Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
JULIANE KOKOTT
21 päivänä toukokuuta 2015 [1]

Asia C-251/14

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Unkari))

Lainsäädännön lähentäminen — Direktiivi 98/70/EY — Bensiinin ja dieselpolttoaineiden laatu — Teknisen standardin lisälaatuvaatimukset — Direktiivi 98/34/EY — Teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettava menettely

I **Johdanto**

1. Jäsenvaltioiden erilaiset polttoaineiden laatuvaatimukset voivat vaikuttaa sisämarkkinoihin. Tästä syystä polttoainedirektiivin [2] tavoitteena on tiettyjen kaupan esteiden poistaminen polttoaineiden alalla asettamalla laatuvaatimuksia. Euroopan standardointipolitiikalla, jota unionin hyväksymät standardointielimet noudattavat, pyritään lähtökohtaisesti tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden helpottamiseen. [3]

2. Euroopan standardointikomitean (jäljempänä CEN) hyväksymä dieselpolttoaineiden standardi sisältää polttoainedirektiivin vaatimusten lisäksi dieselpolttoaineen leimahduspistettä koskevan laatuvaatimuksen. Unkari on ottanut tämän CEN-standardin käyttöön periaatteessa vapaaehtoisesti sovellettavassa kansallisessa standardissa. Vasta kun Unkarin lainsäädännössä viitataan viimeksi mainittuun standardiin, leimahduspistettä koskeva laatuvaatimus muuttuu dieselin myyntiä huoltoasemilla sitovaksi.

3. Käsiteltävässä asiassa herää sen vuoksi ensinnäkin kysymys, sopiiko tällaisen laatuvaatimuksen sitovuus yhteen polttoainedirektiivin kanssa.

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

2 — Bensiinin ja dieselpolttoaineiden laadusta ja neuvoston direktiivin 93/12/ETY muuttamisesta 13.10.1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/70/EY (EYVL L 350, s. 58), sellaisena kuin se on muutettuna EY:n perustamissopimuksen 251 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisissa säädöksissä säädetyn täytäntöönpanovallan käytössä komissiota avustavia komiteoita koskevien sääntöjen mukauttamisesta neuvoston päätökseen 1999/468/EY 29.9.2003 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 1882/2003 (EUVL L 284, s. 1).

3 — Ks. CENin, Cenelecin ja ETSIn sekä Euroopan komission ja Euroopan vapaakauppaliiton yhteistyön yleiset suuntaviivat, 28.3.2003 (EUVL C 91, s. 7).

4. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää lisäksi kysymyksiä, jotka koskevat teknisiä standardeja ja määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetussa direktiivissä 98/34/EY [4] sellaiselle kansalliselle säännökselle asetettuja vaatimuksia, jossa säädetään, että standardin sisältämät vaatimukset ovat sitovia.

II **Asiaa koskeva lainsäädäntö**

A *Unionin lainsäädäntö*

1. Polttoainedirektiivi

5. Polttoainedirektiivin johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa kuvataan direktiivin tavoitetta siten, että

”eroavuudet niissä eri jäsenvaltioiden hyväksymissä laeissa tai hallinnollisissa toimenpiteissä, jotka koskevat otto- ja dieselmoottoreilla varustetuissa ajoneuvoissa käytettävien tavanomaisten ja vaihtoehtoisten polttoaineiden laatuvaatimuksia, muodostavat esteitä yhteisön sisäisessä kaupassa ja ne voivat siksi suoraan vaikuttaa sisämarkkinoiden toteutumiseen ja toimintaan sekä eurooppalaisen ajoneuvo- ja jalostusteollisuuden kansainväliseen kilpailukykyyn; sen vuoksi vaikuttaa tarpeelliselta lähentää tätä alaa koskevaa lainsäädäntöä perustamissopimuksen 3 b artiklan määräysten mukaisesti”.

6. Johdanto-osan toisessa perustelukappaleen mukaan

”perustamissopimuksen 100 a artiklan 3 kohdassa määrätään, että sisämarkkinoiden toimintaa ja toteuttamista sekä muun muassa terveyttä ja ympäristönsuojelua koskevien komission ehdotusten on perustuttava suojelun korkeaan tasoon”.

7. Johdanto-osan 20 perustelukappaleen mukaan

”ihmisten terveyttä ja/tai ympäristöä suojellakseen tietyissä taajamissa tai tietyillä ekologisesti haavoittuvilla alueilla, joilla on ilman laatua koskevia erityisongelmia, jäsenvaltioilla pitäisi olla mahdollisuus tässä direktiivissä säädetyn menettelyn mukaisesti vaatia, että polttoaineita voidaan pitää kaupan vain, jos ne täyttävät tiukemmat ympäristöperusteiset vaatimukset kuin ne, joista säädetään tässä direktiivissä; tämä menettely on poikkeus tietojen toimittamismenettelystä, josta säädetään – – direktiivissä 98/34/EY”.

8. Polttoainedirektiivin 1 artiklassa säädetään sen soveltamisalasta seuraavaa:

”Tässä direktiivissä vahvistetaan otto- ja dieselmoottoreilla varustetuissa ajoneuvoissa käytettäviä polttoaineita koskevat terveyteen ja ympäristönäkökohtiin perustuvat tekniset laatuvaatimukset.”

9. Polttoainedirektiivin 4 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetään dieselpolttoaineen laadusta seuraavaa:

”– – jäsenvaltioiden on varmistettava, että viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2009 niiden alueella voidaan pitää kaupan yksinomaan sellaista dieselpolttoainetta, joka on liitteessä IV esitettyjen ympäristöperusteisten laatuvaatimusten mukaista ja jonka rikkipitoisuus saa olla enintään 10 mg/kg.”

