



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
H. SAUGMANDSGAARD ØE
представено на 15 юли 2021 година¹

Дело C-160/20

**Stichting Rookpreventie Jeugd,
Stichting Inspire2live,
Rode Kruis Ziekenhuis BV,
Stichting ClaudicatioNet,
Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde,
Nederlandse Vereniging voor Verzekeringsgeneeskunde,
Accare, Stichting Universitaire en Algemene Kinder- en Jeugdpsychiatrie Noord-Nederland,
Vereniging Praktijkhoudende Huisartsen,
Nederlandse Vereniging van Artsen voor Longziekten en Tuberculose,
Nederlandse Federatie van Kankerpatiëntenorganisaties,
Nederlandse Vereniging Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde,
Nederlandse Vereniging voor Cardiologie,
Koepel van Artsen Maatschappij en Gezondheid,
Nederlandse Vereniging voor Kindergeneeskunde,
Koninklijke Nederlandse Maatschappij tot bevordering der Tandheelkunde,
College van Burgemeester en Wethouders van Amsterdam**
срещу
Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
встъпила страна
Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (VSK)

(Преюдициално запитване, отправено от Rechtbank Rotterdam (Районен съд Ротердам, Нидерландия)

„Преюдициално запитване — Производство, представяне и продажба на тютюневи изделия — Директива 2014/40/ЕС — Цигари с филтър — Максимално равнище на емисиите — Член 4, параграф 1 — Метод за измерване на съдържанието на катран, никотин и въглероден оксид в емисиите въз основа на стандартите ISO — Непубликуване на съдържанието на тези стандарти в *Официален вестник на Европейския съюз* — Изисквания за публикуване — Член 297, параграф 1, трета алинея ДФЕС — Условия за достъп до съдържанието на посочените стандарти — Принцип на свободен достъп“

¹ Език на оригиналния текст: френски.

I. Въведение

1. Може ли в законодателните актове, които приема, законодателят на Съюза да използва международни стандарти, разработени от частна организация (в случая стандарти ISO²), без да публикува съдържанието им в *Официален вестник на Европейския съюз* и без да предвижда пряк и безплатен достъп до това съдържание за гражданите на Европейския съюз, като се има предвид, че тази организация може да предостави тези стандарти срещу заплащане на такса за претендираните от нея авторски права?

2. Такъв по същество е единият от въпросите, поставени от Rechtbank Rotterdam (Районен съд Ротердам, Нидерландия), по които Съдът следва да се произнесе в настоящото дело.

3. Преюдициалното запитване е отправено в рамките на спор между Stichting Rookpreventie Jeugd (Фондация за предотвратяване на тютюнопушенето сред младите хора, Нидерландия, наричана по-нататък „фондацията“) и петнадесет други субекта (наричани по-нататък заедно „жалбоподателите в главното производство“), от една страна, и Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (държавен секретар по здравеопазването, благосъстоянието и спорта, Нидерландия, наричан по-нататък „държавният секретар“), от друга страна.

4. В този контекст запитващата юрисдикция иска по-точно да се установи дали *условията за достъп* до съдържанието на стандартите ISO, посочени в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40/ЕС³, в който се предвижда метод за измерване на съдържанието на катран, никотин и въглероден оксид в емисиите от цигари с филтър, са в съответствие с изискванията за публикуване по член 297, параграф 1, трета алинея ДФЕС⁴ и с принципа на прозрачност, който наред с други е залегнал в основата на тази разпоредба.

5. В края на изложението си ще предложи на Съда да постанови, че член 297, параграф 1, трета алинея ДФЕС не изисква съдържанието на разглежданите стандарти ISO да бъде публикувано в *Официален вестник*. Освен това ще посоча причините, поради които считам, че *условията за достъп* до съдържанието на тези стандарти не са в противоречие с общите принципи, намерили израз в тази разпоредба.

