Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 21. Mai 2015[1]

Rechtssache C-251/14

György Balázs
gegen
Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága

(Vorabentscheidungsersuchen des Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság [Ungarn])

„Angleichung der Rechtsvorschriften — Richtlinie 98/70/EG — Qualität von Otto- und Dieselkraftstoffen — Zusätzliche Qualitätsanforderungen einer technischen Norm — Richtlinie 98/34/EG — Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften“

I – **Einführung**

1. Unterschiedliche Kraftstoffspezifikationen der Mitgliedstaaten können den Binnenmarkt beeinträchtigen. Aus diesem Grund zielt die Kraftstoffrichtlinie[2] darauf ab, bestimmte Handelshemmnisse auf dem Gebiet der Kraftstoffe durch die Festlegung von Spezifikationen abzubauen. Auch die europäische Normungspolitik, wie sie durch die von der Union anerkannten Normungsorganisationen verfolgt wird, soll grundsätzlich den freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen erleichtern.[3]

2. Eine vom Europäischen Komitee für Normung (im Folgenden: CEN) verabschiedete Norm für Dieselkraftstoffe enthält über die Anforderungen der Kraftstoffrichtlinie hinaus eine Spezifikation für den Flammpunkt von Dieselkraftstoff. Ungarn hat diese CEN-Norm in eine im Prinzip freiwillig anzuwendende nationale Norm überführt. Erst dadurch, dass eine ungarische Regelung auf Letztere Bezug nimmt, wird die Spezifikation des Flammpunkts für den Verkauf von Diesel an Tankstellen verbindlich.

3. Im vorliegenden Verfahren stellt sich daher zunächst die Frage, ob die Verbindlichkeit einer solchen Spezifikation mit der Kraftstoffrichtlinie vereinbar ist.

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — Richtlinie 98/70/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 1998 über die Qualität von Otto- und Dieselkraftstoffen und zur Änderung der Richtlinie 93/12/EWG des Rates (ABl. L 350, S. 58), in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. September 2003 zur Anpassung der Bestimmungen über die Ausschüsse zur Unterstützung der Kommission bei der Ausübung von deren Durchführungsbefugnissen, die in Rechtsakten vorgesehen sind, für die das Verfahren des Artikels 251 des EG-Vertrags gilt, an den Beschluss 1999/468/EG des Rates (ABl. L 284, S. 1).

3 — Vgl. Allgemeine Leitlinien für die Zusammenarbeit zwischen CEN, Cenelec und ETSI sowie der Europäischen Kommission und der Europäischen Freihandelsgemeinschaft vom 28. März 2003 (ABl. C 91, S. 7).

4. Zudem stellt das vorlegende Gericht Fragen nach den Anforderungen der Richtlinie 98/34/EG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften [4] an eine nationale Regelung, die in einer Norm enthaltene Spezifikationen für rechtsverbindlich erklärt.

II – **Rechtlicher Rahmen**

A – *Unionsrecht*

1. Die Kraftstoffrichtlinie

5. Der Zweck der Kraftstoffrichtlinie wird in ihrem ersten Erwägungsgrund wie folgt beschrieben:

„Die Unterschiede bei den von den Mitgliedstaaten erlassenen Rechtsvorschriften oder Verwaltungsmaßnahmen über die Spezifikationen für konventionelle und alternative Kraftstoffe zur Verwendung in Fahrzeugen mit Fremdzündungs- und mit Kompressionszündungsmotor führen in der Gemeinschaft zu Handelsschranken und können unmittelbare Auswirkungen auf die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes sowie die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Automobil- und Raffinerieindustrie haben. In Übereinstimmung mit Artikel 3b des Vertrags erscheint daher eine Angleichung der Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet erforderlich."

6. Der zweite Erwägungsgrund lautet:

„Artikel 100a Absatz 3 des Vertrags sieht vor, dass die Kommission in ihren Vorschlägen für die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarkts unter anderem in Bezug auf die Gesundheit und den Umweltschutz von einem hohen Schutzniveau ausgeht."

7. Im 20. Erwägungsgrund heißt es:

„Zum Schutz der menschlichen Gesundheit und/oder der Umwelt in bestimmten Ballungsräumen oder in bestimmten ökologisch empfindlichen Gebieten mit besonderen Luftqualitätsproblemen sollte es den Mitgliedstaaten vorbehaltlich eines in dieser Richtlinie festgelegten Verfahrens gestattet sein, vorzuschreiben, dass Kraftstoffe nur in den Verkehr gebracht werden dürfen, wenn sie strengeren als den durch diese Richtlinie festgelegten Umweltspezifikationen entsprechen; dieses Verfahren weicht von dem Informationsverfahren ab, das in der Richtlinie 98/34/EG … festgelegt worden ist."

8. Art. 1 der Kraftstoffrichtlinie regelt ihren Geltungsbereich und bestimmt:

„In dieser Richtlinie werden auf Gesundheits- und Umweltaspekten beruhende technische Spezifikationen für Kraftstoffe zur Verwendung in Fahrzeugen mit Fremdzündungsmotor und mit Kompressionszündungsmotor festgelegt."

9. Die Qualität von Dieselkraftstoff ist in Art. 4 Abs. 1 Buchst. e der Kraftstoffrichtlinie wie folgt geregelt:

„Spätestens ab 1. Januar 2009 stellen die Mitgliedstaaten … sicher, dass Dieselkraftstoff in ihrem Hoheitsgebiet nur in Verkehr gebracht werden darf, wenn er den umweltbezogenen Spezifikationen des Anhangs IV entspricht, mit Ausnahme des Schwefelgehalts, der maximal 10 mg/kg betragen darf."

4 — Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 204, S. 37), in der Fassung der Richtlinie 2006/96/EG des Rates vom 20. November 2006 zur Anpassung bestimmter Richtlinien im Bereich freier Warenverkehr anlässlich des Beitritts Bulgariens und Rumäniens (ABl. L 363, S. 81).

