CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 21 mei 2015 [1]

Zaak C-251/14

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

[verzoek van de Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Hongarije) om een prejudiciële beslissing]

„Onderlinge aanpassing van wetgeving — Richtlijn 98/70/EG — Kwaliteit van benzine en van dieselbrandstoffen — Aanvullende kwaliteitsvoorwaarden van een technische norm — Richtlijn 98/34/EG — Informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften”

I – **Inleiding**

1. Verschillen in brandstofspecificaties van de lidstaten kunnen belemmeringen opleveren voor de interne markt. Om deze reden heeft de brandstofrichtlijn [2] tot doel bepaalde belemmeringen voor de handel op het gebied van brandstoffen door middel van vaststelling van specificaties af te bouwen. Ook het Europese normalisatiebeleid, zoals dit wordt gevoerd door de door de Unie erkende normalisatieorganisaties, beoogt in beginsel het vrije verkeer van goederen en diensten te vergemakkelijken. [3]

2. Een door het Europees Comité voor Normalisatie (hierna: CEN) vastgestelde norm voor dieselbrandstoffen omvat naast de vereisten van de brandstofrichtlijn een specificatie voor het vlampunt van dieselbrandstof. Hongarije heeft deze CEN-norm in een in beginsel vrijwillig toe te passen nationale norm overgenomen. Pas doordat een Hongaarse wettelijke regeling aan de laatstgenoemde norm refereert, is de specificatie van het vlampunt voor de verkoop van diesel bij tankstations bindend geworden.

3. In de onderhavige procedure rijst derhalve allereerst de vraag of het bindende karakter van een dergelijke specificatie verenigbaar is met de brandstofrichtlijn.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Richtlijn 98/70/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 1998 betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof en tot wijziging van richtlijn 93/12/EEG van de Raad (PB L 350, blz. 58), gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003 tot aanpassing aan besluit 1999/468/EG van de Raad van de bepalingen betreffende de comités die de Commissie bijstaan in de uitoefening van haar uitvoeringsbevoegdheden die zijn vastgelegd in besluiten waarop de procedure van artikel 251 van het Verdrag van toepassing is (PB L 284, blz. 1).

3 — Zie Algemene richtsnoeren voor de samenwerking tussen CEN, Cenelec en ETSI en de Europese Commissie en de Europese Vrijhandelsassociatie van 28 maart 2003 (PB C 91, blz. 7).

4. Bovendien stelt de verwijzende rechter vragen over de eisen die richtlijn 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften [4] stelt aan een nationale regeling waarbij in een norm opgenomen specificaties bindend worden verklaard.

II – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Unierecht*

1. Brandstofrichtlijn

5. Het doel van de brandstofrichtlijn wordt in overweging 1 omschreven als volgt:

„Overwegende dat verschillen tussen de door de lidstaten vastgestelde wetten of bestuursrechtelijke maatregelen inzake specificaties voor door voertuigen met motoren met elektrische ontsteking, respectievelijk met dieselmotoren, gebruikte conventionele en alternatieve brandstoffen, belemmeringen voor de handel in de Gemeenschap doen ontstaan en daardoor van rechtstreekse invloed kunnen zijn op de totstandbrenging en de werking van de interne markt en op het internationale concurrentievermogen van de Europese automobiel- en olieraffinage-industrie; dat het daarom, in overeenstemming met de bepalingen van artikel 3 B van het Verdrag, nodig lijkt de wetgevingen op dit gebied nader tot elkaar te brengen."

6. Overweging 2 luidt:

„Overwegende dat in artikel 100 A, lid 3, van het Verdrag is bepaald dat voorstellen van de Commissie die op de totstandbrenging en de werking van de interne markt zijn gericht en onder andere de bescherming van de gezondheid en het milieu betreffen, van een hoog beschermingsniveau dienen uit te gaan."

7. Overweging 20 luidt:

„Overwegende dat de lidstaten, ter bescherming van de menselijke gezondheid en/of het milieu in bepaalde agglomeraties of in bepaalde ecologisch kwetsbare gebieden met speciale luchtkwaliteitsproblemen, onder voorbehoud van een bij deze richtlijn in te stellen procedure dient te worden toegestaan te verlangen dat er alleen brandstoffen op de markt worden gebracht die beantwoorden aan strengere milieutechnische specificaties dan bij deze richtlijn worden vastgesteld; dat die procedure een afwijking is van de informatieprocedure die is ingesteld bij Richtlijn 98/34/EG [...]."

8. Artikel 1 van de brandstofrichtlijn regelt het toepassingsgebied van de richtlijn en bepaalt:

„Deze richtlijn geeft technische specificaties van brandstoffen voor voertuigen met motoren met elektrische ontsteking en voertuigen met compressieontstekingsmotoren ter bescherming van de gezondheid en het milieu."

4 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PB L 204, blz. 37), zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/96/EG van de Raad van 20 november 2006 tot aanpassing van een aantal richtlijnen op het gebied van vrij verkeer van goederen in verband met de toetreding van Bulgarije en Roemenië (PB L 363, blz. 81).

9. De kwaliteit van dieselbrandstof is in artikel 4, lid 1, onder e), van de brandstofrichtlijn geregeld als volgt:

„De lidstaten zorgen ervoor [...] dat uiterlijk per 1 januari 2009 op hun grondgebied slechts dieselbrandstof in de handel kan worden gebracht die voldoet aan de milieutechnische specificaties van bijlage IV, doch een zwavelgehalte heeft van maximaal 10 mg/kg."