² А именно стандартите, установени от International Organization for Standardization (ISO) (Международна организация по стандартизация). Тази неправителствена организация, чието седалище се намира в Женева (Швейцария), представлява мрежа от национални органи по стандартизация, в която са представени по-специално всички държави членки (с по един орган на държава членка). ISO е частен субект, който се финансира от таксите и вноските на членовете си, от продажбата на публикации и услугите си и от евентуалните средства от дарители (вж. член 21.1 от Устава на ISO, достъпен на следния интернет адрес: <https://www.iso.org/fr/publication/PUB100322.html>).

³ Директива на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО (ОВ L 127, 2014 г., стр. 1).

⁴ От акта за преюдициално запитване е видно, че запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи и дали непубликуването на разглежданите стандарти ISO е съвместимо с Регламент (ЕС) № 216/2013 на Съвета от 7 март 2013 година относно електронното публикуване на *Официален вестник на Европейския съюз* (ОВ L 69, 2013 г., стр. 1). Още отсега подчертавам, че този регламент не ми се струва релевантен за целите на настоящото преюдициално запитване. Всъщност посоченият регламент не съдържа уточнения относно вида на документите, които трябва да бъдат публикувани в *Официален вестник*.

II. Правна уредба

A. Регламент (ЕО) № 1049/2001

6. Член 12 от Регламент (ЕО) № 1049/2001⁵ предвижда:

„1. Институциите следва, доколкото е възможно, да правят документите пряко достъпни за обществото в електронен формат или чрез регистър в съответствие с правилата на въпросните институции.

2. По-конкретно, законодателните документи, т.е. документите, които са изготвени или получени по време на процедурите по приемане на актове, които са правно обвързващи във или за държавите членки, следва [при спазване на] членове 4 и 9 да бъдат пряко достъпни.

[...]“.

7. Съгласно член 4, параграф 2 от този регламент:

„Институциите отказват достъп до документи в случаите, когато оповестяването би засегнало защитата на:

- търговските интереси на физическо или юридическо лице, включително по отношение на интелектуалната собственост,
- [...]“.

B. Регламент (ЕС) № 1025/2012

8. Член 6, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 1025/2012⁶ предвижда:

„Националните органи за стандартизация насърчават и улесняват достъпа на МСП до стандартите и до процесите, свързани с тяхното разработване, за да се постигне по-високо равнище на участие в системата за стандартизация, например чрез:

[...]

- в) предоставяне на безплатен достъп или на специални тарифи за участие в дейности по стандартизация;
- г) осигуряване на свободен достъп до проекти на стандарти;

⁵ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 30 май 2001 година относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията (ОВ L 145, 2001 г., стр. 43; Специално издание на български език, 2007 г., глава 1, том 3, стр. 76).

⁶ Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година относно европейската стандартизация, за изменение на директиви 89/686/ЕИО и 93/15/ЕИО на Съвета и на директиви 94/9/ЕО, 94/25/ЕО, 95/16/ЕО, 97/23/ЕО, 98/34/ЕО, 2004/22/ЕО, 2007/23/ЕО, 2009/23/ЕО и 2009/105/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на Решение 87/95/ЕИО на Съвета и на Решение № 1673/2006/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 316, 2012 г., стр. 12).

д) публикуване на своята интернет страница на безплатни резюмета на стандарти;
[...].“

9. Съгласно член 10, параграф 6 от този регламент:

„Когато даден хармонизиран стандарт отговаря на изискванията, които цели да изпълни и които са определени в съответното законодателство на Съюза за хармонизация, Комисията незабавно публикува данните за такъв хармонизиран стандарт в [Официален вестник] или чрез други средства в съответствие с условията, определени в съответния акт на законодателството на Съюза за хармонизация“.

В. Директива 2014/40

10. Съображение 11 от Директива 2014/40 гласи:

„За измерването на съдържанието на катран, никотин и въглероден оксид в цигарите (наричано по-нататък „равнище на емисиите“) следва да се [...] използват съответните международно признати ISO стандарти. [...]“.

11. Съгласно член 3, параграф 1 от тази директива:

„Максималното равнище на емисиите от цигари, пуснати на пазара или произведени в държавите членки (максималното равнище на емисиите), не надвишава:

- а) 10 mg катран за цигара;
- б) 1 mg никотин за цигара;
- в) 10 mg въглероден оксид за цигара“.