10. Art. 5 der Kraftstoffrichtlinie sieht den freien Verkehr von Kraftstoffen vor:

„Die Mitgliedstaaten dürfen … das Inverkehrbringen von Kraftstoffen, die den Vorschriften dieser Richtlinie entsprechen, weder untersagen noch beschränken noch verhindern."

11. Art. 6 der Kraftstoffrichtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen, strengere umweltbezogene Spezifikationen als die in der Richtlinie vorgeschriebenen zu erlassen.

12. In Anhang IV der Kraftstoffrichtlinie sind die umweltbezogenen Spezifikationen für handelsübliche Kraftstoffe zur Verwendung in Fahrzeugen mit Kompressionszündungsmotor festgelegt. Grenzwerte werden für folgende Parameter festgelegt: Cetanzahl, Dichte bei 15 Grad Celsius, Siedeverlauf, polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe und Schwefelgehalt.

13. Die Kraftstoffrichtlinie wurde durch die Richtlinie 2009/30/EG [5] (im Folgenden: Richtlinie 2009/30) geändert. Diese Änderungsrichtlinie trat nach ihrem Art. 5 am 20. Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft, d. h. am 25. Juni 2009, und war nach ihrem Art. 4 bis zum 31. Dezember 2010 umzusetzen. Sie ist auf den vorliegenden Fall, der seinen Ursprung in einer Verbrauchsteuerprüfung am 5. Oktober 2009 hat, nicht anzuwenden, da Ungarn die Kraftstoffrichtlinie erst mit Gesetzen aus den Jahren 2010 und 2011 umgesetzt hat. [6]

14. Allerdings ist der 31. Erwägungsgrund der Richtlinie 2009/30 hervorzuheben, da er sich auf die im vorliegenden Verfahren betroffene CEN-Norm EN 590 bezieht:

„Es erscheint sinnvoll, Anhang IV der Richtlinie 98/70/EG so anzupassen, dass das Inverkehrbringen von Dieselkraftstoffen mit höherem Biokraftstoffanteil (‚B7') als in der Norm EN 590:2004 (‚B5') vorgesehen möglich wird. Diese Norm sollte entsprechend angepasst werden, und Grenzwerte für nicht im genannten Anhang enthaltene technische Parameter – wie Oxidationsstabilität, Flammpunkt, Koksrückstand, Aschegehalt, Wassergehalt, Gesamtverunreinigung, Korrosionswirkung auf Kupfer, Schmierfähigkeit, kinematische Viskosität, Trübungspunkt, CFPP-Punkt, Phosphorgehalt, Säureindex, Peroxyde, Säureindexvariation, Einspritzdüsenverschmutzung und Hinzufügung von Stabilisierungsadditiven – sollten festgelegt werden."

2. Die Richtlinie 98/34

15. Nach der Richtlinie 98/34 müssen die Mitgliedstaaten die Kommission konsultieren, bevor sie bestimmte Regelungen erlassen, die den Binnenmarkt beeinträchtigen können.

16. Art. 1 der Richtlinie 98/34 enthält die wesentlichen Begriffsbestimmungen:

„3. ‚technische Spezifikation' Spezifikation, die in einem Schriftstück enthalten ist, das Merkmale für ein Erzeugnis vorschreibt, wie Qualitätsstufen, Gebrauchstauglichkeit, Sicherheit oder Abmessungen, einschließlich der Vorschriften über Verkaufsbezeichnung, Terminologie, Symbole, Prüfungen und Prüfverfahren, Verpackung, Kennzeichnung und Beschriftung des Erzeugnisses sowie über Konformitätsbewertungsverfahren. …

5 — Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Spezifikationen für Otto-, Diesel- und Gasölkraftstoffe und die Einführung eines Systems zur Überwachung und Verringerung der Treibhausgasemissionen sowie zur Änderung der Richtlinie 1999/32/EG des Rates im Hinblick auf die Spezifikationen für von Binnenschiffen gebrauchte Kraftstoffe und zur Aufhebung der Richtlinie 93/12/EWG (ABl. L 140, S. 88).

6 — Vgl. die in Eurlex aufgeführten ungarischen Durchführungsbestimmungen zu dieser Richtlinie.

6. ‚Norm' technische Spezifikation, die von einem anerkannten Normungsgremium zur wiederholten oder ständigen Anwendung angenommen wurde, deren Einhaltung jedoch nicht zwingend vorgeschrieben ist und die unter eine der nachstehend genannten Kategorien fällt:

   — …;

   — europäische Norm: Norm, die von einem europäischen Normungsgremium angenommen wird und der Öffentlichkeit zugänglich ist;

   — nationale Norm: Norm, die von einem nationalen Normungsgremium angenommen wird und der Öffentlichkeit zugänglich ist.

…

11. ‚technische Vorschrift': Technische Spezifikationen oder sonstige Vorschriften oder Vorschriften betreffend Dienste, einschließlich der einschlägigen Verwaltungsvorschriften, deren Beachtung rechtlich oder de facto für das Inverkehrbringen, die Erbringung des Dienstes, die Niederlassung eines Erbringers von Diensten oder die Verwendung in einem Mitgliedstaat oder in einem großen Teil dieses Staates verbindlich ist, sowie – … – die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten, mit denen Herstellung, Einfuhr, Inverkehrbringen oder Verwendung eines Erzeugnisses oder Erbringung oder Nutzung eines Dienstes oder die Niederlassung als Erbringer von Diensten verboten werden.