4 — Teknisiä standardeja ja määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä 22.6.1998 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EYVL L 204, s. 37), sellaisena kuin se on muutettuna tiettyjen direktiivien mukauttamisesta tavaroiden vapaan liikkuvuuden alalla Bulgarian ja Romanian liittymisen johdosta 20.11.2006 annetulla neuvoston direktiivillä 2006/96/EY (EUVL L 363, s. 81).

10. Polttoainedirektiivin 5 artiklassa säädetään polttoaineiden vapaasta liikkuvuudesta seuraavaa:

”Jäsenvaltio ei saa kieltää, rajoittaa tai estää sellaisten polttoaineiden markkinoille saattamista, jotka ovat tämän direktiivin vaatimusten mukaisia.”

11. Polttoainedirektiivin 6 artiklassa sallitaan jäsenvaltioiden antaa tietyillä edellytyksillä tiukemmat ympäristöperusteiset laatuvaatimukset kuin direktiivissä.

12. Polttoainedirektiivin liitteessä IV säädetään dieselmoottoreilla varustetuissa ajoneuvoissa käytettäviä kaupallisia polttoaineita koskevista ympäristöperusteisista laatuvaatimuksista. Siinä määritetään seuraavien parametrien raja-arvot: setaaniluku, tiheys 15 °C:ssa, tislautuminen, polysykliset aromaattiset hiilivedyt ja rikkipitoisuus.

13. Polttoainedirektiiviä muutettiin direktiivillä 2009/30/EY [5] (jäljempänä direktiivi 2009/30). Tämän muutosdirektiivin 5 artiklan mukaan direktiivi tuli voimaan 20. päivänä sen jälkeen, kun se oli julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä, toisin sanoen 25.6.2009, ja direktiivin 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava se voimaan viimeistään 31.12.2010. Sitä ei sovelleta käsiteltävässä asiassa, joka perustuu 5.10.2009 tapahtuneeseen valmisteverotarkastukseen, koska Unkari on saattanut polttoainedirektiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään vasta vuosina 2010 ja 2011 annetuilla laeilla. [6]

14. On kuitenkin korostettava direktiivin 2009/30 johdanto-osan 31 perustelukappaletta, koska se liittyy CEN-standardiin EN 590, jota käsiteltävä asiaa koskee. Siinä todetaan seuraavaa:

”On aiheellista mukauttaa direktiivin 98/70/EY liitettä IV, jotta markkinoille voidaan saattaa dieselpolttoaineita, jotka sisältävät enemmän biopolttoaineita (’B7’) kuin standardissa EN 590:2004 on määritelty (’B5’). Tämä standardi olisi saatettava ajan tasalle vastaavasti, ja siinä olisi vahvistettava raja-arvot teknisille parametreille, jotka eivät sisälly mainittuun liitteeseen, kuten hapetusstabiilisuus, syttymispiste, hiilijäännös, tuhkapitoisuus, vesipitoisuus, kokonaiskontaminaatio, kuparikorroosio, voitelevuus, kinemaattinen viskositeetti, samepiste, suodatettavuuden rajalämpötila, fosforipitoisuus, happoluku, peroksidit, happoluvun vaihtelu, injektorin likaantuminen ja lisäaineiden lisääminen säilyvyyden parantamiseksi.”

2. Direktiivi 98/34

15. Direktiivin 98/34 mukaan jäsenvaltioiden on kuultava komissiota, ennen kuin ne antavat tiettyjä säännöksiä, joilla voi olla vaikutusta sisämarkkinoihin.

16. Direktiivin 98/34 1 artiklan mukaan kyseisessä direktiivissä tarkoitetaan:

”3) ’teknisellä eritelmällä’ asiakirjaan sisältyvää eritelmää tuotteelta vaadittavista ominaisuuksista, kuten laadusta, käyttöominaisuuksista, turvallisuudesta tai mitoista, mukaan lukien tuotteita koskevat myyntinimeä, termistöä, tunnuksia, kokeita ja testausmenetelmiä, pakkaamista, merkitsemistä tai selostetta koskevat vaatimukset sekä vaatimustenmukaisuuden arvioinnin menettelyt;– –

5 — Direktiivin 98/70/EY muuttamisesta bensiinin, dieselin ja kaasuöljyn laatuvaatimusten osalta sekä kasvihuonekaasupäästöjen seurantaan ja vähentämiseen tarkoitetun mekanismin käyttöönottamisen osalta, neuvoston direktiivin 1999/32/EY muuttamisesta sisävesialusten käyttämien polttoaineiden laatuvaatimusten osalta ja direktiivin 93/12/ETY kumoamisesta 23.4.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/30/EY (EUVL L 140, 5.6.2009, s. 88).

6 — Ks. Eurlexissa esitetyt Unkarissa annetut täytäntöönpanosäännökset.

6) ’standardilla’ teknistä eritelmää, jonka tunnustettu standardointielin on hyväksynyt toistuvaa tai jatkuvaa käyttöä varten ja jonka noudattaminen ei ole pakollista ja joka kuuluu johonkin seuraavista ryhmistä:

— – –

— eurooppalainen standardi: eurooppalaisen standardointielimen hyväksymä standardi, joka on yleisesti saatavilla,

— kansallinen standardi: kansallisen standardointijärjestön hyväksymä standardi, joka on yleisesti saatavilla.

– –

11) ’teknisellä määräyksellä’ teknistä eritelmää tai muuta vaatimusta taikka palveluja koskevaa määräystä, mukaan lukien sovellettavat hallinnolliset määräykset, jonka noudattaminen on oikeudellisesti tai tosiasiallisesti pakollista ja joka koskee kaupan pitämistä, palvelujen tarjoamista, palvelujen tarjoajien sijoittautumista tai käyttöä jäsenvaltiossa tai suuressa osassa sen aluetta sekä jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joissa kielletään tuotteen valmistus, tuonti, kaupan pitäminen tai käyttö taikka joissa kielletään palvelujen tarjoaminen, palvelujen käyttö tai sijoittautuminen palvelujen tarjoajana, – –.

