



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 21. maj 2015¹

Sag C-251/14

**György Balázs
mod**

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság
(Ungarn))

»Tilnærmelse af lovgivningerne — direktiv 98/70/EF — kvalitet af benzin og dieselolie —
supplerende kvalitetskrav i en teknisk standard — direktiv 98/34/EF — informationsprocedure med
hensyn til tekniske standarder og forskrifter«

I – Indledning

1. Hvis medlemsstaterne har uensartede miljøspecifikationer for brændstoffer, kan det skabe hindringer for det indre marked. Derfor tager brændstofdirektivet² sigte på at fjerne visse handelsbarrierer på brændstofområdet ved at opstille specifikationer. Den europæiske standardiseringspolitik, som føres af de af Unionen anerkendte standardiseringsorganisationer, har derfor også til formål at fremme den frie bevægelighed for varer og tjenester³.

2. En standard for dieselolie vedtaget af Det Europæiske Standardiseringsorgan (herefter »CEN«) indeholder ud over brændstofdirektivets krav en specifikation af flammepunktet for dieselolie. Ungarn har gennemført denne CEN-standard i national ret som en national standard, hvis anvendelse i princippet er frivillig. Først når en ungarsk forskrift henviser til denne nationale standard bliver specifikationen af flammepunktet bindende for salget af diesel på tankstationer.

3. I den foreliggende sag er spørgsmålet derfor indledningsvis, om en sådan specifikations bindende virkning er forenelig med brændstofdirektivet.

4. Den forelæggende ret stiller endvidere spørgsmål om, hvilke krav direktiv 98/34/EF om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter⁴ stiller til en national ordning, hvori specifikationer i en standard erklæres for juridisk bindende.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/70/EF af 13.10.1998 om kvaliteten af benzin og dieselolie og om ændring af Rådets direktiv 93/12/EØF (EFT L 350, s. 58), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29.9.2003 om tilpasning til Rådets afgørelse 1999/468/EF af bestemmelserne vedrørende de udvalg, der bistår Kommissionen i forbindelse med udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i retsakter omfattet af proceduren i EF-traktatens artikel 251 (EUT L 284, s. 1).

3 — Jf. Generelle retningslinjer for samarbejdet mellem CEN, Cenelec og ETSI og Europa-Kommissionen samt Den Europæiske Frihandelssammenslutning af 28.3.2003 (EUT C 91, s. 7).

4 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 22.6.1998 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester (EFT L 204, s. 37), som ændret ved Rådets direktiv 2006/96/EF af 20.11.2006 om tilpasning af visse direktiver vedrørende frie varebevægelser på grund af Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse (EUT L 363, s. 81).

II – Retsforskrifter

A – EU-retlige forskrifter

1. Brændstofdirektivet

5. Formålet med brændstofdirektivet beskrives i første betragtning til direktivet som følger:

»Uensartetheden i de love og administrative bestemmelser, som medlemsstaterne har vedtaget om specifikationer for konventionelle og alternative brændstoffer til brug i motorkøretøjer med styret tænding og motorkøretøjer med kompressionstænding, skaber hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet og kan derved indvirke direkte på det indre markeds oprettelse og funktion og på den europæiske bil- og raffineringsindustri internationale konkurrenceevne; det forekommer derfor i overensstemmelse med traktatens artikel 3 B nødvendigt indbyrdes at tilnærme medlemsstaternes lovgivning på dette område.«

6. Anden betragtning har følgende ordlyd:

»[I] henhold til traktatens artikel 100 A, stk. 3, skal forslag fra Kommissionen, der tager sigte på det indre markeds oprettelse og funktion, og som vedrører f.eks. sundhed og miljøbeskyttelse, bygge på et højt beskyttelsesniveau.«

7. 20. betragtning har følgende ordlyd:

»[F]or at beskytte menneskers sundhed og/eller miljøet i bestemte byområder eller i bestemte, økologisk følsomme områder med særlige luftkvalitetsproblemer bør medlemsstaterne efter en procedure, der fastsættes i dette direktiv, kunne kræve, at brændstoffer kun må markedsføres, hvis de opfylder strengere miljøspecifikationer end dem, der fastsættes i dette direktiv; denne procedure er en undtagelse fra den informationsprocedure, der er fastsat i [...] direktiv 98/34/EF [...]«

8. Brændstofdirektivets artikel 1 fastsætter dets anvendelsesområde og har følgende ordlyd:

»I dette direktiv fastsættes med udgangspunkt i sundheds- og miljømæssige hensyn tekniske specifikationer for brændstoffer til brug i motorkøretøjer med styret tænding og motorkøretøjer med kompressionstænding.«

9. Brændstofdirektivets artikel 4, stk. 1, litra e), bestemmer følgende om kvaliteten af dieselolie:

»Medlemsstaterne påser [...], at dieselolie senest den 1. januar 2009 kun kan markedsføres på deres område, såfremt den er i overensstemmelse med miljøspecifikationerne i bilag IV, med undtagelse af svovlindholdet, som maksimalt må være 10 mg/kg.«

10. Brændstofdirektivets artikel 5 vedrører fri bevægelighed for brændstoffer:

»Ingen medlemsstat må forbyde, begrænse eller hindre markedsføring af brændstoffer, der er i overensstemmelse med kravene i dette direktiv.«

11. I henhold til brændstofdirektivets artikel 6 kan medlemsstaterne under visse betingelser vedtage strengere miljøspecifikationer end dem, der er fastsat i dette direktiv.