Technische De-facto-Vorschriften sind insbesondere:

— die Rechts- oder Verwaltungsvorschriften eines Mitgliedstaats, in denen entweder auf technische Spezifikationen … verwiesen wird und deren Einhaltung eine Konformität mit den durch die genannten Rechts- oder Verwaltungsvorschriften festgelegten Bestimmungen vermuten lässt;

– …"

B – *Europäische Normen*

17. Das CEN wird von der Union und der EFTA als Europäische Normungsorganisation anerkannt.[7] Es hat erstmals 1993 einen Standard für europäische Dieselkraftstoffe verabschiedet (EN 590:1993), der einen zulässigen Flammpunkt von mindestens 55 Grad Celsius vorsah und entsprechend auch in den ersetzenden Standards EN 590:1999, EN 590:2004, EN 590:2009 und EN 590:2013 festgesetzt war.

7 — Vgl. Allgemeine Leitlinien für die Zusammenarbeit zwischen CEN, Cenelec und ETSI sowie der Europäischen Kommission und der Europäischen Freihandelsgemeinschaft zitiert in Fn. 3 und Anhang I der der am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Verordnung (EU) Nr. 1025/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur europäischen Normung (ABl. L 316, S. 12).

C – *Ungarisches Recht*

1. Ministerialverordnung über Qualitätsanforderungen an Motorkraftstoffen

18. Die Ministerialverordnung 20/2008 des Ministeriums für Transport, Telekommunikation und Energie vom 22. August 2008 über Qualitätsanforderungen an Motorkraftstoffe (im Folgenden: Ministerialverordnung) setzt nach ihrem § 9 Abs. 1 Buchst. C die Richtlinie 2003/17/EG zur Änderung der Kraftstoffrichtlinie [8] (im Folgenden: Richtlinie 2003/17) um. Abweichungen von der Richtlinie sind nicht ersichtlich.

2. Gesetz über die nationale Standardisierung

19. § 6 des Gesetzes XXVIII von 1995 über die nationale Standardisierung (im Folgenden: Gesetz über die nationale Standardisierung) regelt die Verbindlichkeit einer nationalen Norm wie folgt:

„(1) Die Anwendung der nationalen Norm erfolgt freiwillig.

(2) Eine Rechtsnorm mit technischem Gehalt kann sich auf eine nationale Norm beziehen, deren Anwendung so zu betrachten ist, dass auch die einschlägigen Anforderungen der gegebenen Rechtsnorm erfüllt werden.

…“

3. Verbrauchsteuergesetz

20. § 110 Nr. 13 des Gesetzes Nr. CXXVII von 2003 über die Monopolverbrauchsteuer und die Sonderregeln des Vertriebs von Monopolerzeugnissen (im Folgenden: Verbrauchsteuergesetz) regelt u. a. den Verkauf von Biodiesel:

„… Aus dem Speichertank anderer Tankstellen [als Tankstellen zur Versorgung von Flugzeugen] dürfen ausschließlich der geltenden ungarischen Norm entsprechendes … Gasöl mit der Zolltarifnummer 2710 19 41, Heizöl mit den Zolltarifnummern 2710 19 41 und 2710 19 45, des Weiteren … der geltenden ungarischen Norm entsprechender Biodiesel und E85, und zwar ausschließlich über eine Tanksäule[,] verkauft werden. …

…“

III – **Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen**

21. Am 5. Oktober 2009 führte die erstinstanzliche Verwaltungsbehörde eine Verbrauchsteuerprüfung an den Dieselkraftstoffbeständen von György Balázs durch.

22. Bei der Analyse einer entnommenen Probe wurde festgestellt, dass der Flammpunkt des Dieselkraftstoffs nicht den Bestimmungen der ungarischen Norm MSZ EN 590:2009 entsprach. Er lag nämlich bei 44 Grad Celsius statt der vorgesehen 55 Grad. [9] Am Tag der Steuerprüfung war diese Norm nicht in ungarischer Sprache verfügbar.

8 — Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. März 2003 zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselkraftstoffen (ABl. L 76, S. 10).

9 — Im Vorabentscheidungsersuchen ist vermutlich aufgrund eines Tippfehlers angegeben, dass die Norm einen Flammpunkt von 53 Grad vorsieht.

23. Die Außenstelle Kiskörös der Finanzdirektion der nationalen Abgaben- und Steuerverwaltung für das Komitat Batsch-Kleinkumanien stellte am 21. März 2013 fest, dass György Balázs gegen das Verbrauchsteuergesetz verstoßen habe, und verpflichtete ihn zur Zahlung einer Geldbuße in Höhe von 4 418 080 HUF sowie von Verbrauchsteuern in Höhe von 883 616 HUF und von Gutachterhonoraren in Höhe von 58 900 HUF. Die Regionale Finanzdirektion für die Südliche Tiefebene der nationalen Steuer- und Zollverwaltung bestätigte diese Entscheidung am 13. Juni 2013.

24. Hiergegen wendet sich György Balázs vor dem Verwaltungs- und Arbeitsgericht Kecskemét (im Folgenden: vorlegendes Gericht). In diesem Verfahren richtet das vorlegende Gericht die folgenden Fragen an den Gerichtshof:

1. Sind Art. 4 Abs. 1 und Art. 5 der Kraftstoffrichtlinie dahin auszulegen, dass einem Kraftstofflieferanten über die Qualitätsanforderungen hinaus, die in einer auf der Grundlage dieser Richtlinie erlassenen nationalen Rechtsvorschrift aufgestellt werden, durch eine andere nationale Rechtsvorschrift keine – gemessen an den in der Richtlinie vorgesehenen Qualitätsanforderungen – zusätzlichen Qualitätsanforderungen, die in einer nationalen Norm enthalten sind, auferlegt werden können?

2. Ist Art. 1 Nrn. 6 und 11 der Richtlinie 98/34 dahin auszulegen, dass bei Geltung einer technischen Vorschrift (im vorliegenden Fall eine aufgrund einer gesetzlichen Ermächtigung erlassene Ministerialverordnung) die Anwendung einer zu derselben Frage ergangenen nationalen Norm nur freiwillig erfolgen kann, ihre verpflichtende Anwendung also nicht gesetzlich vorgeschrieben werden kann?