Teknisiä määräyksiä, joita noudatetaan tosiasiallisesti, ovat erityisesti:

— jäsenvaltion lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, jotka koskevat joko teknisiä eritelmiä – –, ja joiden noudattaminen antaa edellyttää näissä laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä vahvistettujen vaatimusten mukaisuutta,

– – –”

B *Eurooppalaiset standardit*

17. Unioni ja EFTA ovat tunnustaneet CENin eurooppalaiseksi standardointielimeksi.[7] Se hyväksyi ensimmäisen eurooppalaisen dieselpolttoaineita koskevan standardin vuonna 1993 (EN 590:1993), jossa säädettiin vähintään 55 °C:n leimahduspisteestä, jota sovellettiin vastaavasti myös korvaavissa standardeissa EN 590:1999, EN 590:2004, EN 590:2009 ja EN 590:2013.

C *Unkarin lainsäädäntö*

1. Ministeriön asetus polttoaineiden laatuvaatimuksista

18. Moottoripolttoaineiden laatuvaatimuksista 22.8.2008 annetun liikenne-, viestintä- ja energiaministeriön asetuksen 20/2008 (jäljempänä ministeriön asetus) 9 §:n 1 momentin C kohdan mukaan asetuksella pannaan täytäntöön polttoainedirektiivin muuttamisesta annettu direktiivi 2003/17/EY[8] (jäljempänä direktiivi 2003/17). Asetuksesta ei käy ilmi poikkeamia direktiivistä.

7 — Ks. alaviitteessä 3 mainitut CENin, Cenelecin ja ETSIn sekä Euroopan komission ja Euroopan vapaakauppaliiton yhteistyön yleiset suuntaviivat ja 1.1.2013 voimaan tulleen eurooppalaisesta standardoinnista 25.10.2012 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1025/2012 (EUVL L 316, s. 12) liite I.

8 — Bensiinin ja dieselpolttoaineiden laadusta annetun direktiivin 98/70/EY muuttamisesta 3.3.2003 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL L 76, s. 10).

2. Kansallisesta standardoinnista annettu laki

19. Kansallisesta standardoinnista vuonna 1995 annetun lain nro XXVIII (jäljempänä kansallisesta standardoinnista annettu laki) 6 §:ssä säädetään kansallisen standardin sitovuudesta seuraavaa:

”1. Kansallisen standardin soveltaminen on vapaaehtoista.

2. Teknisessä säännössä voidaan viitata sellaiseen kansalliseen standardiin, jonka soveltaminen on ymmärrettävä siten, että myös tällaisessa säännössä asetetut vaatimukset täyttyvät.

_ _”

3. Valmisteverolaki

20. Valmisteverosta ja valmisteverotuksen alaan kuuluvien tuotteiden markkinoille saattamista koskevista erillisistä säännöistä vuonna 2003 annetun lain nro CXXVII (jäljempänä valmisteverolaki) 110 §:n 13 kohdassa säädetään muun muassa biodieselin myynnistä seuraavaa:

”– – Muut polttoaineiden myyjät [kuin ilma-aluksia palvelevat polttoaineiden myyjät] voivat myydä säiliöistään ainoastaan ja vain annostelijaa käyttäen voimassa olevien unkarilaisten standardien mukaista tullinimikkeeseen 2710 19 41 kuuluvaa dieseliä, tullinimikkeisiin 2710 19 41 ja 2710 19 45 kuuluvaa polttoöljyä ja – –voimassa olevien unkarilaisten standardien mukaista biodieseliä ja E85-etanolia.– –

_ _”

III **Tosiseikat ja ennakkoratkaisupyyntö**

21. Ensimmäisenä asteena asian käsitellyt viranomainen suoritti 5.10.2009 valmisteverotarkastuksen György Balázsin dieselpolttoainevarastossa.

22. Otetun näytteen tarkastuksessa kävi ilmi, ettei dieselpolttoaineen leimahduspiste ollut unkarilaisen standardin MSZ EN 590:2009 vaatimusten mukainen. Se oli nimittäin 44 °C määrätyn 55 °C:n sijasta.[9] Standardi ei ollut saatavilla unkarin kielellä verotarkastuksen ajankohtana.

23. Bács-Kiskun läänin tulli- ja veroviranomaisen Kiskörösin yksikkö totesi 21.3.2013 tekemässään päätöksessä, että György Balázs oli rikkonut valmisteverolakia, ja velvoitti hänet maksamaan 4 418 080 Unkarin forintin (HUF) suuruisen sakon sekä 883 616 HUF:n suuruisen valmisteveron ja 58 900 HUF:n suuruisen asiantuntijapalkkion. Unkarin vero- ja tullihallituksen alainen Dél-alföldin alueverovirasto vahvisti päätöksen 13.6.2013.

24. György Balázs hakee päätökseen muutosta Kecskemétin hallinto- ja työtuomioistuimessa (jäljempänä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin). Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää tämän asian yhteydessä unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko polttoainedirektiivin 4 artiklan 1 kohtaa ja 5 artiklaa tulkittava siten, ettei polttoaineen markkinoille saattajalle voida asettaa sellaisten laatuvaatimusten lisäksi, jotka on asetettu direktiivin perusteella annetuissa kansallisissa säännöksissä, toisissa kansallisissa säännöksissä direktiivissä asetettuihin laatuvaatimuksiin verrattuna muita laatuvaatimuksia, jotka sisältyvät kansallisiin standardeihin?

9 — Ennakkoratkaisupyynnössä ilmoitetaan todennäköisesti kirjoitusvirheen vuoksi, että standardin vaatimuksena on 53 asteen leimahduspiste.

2) Onko direktiivin 98/34 1 artiklan 6 ja 11 alakohtaa tulkittava siten, että mikäli samasta aiheesta on voimassa tekninen määräys (käsiteltävässä asiassa laissa säädetyn valtuutuksen perusteella annettu ministeriön asetus), vahvistetun kansallisen standardin soveltaminen voi olla vain vapaaehtoista, toisin sanoen lailla ei voida säätää, että niiden soveltaminen on pakollista?