10. Artikel 5 van de brandstofrichtlijn voorziet in het vrije verkeer van brandstoffen:

„De lidstaten mogen het in de handel brengen van brandstoffen die met de voorschriften van deze richtlijn in overeenstemming zijn niet verbieden, beperken of beletten."

11. Artikel 6 van de brandstofrichtlijn staat het de lidstaten toe om onder bepaalde voorwaarden strengere milieutechnische specificaties dan die van de richtlijn voor te schrijven.

12. Bijlage IV bij de brandstofrichtlijn bevat milieutechnische specificaties voor in de handel verkrijgbare brandstoffen voor voertuigen met compressieontstekingsmotoren. Voor de volgende parameters worden grenswaarden vastgesteld: cetaangetal, dichtheid bij 15 graden Celsius, distillatie, polycyclische aromatische koolwaterstoffen en zwavelgehalte.

13. De brandstofrichtlijn werd gewijzigd bij richtlijn 2009/30/EG [5] (hierna: richtlijn 2009/30). Deze wijzigingsrichtlijn trad overeenkomstig artikel 5 ervan in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het Publicatieblad, dus op 25 juni 2009, en overeenkomstig artikel 4 ervan diende de omzetting van de richtlijn uiterlijk op 31 december 2010 plaats te vinden. Op het onderhavige geval, dat zijn oorsprong vindt in een op 5 oktober 2009 verrichte accijnscontrole, is deze richtlijn niet van toepassing, omdat Hongarije de brandstofrichtlijn pas heeft omgezet door middel van wetten uit de jaren 2010 en 2011. [6]

14. Ik verwijs evenwel uitdrukkelijk naar overweging 31 van richtlijn 2009/30, aangezien deze betrekking heeft op de CEN-norm EN 590 die in de onderhavige procedure aan de orde is:

„Bijlage IV bij richtlijn 98/70/EG moet worden aangepast teneinde het in de handel brengen van dieselbrandstoffen met een hoger biobrandstofgehalte (‚B7') dan dat van de norm EN 590:2004 (‚B5') mogelijk te maken. Deze norm moet dienovereenkomstig worden aangepast en grenswaarden vaststellen voor niet in die bijlage opgenomen technische parameters, zoals oxidatiebestendigheid, vlampunt, koolstofresidu, asgehalte, watergehalte, totale verontreiniging, koperstripcorrosie, smeercapaciteit, kinematische viscositeit, troebelingspunt, temperatuurgrens voor de filtreerbaarheid, fosforgehalte, zuurgetal, peroxiden, zuurgetalvariatie, verstopping van de injecteurs en stabiliteitsadditieven."

2. Richtlijn 98/34

15. Richtlijn 98/34 legt de lidstaten de verplichting op om de Commissie te raadplegen alvorens zij bepaalde regelingen vaststellen die belemmeringen voor de interne markt kunnen opleveren.

16. Artikel 1 van richtlijn 98/34 bepaalt dat in de zin van deze richtlijn wordt verstaan onder:

„[…]

5 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van richtlijn 98/70/EG met betrekking tot de specificatie van benzine, dieselbrandstof en gasolie en tot invoering van een mechanisme om de emissies van broeikasgassen te monitoren en te verminderen, tot wijziging van richtlijn 1999/32/EG van de Raad met betrekking tot de specificatie van door binnenschepen gebruikte brandstoffen en tot intrekking van richtlijn 93/12/EEG (PB L 140, blz. 88).

6 — Zie de in EUR-Lex opgenomen Hongaarse bepalingen tot uitvoering van deze richtlijn.

3. ‚technische specificatie': een specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een product, zoals kwaliteitsniveau, prestaties, veiligheid of afmetingen, met inbegrip van de voor het product geldende voorschriften inzake verkoopbenaming, terminologie, symbolen, beproeving en beproevingsmethoden, verpakking, het merken of etiketteren, en de overeenstemmingsbeoordelingsprocedures. [...]

[…]

6. ‚norm': een technische specificatie die door een erkende instelling met normatieve activiteiten voor herhaalde of voortdurende toepassing is goedgekeurd, waarvan de inachtneming niet verplicht is en die tot een van de volgende categorieën behoort:

— [...];

— Europese norm: een norm die door een Europese normalisatie-instelling wordt aangenomen en ter beschikking van het publiek wordt gesteld;

— nationale norm: een norm die door een nationale normalisatie-instelling wordt aangenomen en ter beschikking van het publiek wordt gesteld;

[...]

11. ‚technisch voorschrift': een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die de jure of de facto moeten worden nageleefd voor de verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat, alsmede de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen [...] van de lidstaten waarbij de vervaardiging, de invoer, de verhandeling of het gebruik van een product dan wel de verrichting of het gebruik van een dienst of de vestiging als dienstverlener wordt verboden.

De facto technische voorschriften zijn met name:

— wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van een lidstaat die hetzij verwijzen naar technische specificaties [...] waarvan de naleving een vermoeden geeft met de voorschriften welke bij deze wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn vastgesteld, in overeenstemming te zijn;

[...]"