3. Erfüllt eine nationale Norm, die zu dem Zeitpunkt, zu dem sie nach Ansicht der Behörde hätte angewendet werden müssen, nicht in der Landessprache verfügbar war, das in Art. 1 Nr. 6 der Richtlinie 98/34 für eine nationale Norm festgelegte Kriterium der Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit?

25. Schriftlich haben sich Herr Balázs, die Hellenische Republik, Ungarn und die Europäische Kommission geäußert. An der mündlichen Verhandlung vom 23. April 2015 nahm außerdem die Regionale Finanzdirektion für die Südliche Tiefebene teil, während ihr Herr Balázs und Griechenland fernblieben.

IV – **Rechtliche Würdigung**

26. In der mündlichen Verhandlung trug die Regionale Finanzdirektion vor, dass die Fragen des vorlegenden Gerichts keinen Zusammenhang zum Ausgangsfall aufwiesen. Mit dem angegriffenen Bescheid seien lediglich nicht gezahlte Verbrauchsteuern eingefordert worden. Eine Verletzung der Spezifikationen für Dieselkraftstoffe sei nicht sanktioniert worden.

27. Falls die Regionale Finanzdirektion damit darlegen wollte, das Vorabentscheidungsersuchen sei nicht entscheidungserheblich und daher unzulässig, ist diesem Vorbringen entgegenzuhalten, dass hinsichtlich der Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit eine Einschätzungsprärogative des vorlegenden Gerichts besteht, die grundsätzlich, bis auf evidente Fehler, vom Gerichtshof nicht überprüft wird. [10]

10 — Urteile Križan u. a. (C-416/10, EU:C:2013:8, Rn. 54) und Quelle (C-404/06, EU:C:2008:231, Rn. 19 und 20).

28. Die Regionale Finanzdirektion hat aber auf Nachfrage eingeräumt, dass die Untersuchungsergebnisse zum Flammpunkt herangezogen wurden, um festzustellen, dass Herr Balázs einen Kraftstoff vertrieb, der einer höheren Steuer unterliegt als der versteuerte Dieselkraftstoff. Folglich sind die Anforderungen hinsichtlich des Flammpunkts doch für die Besteuerung des betreffenden Kraftstoffs von Bedeutung. Schon deshalb sind die Fragen des vorlegenden Gerichts auch nach dem Vorbringen der Regionalen Finanzdirektion nicht offensichtlich ohne Bedeutung für die Entscheidung des anhängigen Rechtsstreits.

29. Das Vorabentscheidungsersuchen ist daher zu beantworten.

A – *Zur ersten Frage – zusätzliche Anforderungen an Kraftstoffe*

30. Mit seiner ersten Frage möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen erfahren, ob die Mitgliedstaaten über die Anforderungen der Kraftstoffrichtlinie hinaus weitere Qualitätsanforderungen dafür festlegen dürfen, Dieselkraftstoffe in Verkehr zu bringen.

1. Zur Abweichung von Art. 5 der Kraftstoffrichtlinie

31. Nach Art. 5 der Kraftstoffrichtlinie dürfen die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von Kraftstoffen, die den Vorschriften dieser Richtlinie entsprechen, weder untersagen noch beschränken noch verhindern.

32. Entgegen der Auffassung von Ungarn und von Griechenland werden damit nicht nur Mindestanforderungen aufgestellt. Vielmehr ist der Kommission zuzustimmen, dass – vorbehaltlich der Schutzklausel des Art. 6 der Kraftstoffrichtlinie[11] – ein Verbot der Errichtung von Marktzugangsschranken im Anwendungsbereich der Richtlinie ausgesprochen wird.[12]

33. Diese Auslegung der Kraftstoffrichtlinie folgt nicht nur aus ihrem Wortlaut, sondern steht auch mit ihrer Rechtsgrundlage und ihrer aus den Erwägungsgründen ersichtlichen Zielsetzung in Einklang.

34. Die Kraftstoffrichtlinie ist nämlich ursprünglich auf der Grundlage der Binnenmarktkompetenz des Art. 100a EGV erlassen worden (später Art. 95 EG, jetzt Art. 114 AEUV). Auch die bis zum Zeitpunkt des Ausgangssachverhalts an ihr vorgenommenen Änderungen, insbesondere durch die Richtlinie 2003/17, erfolgten auf der Grundlage der Binnenmarktkompetenz des Art. 95 EG. In allen Fassungen ermöglicht diese Kompetenz die Angleichung mitgliedstaatlicher Vorschriften. Dementsprechend hält der erste Erwägungsgrund der Kraftstoffrichtlinie als ihren Zweck die Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten fest, d. h. die Beseitigung von etwaigen Unterschieden.

35. Diese Zielsetzung der Kraftstoffrichtlinie, Handelshemmnisse zu beseitigen, könnte nicht verwirklicht werden, wenn es den Mitgliedstaaten freigestellt wäre, die darin vorgesehenen Anforderungen an Kraftstoffe zu erweitern. Die Bestimmungen der Kraftstoffrichtlinie sind daher nicht als Mindestvorschriften zu verstehen, sondern als erschöpfende Regelungen.[13]

36. Der Regelungszusammenhang zwischen der Verbotsnorm des Art. 5 der Kraftstoffrichtlinie und der Schutzklausel des Art. 6, die bereits in der Binnenmarktkompetenz, heute Art. 114 Abs. 10 AEUV, vorgesehen ist, unterstützt diese Auslegung: Art. 6 der Kraftstoffrichtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten unter eng definierten Voraussetzungen und vorbehaltlich eines europäischen Prüfverfahrens, strengere umweltbezogene Spezifikationen zu erlassen. Dies wird durch den 20. Erwägungsgrund der

11 — Siehe zu dieser nachfolgend, Nrn. 36 und 45.

12 — Vgl. das Urteil Belgische Petroleum Unie u. a. (C-26/11, EU:C:2013:44, Rn. 33 und 36).