12. I brændstofdirektivets bilag IV er miljøspecifikationerne for brændstoffer til brug i køretøjer med motor med kompressionstænding fastsat. Der fastsættes grænseværdier for følgende parametre: cetantal, massefylde ved 15 grader Celsius, destillation, polycykliske aromatiske kulbrinter og svovlindhold.

13. Brændstofdirektivet blev ændret ved direktiv 2009/30/EF⁵ (herefter »direktiv 2009/30«). I henhold til dette ændringsdirektivs artikel 5 trådte direktivet i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*, dvs. den 25. juni 2009, og i henhold til direktivets artikel 4 skulle det gennemføres senest den 31. december 2010. Direktivet finder ikke anvendelse på det foreliggende tilfælde, der har sin oprindelse i en punktafgiftskontrol, som fandt sted den 5. oktober 2009, da Ungarn først gennemførte brændstofdirektivet ved love fra 2010 og 2011⁶.

14. 31. betragtning til direktiv 2009/30 bør dog fremhæves, da den vedrører CEN-standard EN 590, som den foreliggende sag omhandler:

»Det er hensigtsmæssigt at tilpasse bilag IV til direktiv 98/70/EF for at gøre det muligt at markedsføre dieselbrændstoffer, der har et højere indhold af biobrændstoffer (B7) end det, der foreskrives i standard EN 590:2004 (B5). Denne standard bør ajourføres [...] i overensstemmelse hermed og bør fastsætte grænser for tekniske parametre, der ikke er medtaget i nævnte bilag, som f.eks. oxidationsstabilitet, flammepunkt, kulstofrest, askeindhold, vandindhold, samlede forureninger, kobberstrimmelkorrosion, smøreevne, kinematisk viskositet, uklarhedspunkt, koldfilterpunkt, fosforindhold, syretal, peroxider, variation i syretal, tilsmudsning af indsprøjtning og tilsætning af additiver for stabilitet.«

2. Direktiv 98/34

15. I henhold til direktiv 98/34 er medlemsstaterne forpligtede til at rådføre sig med Kommissionen, inden de vedtager visse bestemmelser, der kan påvirke det indre marked negativt.

16. Artikel 1 i direktiv 98/34 indeholder de væsentligste definitioner:

- »3) »teknisk specifikation«: en specifikation, der indeholdes i et dokument, som fastlægger karakteristika for et produkt, som f.eks. kvalitet, brugsegenskaber, sikkerhed, dimensioner, herunder forskrifter for varen vedrørende handelsmæssig betegnelse, terminologi, symboler, prøvning og prøvningsmetoder, emballering, mærkning eller etikettering samt procedurer for overensstemmelsesvurdering [...]
- 6) »standard«: en teknisk specifikation, som er godkendt af et anerkendt standardiseringsorgan til gentagen eller konstant anvendelse, men hvis overholdelse ikke er obligatorisk, og som er en af følgende typer standarder:
- [...]
 - »europæisk standard«: en standard, der er vedtaget af et europæisk standardiseringsorgan, og som er offentligt tilgængelig
 - »national standard«: en standard, der er vedtaget af et nationalt standardiseringsorgan, og som er offentligt tilgængelig.

5 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 98/70/EF for så vidt angår specifikationerne for benzin, diesel og gasolie og om indførelse af en mekanisme for overvågning og reduktion af emissionerne af drivhusgasser og om ændring af Rådets direktiv 1999/32/EF for så vidt angår specifikationerne for brændstof, der benyttes i fartøjer til sejlads på indre vandveje, og om ophævelse af direktiv 93/12/EØF, EUT L 140, s. 88.

6 — Jf. de i EUR-Lex anførte ungarske gennemførelsesbestemmelser til dette direktiv.

[...]

- 11) »teknisk forskrift«: en teknisk specifikation eller et andet krav eller en forskrift vedrørende tjenester, herunder de administrative bestemmelser, der gælder herfor, som retligt eller faktisk skal overholdes ved markedsføring, levering eller anvendelse af en tjeneste, eller etablering af en operatør af tjenester i en medlemsstat eller i en væsentlig del af denne stat, samt medlemsstaternes love og administrative bestemmelser vedrørende forbud mod fremstilling, import, markedsføring eller anvendelse af et produkt eller forbud mod levering eller anvendelse af en tjeneste eller mod, at en tjenesteyder etablerer sig [...]

De tekniske forskrifter, der faktisk skal overholdes, er navnlig følgende:

- en medlemsstats love eller administrative bestemmelser, der henviser enten til tekniske specifikationer [...], og hvis overholdelse giver formodning om, at der er overensstemmelse med de krav, der er fastsat i de nævnte love eller administrative bestemmelser
- [...]«

B – Europæiske standarder

17. CEN anerkendes af Unionen og EFTA som europæisk standardiseringsorganisation⁷. I 1993 vedtog CEN første gang en standard for europæisk dieselolie (EN 590:1993), hvori der fastsattes et tilladt flammepunkt på mindst 55 grader Celsius, som også var fastsat tilsvarende i de standarder, der afløste denne, EN 590:1999, EN 590:2004, EN 590:2009 og EN 590:2013.