B – *Europese normen*

17. CEN wordt door de Unie en de EFTA erkend als Europese normalisatieorganisatie.[7] Dit Comité heeft voor het eerst in 1993 een norm vastgesteld voor Europese dieselbrandstoffen (EN 590:1993), die voorzag in een toelaatbaar vlampunt van ten minste 55 graden Celsius. Ditzelfde vlampunt is ook opgenomen in de vervangende normen EN 590:1999, EN 590:2004, EN 590:2009 en EN 590:2013.

7 — Zie de in voetnoot 3 genoemde Algemene richtsnoeren voor de samenwerking tussen CEN, Cenelec en ETSI en de Europese Commissie en de Europese Vrijhandelsassociatie en bijlage I bij de op 1 januari 2013 in werking getreden verordening (EU) nr. 1025/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende Europese normalisatie (PB L 316, blz. 12).

C – Hongaars recht

1. Ministerieel besluit houdende kwaliteitsvoorwaarden voor brandstoffen

18. Ministerieel besluit nr. 20/2008 van het ministerie van Vervoer, Telecommunicatie en Energie houdende kwaliteitsvoorwaarden voor brandstoffen van 22 augustus 2008 (hierna: ministerieel besluit) strekte blijkens § 9, lid 1, onder C, ervan tot uitvoering van richtlijn 2003/17/EG tot wijziging van de brandstofrichtlijn [8] (hierna: richtlijn 2003/17). Afwijkingen van de richtlijn zijn daarin niet te vinden.

2. Wet betreffende nationale normalisatie

19. § 6 van wet nr. XXVIII van 1995 betreffende de nationale normalisatie (hierna: wet betreffende nationale normalisatie) regelt het bindende karakter van een nationale norm als volgt:

„(1) De naleving van de nationale norm geschiedt op vrijwillige basis.

(2) Een wettelijke regeling van technische aard kan verwijzen naar een nationale norm, waarbij ervan moet worden uitgegaan dat bij toepassing van deze norm ook aan de in die wettelijke regeling gestelde voorwaarden is voldaan.

[...]"

3. Accijnswet

20. § 110, lid 13, van wet nr. CXXVII van 2003 op de accijns en houdende bijzondere bepalingen betreffende het in de handel brengen van accijnsgoederen (hierna: accijnswet) regelt onder meer de verkoop van biodiesel:

„[...] Uit opslagtanks van andere tankstations [dan tankstations die luchtvaartuigen van brandstof voorzien] mogen enkel [...] onder de tariefposten 2710 19 41 en 2710 19 45 ingedeelde stookolie alsook vloeibaar gas [...], biodiesel en E 85 die voldoen aan de geldende Hongaarse norm, worden verkocht, voor zover die verkoop uitsluitend via benzinepompen plaatsvindt. [...]

[...]"

III – **Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing**

21. Op 5 oktober 2009 werd door de bestuurlijke autoriteit van het eerste niveau een accijnscontrole met betrekking tot de dieselbrandstofvoorraad van G. Balázs verricht.

22. Bij de analyse van een genomen monster werd geconstateerd dat het vlampunt van de dieselbrandstof niet in overeenstemming was met de voorschriften van de Hongaarse norm MSZ EN 590:2009. Dit lag namelijk bij 44 graden Celsius in plaats van de voorgeschreven 55 graden. [9] Op de dag van de accijnscontrole was deze norm niet in de Hongaarse taal beschikbaar.

8 — Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 3 maart 2003 tot wijziging van richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en dieselbrandstof (PB L 76, blz. 10).

9 — In de verwijzingsbeslissing wordt vermoedelijk vanwege een typefout gesteld dat de norm voorziet in een vlampunt van 53 graden.

23. Te Kiskörös heeft het gedelegeerde bestuur voor het comitaat Bács-Kiskun, als tot het nationale bestuur Belastingen en Douane behorende dienst, op 21 maart 2013 geconstateerd dat Balázs inbreuk had gemaakt op de accijnswet, en hem de verplichting opgelegd tot betaling van een geldboete van 4 418 080 Hongaarse forint (HUF) alsmede van accijnsbelasting ten bedrage van 883 616 HUF en van de deskundigenvergoedingen ten bedrage van 58 900 HUF. Het bestuur Belastingen en Douane van de regio Dél-Alföld (Zuidelijke Grote Laagvlakte), dat ook onder de nationale belasting- en douanedienst ressorteert, heeft dit besluit op 13 juni 2013 bekrachtigd.

24. Tegen dit besluit heeft Balázs beroep ingesteld bij de Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (rechtbank voor bestuurs- en arbeidsgeschillen te Kecskemét; hierna: verwijzende rechter). In deze procedure stelt de verwijzende rechter het Hof de volgende vragen:

„1) Moeten de artikelen 4, lid 1, en 5 van [de brandstofrichtlijn] aldus worden uitgelegd dat aan leveranciers van brandstoffen naast de kwaliteitsvoorwaarden die zijn opgenomen in de op grond van die richtlijn vastgestelde nationale regeling, bij een andere nationale regeling geen verdere, in een nationale norm vervatte kwaliteitsvoorwaarden mogen worden opgelegd, die aanvullend zijn ten aanzien van de kwaliteitsvoorwaarden van de richtlijn?