13 — Siehe in diesem Sinne die Urteile Kommission/Dänemark (278/85, EU:C:1987:439, Rn. 22) und Cindu Chemicals u. a. (C-281/03 und C-282/03, EU:C:2005:549, Rn. 44).

Kraftstoffrichtlinie noch einmal untermauert, wonach es den Mitgliedstaaten nur vorbehaltlich eines in dieser Richtlinie festgelegten Verfahrens gestattet sein soll, vorzuschreiben, dass Kraftstoffe nur in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn sie strengeren als den durch diese Richtlinie festgelegten Umweltspezifikationen entsprechen.

37. Diese strengen Voraussetzungen einer Abweichung von der Kraftstoffrichtlinie sind nur notwendig, weil sie gerade keine Mindestanforderungen festlegt, sondern grundsätzlich abschließend ist. [14]

38. Schließlich besteht entgegen der Regionalen Finanzbehörde auch kein Grund, Einzelhändlern wie Herrn Balázs die Berufung auf Art. 5 der Kraftstoffrichtlinie zu verweigern. Im Gegenteil: Die Mitgliedstaaten könnten dieses Verbot problemlos umgehen, wenn es für die Einzelhandelsstufe nicht gelten würde.

2. Zum Geltungsbereich der Richtlinie

39. Das Verbot des Art. 5 der Kraftstoffrichtlinie ist jedoch auf den Geltungsbereich der Richtlinie beschränkt. [15] Dieser hat gemäß Art. 1 *auf Gesundheits- und Umweltaspekten beruhende* technische Spezifikationen für Kraftstoffe zur Verwendung in Fahrzeugen mit Fremdzündungsmotor und mit Kompressionszündungsmotor zum Gegenstand. [16]

40. Aus diesem Regelungszusammenhang mit Art. 1 der Kraftstoffrichtlinie ergeben sich zwei Schlussfolgerungen.

41. Wie ich schon in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Belgische Petroleum Unie u. a ausgeführt habe, ist das Verbot des Art. 5 der Kraftstoffrichtlinie nicht im Sinne der umfassenden Beschränkungsverbote der Grundfreiheiten zu verstehen. Art. 5 der Kraftstoffrichtlinie steht dementsprechend nicht jedweder Beschränkung der Vermarktung von normgerechten Kraftstoffen entgegen, sondern kann überhaupt nur *technische* Kraftstoffspezifikationen betreffen. Dies bedeutet, dass z. B. Preisreglementierungen, Bestimmungen über die Werbung für Kraftstoffe oder die Besteuerung von Mineralölprodukten nicht unter das Beschränkungsverbot des Art. 5 der Kraftstoffrichtlinie fallen. [17]

42. Dem ist für den vorliegenden Fall hinzuzufügen, dass sich das Verbot des Art. 5 der Kraftstoffrichtlinie nicht einmal auf sämtliche technische Spezifikationen für Kraftstoffe bezieht, sondern nur auf die in Art. 1 genannten technischen Spezifikationen, die „*auf Gesundheits- und Umweltaspekten*“ beruhen. Dies bestätigt der zweite Erwägungsgrund der Kraftstoffrichtlinie, wonach die Kommission bei ihrem Vorschlag lediglich von einem hohen Schutzniveau in Bezug auf die Gesundheit und den Umweltschutz ausging, während die in der Binnenmarktkompetenz in diesem Zusammenhang ebenfalls genannten Sachbereiche „Sicherheit“ und „Verbraucherschutz“ nicht erwähnt werden.

14 — Vgl. Urteile Kommission/Frankreich (C-52/00, EU:C:2002:252, Rn. 19 und 20), Kommission/Griechenland (C-154/00, EU:C:2002:254, Rn. 15 und 16) und González Sánchez (C-183/00, EU:C:2002:255, Rn. 28 und 29).

15 — Vgl. das Urteil Toolex (C-473/98, EU:C:2000:379, Rn. 27 ff.) zu einer chemikalienrechtlichen Regelung.

16 — Vgl. meine Schlussanträge Belgische Petroleum Unie u. a. (C-26/11, EU:C:2012:480, Rn. 43).

17 — Meine Schlussanträge Belgische Petroleum Unie u. a. (C-26/11, EU:C:2012:480, Nrn. 41 ff.).

43. Auch durch die Änderungsrichtlinien 2000/71 und 2003/17 wurden diese beiden Sachbereiche nicht in den Geltungsbereich der Kraftstoffrichtlinie einbezogen.[18] Vielmehr erwähnt auch der zweite Erwägungsgrund der Richtlinie 2003/17 weiterhin nur den „Gesundheits- und den Umweltschutz". Dabei ist davon auszugehen, dass gerade der Begriff der „Sicherheit" bei der Spezifikation des Flammpunkts von Diesel von besonderem Interesse wäre, da er die technische Sicherheit von Waren einschließt.[19]

44. Zwar enthält die jüngste Änderungsrichtlinie 2009/30 auch punktuelle Regelungen zu metallischen Kraftstoffzusätzen, die der Gerichtshof dem Ziel des Verbraucherschutzes zugeordnet hat.[20] Es ist jedoch zu bezweifeln, dass diese Regelungen auf eine abschließende Harmonisierung des Verbraucherschutzes abzielen. Im Übrigen sind sie im Ausgangsfall noch nicht anwendbar. Daher muss sich der Gerichtshof zu ihnen im vorliegenden Verfahren auch nicht äußern.

45. Entsprechend dieser auf Gesundheits- und Umweltaspekte beschränkten Zielsetzung der Kraftstoffrichtlinie gestattet die Schutzklausel des Art. 6 Abs. 1 der Kraftstoffrichtlinie den Mitgliedstaaten in komplementärer Weise lediglich, solche strengeren *umweltbezogenen* Spezifikationen vorzuschreiben, die „die Gesundheit der Bevölkerung in einem bestimmten Ballungsraum oder die Umwelt in einem bestimmten ökologisch oder in Bezug auf die Umweltgegebenheiten empfindlichen Gebiet" schützen. Die Zielrichtung der ausnahmsweise zulässigen mitgliedstaatlichen Maßnahmen ist somit ebenfalls auf Gesundheits- oder Umweltschutzaspekte beschränkt.