C – Ungarsk ret

1. Ministeriel bekendtgørelse om kvalitetskrav til brændstoffer

18. Den ministerielle bekendtgørelse 20/2008 af 22. august 2008 om kvalitetskrav til brændstoffer, udstedt af ministeriet for transport, telekommunikation og energi (herefter »den ministerielle bekendtgørelse«) gennemfører ifølge bekendtgørelsens § 9, stk. 1, litra C), direktiv 2003/17/EF om ændring af brændstoffdirektivet⁸ (herefter »direktiv 2003/17«). Der ses ikke at foreligge afvigelser fra direktivet.

2. Lov om nationale standarder

19. § 6 i lov XXVIII af 1995 om nationale standarder (herefter »lov om nationale standarder«) bestemmer følgende vedrørende en national standards bindende virkning:

»1. Overholdelse af den nationale standard er frivillig.

2. Lovgivning af teknisk indhold kan henvise til en national standard, således at anvendelsen heraf indebærer, at kravene i nævnte lovgivning er opfyldt.

[...]«

7 — Jf. Generelle retningslinjer for samarbejdet mellem CEN, Cenelec og ETSI og Europa-Kommissionen samt Den Europæiske Frihandelssammenslutning, der er nævnt i fodnote 3, og bilag 1 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1025/2012 af 25.10.2012 om europæisk standardisering, der trådte i kraft den 1.1.2013 (EUT L 316, s. 12).

8 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 3.3.2003 om ændring af direktiv 98/70/EF om kvaliteten af benzin og dieselolie (EUT L 76, s. 10).

3. Lov om punktafgifter

20. § 110, stk. 13, i lov CXVII af 2003 om punktafgifter og markedsføring af punktafgiftspligtige varer (herefter »lov om punktafgifter«) fastsætter bl.a. regler for salg af biodiesel:

»[...] Fra tanke på andre servicestationer [end dem, der leverer brændstof til luftfartøjer] kan der kun, og udelukkende ved hjælp af brændstofpumper, sælges [...] gasolier, som er omfattet af KN-kode 2710 19 41, og brændsel til opvarmning, som er omfattet af KN-kode 2710 19 41 og 2710 19 45, som er i overensstemmelse med den gældende ungarske standard, [...] samt biodiesel og E85, som er i overensstemmelse med den gældende ungarske standard.

[...]«

III – Faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

21. Den 5. oktober 2009 gennemførte den administrative myndighed i første instans en punktafgiftskontrol af György Balázs' lagre af dieselolie.

22. Ved analysen af en udtaget prøve blev det fastslået, at dieseloliens flammepunkt ikke overholdt bestemmelserne i den ungarske standard MSZ EN 590:2009. Det lå nemlig på 44 grader Celsius i stedet for de foreskrevne 55 grader Celsius⁹. På tidspunktet for afgiftskontrollen var denne standard ikke tilgængelig på ungarsk.

23. Afdelingen i Kiskörös af direktoratet for told- og skatteinspektion i provinsen Bács-Kiskun under den nationale told- og skatteforvaltning fastslog den 21. marts 2013, at György Balázs havde tilsidesat lovgivningen om punktafgifter, og det blev pålagt ham at betale en afgiftsbøde på 4 418 080 HUF, punktafgift til et beløb af 883 616 HUF samt 58 900 HUF til dækning af udgifter til en sagkyndig erklæring. Told- og skattedirektoratet i regionen Dél-alföld (herefter »det regionale told- og skattedirektorat«), som henhører under den nationale told- og skatteforvaltning, stadfæstede denne afgørelse den 13. juni 2013.

24. György Balázs har anlagt sag til prøvelse af denne afgørelse ved retten i Kecskemét med kompetence i forvaltningssager og sociale sager (herefter »den forelæggende ret«). I denne sag har den forelæggende ret forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

- »1) Skal artikel 4, stk. 1, og artikel 5 i brændstoffdirektivet fortolkes således, at der, ud over de kvalitetskrav, som er fastsat i den nationale lovgivning, der er vedtaget på grundlag af dette direktiv, ikke i medfør af anden national lovgivning kan pålægges leverandører af brændstof supplerende kvalitetskrav i forhold til direktivets bestemmelser, som er fastsat i en national standard?
- 2) Skal artikel 1, nr. 6) og 11), i direktiv 98/34 fortolkes således, at hvis en teknisk forskrift (i den foreliggende sag en ministeriel bekendtgørelse udstedt i medfør af en lovbestemt bemyndigelse) er i kraft, kan anvendelsen af en national standard, som er vedtaget inden for samme område, kun være frivillig, dvs. at loven ikke kan foreskrive, at anvendelsen heraf er obligatorisk?
- 3) Opfyldes kriteriet om, at den nationale standard skal være offentligt tilgængelig, som er fastsat i artikel 1, nr. 6), i direktiv 98/34, af en standard, som på det tidspunkt, hvor den ifølge den administrative myndighed skulle have fundet anvendelse, ikke var tilgængelig på det nationale sprog?«

⁹ — I den præjudicielle anmodning er det, formodentlig på grund af en slåfejl, angivet, at standarden foreskriver et flammepunkt på 53 grader.