3) Voidaanko standardi, joka ei kyseessä olevana ajankohtana ole saatavilla valtion virallisella kielellä, katsoa direktiivin 98/34 1 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettujen kriteerien mukaiseksi kansalliseksi standardiksi, joka on yleisesti saatavilla?”

25. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet Balász, Kreikan tasavalta, Unkari ja Euroopan komissio. Suulliseen käsittelyyn, joka pidettiin 23.4.2015, osallistui lisäksi Dél-alföldin alueverovirasto, Balász ja Kreikka sen sijaan eivät.

IV **Oikeudellinen arviointi**

26. Alueverovirasto totesi suullisessa käsittelyssä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset eivät liittyneet pääasiaan. Riidanalaisella päätöksellä vaadittiin ainoastaan maksamattomia valmisteveroja. Dieselpolttoaineiden laatuvaatimusten rikkomisesta ei määrätty seuraamuksia.

27. Mikäli alueverovirasto pyrkii tällä osoittamaan, ettei ennakkoratkaisupyynnöllä ole merkitystä asian ratkaisun kannalta eikä sitä sen vuoksi pidä ottaa tutkittavaksi, siihen on vastattava, että sen arvioimisessa, onko ennakkoratkaisukysymyksellä merkitystä asian ratkaisun kannalta, ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on kuitenkin päätäntävalta, jota unionin tuomioistuin ei lähtökohtaisesti tutki ilmeisiä virheitä lukuun ottamatta. [10]

28. Alueverovirasto on kuitenkin myöntänyt asiaa tiedusteltaessa, että leimahduspistettä koskevia tutkimustuloksia käytettiin sen toteamiseen, että Balász myi polttoainetta, johon sovelletaan korkeampaa veroa kuin verotettuun dieselpolttoaineeseen. Leimahduspistettä koskevilla vaatimuksilla on siis kuitenkin merkitystä kyseisen polttoaineen verotuksen kannalta. Alueveroviraston väitteistä riippumatta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykset eivät jo senkään vuoksi ole ilmeisen merkityksettömiä käsiteltävän asian ratkaisun kannalta.

29. Ennakkoratkaisupyyntöön on siis vastattava.

A *Ensimmäinen kysymys – polttoaineita koskevat lisälaatuvaatimukset*

30. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, voivatko jäsenvaltiot asettaa polttoainedirektiivin vaatimusten lisäksi muita laatuvaatimuksia dieselpolttoaineiden saattamiseksi markkinoille.

1. Poikkeaminen polttoainedirektiivin 5 artiklasta

31. Polttoainedirektiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät saa kieltää, rajoittaa tai estää sellaisten polttoaineiden markkinoille saattamista, jotka ovat direktiivin vaatimusten mukaisia.

10 — Tuomio Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8, 54 kohta) ja tuomio Quelle (C-404/06, EU:C:2008:231, 19 ja 20 kohta).

32. Toisin kuin Unkari ja Kreikka katsovat, tällöin ei aseteta pelkkiä vähimmäisvaatimuksia. Pikemminkin on oltava komission kanssa yhtä mieltä siitä, että mainitussa säännöksessä kielletään – jollei polttoainedirektiivin 6 artiklan suojalausekkeesta muuta johdu [11] – markkinoille pääsyn esteiden toteuttaminen direktiivin soveltamisalalla. [12]

33. Polttoainedirektiivin tällainen tulkinta ei johdu pelkästään sen sanamuodosta vaan on yhdenmukainen myös sen oikeusperustan ja johdanto-osan perustelukappaleissa esitetyn tavoitteen kanssa.

34. Polttoainedirektiivi on nimittäin annettu alun perin EY:n perustamissopimuksen 100 a artiklaan (myöhemmin EY 95 artikla, nykyään SEUT 114 artikla) perustuvan sisämarkkinoita koskevan toimivallan nojalla. Myös pääasian tosiseikkojen tapahtumisajankohtaan mennessä erityisesti direktiivillä 2003/17 tehdyt muutokset tehtiin EY 95 artiklaan perustuvan sisämarkkinoita koskevan toimivallan nojalla. Tämä toimivalta mahdollistaa kaikissa versioissa jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisen. Polttoainedirektiivin johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa pidetään vastaavasti kiinni jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämistavoitteesta eli mahdollisten erojen poistamisesta.

35. Polttoainedirektiivin tavoitetta eli kaupan esteiden poistamista ei voitaisi toteuttaa, jos jäsenvaltiot voisivat vapaasti laajentaa polttoaineille asetettavia vaatimuksia. Sen vuoksi polttoainedirektiivin säännökset eivät ole vähimmäisvaatimuksia vaan tyhjentäviä vaatimuksia. [13]

36. Polttoainedirektiivin 5 artiklan kieltosäännön ja 6 artiklan suojalausekkeen, josta määrätään jo sisämarkkinoita koskevan toimivallan yhteydessä, nykyisin SEUT 114 artiklan 10 kohdassa, välinen sääntely-yhteys tukee tätä tulkintaa: polttoainedirektiivin 6 artiklassa sallitaan jäsenvaltioiden asettaa tiukempia ympäristöperusteisia laatuvaatimuksia tiukasti määritellyin edellytyksin ja sanotun kuitenkaan rajoittamatta eurooppalaisen testausmenetelmän soveltamista. Tätä korostaa polttoainedirektiivin johdanto-osan 20 perustelukappale, jonka mukaan jäsenvaltioilla pitäisi olla mahdollisuus yksinomaan direktiivissä säädetyn menettelyn mukaisesti vaatia, että polttoaineita voidaan pitää kaupan vain, jos ne täyttävät tiukemmat ympäristöperusteiset vaatimukset kuin ne, joista säädetään direktiivissä.