12. Член 4, параграф 1 от посочената директива предвижда:

„1. Съдържанието на катран, никотин и въглероден оксид в емисиите от цигари се измерва въз основа на стандарт ISO 4387 за катрана, стандарт ISO 10315 за никотина и стандарт ISO 8454 за въглеродния оксид.

Точността на измерванията на катран, никотин и въглероден оксид се определя в съответствие със стандарт ISO 8243“.

III. Спорът в главното производство, преюдициалният въпрос и производството пред Съда

13. С писма от 31 юли и 2 август 2018 г. жалбоподателите в главното производство искат от Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (нидерландски орган за безопасност на храните и стоките, Нидерландия, наричан по-нататък „NVWA“) да гарантира, че предлаганите на потребителите в Нидерландия цигари с филтър отговарят, при употреба по предназначение, на максималните равнища на емисиите на катран, никотин и въглероден оксид по член 3, параграф 1 от Директива 2014/40, и евентуално да приложи принудителна

административна мярка, по силата на която да бъдат изтеглени от пазара изделията, които не са в съответствие с тези изисквания⁷.

14. С решение от 20 септември 2018 г. NVWA отхвърля искането за прилагане на принудителна административна мярка, отправено от единия от жалбоподателите в главното производство — фондацията, чиято цел е предотвратяването на тютюнопушенето сред младите хора. Последният, както и останалите жалбоподатели в главното производство подават срещу това решение жалби по административен ред пред държавния секретар.

15. На 31 януари 2016 г. държавният секретар отхвърля жалбата на фондацията като неоснователна, а тази на другите жалбоподатели в главното производство — като недопустима.

16. Жалбоподателите в главното производство обжалват последното решение по съдебен ред пред запитващата юрисдикция. Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (Сдружение на нидерландските производители на цигари и тютюн, Нидерландия, наричано по-нататък „VSK“) е поискало да встъпи в главното производство като трета страна. Това искане е уважено.

17. В това производство фондацията по същество изтъква, че посоченият в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 метод за измерване на равнищата на катран, никотин и въглероден оксид в цигарите с филтър не е обвързващ. Според нея тези емисии трябвало да се измерват, по-специално като се вземе предвид употребата по предназначение на тези изделия, и по-точно това че с пръстите и устните си пушачите частично запушвали малките дупчици в цигарения филтър. Съответно въпросните емисии в действителност били по-високи, отколкото този метод позволявал да се определи⁸. При това положение било наложително да се прибегне до друг метод, който да закриля по-добре здравето на потребителите⁹.

18. Държавният секретар, подкрепен в това отношение от VSK, оспорва тези доводи и поддържа, че член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 има задължителен характер. Поради това националните органи не могли по свое усмотрение да се отклоняват от предвидения в тази разпоредба метод. Във всеки случай законодателят на Съюза бил този, който трябвало да реши дали да измени посочената разпоредба, или не.

⁷ От акта за преюдициално запитване е видно, че в съответствие с приложимото нидерландско право искането за прилагане на принудителна административна мярка се основава на член 14 от Tabaks- en rookwagewet (Закон за тютюна и тютюневите изделия за пушене). Тази разпоредба оправомощава NVWA да издава административни заповеди със задължителни предписания към производителите, вносителите и дистрибуторите на тютюневи изделия, които не спазват член 17, параграфи 1 и 2 от същия закон, т.е. не предприемат необходимите мерки, за да приведат изделията си в съответствие с приложимите изисквания или евентуално за да ги изтеглят от пазара.

⁸ Според жалбоподателите в главното производство методът по член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 се основава на използването на машина за пушене, при която малките дупчици в цигарения филтър не се запушват. Благодарение на тези малки дупчици през филтъра се всмуква чист въздух и така се намалява съдържанието на катран, никотин и въглероден оксид във вдишвания дим. Обратно, пушач, който с пръстите и устните си частично запушва този филтър, вдишва дим с по-висока концентрация на тези вещества.