25. György Balázs, Den Helleniske Republik, Ungarn og EU-Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg. I retsmødet den 23. april 2015 deltog desuden det regionale told- og skattedirektorat, mens György Balázs og Grækenland udeblev fra denne forhandling.

IV – Retlig bedømmelse

26. I retsmødet gjorde det regionale told- og skattedirektorat gældende, at den forelæggende rets spørgsmål ikke har nogen forbindelse med hovedsagen. Med den anfægtede afgørelse blev der alene opkrævet ikke-betalt punktafgift. Der blev ikke pålagt sanktioner på grund af en tilsidesættelse af specifikationerne for dieselolie.

27. Såfremt det regionale told- og skattedirektorat dermed ønskede at gøre gældende, at den præjudicielle anmodning ikke er relevant for afgørelsen og derfor ikke bør antages til realitetsbehandling, må det heroverfor gøres gældende, at det udelukkende tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, hvilket bortset fra åbenlyse fejl ikke efterprøves af Domstolen¹⁰.

28. Direkte adspurgt har det regionale told- og skattedirektorat dog medgivet, at resultaterne af undersøgelserne af flammepunktet blev inddraget med henblik på at fastslå, at György Balázs solgte brændstof, der er pålagt en højere afgift end den dieselolie, der blev svaret afgift af. Kravene vedrørende flammepunktet er således alligevel af betydning for beskatningen af det pågældende brændstof. Alene af denne grund er det heller ikke ifølge det af det nationale told- og skattedirektorat anførte åbenbart, at den forelæggende rets spørgsmål er uden betydning for afgørelsen af den verserende retssag.

29. Den præjudicielle anmodning bør derfor besvares.

A – Det første spørgsmål – supplerende krav til brændstoffer

30. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret i det væsentlige oplyst, om medlemsstaterne ud over brændstofdirektivets krav må opstille yderligere kvalitetskrav i forbindelse med markedsføring af dieselolie.

1. Fravigelse af brændstofdirektivets artikel 5

31. I henhold til brændstofdirektivets artikel 5 må medlemsstaterne hverken forbyde, begrænse eller hindre markedsføring af brændstoffer, der er i overensstemmelse med kravene i dette direktiv.

32. I modsætning til Ungarns og Grækenlands opfattelse opstilles der dermed ikke blot minimumskrav. Tværtimod må man give Kommissionen ret i, at der – med forbehold af beskyttelsesklausulen i brændstofdirektivets artikel 6¹¹ – fastsættes et forbud mod at opstille hindringer for markedsadgangen inden for direktivets anvendelsesområde¹².

33. Denne fortolkning af brændstofdirektivet følger ikke kun af dets ordlyd, men er også i overensstemmelse med dets retsgrundlag og dets målsætning, som fremgår af betragtningerne til direktivet.

10 — Domme Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 54) og Quelle (C-404/06, EU:C:2008:231, præmis 19 og 20).

11 — Jf. herom nedenfor, punkt 36 og 45.

12 — Jf. dom Belgische Petroleum Unie m.fl. (C-26/11, EU:C:2013:44, præmis 33 og 36).

34. Brændstofdirektivet blev nemlig oprindeligt vedtaget på grundlag af kompetencen i forhold til det indre marked i henhold til EF-traktatens artikel 100a (senere artikel 95 EF, nu artikel 114 TEUF). Også de ændringer af dette direktiv, der blev foretaget i tiden frem til tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, navnlig ved direktiv 2003/17, skete på grundlag af kompetencen i forhold til det indre marked i henhold til artikel 95 EF. I alle affattelser giver denne kompetence mulighed for en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning. I overensstemmelse hermed fastslås det i første betragtning til brændstofdirektivet, at formålet med direktivet er en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning, dvs. at fjerne eventuelle forskelle.

35. Brændstofdirektivets målsætning om at fjerne handelsbarrierer kan ikke realiseres, såfremt medlemsstaterne frit kan udvide de deri fastsatte krav til brændstoffer. Bestemmelserne i brændstofdirektivet skal derfor ikke forstås som minimumsforskrifter, men som udtømmende ordninger¹³.

36. Den normative sammenhæng mellem forbuddet i brændstofdirektivets artikel 5 og beskyttelsesklausulen i artikel 6, der allerede er foreskrevet i forbindelse med kompetencen i forhold til det indre marked, i dag artikel 114, stk. 10, TEUF, støtter denne fortolkning. I henhold til brændstofdirektivets artikel 6 kan medlemsstaterne under visse snævert definerede betingelser og med forbehold af en europæisk kontrolprocedure vedtage strengere miljøspecifikationer end dem, der er fastsat i dette direktiv. Dette understreges endnu en gang af 20. betragtning til brændstofdirektivet, hvorefter medlemsstaterne kun efter en procedure, der fastsættes i dette direktiv, bør kunne kræve, at brændstoffer kun må markedsføres, hvis de opfylder strengere miljøspecifikationer end dem, der fastsættes i dette direktiv.

37. Disse strenge betingelser for at fravige brændstofdirektivet er kun nødvendige, fordi det netop ikke indeholder minimumskrav, men som udgangspunkt er udtømmende¹⁴.