37. Nämä tiukat edellytykset polttoainedirektiivistä poikkeamiselle ovat välttämättömiä nimenomaan sen vuoksi, että direktiivissä ei aseteta vähimmäisvaatimuksia vaan lähtökohtaisesti tyhjentäviä vaatimuksia. [14]

38. Alueveroviraston käsityksen vastaisesti ei ole myöskään syytä kieltää Balászin kaltaisia vähittäiskauppiaita vetoamasta polttoainedirektiivin 5 artiklaan. Asia on pikemminkin päinvastoin: jäsenvaltiot voisivat kiertää kiellon helposti, jos se ei koskisi vähittäiskaupan tasoa.

11 — Ks. tästä jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 34 ja 42 kohta.

12 — Ks. tuomio Belgische Petroleum Unie ym. (C-26/11, EU:C:2013:44, 33 ja 36 kohta).

13 — Ks. vastaavasti tuomio komissio v. Tanska (278/85, EU:C:1987:439, 22 kohta) ja tuomio Cindu Chemicals ym. (C-281/03 ja C-282/03, EU:C:2005:549, 44 kohta).

14 — Ks. tuomio komissio v. Ranska (C-53/00, EU:C:2002:252, 19 ja 20 kohta); tuomio komissio v. Kreikka (C-154/00, EU:C:2002:254, 15 ja 16 kohta) ja tuomio González Sánchez (C-183/00, EU:C:2002:255, 28 ja 29 kohta).

2. Direktiivin soveltamisala

39. Polttoainedirektiivin 5 artiklan kielto rajoittuu kuitenkin direktiivin soveltamisalalle.[15] Direktiivin 1 artiklan mukaan direktiivin kohteena ovat otto- ja dieselmoottoreilla varustetuissa ajoneuvoissa käytettäviä polttoaineita koskevat *terveyteen ja ympäristönäkökohtiin perustuvat* tekniset laatuvaatimukset.[16]

40. Tästä polttoainedirektiivin 1 artiklan sääntely-yhteydestä seuraa kaksi päätelmää.

41. Kuten totesin jo ratkaisuehdotuksessani Belgische Petroleum Unie ym., polttoainedirektiivin 5 artiklan kieltoa ei pidä tulkita perusvapauksien rajoittamista koskevien laajojen kieltojen tapaan. Polttoainedirektiivin 5 artikla ei vastaavasti estä standardin mukaisten polttoaineiden markkinoinnin kaikenlaista rajoittamista vaan voi koskea ylipäänsä ainoastaan polttoaineiden *teknisiä* laatuvaatimuksia. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi hintasäännöstelyt, polttoaineiden mainontaa koskevat säännökset tai öljytuotteiden verotus eivät kuulu polttoainedirektiivin 5 artiklan rajoittamiskiellon soveltamisalaan.[17]

42. Tähän on lisättävä käsiteltävän asian kannalta, ettei polttoainedirektiivin 5 artiklan kielto koske edes polttoaineiden kaikkia teknisiä laatuvaatimuksia vaan ainoastaan 1 artiklassa mainittuja teknisiä laatuvaatimuksia, jotka perustuvat ”*terveyteen ja ympäristönäkökohtiin*”. Tämän vahvistaa polttoainedirektiivin johdanto-osan toinen perustelukappale, jonka mukaan komission ehdotukset perustuivat yksinomaan terveyttä ja ympäristönsuojelua koskevan suojelun korkeaan tasoon, kun taas sisämarkkinoita koskevan toimivallan yhteydessä myös mainittuja aihealueita ”turvallisuus” ja ”kuluttajansuoja” ei mainita.

43. Kumpaakaan näistä aihealueista ei sisällytetty polttoainedirektiivin soveltamisalaan myöskään muutosdirektiiveissä 2000/71 ja 2003/17.[18] Direktiivin 2003/17 johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa mainitaan edelleen ainoastaan ”terveyden- ja ympäristönsuojelu”. Tässä yhteydessä on lähdettävä siitä, että nimenomaan käsite ”turvallisuus” olisi erityisen kiinnostava dieselpolttoaineen leimahduspisteen määrityksessä, koska siihen sisältyy tavaroiden tekninen turvallisuus.[19]

44. Uusin muutosdirektiivi 2009/30 sisältää tosin myös polttoaineiden metallisia lisäaineita koskevia yksittäisiä säännöksiä, jotka unionin tuomioistuin on luokitellut kuluttajansuojan tavoitteeseen kuuluviksi.[20] On kuitenkin syytä epäillä, onko näiden säännösten tavoitteena kuluttajansuojan tyhjentävä yhdenmukaistaminen. Niitä ei myöskään voida soveltaa pääasian oikeudenkäynnissä. Sen vuoksi unionin tuomioistuimen ei tarvitse lausua niistä käsiteltävässä asiassa.

45. Polttoainedirektiivin terveys- ja ympäristönäkökohtiin rajoittuvan tavoitteen mukaisesti polttoainedirektiivin 6 artiklan 1 kohdan suojalausekkeessa sallitaan jäsenvaltioiden säätää lisäksi tiukemmista *ympäristöperusteisista* laatuvaatimuksista, ”jotta suojeltaisiin jäsenvaltion väestön terveyttä tietyssä taajamassa tai ympäristöä ekologisesti erityisen herkällä alueella”. Myös jäsenvaltioiden sallittujen poikkeustoimenpiteiden tavoite rajoittuu siten terveyden- ja ympäristönsuojelunäkökohtiin.

15 — Ks. tuomio Toolex (C-473/98, EU:C:2000:379, 27 kohta ja sitä seuraavat kohdat) kemikaaleja koskevasta lainsäädännöstä.

16 — Ks. ratkaisuehdotukseni Belgische Petroleum Unie ym. (C-26/11, EU:C:2012:480, 43 kohta).