2) Moet artikel 1, punten 6 en 11, van richtlijn 98/34 […] aldus worden uitgelegd dat wanneer een technisch voorschrift van kracht is (in casu een krachtens een machtigingswet vastgesteld ministerieel besluit), een op hetzelfde gebied aangenomen nationale norm uitsluitend op vrijwillige basis kan worden toegepast, dat wil zeggen dat de wet de toepassing van die norm niet verplicht kan maken?

3) Voldoet een nationale norm die op het ogenblik dat zij volgens de bestuurlijke autoriteit toepassing had moeten vinden, niet beschikbaar was in de nationale taal, aan de in [artikel 1,] punt 6, van richtlijn 98/34 […] gestelde voorwaarde inzake terbeschikkingstelling aan het publiek?”

25. Balázs, de Helleense Republiek, Hongarije en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Ter terechtzitting van 23 april 2015 was bovendien aanwezig het regionaal bestuur Belastingen en Douane van Dél-Alföld, terwijl Balázs en Griekenland afwezig waren.

IV – **Juridische beoordeling**

26. Ter terechtzitting heeft het regionaal bestuur Belastingen en Douane aangevoerd dat de vragen van de verwijzende rechter geen verband houden met het hoofdgeding. Bij het bestreden besluit is naar zijn opvatting slechts niet betaalde accijns ingevorderd. Er is geen sanctie opgelegd voor het schenden van de specificaties voor dieselbrandstoffen.

27. Indien het regionaal bestuur Belastingen en Douane hiermee tot uitdrukking wilde brengen dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet relevant is voor de uitspraak en om die reden niet-ontvankelijk is, kan hiertegen worden ingebracht dat de verwijzende rechter ten aanzien van de relevantie over een beoordelingsprerogatief beschikt, waarvan de uitoefening behoudens kennelijke fouten in beginsel door het Hof niet wordt getoetst.[10]

10 — Arresten Križan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punt 54) en Quelle (C-404/06, EU:C:2008:231, punten 19 en 20).

28. Het regionaal bestuur Belastingen en Douane heeft naar aanleiding van een desbetreffende vraag toegegeven dat de resultaten van de controle met betrekking tot het vlampunt zijn gebruikt om vast te stellen of Balázs brandstof verkocht waarvoor een hogere belasting moest worden geheven dan voor de belaste dieselbrandstof. Bijgevolg zijn de eisen ten aanzien van het vlampunt, anders dan het regionaal bestuur Belastingen en Douane betoogt, wel degelijk van belang voor de heffingen op de betrokken brandstof. Alleen al daarom zijn de vragen van de verwijzende rechter niet klaarblijkelijk zonder belang voor de beslechting van het onderhavige geschil.

29. Derhalve dienen de prejudiciële vragen te worden beantwoord.

A – *Eerste vraag – Aanvullende voorwaarden voor brandstoffen*

30. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de lidstaten naast de in de brandstofrichtlijn opgenomen voorwaarden nadere kwaliteitsvoorwaarden mogen vaststellen voor het in de handel brengen van dieselbrandstoffen.

1. Afwijking van artikel 5 van de brandstofrichtlijn

31. Volgens artikel 5 van de brandstofrichtlijn mogen de lidstaten het in de handel brengen van brandstoffen die met de voorschriften van deze richtlijn in overeenstemming zijn, niet verbieden, beperken of beletten.

32. In tegenstelling tot de opvatting van Hongarije en Griekenland worden zodoende niet alleen minimumeisen gesteld. Veeleer dient de opvatting van de Commissie te worden gevolgd die inhoudt dat – behoudens de vrijwaringsclausule van artikel 6 van de brandstofrichtlijn [11] – een verbod op het opwerpen van belemmeringen voor de toegang tot de markt binnen de werkingssfeer van de richtlijn wordt opgelegd. [12]

33. Deze uitlegging van de brandstofrichtlijn vloeit niet alleen voort uit haar bewoordingen, maar is ook in overeenstemming met haar rechtsgrondslag en de doelstelling zoals die blijkt uit de considerans ervan.

34. De brandstofrichtlijn werd namelijk oorspronkelijk vastgesteld op basis van de bevoegdheid inzake de interne markt van artikel 100 A EG-Verdrag (later artikel 95 EG, thans artikel 114 VWEU). Ook de wijzigingen die tot het tijdstip waarop de feiten van het hoofdgeding zich hebben voorgedaan, aan de richtlijn zijn aangebracht, inzonderheid bij richtlijn 2003/17, zijn op de bevoegdheid inzake de interne markt van artikel 95 EG gebaseerd. In alle versies zorgt deze bevoegdheid ervoor dat de wetgevingen van de lidstaten onderling kunnen worden aangepast. Zo wordt in overweging 1 van de brandstofrichtlijn als doel genoemd het nader tot elkaar brengen van de wetgevingen van de lidstaten, met andere woorden het opheffen van eventuele verschillen.

35. Deze doelstelling van de brandstofrichtlijn om belemmeringen van het handelsverkeer op te heffen, zou niet kunnen worden verwezenlijkt, als het de lidstaten vrij zou staan de daarin voorziene, aan brandstoffen te stellen voorwaarden uit te breiden. De bepalingen van de brandstofrichtlijn dienen derhalve niet als minimumeisen, maar als uitputtende regeling te worden opgevat. [13]

11 — Zie hierna, punten 36 en 45.

12 — Zie arrest Belgische Petroleum Unie e.a. (C-26/11, EU:C:2013:44, punten 33 en 36).