38. Endelig foreligger der i modsætning til det af det regionale told- og skattedirektorat anførte heller ingen grund til at nægte forhandlere som György Balázs adgang til at påberåbe sig brændstofdirektivets artikel 5. Tværtimod. Medlemsstaterne ville uden videre kunne omgå dette forbud, hvis det ikke gjaldt for detaileddet.

2. Direktivets anvendelsesområde

39. Forbuddet i brændstofdirektivets artikel 5 er dog begrænset til direktivets anvendelsesområde¹⁵. Genstanden for anvendelsesområdet er i henhold til artikel 1 *med udgangspunkt i sundheds- og miljømæssige hensyn* tekniske specifikationer for brændstoffer til brug i motorkøretøjer med styret tænding og motorkøretøjer med kompressionstænding¹⁶.

40. På grundlag af denne normative sammenhæng med brændstofdirektivets artikel 1 kan der drages to konklusioner.

41. Som jeg allerede har redegjort for i mit forslag til afgørelse i sagen *Belgische Petroleum Unie m.fl.*, skal forbuddet i brændstofdirektivets artikel 5 ikke forstås på samme måde som de omfattende forbud mod begrænsning af de grundlæggende friheder. Brændstofdirektivets artikel 5 er i overensstemmelse hermed ikke til hinder for enhver begrænsning af markedsføringen af brændstoffer, som opfylder

13 — Jf. i denne retning domme Kommissionen mod Danmark (278/85, EU:C:1987:439, præmis 22) og *Cindu Chemicals m.fl.* (C-281/03 og C-282/03, EU:C:2005:549, præmis 44).

14 — Jf. domme Kommissionen mod Frankrig (C-52/00, EU:C:2002:252, præmis 19 og 20), Kommissionen mod Grækenland (C-154/00, EU:C:2002:254, præmis 15 og 16) og González Sánchez (C-183/00, EU:C:2002:255, præmis 28 og 29).

15 — Jf. dom *Toolex* (C-473/98, EU:C:2000:379, præmis 27 ff.) om kemikalieretlige bestemmelser.

16 — Jf. mit forslag til afgørelse *Belgische Petroleum Unie m.fl.* (C-26/11, EU:C:2012:480, punkt 43).

normerne, men kan i det hele taget kun vedrøre *tekniske* brændstofs-specifikationer. Dette indebærer, at f.eks. prisreguleringer, bestemmelser om markedsføring af brændstoffer og beskatning af mineralolieprodukter, ikke er omfattet af forbuddet mod begrænsninger i brændstofdirektivets artikel 5¹⁷.

42. For så vidt angår den foreliggende sag skal det tilføjes, at forbuddet i brændstofdirektivets artikel 5 end ikke vedrører samtlige tekniske specifikationer for brændstoffer, men kun de i artikel 1 nævnte tekniske specifikationer, der tager udgangspunkt »i *sundheds- og miljømæssige hensyn*«. Dette bekræftes i anden betragtning til brændstofdirektivet, hvorefter forslag fra Kommissionen skal bygge på et højt beskyttelsesniveau vedrørende »sundhed« og »miljøbeskyttelse«, mens områderne »sikkerhed« og »forbrugerbeskyttelse«, der ligeledes nævnes i denne sammenhæng i forbindelse med kompetencen i forhold til det indre marked, ikke omtales.

43. Ved ændringsdirektiverne 2000/71 og 2003/17 blev disse to områder heller ikke inddraget i brændstofdirektivets anvendelsesområde¹⁸. Tværtimod nævnes også i anden betragtning til direktiv 2003/17 fortsat kun »sundhed og miljøbeskyttelse«. I denne forbindelse må det antages, at netop begrebet »sikkerhed« er af særlig interesse, når der er tale om specifikationen af flammepunktet for diesel, da det indbefatter produkters tekniske sikkerhed¹⁹.

44. Det seneste ændringsdirektiv 2009/30 indeholder ganske vist punktuelle bestemmelser vedrørende metalbaserede brændstofadditiver, som Domstolen har henregnet under formålet om forbrugerbeskyttelse²⁰. Det må imidlertid betvivles, at disse bestemmelser tager sigte på en udtømmende harmonisering af forbrugerbeskyttelsen. I øvrigt finder de endnu ikke anvendelse i hovedsagen. Derfor er det heller ikke nødvendigt, at Domstolen kommenterer disse i den foreliggende sag.

45. I overensstemmelse med brændstofdirektivets målsætning, der er begrænset til sundheds- og miljømæssige hensyn, giver beskyttelsesklausulen i brændstofdirektivets artikel 6, stk. 1, blot medlemsstaterne hjemmel til supplerende at fastsætte strengere *miljø*-specifikationer, der beskytter »befolkningens sundhed i et bestemt byområde eller miljøet i et bestemt økologisk eller miljømæssigt følsomt område«. Målsætningen for de foranstaltninger, som medlemsstaterne undtagelsesvis har lov til at træffe, er dermed ligeledes begrænset til sundheds- eller miljømæssige hensyn.

46. Derfor harmoniserer brændstofdirektivet ikke specifikationerne med hensyn til sikkerhed og forbrugerbeskyttelse.

47. Som følge heraf er brændstofdirektivets artikel 5 ganske vist principielt til hinder for alle nationale bestemmelser, der tager udgangspunkt i en teknisk specifikation, der beror på sundheds- eller miljømæssige hensyn, men ikke for, at der tages udgangspunkt i andre specifikationer, navnlig såfremt de tager sigte på brændstoffernes sikkerhed eller beskyttelsen af forbrugerne.