46. Daher harmonisiert die Kraftstoffrichtlinie die Spezifikationen im Hinblick auf Sicherheits- und Verbraucherschutzaspekte nicht.

47. Folglich steht Art. 5 der Kraftstoffrichtlinie zwar prinzipiell allen nationalen Regelungen entgegen, die an die auf Gesundheits- und Umweltaspekten beruhende technische Spezifikation von Kraftstoffen anknüpfen, nicht aber der Anknüpfung an andere Spezifikationen, insbesondere soweit sie auf die Sicherheit der Kraftstoffe oder den Verbraucherschutz abzielen.

3. Zur Anwendung des Beschränkungsverbots nach Art. 5 der Kraftstoffrichtlinie

48. In Ungarn existieren zwei Rechtsvorschriften, die das Inverkehrbringen von Kraftstoffen regeln: die Ministerialverordnung und das Verbrauchsteuergesetz.

49. Die ungarische Ministerialverordnung setzt nach ihrem § 9 die Qualitätsanforderungen der Kraftstoffrichtlinie um, wie sie durch die Änderungsrichtlinie 2003/17 festgelegt waren. Darüber hinaus enthält die Ministerialverordnung selbst keine über die geltende Fassung der Kraftstoffrichtlinie hinausgehenden Anforderungen an Dieselkraftstoffe, wie einen Grenzwert für den Flammpunkt. Sie erklärt auch nicht etwaige in einer nationalen bzw. europäischen Norm enthaltene zusätzliche Qualitätsanforderungen für rechtsverbindlich. Nach § 3 Abs. 2 der Ministerialverordnung gilt lediglich die Vermutung, dass Kraftstoffe, die den Anforderungen nach der jeweils geltenden nationalen Norm oder der entsprechenden europäischen Norm entsprechen, die Anforderungen der Ministerialverordnung erfüllen.

18 — Dagegen enthält die jüngste Änderungsrichtlinie 2009/30 auf Initiative insbesondere des Parlaments auch Regelungen, die der Gerichtshof dem Ziel des Verbraucherschutzes zugeordnet hat; siehe das Urteil Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, Rn. 48, 49, 55, 56, 88, 92 und 95). Diese Änderungen sind im Ausgangsfall jedoch noch nicht anwendbar.

19 — Pipkorn, J., Bardenhewer-Rating, A., Taschner, H. C., in: von der Groeben, H., Schwarze, J. (Hrsg.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, 6. Aufl., Nomos, Baden-Baden 2003, Bd. 2, Art. 95 EG, S. 1436, Rn. 72, S. Tietje, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 43. Ergänzungslieferung März 2011, Art. 114 AEUV, Rn. 146; Kahl, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 4. Aufl. 2011, Art. 114 AEUV, Rn. 36; Leible/Schröder, in: Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 2. Aufl. 2012, Art. 114 AEUV, Rn. 80.

20 — Urteil Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, Rn. 48, 49, 55, 56, 88, 92 und 95).

50. Ein Verstoß gegen Art. 5 der Kraftstoffrichtlinie ist darin nicht erkennbar.

51. Die ungarische Norm MSZ EN 590:2009, die der CEN-Norm EN 590:2009 entspricht, enthält zwar zusätzliche Qualitätsanforderungen, insbesondere einen Grenzwert für den Flammpunkt, doch nach § 6 Abs. 1 des ungarischen Gesetzes über die Standardisierung erfolgt die Anwendung einer nationalen Norm grundsätzlich freiwillig.

52. Allerdings enthält das ungarische Verbrauchsteuergesetz in § 110 Abs. 13 eine Regelung über den Verkauf von Dieselkraftstoffen: Hiernach dürfen Tankstellen nur Dieselkraftstoffe verkaufen, die der geltenden ungarischen Norm entsprechen. Dadurch werden die Norm und ihre zusätzlichen Anforderungen nach ungarischem Recht verbindlich.

53. Zwar regelt § 110 Abs. 13 des Verbrauchsteuergesetzes auf den ersten Blick nur Verkaufsmodalitäten, nämlich welche Produkte von Tankstellen verkauft werden dürfen. Da aber Tankstellen in der Praxis die einzige Verkaufsstelle sind, die Endverbraucher nutzen, handelt es sich tatsächlich um Anforderungen an das Erzeugnis Dieselkraftstoff, die nicht als bloße Verkaufsmodalitäten anzusehen sind. [21]

54. Die technische Spezifikation des Flammpunkts beruht jedoch nicht auf Gesundheits- oder Umweltaspekten, wie es für den Geltungsbereich der Kraftstoffrichtlinie gemäß Art. 1 Voraussetzung ist, sondern auf Sicherheitsaspekten und dem Verbraucherschutz.

55. Der Flammpunkt eines Materials gibt einen Anhaltspunkt für seine Feuer- und Explosionsgefährlichkeit, also einen maßgeblichen Gesichtspunkt der Produktsicherheit. Er bezeichnet nämlich die niedrigste Temperatur, bei der so viel Brennstoff verdunstet, dass sich mit der Luft durch Fremdzündung entflammbare Gemische bilden können. [22]

56. Darüber hinaus stimmten alle Beteiligten in der mündlichen Verhandlung darin überein, dass die Einhaltung des in der Norm vorgesehenen Flammpunkts für die Funktionsfähigkeit und den Schutz der Motoren von Kraftfahrzeugen wichtig ist. Dieser Parameter zielt somit auch auf den Schutz der Verbraucher vor Schäden an ihren Fahrzeugen ab.