13 — Zie in dit verband arresten Commissie/Denemarken (278/85, EU:C:1987:439, punt 22) en Cindu Chemicals e.a. (C-281/03 en C-282/03, EU:C:2005:549, punt 44).

36. Het verband tussen de verbodsnorm van artikel 5 van de brandstofrichtlijn en de vrijwaringsclausule van artikel 6, waarin reeds in de regeling betreffende de bevoegdheid aangaande de interne markt, thans artikel 114, lid 10, VWEU, is voorzien, steunt deze uitlegging: op grond van artikel 6 van de brandstofrichtlijn is het de lidstaten onder strikt gedefinieerde voorwaarden en behoudens een Europese beoordelingsprocedure toegestaan om strengere milieutechnische specificaties vast te stellen. Dit wordt in overweging 20 van de brandstofrichtlijn nog eens benadrukt aangezien in die overweging wordt gepreciseerd dat het de lidstaten slechts behoudens een bij deze richtlijn ingestelde procedure is toegestaan te verlangen dat brandstoffen alleen in de handel mogen worden gebracht als zij beantwoorden aan strengere milieuspecificaties dan bij deze richtlijn worden vastgesteld.

37. Deze strenge voorwaarden voor een afwijking van de brandstofrichtlijn zijn juist noodzakelijk omdat de richtlijn geen minimumeisen stelt maar in beginsel een uitputtende regeling bevat. [14]

38. In tegenstelling tot hetgeen het regionaal bestuur Belastingen en Douane aanvoert, is er ook geen reden om detailhandelaren zoals Balázs het recht te ontzeggen om zich op artikel 5 van de brandstofrichtlijn te beroepen. De lidstaten zouden dit verbod integendeel juist zonder problemen kunnen omzeilen indien het niet voor de kleinhandel zou gelden.

2. Toepassingsgebied van de richtlijn

39. Het verbod van artikel 5 van de brandstofrichtlijn is echter beperkt tot het toepassingsgebied van de richtlijn. [15] Onder dit toepassingsgebied vallen volgens artikel 1 technische specificaties van brandstoffen voor voertuigen met motoren met elektrische ontsteking en voertuigen met compressieontstekingsmotoren, *ter bescherming van de gezondheid en het milieu*. [16]

40. Deze dwingende samenhang met artikel 1 van de brandstofrichtlijn leidt tot twee conclusies.

41. Zoals ik in mijn conclusie in de zaak Belgische Petroleum Unie e. a. reeds heb aangegeven, is het verbod van artikel 5 van de brandstofrichtlijn niet in de zin van de algehele verboden op een beperking van de fundamentele vrijheden op te vatten. Artikel 5 van de brandstofrichtlijn verzet zich dan ook niet tegen elke beperking van het in de handel brengen van brandstoffen die aan de normen voldoen, maar kan uitsluitend *technische* brandstofspecificaties betreffen. Dit betekent dat bijvoorbeeld prijsregelingen, bepalingen over de reclame voor brandstoffen of de belasting van aardolieproducten niet onder het beperkingsverbod van artikel 5 van de brandstofrichtlijn vallen. [17]

42. In de onderhavige zaak kan hieraan worden toegevoegd dat het verbod van artikel 5 van de brandstofrichtlijn niet eens betrekking heeft op alle technische specificaties van brandstoffen, maar slechts op de in artikel 1 genoemde technische specificaties „*ter bescherming van de gezondheid en het milieu*”. Dit wordt bevestigd in overweging 2 van de brandstofrichtlijn, waarin er louter wordt op gewezen dat het voorstel van de Commissie uitgaat van een hoog beschermingsniveau inzake gezondheid en milieu, terwijl de in het kader van de bevoegdheid inzake de interne markt in dit verband eveneens genoemde gebieden „veiligheid” en „consumentenbescherming” niet zijn vermeld.

14 — Zie arresten Commissie/Frankrijk (C-52/00, EU:C:2002:252, punten 19 en 20), Commissie/Griekenland (C-154/00, EU:C:2002:254, punten 15 en 16) en González Sánchez (C-183/00, EU:C:2002:255, punten 28 en 29).

15 — Zie arrest Toolex (C-473/98, EU:C:2000:379, punten 27 e.v.) met betrekking tot een regeling inzake chemische stoffen.

16 — Zie mijn conclusie in de zaak Belgische Petroleum Unie e.a. (C-26/11, EU:C:2012:480, punt 43).

17 — Zie mijn conclusie in de zaak Belgische Petroleum Unie e.a. (C-26/11, EU:C:2012:480, punten 41 e.v.).

43. Ook in de wijzigingsrichtlijnen 2000/71 en 2003/17 zijn deze twee gebieden niet in het toepassingsgebied van de brandstofrichtlijn opgenomen.[18] Veeleer vermeldt overweging 2 van richtlijn 2003/17 nog steeds alleen de „bescherming van de gezondheid en het milieu", terwijl aangenomen moet worden dat juist het begrip „veiligheid" bij de specificatie van het vlampunt van diesel van bijzonder belang kan zijn, aangezien deze de technische veiligheid van de goederen omvat.[19]

44. Het is juist dat in de laatste wijzigingsrichtlijn 2009/30 ook specifieke bepalingen met betrekking tot metaalhoudende additieven zijn opgenomen, waarvan het Hof heeft verklaard dat zij het doel van de consumentenbescherming dienen.[20] Het is evenwel de vraag of met deze bepalingen een definitieve harmonisering van de consumentenbescherming wordt nagestreefd. Bovendien zijn deze bepalingen nog niet van toepassing in het hoofdgeding. Om die reden hoeft het Hof hier in casu geen uitspraak over te doen.