17 — Ratkaisuehdotukseni Belgische Petroleum Unie ym. (C-26/11, EU:C:2012:480, 41 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

18 — Uusin muutosdirektiivi 2009/30 sitä vastoin sisältää erityisesti parlamentin aloitteesta myös säännöksiä, jotka unionin tuomioistuin on luokitellut kuluttajansuojan tavoitteeseen kuuluviksi; ks. tuomio Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, 48, 49, 55, 56, 88, 92 ja 95 kohta). Näitä muutoksia ei kuitenkaan voida vielä soveltaa käsiteltävässä asiassa.

19 — Pipkorn, J., Bardenhewer-Rating, A. ja Taschner, H. C., teoksessa von der Groeben, H. ja Schwarze, J. (toim.), *Kommentar zum Vertrag über die Europäische Union und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft*, 6. painos, Nomos, Baden-Baden, 2003, Band 2, Art. 95 EG, s. 1436, 72 kohta; Tietje, S. teoksessa Grabitz, Hilf ja Nettesheim (toim.), *Das Recht der Europäischen Union*, 43. täydentävä toisinto, maaliskuu 2011, Art. 114 AEUV, 146 kohta; Kahl teoksessa Calliess ja Ruffert (toim.), *EUV/AEUV*, 4. painos, 2011, Art. 114 AEUV, 36 kohta ja Leible ja Schröder teoksessa Streinz (toim.), *EUV/AEUV*, 2. painos, 2012, Art. 114 AEUV, 80 kohta.

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

46. Polttoainedirektiivissä ei sen vuoksi yhdenmukaisteta laatuvaatimuksia turvallisuus- ja kuluttajansuojanäkökohtien kannalta.

47. Edellä esitetyn johdosta polttoainedirektiivin 5 artikla on tosin periaatteessa esteenä kaikille sellaisille jäsenvaltioiden säännöksille, jotka liittyvät polttoaineita koskeviin terveyden- ja ympäristönsuojelunäkökohtiin perustuviin teknisiin laatuvaatimuksiin, muttei liittämiselle muihin laatuvaatimuksiin, erityisesti siltä osin kuin niiden tavoitteena on polttoaineiden turvallisuus tai kuluttajansuoja.

3. Polttoainedirektiivin 5 artiklan mukaisen rajoittamiskiellon soveltaminen

48. Unkarissa on kaksi säädöstä, joissa säädetään polttoaineiden saattamisesta markkinoille: ministeriön asetus ja valmisteverolaki.

49. Ministeriön asetuksen 9 §:n mukaan asetuksella pannaan täytäntöön polttoainedirektiivin laatuvaatimukset, sellaisina kuin ne olivat muutettuina muutosdirektiivillä 2003/17. Ministeriön asetus ei itsessään sisällä lisäksi polttoainedirektiivin voimassa olevaa versiota tiukempia dieselpolttoainetta koskevia vaatimuksia, kuten leimahduspisteen raja-arvoa. Siinä ei myöskään säädetä kansallisten tai eurooppalaisten standardien sisältämien lisälaatuvaatimusten sitovuudesta. Ministeriön asetuksen 3 §:n 2 momentin mukaan oletuksena on, että polttoaineet, jotka täyttävät kulloisenkin kansallisen standardin tai vastaavan eurooppalaisen standardin vaatimukset, täyttävät myös ministeriön asetuksen vaatimukset.

50. Polttoainedirektiivin 5 artiklan rikkomista ei ole tältä osin havaittavissa.

51. Unkarin standardi MSZ EN 590:2009, joka vastaa CEN-standardia EN 590:2009, sisältää lisälaatuvaatimuksia, erityisesti leimahduspisteen raja-arvon, mutta Unkarin standardoinnista annetun lain 6 §:n 1 momentin mukaan kansallisen standardin soveltaminen on lähtökohtaisesti vapaaehtoista.

52. Unkarin valmisteverolain 110 §:n 13 kohta sisältää dieselpolttoaineen myyntiä koskevan säännöksen: sen mukaan huoltoasemat voivat myydä ainoastaan dieselpolttoaineita, jotka vastaavat voimassa olevaa kansallista standardia. Näin standardista ja sen sisältämistä lisävaatimuksista tulee Unkarin lain mukaan sitovia.

53. Ensi silmäyksellä vaikuttaa, että valmisteverolain 110 §:n 13 kohdassa säädetään ainoastaan myyntijärjestelyistä, nimittäin siitä, mitä tuotteita huoltoasemilla voidaan myydä. Koska huoltoasemat ovat kuitenkin käytännössä ainoa myyntipaikka, jota kuluttajat käyttävät, tosiasiallisesti on kyse tuotetta dieselpolttoaine koskevista vaatimuksista, joita ei voi pitää pelkkinä myyntijärjestelyinä. [21]

54. Leimahduspistettä koskeva tekninen laatuvaatimus ei kuitenkaan perustu terveyden- ja ympäristönsuojelunäkökohtiin, mikä on polttoainedirektiivin 1 artiklan mukaan sen soveltamisen edellytyksenä, vaan turvallisuusnäkökohtiin ja kuluttajansuojaan.

55. Aineen leimahduspiste kuvastaa aineen palo- ja räjähdysvaarallisuutta, siis yhtä tuoteturvallisuuden ratkaisevaa näkökohtaa. Se kuvaa nimittäin alhaisinta lämpötilaa, jossa höyrystyy niin paljon polttoainetta, että se voi muodostaa ilman kanssa sytykkeen avulla palavia kaasuseoksia. [22]

21 — Tuomio Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, 30 kohta) ja tuomio Dynamic Medien (C-244/06, EU:C:2008:85, 31 kohta).

22 — Ks. teknisestä määritelmästä esim. http://www.urz.uni-heidelberg.de/saphelp/helpdata/DE/35/26bf45afab52b9e10000009b38f974/content.htm, käytetty viimeksi 13.4.2015.