57. Folglich ist Art. 5 der Kraftstoffrichtlinie zumindest auf die Spezifikation des Flammpunkts von Dieselkraftstoff nicht anwendbar.

58. Diesem Ergebnis entspricht es, dass der Unionsgesetzgeber im 31. Erwägungsgrund der Änderungsrichtlinie 2009/30 ausdrücklich dazu aufruft, die CEN-Norm EN 590:2004 anzupassen und Grenzwerte für nicht in der Kraftstoffrichtlinie enthaltene technische Parameter, darunter den Flammpunkt, festzulegen. Dieser Aufruf wäre kaum nachvollziehbar, wenn die Kraftstoffrichtlinie solchen zusätzlichen Anforderungen schon entgegenstünde. Denn obwohl eine CEN-Norm nicht als solche verbindlich ist, liegt es nahe, die darin enthaltenen Parameter verbindlich zu machen, jedenfalls soweit sie der Produktsicherheit dienen.

59. Das Fehlen von harmonisierten Anforderungen an Kraftstoffspezifikationen, die auf Sicherheitsaspekten beruhen, gewährt den Mitgliedstaaten jedoch im Hinblick auf das Inverkehrbringen von Kraftstoffen kein uneingeschränktes Ermessen bei der Einführung solcher nationalen technischen Spezifikationen. [23]

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

22 — Vgl. für die technische Definition z.B. http://www.urz.uni-heidelberg.de/saphelp/helpdata/DE/35/26bf45afab52b9e10000009b38f974/content.htm, zuletzt besucht am 13. April 2015.

23 — Schlussanträge der Generalanwältin Trstenjak in der Rechtssache Fra.bo (C-171/11, EU:C:2012:176, Nr. 22), vgl. Urteile Lidl Magyarország (C-132/08, EU:C:2009:281, Rn. 45) und Brandsma (C-293/94, EU:C:1996:254, Rn. 10 ff.).

60. Soweit ein Bereich auf Unionsebene nicht abschließend harmonisiert wurde, darf ein Mitgliedstaat nämlich das Inverkehrbringen eines Produkts nur Anforderungen unterwerfen, die den Verpflichtungen aus dem Vertrag entsprechen, insbesondere dem in den Art. 34 AEUV und 36 AEUV aufgestellten Grundsatz des freien Warenverkehrs.[24] Außerdem muss er Entwürfe von Vorschriften, mit denen technische Spezifikationen verbindlich gemacht werden, gemäß Art. 8 der Richtlinie 98/34 der Kommission vor ihrer Inkraftsetzung übermitteln, so dass eine vorbeugende Kontrolle anhand der Bestimmungen über den freien Warenverkehr vorgenommen werden kann.[25]

4. Zur Beantwortung der ersten Vorlagefrage

61. Unter diesen Umständen ist auf die erste Vorlagefrage zu antworten, dass die Kraftstoffrichtlinie lediglich die auf Gesundheits- und Umweltaspekten beruhenden technischen Spezifikationen von Dieselkraftstoff vollständig harmonisiert. Dagegen ist ein Mitgliedstaat durch das Verbot des Art. 5 der Kraftstoffrichtlinie nicht daran gehindert, zusätzliche Kraftstoffspezifikationen festzulegen, die Sicherheitsaspekte betreffen, etwa einen Grenzwert für den Flammpunkt von Dieselkraftstoffen.

B – *Zur zweiten Frage – Verbindlichkeit von Normen neben technischen Vorschriften*

62. Mit der zweiten Frage möchte das vorlegende Gericht erfahren, ob aus den Definitionen einer „Norm“ in Art. 1 Nr. 6 der Richtlinie 98/34 und einer „technische Vorschrift“ in Nr. 11 folgt, dass zu einem bestimmten Sachbereich neben einer verbindlichen technischen Vorschrift nur noch unverbindliche „Normen“ bestehen dürfen.

63. Grundlage dieser Frage ist anscheinend, dass eine „Norm“ nach Art. 1 Nr. 6 der Richtlinie 98/34 unverbindlich ist, eine „technische Vorschrift“ nach Nr. 11 dagegen verbindlich.

64. In Ungarn existiert eine unmittelbar verbindliche technische Spezifikation für Dieselkraftstoffe, nämlich die Ministerialverordnung, die die Kraftstoffrichtlinie umsetzt. Aufgrund von § 110 Abs. 13 des ungarischen Verbrauchsteuergesetzes ist darüber hinaus jedoch die geltende ungarische Norm für den Vertrieb von Dieselkraftstoffen durch Tankstellen verbindlich.

65. Dazu ist zunächst festzuhalten, dass nach Art. 8 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 98/34 auch eine Norm verbindlich werden kann, indem ein Mitgliedstaat eine europäische oder internationale Norm, etwa eine CEN-Norm, in eine technische Vorschrift überträgt. Es ist kein Grund ersichtlich, warum eine solche Übertragung bei innerstaatlichen Normen ausgeschlossen sein sollte, insbesondere wenn diese Normen ihrerseits CEN-Normen entsprechen.

66. Im Übrigen enthält die Richtlinie 98/34 keine Regelung, die einen Mitgliedstaat daran hindern würde, in einem bestimmten Sachbereich mehrere technische Spezifikationen für verbindlich zu erklären.

67. Auch die Unterscheidung zwischen unverbindlichen Normen und verbindlichen technischen Vorschriften schließt es nicht aus, dass mehrere verbindliche technische Vorschriften nebeneinander bestehen. Diese Unterscheidung zielt lediglich auf unterschiedliche Informationsverfahren ab, die für Normen in den Art. 2 bis 6 der Richtlinie 98/34, für technische Vorschriften aber in den Art. 8 und 9 niedergelegt sind.

24 — Urteil Kommission/Portugal (C-432/03, EU:C:2005:669, Rn. 35). Vgl. auch das Urteil Toolex (C-473/98, EU:C:2000:379, Rn. 33).