⁹ Фондацията твърди, че трябва да се приложи методът за измерване „Canada Intense“. Според нея този метод позволявал по-голяма степен на доближаване до реалните условия на употреба на цигарите с филтър, тъй като отчитал запушването на малките дупчици в цигарения филтър. Във всеки случай е полезно да се отбележи, че понастоящем посоченият метод се проучва от ISO (вж. в това отношение <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:tr:19478:-2:ed-1:v1:fr>).

19. С оглед на тези доводи запитващата юрисдикция иска да се установи, *на първо място*, дали обстоятелството, че стандартите ISO, въз основа на които се измерва съдържанието на катран, никотин и въглероден оксид в емисиите от цигарите с филтър, не са публикувани в Официален вестник и могат да се получат от ISO само срещу заплащане, е съвместимо по-специално с режима на публикуване по член 297, параграф 1, трета алинея ДФЕС, както и с принципа на прозрачност.

20. *На второ място*, тя се пита дали методът за измерване на равнищата на емисиите, предвиден в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40, е обвързващ и дали тази разпоредба е валидна с оглед на целите на същата тази директива и на други правни норми от по-висок ранг¹⁰.

21. При тези обстоятелства с акт от 20 март 2020 г., постъпил в Съда на 24 март 2020 г., Rechtbank Rotterdam (Районен съд Ротердам) решава да спре производството и да постави на Съда по-специално следния преюдициален въпрос¹¹:

„Налице ли е съвместимост с член 297, параграф 1 ДФЕС [...] и със залегналия в основата му принцип на прозрачност, при положение че методът за измерване по член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 се основава на стандарти ISO, които не са свободно достъпни?“

22. Фондацията, VSK, нидерландското правителство, Европейският парламент, Съветът на Европейския съюз и Европейската комисия представят писмени становища пред Съда. По настоящото дело не е проведено съдебно заседание за изслушване на устните състезания. Страните и заинтересованите субекти обаче отговарят писмено на въпросите, които Съдът поставя на 9 февруари 2021 г.

IV. Анализ

A. Предварителни съображения

23. В съответствие с искането на Съда настоящото заключение ще се фокусира върху първия преюдициален въпрос.

24. С този въпрос, който се подразделя на две части, запитващата юрисдикция иска от Съда, *от една страна*, да уточни дали член 297, параграф 1, трета алинея ДФЕС изисква публикуването в Официален вестник на посочените в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 стандарти ISO и *от друга страна*, да се произнесе дали условията за достъп до съдържанието на тези стандарти (които, не само не са публикувани в Официален вестник, но и общественият достъп до тях се предоставя от ISO само срещу заплащане, а институциите на Съюза не правят съдържанието им пряко и безплатно достъпно) са съвместими с принципа на прозрачност.

¹⁰ По-конкретно запитващата юрисдикция иска да установи дали посоченият метод е в съответствие с член 114, параграф 3 ДФЕС, отнасящ се до сближаването на законодателствата в областта на здравето, както и с Рамковата конвенция за контрол на тютюна на Световната здравна организация (подписана в Женева на 21 май 2003 г., по която Съюзът и неговите държави членки са страни) и с членове 24 и 35 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), които се отнасят съответно до правата на детето и до закрилата на здравето.

¹¹ Тъй като настоящото заключение се фокусира върху някои конкретни аспекти по делото, тук е възпроизведен само релевантният въпрос. Преюдициалните въпроси в тяхната цялост могат да бъдат намерени в интернет и в Официален вестник (ОВ С 222, 2020 г., стр. 17).

25. В самото начало държа да подчертая, че доколкото Съдът в случая е сезиран с въпрос, който в крайна сметка засяга *достъпа до съдържанието на закона*, т.е. възможността на гражданите да се запознаят с него, за отговора на този въпрос според мен очевидно трябва да се изходи от принципа, че в едно демократично общество всеки гражданин трябва да има свободен достъп до съдържанието на закона. Това е един от основните стълбове на правовата държава¹².

