vanj po priglasitvi vnese znatne spremembe, in da se mora na podlagi člena 5(1), tretji pododstavek, te direktive, narejena sprememba šteti za znatno zlasti takrat, ko se z njo skrajšajo prvotno predvideni roki za osnutek.

66. Madžarska vlada trdi, da ni kršila Direktive 2015/1535, saj naj bi bilo nujno sprejetje uredbe št. 402/2021 upravičeno zaradi javne varnosti v smislu člena 6(7)(a) te direktive, ki dopušča odstopanje od upoštevanja trimesečnega obdobja mirovanja, ki je določeno v členu 6(1) te direktive. Poudarja, da je v letu 2021 grozilo, da bo ponovni porast povpraševanja po gradbenih

[25] V zvezi s tem želim omeniti, da se, kot izhaja iz sodne prakse Sodišča, člen 10 Uredbe 2015/479, kljub njegovemu besedilu, uporablja tudi za ukrepe z enakim učinkom, kot so količinske omejitve pri izvozu. V zadevah Werner in Leifer, ki sta se nanašali na razlago ene od predhodnic Uredbe 2015/479, in sicer Uredbe 2603/69, se je postavljalo vprašanje, ali določba, ki odslej ustreza členu 10 Uredbe 2015/479 in katere besedilo je enako temu členu, zajema tudi ukrepe z enakim učinkom. Po mnenju Sodišča je bila razlika v besedilu člena 35 PDEU in člena 10 Uredbe št. 2603/69 nepomembna. Sodišče se ni omejilo na dobesedno razlago in je proučilo okoliščine in cilje, ki jim sledi Uredba št. 2603/69, in je odločilo, da uredba, ki temelji na členu 207 PDEU in katere cilj je izvajanje načela prostega izvoza na ravni Unije, ki je določeno v njenem členu 1, s svojega področja uporabe ne bi smela izključevati ukrepov, ki jih sprejmejo države članice in katerih učinek je enak količinski omejitvi, čim lahko njihova uporaba privede do prepovedi izvoza (glej sodbi z dne 17. oktobra 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, točka 22), in Leifer in drugi (C-83/94, EU:C:1995:329, točka 23)). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi Werner (C-70/94, EU:C:1995:151, točka 31) in sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi Richardt in Les Accessoires Scientifiques (C-367/89, EU:C:1991:199, točke od 19 do 22).

[26] Seveda pod pogojem, da so izpolnjene zahteve, ki izhajajo iz te določbe, ter druga načela, kot je načelo sorazmernosti.

[27] Sodišče je poudarilo, da bi „s tem, ko bi [pojem javne varnosti], ko ga uporablja člen [10] uredbe, razlagali ožje, bi državam članicam dovolili, da bolj omejijo pretok blaga na notranjem trgu kot pretok s tretjimi državami“ (glej sodbo z dne 17. oktobra 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, točka 25)). Vendar menim, da glede na to, da Madžarska v obravnavani zadevi ni predložila drugih navedb ali argumentov, ni razloga, da bi se pojem „javna varnost“ v okviru člena 36 PDEU razlagal drugače kot v okviru člena 10 Uredbe 2015/479.

materialih po pandemiji koronavirusa povzročil pomanjkanje, in da je bilo torej potrebno takojšnje ukrepanje, da bi to preprečili. Ta vlada navaja, da se je, ker ta uredba zaradi nujnosti zadeve ni bila priglašena Komisiji, zavezala, da ne bo uporabljala sankcij za podjetja, ki ne upoštevajo obveznosti priglasitve, določene s to uredbo, ali nimajo potrdila o prejemu te priglasitve.

2. Analiza

a) Člen 6(1) Direktive 2015/1535

67. Madžarske oblasti so 30. junija 2021 osnutek uredbe na podlagi člena 5(1) Uredbe 2015/1535 kot osnutek tehničnega predpisa priglasile Komisiji.

68. Po tej priglasitvi je začelo v skladu s členom 6(1) Direktive 2015/1535 teči trimesečno obdobje mirovanja, med katerim bi moralo biti sprejemanje tega osnutka prekinjeno.

69. Vendar je bila uredba št. 402/2021 dne 8. julija 2021 objavljena v *Magyar Közlöny* in je v skladu s členom 9, z izjemo člena 10, začela veljati dan po objavi. Iz tega sledi, da je bila torej ta uredba sprejeta veliko pred potekom trimesečnega obdobja mirovanja.