17 — Jf. mit forslag til afgørelse *Belgische Petroleum Unie m.fl.* (C-26/11, EU:C:2012:480, punkt 41 ff.).

18 — Derimod indeholder det nyeste ændringsdirektiv 2009/30 navnlig på Parlamentets foranledning også bestemmelser, som Domstolen har henregnet under formålet om forbrugerbeskyttelse. Jf. dom *Afton Chemical* (C-343/09, EU:C:2010:419, præmis 48, 49, 55, 56, 88, 92 og 95). Disse ændringer finder dog endnu ikke anvendelse i hovedsagen.

19 — J. Pipkorn, A. Bardenhewer-Rating, H.C. Taschner, i: H. von der Groeben, J. Schwarze (red.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, 6. oplag, Nomos, Baden-Baden, 2003, bind 2, artikel 95 EF, s. 1436, punkt 72, S. Tietje, i: Grabitz, Hilf, Nettesheim (red.), *Das Recht der Europäischen Union*, 43. supplement, marts 2011, artikel 114 TEUF, punkt 146; Kahl, i: Calliess/Ruffert (red.), *EUV/AEUV*, 4. oplag 2011, artikel 114 TEUF, punkt 36; Leible, Schröder, i: Streinz (red.), *EUV/AEUV*, 2. oplag 2012, artikel 114 TEUF, punkt 80.

20 — Dom *Afton Chemical* (C-343/09, EU:C:2010:419, præmis 48, 49, 55, 56, 88, 92 og 95).

3. Anvendelse af forbuddet mod begrænsninger i henhold til brændstofdirektivets artikel 5

48. I Ungarn findes der to retsfor skrifter, der regulerer markedsføringen af brændstoffer: den ministerielle bekendtgørelse og loven om punktafgifter.

49. Den ungarske ministerielle bekendtgørelse gennemfører ifølge dens § 9 brændstofdirektivets kvalitetskrav, således som de var fastsat ved ændringsdirektiv 2003/17. Derudover indeholder den ministerielle bekendtgørelse i sig selv ingen krav til dieselolie, der går ud over kravene i den gældende affattelse af brændstofdirektivet, såsom en grænseværdi for flammepunktet. Bekendtgørelsen erklærer heller ikke eventuelle supplerende kvalitetskrav i en national eller europæisk standard for juridisk bindende. I henhold til den ministerielle bekendtgørelses § 3, stk. 2, gælder alene den formodning, at brændstoffer, der er i overensstemmelse med kravene i henhold til den til enhver tid gældende nationale standard eller tilsvarende europæiske standard, opfylder den ministerielle bekendtgørelses krav.

50. En tilsidesættelse af brændstofdirektivets artikel 5 synes dermed ikke at foreligge.

51. Den ungarske standard MSZ EN 590:2009, der svarer til CEN-standarden EN 590:2009, indeholder ganske vist supplerende kvalitetskrav, herunder en grænseværdi for flammepunktet, men i henhold til § 6, stk. 1, i den ungarske lov om standarder er anvendelsen af en national standard som udgangspunkt frivillig.

52. § 110, stk. 13, i den ungarske lov om punktafgifter indeholder imidlertid en bestemmelse vedrørende salg af dieselolie. I henhold til denne bestemmelse må tankstationer kun sælge dieselolie, der er i overensstemmelse med den gældende ungarske standard. Derigennem får standarden og dens supplerende krav bindende virkning i henhold til ungarsk lovgivning.

53. Umiddelbart regulerer § 110, stk. 13, i den ungarske lov om punktafgifter ganske vist kun betingelser for salg, nemlig hvilke produkter der må sælges på tankstationer. Da tankstationer i praksis er det eneste salgssted, som de endelige forbrugere benytter, er der dog rent faktisk tale om krav til produktet dieselolie, og disse krav bør ikke blot anses for betingelser for salg²¹.

54. Den tekniske specifikation af flammepunktet tager imidlertid ikke udgangspunkt i sundheds- eller miljømæssige hensyn, sådan som det i henhold til brændstofdirektivets artikel 1 er en forudsætning for, at direktivet finder anvendelse.

55. Et materiales flammepunkt giver en indikation af den dermed forbundne brand- og eksplosionsfare og udgør således et vigtigt aspekt af produktsikkerheden. Flammepunktet angiver nemlig den laveste temperatur, ved hvilken der fordamper så meget brændstof, at der kan dannes brændbare blandinger med luft²².

56. Derudover var alle parter, der deltog i retsmødet, enige om, at overholdelsen af det i standarden fastsatte flammepunkt er vigtigt for funktionsdygtigheden og beskyttelsen af motorkøretøjers motorer. Dette parameter tager således også sigte på at beskytte forbrugerne mod skader på deres køretøjer.

57. Derfor finder brændstofdirektivets artikel 5 i al fald ikke anvendelse på specifikationen af flammepunktet for dieselolie.

21 — Domme Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, præmis 30) og Dynamic Medien (C-244/06, EU:C:2008:85, præmis 31).

22 — For så vidt angår den tekniske definition jf. f.eks.