56. Kaikki asianosaiset olivat lisäksi suullisessa käsittelyssä yhtä mieltä siitä, että standardissa määritellyn leimahduspisteen noudattaminen on tärkeää moottoriajoneuvojen moottorien toimintakyvyn ja suojaamisen kannalta. Tämänkin parametrin avulla suojellaan siis kuluttajia ajoneuvojen vaurioilta.

57. Polttoainedirektiivin 5 artiklaa ei näin ollen voida soveltaa ainakaan dieselpolttoaineen leimahduspistettä koskevaan laatuvaatimukseen.

58. Tätä tulosta vastaa se, että unionin lainsäätäjä kehottaa muutosdirektiivin 2009/30 johdanto-osan 31 perustelukappaleessa nimenomaisesti mukauttamaan CEN-standardia EN 590:2004 ja vahvistamaan raja-arvot polttoainedirektiiviin sisältymättömille teknisille parametreille, muun muassa leimahduspisteelle. Kehotusta olisi vaikea ymmärtää, jos polttoainedirektiivi olisi esteenä kyseisille lisävaatimuksille. Vaikka CEN-standardi ei ole sellaisenaan sitova, voitaisiin ajatella, että siihen sisältyvistä parametreista tehdään sitovia ainakin siltä osin kuin ne koskevat tuoteturvallisuutta.

59. Turvallisuusnäkökohtiin perustuvien yhdenmukaistettujen vaatimusten puuttuminen polttoaineiden laatuvaatimuksilta ei anna kuitenkaan jäsenvaltioille rajatonta harkintavaltaa niiden ottaessa käyttöön kansallisia teknisiä standardeja polttoaineita markkinoille saatettaessa. [23]

60. Mikäli alaa ei ole yhdenmukaistettu tyhjentävästi unionin tasolla, jäsenvaltio voi nimittäin asettaa tuotteen markkinoille saattamisen edellytykseksi ainoastaan vaatimuksia, jotka ovat yhteensopivia EUT-sopimuksesta johtuvien velvoitteiden ja erityisesti SEUT 34 artiklassa ja SEUT 36 artiklassa ilmaistun tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteen kanssa. [24] Lisäksi määräysehdotukset, joilla teknisistä eritelmistä tehdään sitovia, on direktiivin 98/34 8 artiklan mukaisesti toimitettava ennen voimaan saattamista komissiolle, jotta voidaan suorittaa ennakkovalvontaa tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien määräysten nojalla. [25]

4. Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen vastaaminen

61. Näissä olosuhteissa ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että polttoainedirektiivillä yhdenmukaistetaan tyhjentävästi ainoastaan dieselpolttoaineita koskevat terveyteen ja ympäristönäkökohtiin perustuvat tekniset laatuvaatimukset. Polttoainedirektiivin 5 artiklaan sisältyvä kielto ei sen sijaan estä jäsenvaltiota asettamasta polttoaineita koskevia lisälaatuvaatimuksia, jotka koskevat turvallisuusnäkökohtia, esimerkiksi dieselpolttoaineen leimahduspisteen raja-arvoa.

B *Toinen ennakkoratkaisukysymys – standardien sitovuus teknisten määräysten lisäksi*

62. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella ennakkoratkaisukysymyksellään, seuraako direktiivin 98/34 1 artiklan 6 alakohtaan sisältyvästä ”standardin” ja 11 alakohtaan sisältyvästä ”teknisen määräyksen” määritelmästä, että tietyllä aihealueella voi olla sitovan teknisen määräyksen lisäksi ainoastaan sitomattomia ”standardeja”.

63. Tämän kysymyksen perustana on nähtävästi se, että ”standardi” ei ole direktiivin 98/34 1 artiklan 6 alakohdan mukaan sitova, kun taas 11 alakohdan mukaan ”tekninen määräys” on.

23 — Julkiasiames Trstenjakin ratkaisuehdotus Fra.bo (C-171/11, EU:C:2012:176, 22 kohta; vrt. tuomio Lidl Magyarország (C-132/08, EU:C:2009:281, 45 kohta) ja tuomio Brandsma (C-293/94, EU:C:1996:254, 10 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

24 — Tuomio komissio v. Portugali (C-432/03, EU:C:2005:669, 35 kohta). Ks. myös tuomio Toolex (C-473/98, EU:C:2000:379, 33 kohta).

25 — Ks. tuomio CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172, 40 kohta); tuomio Lidl Italia (C-303/04, EU:C:2005:528, 22 kohta); tuomio Sandström (C-433/05, EU:C:2010:184, 42 kohta) ja tuomio Belgische Petroleum Unie ym. (C-26/11, EU:C:2013:44, 49 kohta).

64. Unkarissa on voimassa dieselpolttoaineen sellaisenaan sitova tekninen eritelmä, nimittäin ministeriön asetus, jolla polttoainedirektiivi on saatettu voimaan. Unkarin valmisteverolain 110 §:n 13 kohdan mukaan voimassa olevalla kansallisella standardilla on kuitenkin lisäksi sitova vaikutus dieselpolttoaineen myyntiin huoltoasemilla.

65. Tästä on todettava aluksi, että direktiivin 98/34 8 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan myös standardi voi muuttua sitovaksi, jos jäsenvaltio ottaa eurooppalaisen tai kansainvälisen standardin, esimerkiksi CEN-standardin, käyttöön teknisessä määräyksessä. Ei ole nähtävissä syytä, miksi tällaisen käyttöönoton kansallisissa standardeissa pitäisi olla kiellettyä, erityisesti jos kyseiset standardit vastaavat CEN-standardeja.

66. Direktiivi 98/34 ei sisällä muita säännöksiä, jotka estäisivät jäsenvaltioita säätämästä, että useat tekniset eritelmät tietyllä aihealueella ovat sitovia.