45. Overeenkomstig deze tot gezondheids- en milieuaspecten beperkte doelstelling van de brandstofrichtlijn is het de lidstaten op grond van de vrijwaringsclausule van artikel 6, lid 1, van de brandstofrichtlijn slechts complementair toegestaan om strengere *milieutechnische* specificaties voor te schrijven „om de volksgezondheid in een bepaalde agglomeratie of het milieu in een bepaald ecologisch kwetsbaar gebied in een lidstaat te beschermen". De doelstelling van de bij wijze van uitzondering toelaatbare maatregelen van de lidstaten is dus eveneens beperkt tot gezondheids- of milieuaspecten.

46. Derhalve voorziet de brandstofrichtlijn niet in een onderlinge aanpassing van de specificaties ten aanzien van de veiligheid en de consumentenbescherming.

47. Bijgevolg verzet artikel 5 van de brandstofrichtlijn zich in beginsel weliswaar tegen alle nationale regelingen die aanknopen bij de op gezondheids- en milieuaspecten berustende technische specificaties van brandstoffen, maar niet tegen regelingen die aanknopen bij andere specificaties, inzonderheid voor zover deze betrekking hebben op de veiligheid van de brandstoffen of de consumentenbescherming.

3. Toepassing van het bij artikel 5 van de brandstofrichtlijn gestelde verbod op beperkingen

48. In Hongarije zijn er twee regelingen die het in de handel brengen van brandstoffen regelen: het ministerieel besluit en de accijnswet.

49. Overeenkomstig § 9 van het Hongaarse ministerieel besluit worden de bij wijzigingsrichtlijn 2003/17 vastgestelde kwaliteitsvoorwaarden van de brandstofrichtlijn middels dit besluit omgezet in nationaal recht. Daarnaast bevat het ministerieel besluit zelf geen aan dieselbrandstoffen te stellen voorwaarden die verder gaan dan die van de geldige versie van de brandstofrichtlijn, zoals een grenswaarde voor het vlampunt. Ook worden in dit besluit geen in een nationale of Europese norm opgenomen aanvullende kwaliteitsvoorwaarden bindend verklaard. Volgens § 3, lid 2, van het ministerieel besluit bestaat slechts het vermoeden dat brandstoffen die de bij de toepasselijke nationale of dienovereenkomstige Europese norm vastgestelde voorwaarden vervullen, tevens aan de voorwaarden van het ministerieel besluit voldoen.

50. Dit levert geen schending op van artikel 5 van de brandstofrichtlijn.

18 — Daarentegen bevat de laatste wijzigingsrichtlijn 2009/30 – op initiatief van inzonderheid het Parlement – ook regelingen die het Hof in verband heeft gebracht met de doelstelling van de bescherming van de consument. Zie arrest Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, punten 48, 49, 55, 56, 88, 92 en 95). Deze wijzigingen zijn in het hoofdgeding evenwel nog niet van toepassing.

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

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

51. De Hongaarse norm MSZ EN 590:2009, die met de CEN-norm EN 590:2009 overeenstemt, bevat weliswaar aanvullende kwaliteitsvoorwaarden, inzonderheid een grenswaarde voor het vlampunt, maar overeenkomstig § 6, lid 1, van de Hongaarse wet betreffende normalisatie geschiedt de toepassing van de nationale norm in beginsel op vrijwillige basis.

52. Wel bevat de Hongaarse accijnswet in § 110, lid 13, een regeling inzake de verkoop van dieselbrandstoffen: op grond daarvan mogen tankstations alleen dieselbrandstoffen verkopen die voldoen aan de geldige Hongaarse norm. Daardoor worden de norm en de daarbij gestelde aanvullende voorwaarden naar Hongaars recht bindend.

53. Stellig regelt § 110, lid 13, van de accijnswet op het eerste gezicht slechts verkoopmodaliteiten, namelijk welke producten door tankstations mogen worden verkocht, maar omdat tankstations in de praktijk het enige verkooppunt zijn dat door consumenten wordt gebruikt, gaat het feitelijk om aan het product dieselbrandstof gestelde voorwaarden die niet louter als verkoopmodaliteiten kunnen worden aangemerkt. [21]

54. De technische specificatie van het vlampunt berust echter niet op gezondheids- of milieuaspecten, zoals voor de werkingssfeer van de brandstofrichtlijn volgens artikel 1 ervan is vereist, maar op veiligheidsaspecten en de consumentenbescherming.

55. Het vlampunt van een materiaal is een indicatie voor het brand- en ontploffingsgevaar ervan en is dus een wezenlijk aspect van de productveiligheid. Het vlampunt geeft namelijk de laagste temperatuur aan waarbij zo veel brandstof verdampt dat – in verbinding met lucht – door vonkontsteking ontvlambare mengsels kunnen ontstaan. [22]

56. Bovendien waren alle betrokkenen het ter terechtzitting erover eens dat de inachtneming van het in de norm voorziene vlampunt van belang is voor het functioneren en de bescherming van de motoren van motorvoertuigen. Deze parameter draagt derhalve ook bij aan de bescherming van de consument tegen schade aan hun voertuigen.