<http://www.urz.uni-heidelberg.de/saphelp/helpdata/DE/35/26bf45afab52b9e10000009b38f974/content.htm>, senest besøgt den 13.4.2015.

58. Det er i overensstemmelse med denne konklusion, når unionslovgiver i 31. betragtning til ændringsdirektiv 2009/30 udtrykkeligt opfordrer til, at CEN-standarden EN 590:2004 ajourføres, og at der fastsættes grænser for tekniske parametre, der ikke er medtaget i brændstofdirektivet, herunder flammepunktet. Denne opfordring ville være ret ulogisk, hvis brændstofdirektivet i sig selv var til hinder for sådanne supplerende krav. Selv om en CEN-standard som sådan ikke er bindende, er det nemlig nærliggende at gøre de deri opstillede parametre bindende, i hvert fald for så vidt som de vedrører produktsikkerheden.

59. Den omstændighed, at der ikke foreligger harmoniserede krav til brændstofs-specifikationer, der tager udgangspunkt i sikkerhedsmæssige hensyn, giver imidlertid ikke medlemsstaterne en uindskrænket skønsbeføjelse med hensyn til markedsføring af brændstoffer ved indførelse af sådanne nationale tekniske standarder²³.

60. Såfremt et område ikke er harmoniseret udtømmende på EU-plan, kan en medlemsstat kun underlægge markedsføring af et produkt på dens område krav, der er i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af traktaten, navnlig princippet om de frie varebevægelser, der er fastsat i artikel 34 TEUF og 36 TEUF²⁴. Desuden skal medlemsstaten i henhold til artikel 8 i direktiv 98/34 sende udkast til forskrifter, ved hvilke tekniske specifikationer gøres bindende, til Kommissionen, inden de træder i kraft, således at der kan foretages en præventiv kontrol på grundlag af bestemmelserne om varernes frie bevægelighed²⁵.

4. Besvarelse af det første præjudicielle spørgsmål

61. Under disse omstændigheder skal det første spørgsmål besvares således, at brændstofdirektivet alene harmoniserer de tekniske specifikationer for dieselolie med udgangspunkt i sundheds- og miljømæssige hensyn i fuldt omfang. Derimod forhindrer forbuddet i brændstofdirektivets artikel 5 ikke en medlemsstat i at opstille supplerende brændstofs-specifikationer, der vedrører sikkerhedshensyn, f.eks. en grænseværdi for flammepunktet for dieselolie.

B – Det andet spørgsmål – standarders bindende virkning sideløbende med tekniske forskrifter

62. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om det af definitionerne af en »standard« i artikel 1, nr. 6), i direktiv 98/34 og en »teknisk forskrift« i artikel 1, nr. 11), følger, at der vedrørende et bestemt område foruden en bindende teknisk forskrift kun må findes ikke-bindende »standarder«.

63. Grundlaget for dette spørgsmål er øjensynligt, at en »standard« i henhold til artikel 1, nr. 6), i direktiv 98/34 ikke er bindende, hvorimod en »teknisk forskrift« i henhold til artikel 1, nr. 11), er bindende.

64. I Ungarn findes der en direkte bindende teknisk specifikation for dieselolie, nemlig den ministerielle bekendtgørelse, der gennemfører brændstofdirektivet. I medfør af § 110, stk. 13, i den ungarske lov om punktafgifter er den gældende ungarske standard for tankstationers markedsføring af dieselolie imidlertid også bindende.

23 — Generaladvokat Trstenjaks forslag til afgørelse Fra.bo (C-171/11, EU:C:2012:176, punkt 22); jf. domme Lidl Magyarorszá (C-132/08, EU:C:2009:281, præmis 45) og Brandsma (C-293/94, EU:C:1996:254, præmis 10 ff.).

24 — Dom Kommissionen mod Portugal (C-432/03, EU:C:2005:669, præmis 35). Jf. også dom Toolex (C-473/98, EU:C:2000:379, præmis 33).

25 — Jf. domme CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172, præmis 40), Lidl Italia (C-303/04, EU:C:2005:528, præmis 22), Sandström (C-433/05, EU:C:2010:184, præmis 42) og Belgische Petroleum Unie m.fl. (C-26/11, EU:C:2013:44, præmis 49).

65. Herom skal det indledningsvis fastslås, at en standard også kan få bindende virkning i henhold til artikel 8, stk. 1, første afsnit, i direktiv 98/34, idet en medlemsstat kan gengive en europæisk eller international standard, f.eks. en CEN-standard, i en teknisk forskrift. Der ses ikke at foreligge nogen begrundelse for, hvorfor en sådan gengivelse skulle være udelukket i forbindelse med nationale standarder, navnlig hvis disse standarder er i overensstemmelse med CEN-standarder.

66. I øvrigt indeholder direktiv 98/34 ingen bestemmelser, der forhindrer en medlemsstat i at erklære flere tekniske specifikationer for bindende inden for et bestemt område.

67. Sondringen mellem ikke-bindende standarder og bindende tekniske forskrifter udelukker heller ikke, at der sideløbende eksisterer flere bindende tekniske forskrifter. Denne sondring tager alene sigte på forskellige informationsprocedurer, der for standarders vedkommende er fastsat i artikel 2-6 i direktiv 98/34, men for tekniske forskrifters vedkommende i artikel 8 og 9.