70. Na podlagi člena 6(7)(a) Direktive 2015/1535 država članica ni dolžna upoštevati tega trimesečnega obdobja mirovanja, kadar mora zaradi nujnih razlogov, ki jih povzročijo resne in nepredvidljive okoliščine v zvezi z zaščito javnega zdravja ali varnosti, zaščito živali ali ohranitvijo rastlin ter zaradi pravil o storitvah, tudi javnega reda, zlasti zaščite mladoletnikov, pripraviti tehnične predpise v zelo kratkem času, da bi jih lahko takoj sprejela in uveljavila, pri čemer niso mogoči kakršni koli posveti.

71. Kot izhaja iz besedila člena 6(7)(a) Direktive 2015/1535, morajo biti zadevne okoliščine *resne in nepredvidljive*, ne morebitne. V zvezi s tem je Sodišče že imelo priložnost pojasniti, da se država članica ne more sklicevati na izjemo iz te določbe, če v tej državi ne obstajajo okoliščine, predvidene v tej določbi.[28]

72. Madžarska vlada pa navaja zgolj *tveganje* pomanjkanja gradbenih materialov na Madžarskem. Pogoji za uporabo člena 6(7)(a) Direktive 2015/1535 posledično niso izpolnjeni. Iz tega sledi, da je bila uredba št. 402/2021 sprejeta pred potekom trimesečnega obdobja mirovanja, kar pomeni, da je bil kršen člen 6(1) te direktive.

b) Člen 5(1) Direktive 2015/1535

73. Na podlagi člena 5(1), tretji pododstavek, Direktive 2015/1535 države članice Komisiji ponovno sporočijo osnutek tehničnega predpisa, v skladu s pogoji, določenimi v prvem in drugem pododstavku tega odstavka, če osnutek spremenijo tako, da se znatno spremeni njegovo področje uporabe, skrajšajo prvotno predvidene roke za izvajanje, dodajajo specifikacije ali zahteve ali poostrijo sedanje specifikacije ali zahteve.

[28] Glej sodbo z dne 26. oktobra 2006, Komisija/Grčija (C-65/05, EU:C:2006:673, točka 65). Sodišče je v tej sodbi razlagalo enako določbo v predhodnici Direktive 2015/1535, in sicer člen 9(7), prva alinea, Direktive 98/34/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 22. junija 1998 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih standardov in tehničnih predpisov (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 20, str. 337), kakor je bila spremenjena z Direktivo 98/48/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. julija 1998 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 21, str. 8).

74. Na podlagi člena 3 priglašenega osnutka naj bi se njegove določbe začele uporabljati od 1. oktobra 2021. Toda v skladu s členoma 9 in 11 uredbe št. 402/2012 se obveznost priglasitve izvoza uporablja za izvoze od 15. julija 2021.

75. Takšno skrajšanje prvotno predvidenega roka za začetek uporabe predstavlja znatno spremembo priglašenega osnutka, iz česar izhaja obveznost ponovnega pošiljanja Komisiji.[29]

76. Madžarske oblasti so posledično s tem, ko niso priglasile spremenjenega osnutka uredbe, kršile člen 5(1) Direktive 2015/1535.

V. Predlog

77. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj:

– ugotovi, da Madžarska s tem, ko je sprejela 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 (vladna uredba št. 402/2021 (VII. 8.) o postopkih registracije in drugih ukrepih, ki jih je treba izvesti za oživitev gospodarstva na področju izvoza surovin in izdelkov strateškega pomena za zanesljivost oskrbe na področju gradbeništva), s katero je bil uveden postopek, ki se uporablja za izvoz surovin in gradbenih materialov, ni izpolnila obveznosti, ki jih ima na podlagi členov 35 in 36 PDEU, člena 2(1) in člena 3(1)(e) PDEU ter člena 5(1) in člena 6(1) Direktive (EU) 2015/1535 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. septembra 2015 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih predpisov in pravil za storitve informacijske družbe;

– Madžarski naloži plačilo stroškov postopka.

[29] Glej tudi sodbo z dne 10. julija 2014, Ivansson in drugi (C-307/13, EU:C:2014:2058, točka 44).