57. Bijgevolg geldt artikel 5 van de brandstofrichtlijn in ieder geval niet voor de specificatie van het vlampunt van dieselbrandstof.

58. Dat de Uniewetgever in overweging 31 van de wijzigingsrichtlijn 2009/30 uitdrukkelijk oproept tot aanpassing van de CEN-norm EN 590:2004 en tot vaststelling van grenswaarden voor niet in de brandstofrichtlijn opgenomen technische parameters, waaronder het vlampunt, strookt met deze bevinding. Deze oproep zou nauwelijks zin hebben als de brandstofrichtlijn als zodanig in de weg zou staan aan dergelijke vereisten. Hoewel een CEN-norm op zich immers niet bindend is, ligt het voor de hand de daarin opgenomen parameters bindend te maken, althans voor zover deze de productveiligheid dienen.

59. Het ontbreken van geharmoniseerde voorwaarden van brandstofspecificaties die op veiligheidsaspecten berusten, verleent de lidstaten evenwel geen onbeperkte vrijheid tot invoering van nationale technische specificaties voor het in de handel brengen van brandstoffen. [23]

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

22 — Zie voor de technische definitie bijvoorbeeld http://www.urz.uni-heidelberg.de/saphelp/helpdata/DE/35/26bf45afab52b9e10000009b38f974/content.htm, voor het laatst bezocht op 13 april 2015.

23 — Conclusie van advocaat-generaal Trstenjak in de zaak Fra.bo (C-171/11, EU:C:2012:176, punt 22); zie arresten Lidl Magyarország (C-132/08, EU:C:2009:281, punt 45) en Brandsma (C-293/94, EU:C:1996:254, punten 10 e.v.).

60. Een lidstaat mag het in de handel brengen van een product waarvoor op het niveau van de Unie geen geharmoniseerde technische specificaties gelden, uitsluitend onderwerpen aan nationale bepalingen, voor zover deze in overeenstemming zijn met de uit het Verdrag voortvloeiende verplichtingen, met name met het in de artikelen 34 VWEU en 36 VWEU genoemde beginsel van het vrije verkeer van goederen. [24] Bovendien is de lidstaat verplicht ontwerpen van voorschriften waarmee technische specificaties bindend worden gemaakt, overeenkomstig artikel 8 van richtlijn 98/34 voorafgaand aan hun inwerkingtreding aan de Commissie mee te delen, om zo een preventieve controle aan de hand van de bepalingen inzake het vrije verkeer van goederen mogelijk te maken. [25]

4. Beantwoording van de eerste prejudiciële vraag

61. Gezien het bovenstaande moet de eerste prejudiciële vraag aldus worden beantwoord dat de brandstofrichtlijn slechts de op gezondheids- en milieuaspecten berustende technische specificaties van dieselbrandstof volledig harmoniseert. Daarentegen wordt een lidstaat door het verbod van artikel 5 van de brandstofrichtlijn niet gehinderd aanvullende brandstofspecificaties vast te stellen die veiligheidsaspecten betreffen, bijvoorbeeld een grenswaarde voor het vlampunt van dieselbrandstoffen.

B – *Tweede vraag – Bindend karakter van boven op technische voorschriften vastgestelde normen*

62. Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of uit de definities van een „norm” in artikel 1, punt 6, van richtlijn 98/34 en van een „technisch voorschrift” in punt 11 voortvloeit dat met betrekking tot een bepaald gebied naast een bindend technisch voorschrift alleen nog niet-bindende „normen” mogen bestaan.

63. Deze vraag berust klaarblijkelijk op de aanname dat een „norm” op grond van artikel 1, punt 6, van richtlijn 98/34 niet bindend is, terwijl een „technisch voorschrift” op grond van punt 11 wel bindend is.

64. In Hongarije is er een rechtstreeks bindende technische specificatie voor dieselbrandstoffen, namelijk het ministerieel besluit, waarbij de brandstofrichtlijn wordt omgezet in nationaal recht. Volgens § 110, lid 13, van de Hongaarse accijnswet is bovendien ook de voor de distributie van dieselbrandstoffen door tankstations geldende Hongaarse norm bindend.

65. In dit verband wil ik erop wijzen dat een norm overeenkomstig artikel 8, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 98/34 ook bindend kan worden doordat een lidstaat een Europese of internationale norm, bijvoorbeeld een CEN-norm, in een technisch voorschrift opneemt. Er is geen reden waarom een dergelijke opname uitgesloten zou zijn voor nationale normen, vooral als deze normen op hun beurt met CEN-normen overeenstemmen.

66. Richtlijn 98/34 bevat overigens geen bepaling die een lidstaat belemmert om op een bepaald gebied meerdere technische specificaties bindend te verklaren.

67. Het onderscheid tussen niet-bindende normen en bindende technische voorschriften sluit evenmin uit dat meerdere bindende technische voorschriften naast elkaar kunnen bestaan. Dit onderscheid doelt slechts op verschillende informatieprocedures die voor normen in de artikelen 2 tot en met 6 van richtlijn 98/34 en voor technische voorschriften in de artikelen 8 en 9 zijn vastgelegd.