67. Myöskään sitomattomien standardien ja sitovien teknisten määräysten välinen erottelu ei sulje pois sitä, että käytössä on rinnakkain useita sitovia teknisiä määräyksiä. Erottelulla pyritään ainoastaan erilaisiin tietojen toimittamisessa noudatettaviin menettelyihin, joista standardien osalta on säädetty direktiivin 98/34 2–6 artiklassa ja teknisten määräysten osalta 8 ja 9 artiklassa.

68. Jos useiden säännöstöjen voimassaolo samanaikaisesti aiheuttaa epätietoisuutta kulloinkin noudatettavasta standardista, se synnyttää unionin oikeutta koskevia kysymyksiä ainoastaan, jos asia koskee unionin oikeudessa määriteltyjä sääntöjä. Tällöin tulisivat kyseeseen polttoainedirektiivin vaatimukset, mutta ennakkoratkaisupyyntö ei sisällä viitteitä siitä, että direktiivin soveltaminen Unkarissa olisi häiriintynyt. Direktiivi 98/34 ei ainakaan sisällä tällaisia sääntelyyn liittyviä ristiriitoja koskevaa säännöstä.

69. Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava, että vaikka on voimassa tekninen määräys, direktiivi 98/34 ei estä jäsenvaltioita säätämästä lainsäädännössään, että samasta aiheesta annetun kansallisen standardin soveltaminen on pakollista.

C Kolmas ennakkoratkaisukysymys – saatavuus kansallisella kielellä

70. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kolmannella kysymyksellään, täyttääkö kansallinen standardi, joka ei ollut saatavilla valtion virallisella kielellä ajankohtana, jolloin sitä viranomaisen mukaan olisi pitänyt soveltaa, direktiivin 98/34 1 artiklan 6 alakohdassa säädetyn kansallisen standardin kriteerin, jonka mukaan sen on oltava yleisesti saatavilla.

71. Tämä kysymys liittyy siihen, ettei Unkarin standardi MSZ EN 590:2009 ollut ennakkoratkaisupyynnön mukaan rikkomisen ajankohtana saatavilla unkarin vaan ainoastaan englannin kielellä.

72. Erikseen tarkasteltuna ei ole nähtävissä, missä määrin pääasian ratkaisun kannalta on merkitystä sillä, vastaako Unkarin standardi direktiivin 98/34 1 artiklan 6 alakohdassa esitettyä määritelmää. Tulkitsen tämän kysymyksen liittyvän pikemminkin siihen, onko direktiivi 98/34 esteenä sellaisen teknisen eritelmän sitovuudelle, joka ei ole yleisesti saatavilla, koska se ei ole saatavilla kansallisella kielellä.

73. Tältä osin on ensinnäkin epäselvää, edellyttääkö direktiivin 98/34 1 artiklan 6 alakohdassa tarkoitettu yleinen saatavuus saatavuutta kansallisella kielellä. Tätä yleisen saatavuuden perustetta ei nimittäin mainita ainoastaan kansallisten standardien vaan myös eurooppalaisten ja kansainvälisten standardien yhteydessä. Viimeksi mainittuja standardityyppejä ei liene useimmissa jäsenvaltioissa

olemassa kansallisella kielellä. CENin/CENELECin viralliset kielet ovat saksa, englanti ja ranska.[26] Standardin ei tarvitse olla olemassa kaikilla kolmella kielellä. Koska unionin lainsäätäjä on varmasti ollut tietoinen tästä seikasta, ei voida olettaa, että yleinen saatavuus edellyttää saatavuutta kansallisella kielellä.

74. Käsiteltävässä asiassa ei tarvitse kuitenkaan päättää, koskeeko tämä myös kansallisia standardeja. Pääasia ei näet koske standardin vaikutuksia sitomattomana teknisenä eritelmänä vaan standardin sisältämien eritelmien *sitovuutta*. On siis kyse direktiivin 98/34 1 artiklan 11 alakohdassa tarkoitetuista teknisistä määräyksistä ja niiden tehokkuudesta.

75. Teknisten määräysten määritelmässä ei kuitenkaan edellytetä yleistä saatavuutta, eikä se sisällä viittausta määräyksen kieleen. Direktiiviin 98/34 ei muutenkaan sisälly teknisten määräysten sovellettavuutta koskevaa säännöstä, joka koskisi kieltä, jolla se on laadittu.

76. Kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen on näin ollen vastattava, ettei direktiivissä 98/34 edellytetä, että jäsenvaltioiden tekniset määräykset ovat saatavilla virallisella kielellä.

V **Ratkaisuehdotus**

77. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

1) Bensiinin ja dieselpolttoaineiden laadusta annetulla direktiivillä 98/70/EY, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella (EY) N:o 1882/2003, yhdenmukaistetaan tyhjentävästi ainoastaan dieselpolttoaineita koskevat terveyteen ja ympäristönäkökohtiin perustuvat tekniset laatuvaatimukset. Direktiivin 98/70 5 artiklaan sisältyvä kielto ei sen sijaan estä jäsenvaltiota asettamasta polttoaineita koskevia lisälaatuvaatimuksia, jotka koskevat turvallisuusnäkökohtia, esimerkiksi dieselpolttoaineen leimahduspisteen raja-arvoa.

2) Teknisiä standardeja ja määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annettu direktiivi 98/34/EY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2006/96/EY, ei estä jäsenvaltioita säätämästä – vaikka on voimassa tekninen määräys – lainsäädännössään, että samasta aiheesta annetun kansallisen standardin soveltaminen on pakollista.

3) Direktiivissä 98/34 ei edellytetä, että jäsenvaltioiden tekniset määräykset ovat saatavilla niiden virallisella kielellä.

26 — Ks. CENin/CENELECin työjärjestyksen toisen osan 8 kappale – Gemeinsame Regeln für die Normungsarbeit (standardointityön yhteiset säännöt), http://boss.cen.eu/ref/IR2_D.pdf, käytetty viimeksi 13.4.2015.