25 — Vgl. Urteile CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172, Rn. 40), Lidl Italia (C-303/04, EU:C:2005:528, Rn. 22), Sandström (C-433/05, EU:C:2010:184, Rn. 42) und Belgische Petroleum Unie u. a. (C-26/11, EU:C:2013:44, Rn. 49).

68. Sollte die parallele Geltung mehrerer Regelwerke Zweifel an dem jeweils einzuhaltenden Standard begründen, würde dies unionsrechtliche Fragen nur aufwerfen, falls vom Unionsrecht vorgegebene Regelungen berührt würden. Hier kämen dafür die Spezifikationen der Kraftstoffrichtlinie in Frage, doch das Vorabentscheidungsersuchen enthält keinen Hinweis, dass ihre Anwendung in Ungarn beeinträchtigt würde. Jedenfalls enthält die Richtlinie 98/34 keine Bestimmung zu derartigen Regelungskonflikten.

69. Auf die zweite Frage ist somit zu antworten, dass die Richtlinie 98/34 den Mitgliedstaaten nicht verbietet, bei Geltung einer technischen Vorschrift in einer gesetzlichen Regelung die verpflichtende Anwendung einer zusätzlichen in diesem Bereich ergangenen nationalen Norm vorzusehen.

C – *Zur dritten Frage – Verfügbarkeit in der Landessprache*

70. Mit der dritten Frage möchte das vorlegende Gericht erfahren, ob eine nationale Norm, die zu dem Zeitpunkt, zu dem sie nach Ansicht der Behörde hätte angewendet werden müssen, nicht in der Landessprache verfügbar war, das in Art. 1 Nr. 6 der Richtlinie 98/34 für eine nationale Norm festgelegte Kriterium der Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit erfüllt.

71. Diese Frage bezieht sich darauf, dass die ungarische Norm MSZ EN 590:2009 zum Zeitpunkt des Verstoßes nach dem Vorabentscheidungsersuchen nicht in ungarischer Sprache, sondern nur auf Englisch verfügbar gewesen ist.

72. Isoliert betrachtet, ist nicht ersichtlich, inwieweit es für die Entscheidung des Ausgangsrechtsstreits erheblich ist, ob die ungarische Norm der Definition des Art. 1 Nr. 6 der Richtlinie 98/34 entspricht. Ich verstehe diese Frage vielmehr dahin gehend, ob die Richtlinie 98/34 der Verbindlichkeit einer technischen Spezifikation entgegensteht, die für die Öffentlichkeit nicht zugänglich ist, weil sie nicht in der Landessprache verfügbar ist.

73. Insofern ist zunächst zweifelhaft, ob die Verfügbarkeit für die Öffentlichkeit im Sinne von Art. 1 Nr. 6 der Richtlinie 98/34 eine Verfügbarkeit in der Landessprache voraussetzt. Das Kriterium der Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit wird nämlich nicht nur im Zusammenhang mit nationalen Normen genannt, sondern auch für europäische und internationale Normen. Die beiden letztgenannten Normtypen werden jedoch in der überwiegenden Zahl der Mitgliedstaaten nicht in der Landessprache vorliegen. So sind die offiziellen Sprachen von CEN/Cenelec Deutsch, Englisch und Französisch.[26] Dabei ist nicht erforderlich, dass eine Norm in allen drei Sprachen vorliegt. Da dem Unionsgesetzgeber dieser Umstand bekannt sein musste, kann nicht angenommen werden, dass die Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit eine Verfügbarkeit in der jeweiligen Landessprache voraussetzt.

74. Vorliegend muss allerdings nicht entschieden werden, ob dies auch für nationale Normen gilt. Denn der Ausgangsfall betrifft nicht die Wirkungen einer Norm als unverbindlicher technischer Spezifikation, sondern die *Verbindlichkeit* von Spezifikationen, die in einer Norm enthalten sind. Es geht also um die Wirksamkeit von technischen Vorschriften im Sinne von Art. 1 Nr. 11 der Richtlinie 98/34.

75. Die Definition der technischen Vorschrift enthält aber weder das Merkmal der Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit noch einen Hinweis auf die Sprache der Vorschrift. Auch im Übrigen ist der Richtlinie 98/34 keine Regelung über die Anwendbarkeit technischer Vorschriften zu entnehmen, die sich auf die Sprache bezöge, in der sie verfasst sind.

26 — Siehe Abschnitt 8 des Teils 2 der Geschäftsordnung des CEN/Cenelec – Gemeinsame Regeln für die Normungsarbeit, http://boss.cen.eu/ref/IR2_D.pdf, zuletzt besucht am 13. April 2015.

76. Folglich ist auf die dritte Frage zu antworten, dass die Richtlinie 98/34 nicht verlangt, dass die Mitgliedstaaten technische Vorschriften in ihrer Amtssprache verfügbar machen.

V – **Ergebnis**

77. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, das Vorabentscheidungsverfahren wie folgt zu beantworten:

1. Die Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselkraftstoffen in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 harmonisiert lediglich die auf Gesundheits- und Umweltaspekten beruhenden technischen Spezifikationen von Dieselkraftstoff vollständig. Dagegen ist ein Mitgliedstaat durch das Verbot des Art. 5 der Richtlinie 98/70 nicht daran gehindert, zusätzliche Kraftstoffspezifikationen festzulegen, die Sicherheitsaspekte betreffen, etwa einen Grenzwert für den Flammpunkt von Dieselkraftstoffen.

2. Die Richtlinie 98/34/EG über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft in der Fassung der Richtlinie 2006/96/EG verbietet den Mitgliedstaaten nicht, bei Geltung einer technischen Vorschrift in einer gesetzlichen Regelung die verpflichtende Anwendung einer zusätzlichen in diesem Bereich ergangenen nationalen Norm vorzusehen.

3. Die Richtlinie 98/34 verlangt nicht, dass die Mitgliedstaaten technische Vorschriften in ihrer Amtssprache verfügbar machen.