24 — Arrest Commissie/Portugal (C-432/03, EU:C:2005:669, punt 35). Zie ook arrest Toolex (C-473/98, EU:C:2000:379, punt 33).

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

68. Indien het feit dat meerdere regelingen naast elkaar van toepassing zijn, tot twijfels leidt met betrekking tot de vraag welke norm dient te worden aangehouden, rijzen daardoor enkel Unierechtelijke vragen wanneer daarmee door het Unierecht voorgeschreven regelingen gemoeid zijn. Dat zou het geval kunnen zijn wat de specificaties van de brandstofrichtlijn betreft, maar de verwijzingsbeslissing bevat geen aanwijzing dat de toepassing hiervan in Hongarije wordt beperkt. Richtlijn 98/34 bevat hoe dan ook geen regeling met betrekking tot dergelijke collisiegevallen.

69. Derhalve moet de tweede vraag aldus worden beantwoord dat richtlijn 98/34 het de lidstaten niet verbiedt om in geval van een wettelijk van kracht zijnd technisch voorschrift de toepassing van een op dit gebied aanvullend vastgestelde nationale norm verplicht te stellen.

C – *Derde vraag – Beschikbaarheid in de nationale taal*

70. Met de derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een nationale norm die op het ogenblik dat zij volgens de bestuurlijke autoriteit toepassing had moeten vinden, niet beschikbaar was in de nationale taal, voldoet aan de in artikel 1, punt 6, van richtlijn 98/34 gestelde voorwaarde inzake terbeschikkingstelling aan het publiek.

71. Deze vraag heeft betrekking op het feit dat de Hongaarse norm MSZ EN 590:2009 op het moment van de inbreuk volgens de verwijzingsbeslissing niet beschikbaar was in de Hongaarse taal, maar alleen in het Engels.

72. Op zichzelf beschouwd is niet duidelijk in hoeverre het voor de beslechting van het hoofdgeding van belang is of de Hongaarse norm voldoet aan de definitie van artikel 1, punt 6, van richtlijn 98/34. Naar mijn mening luidt de vraag veeleer of richtlijn 98/34 in de weg staat aan het bindend karakter van een technische specificatie die niet ter beschikking staat van het publiek, op grond dat deze niet beschikbaar is in de nationale taal.

73. In zoverre is vooralsnog onduidelijk of de beschikbaarheid voor het publiek in de zin van artikel 1, punt 6, van richtlijn 98/34 een beschikbaarheid in de nationale taal veronderstelt. Het criterium van openbare toegankelijkheid wordt namelijk niet alleen genoemd in verband met nationale normen, maar ook voor Europese en internationale normen. De twee laatstgenoemde normtypen zullen echter in de meeste lidstaten niet in de nationale taal ter beschikking staan. Zo zijn de officiële talen van CEN/Cenelec Duits, Engels en Frans.[26] Hierbij is niet vereist dat een norm in alle drie van deze talen ter beschikking staat. Aangezien de Uniewetgever hiervan op de hoogte moest zijn, kan niet worden geoordeeld dat de beschikbaarstelling aan het publiek een beschikbaarheid in de betrokken nationale taal veronderstelt.

74. In casu hoeft evenwel niet te worden beslist of dit ook voor nationale normen geldt. Het hoofdgeding betreft immers niet de gevolgen van een norm als niet-bindende technische specificatie, maar het *bindende karakter* van specificaties die in een norm zijn opgenomen. Het gaat dus om de werking van technische voorschriften in de zin van artikel 1, punt 11, van richtlijn 98/34.

75. De definitie van het technisch voorschrift bevat echter noch het kenmerk van de terbeschikkingstelling aan het publiek noch een verwijzing naar de taal van het voorschrift. Ook voor het overige kan uit richtlijn 98/34 geen regeling inzake de toepasselijkheid van technische voorschriften worden afgeleid die betrekking heeft op de taal waarin deze voorschriften zijn opgesteld.

76. Bijgevolg moet de derde vraag aldus worden beantwoord dat richtlijn 98/34 niet verlangt dat de lidstaten technische voorschriften in hun officiële taal beschikbaar stellen.

26 — Zie alinea 8 van deel 2 van het huishoudelijk reglement van CEN/Cenelec – Gemeenschappelijke regels voor de normeringswerkzaamheden, http://boss.cen.eu/ref/IR2_D.pdf, voor het laatst bezocht op 13 april 2015.

V – **Conclusie**

77. Ik geef het Hof derhalve in overweging de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Richtlijn 98/70/EG betreffende de kwaliteit van benzine en van dieselbrandstof, zoals gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003, beoogt slechts een volledige harmonisatie van de op gezondheids- en milieuaspecten berustende technische specificaties van dieselbrandstof. Daarentegen wordt een lidstaat door het verbod van artikel 5 van richtlijn 98/70 niet belemmerd om aanvullende brandstofspecificaties vast te stellen die veiligheidsaspecten betreffen, bijvoorbeeld een grenswaarde voor het vlampunt van dieselbrandstoffen.

2) Richtlijn 98/34/EG betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij, zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/96/EG, verbiedt het de lidstaten niet om in geval van een wettelijk van kracht zijnd technisch voorschrift de toepassing van een op dit gebied aanvullend vastgestelde nationale norm verplicht te stellen.

3) Richtlijn 98/34 verlangt niet dat de lidstaten technische voorschriften ter beschikking stellen in hun officiële taal."