68. Såfremt den parallelle gyldighed af flere regelsæt giver anledning til tvivl med hensyn til, hvilken standard der skal overholdes i det enkelte tilfælde, rejser dette kun EU-retlige spørgsmål, hvis regler, der er fastlagt i EU-retten, berøres heraf. Her kunne brændstofdirektivets specifikationer komme på tale, men den præjudicielle anmodning indeholder ingen oplysninger, der tyder på, at anvendelsen af disse hindres i Ungarn. Under alle omstændigheder indeholder direktiv 98/34 ingen bestemmelse vedrørende sådanne regelkonflikter.

69. Det andet spørgsmål skal derfor besvares således, at direktiv 98/34, hvis en teknisk forskrift er i kraft, ikke forbyder medlemsstaterne i en lovbestemmelse at foreskrive, at anvendelsen af en supplerende national standard, som er vedtaget inden for samme område, er obligatorisk.

C – Det tredje spørgsmål – tilgængelighed på det nationale sprog

70. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om kriteriet om, at den nationale standard skal være offentligt tilgængelig, som er fastsat i artikel 1, nr. 6), i direktiv 98/34, opfyldes af en standard, som på det tidspunkt, hvor den ifølge den administrative myndighed skulle have fundet anvendelse, ikke var tilgængelig på det nationale sprog.

71. Dette spørgsmål henviser til den omstændighed, at den ungarske standard MSZ EN 590:2009 på tidspunktet for tilsidesættelsen ifølge den præjudicielle anmodning ikke var tilgængelig på ungarsk, men kun på engelsk.

72. Isoleret betragtet fremgår det ikke, hvorvidt det er væsentligt for afgørelsen af tvisten i hovedsagen, om den ungarske standard er i overensstemmelse med definitionen i artikel 1, nr. 6), i direktiv 98/34. Jeg forstår snarere spørgsmålet således, at det går ud på, om direktiv 98/34 er til hinder for, at en teknisk specifikation, der er ikke er tilgængelig for offentligheden, fordi den ikke er tilgængelig på det nationale sprog, har bindende virkning.

73. I så henseende er det i første omgang tvivlsomt, om en offentlig tilgængelighed som omhandlet i artikel 1, nr. 6), i direktiv 98/34 er betinget af tilgængelighed på det nationale sprog. Dette kriterium om en offentlig tilgængelighed nævnes nemlig ikke blot i forbindelse med nationale standarder, men også i forbindelse med europæiske og internationale standarder. De to sidstnævnte typer af standarder vil dog i hovedparten af medlemsstaterne ikke foreligge på det nationale sprog. CEN/CENELEC's

officielle sprog er således tysk, engelsk og fransk²⁶. I disse organisationer er det ikke noget krav, at en standard foreligger på alle tre sprog. Da EU-lovgiver bør have været bekendt hermed, kan det ikke lægges til grund, at tilgængeligheden for offentligheden er betinget af en tilgængelighed på det pågældende nationale sprog.

74. I den foreliggende sag er det imidlertid ikke nødvendigt at tage stilling til, om dette også gælder for nationale standarder. Situationen i hovedsagen vedrører nemlig ikke virkningerne af en standard som ikke-bindende teknisk specifikation, men derimod den *bindende virkning* af specifikationer, der er indeholdt i en standard. Det drejer sig altså om gyldigheden af tekniske forskrifter som omhandlet i artikel 1, nr. 11), i direktiv 98/34.

75. Definitionen af en teknisk forskrift indeholder imidlertid hverken kriteriet om tilgængelighed for offentligheden eller en henvisning til det sprog, som forskriften affattes på. Direktiv 98/34 ses heller ikke i øvrigt at indeholde nogen bestemmelse vedrørende anvendelsen af tekniske forskrifter, der vedrører sproget, de er affattet på.

76. Derfor skal det tredje spørgsmål besvares således, at direktiv 98/34 ikke kræver, at medlemsstaterne gør tekniske forskrifter tilgængelige på deres officielle sprog.

V – Forslag til afgørelse

77. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare anmodningen om præjudiciel afgørelse som følger:

- »1) Direktiv 98/70/EF om kvaliteten af benzin og dieselolie, som ændret ved forordning (EF) nr. 1882/2003, harmoniserer alene de tekniske specifikationer for dieselolie med udgangspunkt i sundheds- og miljømæssige hensyn i fuldt omfang. Derimod forhindrer forbuddet i artikel 5 i direktiv 98/70 ikke en medlemsstat i at opstille supplerende brændstofs specifikationer, der vedrører sikkerhedshensyn, f.eks. en grænseværdi for flammepunktet for dieselolie.
- 2) Direktiv 98/34 om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester, som ændret ved direktiv 2006/96/EF, forbyder ikke medlemsstaterne, hvis en teknisk forskrift er i kraft, i en lovbestemmelse at foreskrive, at anvendelsen af en supplerende national standard, som er vedtaget inden for samme område, er obligatorisk.
- 3) Direktiv 98/34 kræver ikke, at medlemsstaterne gør tekniske forskrifter tilgængelige på deres officielle sprog.«

26 — Jf. Section 8, Part 2, i CEN/CENELEC Internal Regulations – Common Rules for Standardization Work, http://boss.cen.eu/ref/IR2_D.pdf, senest besøgt den 13.4.2015.