26. Този принцип на свободен достъп до съдържанието на закона според мен трябва да бъде гарантиран по поне две причини. Първата е изведена от максимата, че „всеки е длъжен да познава закона“, която задължително предполага, че законът не може да се *противопоставя* на правните субекти, преди те да са имали възможност да се запознаят с него. Втората произтича от необходимостта гражданите в широк смисъл да могат да правят справки с всички приети от публичните органи актове, които уреждат обществения живот, за да може да се осигури тяхното зачитане¹³ и ефективното упражняване на правата, които са им предоставени в едно демократично общество¹⁴. Това впрочем е и самата същина на действията на жалбоподателите в главното производство: с жалбата си пред запитващата юрисдикция тези субекти, чиято обща цел е предотвратяването на тютюнопушенето, искат да се установи, че член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 налага метод за измерване, който според тях не закриля в достатъчна степен здравето на потребителите.

27. Следва ли от този принцип, че стандартите ISO, които са посочени в законодателен акт на Съюза, какъвто в случая е Директива 2014/40¹⁵, трябва да бъдат публикувани в Официален вестник или поне че институциите на Съюза са длъжни да гарантират прекия и безплатен достъп на обществеността до тяхното съдържание?

28. В това отношение трябва, най-напред, да уточня, че нито една разпоредба от правото на Съюза не урежда конкретно изискванията за публикуване, на които *международни стандарти* като разглежданите стандарти ISO трябва да отговарят, когато са посочени в подобен законодателен акт. По-специално член 10, параграф 6 от Регламент № 1025/2012, който съдържа ясни задължения, що се отнася до публикуването на *хармонизирани стандарти*¹⁶, не обхваща стандартите ISO. В този контекст ми се струва важно да се има предвид, че настоящото преюдициално запитване не се отнася до това дали в Официален

¹² Припомням, че принципът на правовата държава е закрепен в член 2 ДЕС.

¹³ Ще добавя, че в това отношение самият Европейски съд по правата на човека приема, че когато намесата в основно право е „предвидена от закона“, той (в това число писаното и неписаното право) по презумпция трябва да е *достатъчно достъпен*: гражданинът трябва да може да разполага с достатъчна с оглед на обстоятелствата по делото информация относно приложимите към даден случай правни норми. Освен това този съд посочва, че „закон“ може да е само норма, която е изложена с такава точност, че позволява на гражданина да съобрази поведението си; последният трябва да е в състояние да предвиди в разумна с оглед на обстоятелствата по делото степен, при необходимост с помощта на компетентни съветници, последиците, които могат да произтекат от определено действие (вж. ЕСПЧ, решение от 26 април 1979 г., Sunday Times c/y Обединеното кралство, CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, § 49).

¹⁴ Вж. в този смисъл решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Turco/Съвет (C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 46).

¹⁵ Добавям, че и други регламенти и директиви използват стандарти ISO по сходен на член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 начин, т.е. като просто препращат към тези стандарти. Вж. например Регламент (ЕС) № 576/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 година относно движението с нетърговска цел на домашни любимци и за отмяна на Регламент (ЕО) № 998/2003 (ОВ L 78, 2013 г., стр. 1), който в приложение II, озаглавено „Технически изисквания по отношение на транспондерите“, препраща към стандартите ISO 11784 и 11785. Вж. също, отново като пример, Директива 2014/90/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 23 юли 2014 година относно морското оборудване и за отмяна на Директива 96/98/ЕО на Съвета (ОВ L 257, 2014 г., стр. 146), която в приложение III, озаглавено „Изисквания, на които трябва да отговарят органите за оценяване на съответствието, за да станат нотифицирани органи“, се позовава на стандартите ISO/IEC 17065:2012 и 17025:2005.

¹⁶ Съгласно тези изисквания в Официален вестник трябва да се публикуват само данните за хармонизираните стандарти, но не и тяхното пълно съдържание.

вестник трябва да се публикува пълният текст на други — национални, хармонизирани или европейски — технически стандарти¹⁷, и дали тяхното съдържание трябва да е свободно достъпно за обществеността. Въпросът в случая касае само международните стандарти, и по-специално стандартите ISO, разработени от частна организация, чиито средства идват по-специално от продажбата на стандартите, които създава¹⁸.

29. По-нататък, както ще подчертая по-долу в изложението си, отговорът на първия преюдициален въпрос според мен зависи от това как ще се използват стандартите ISO, към които препраща законодателният акт на Съюза.

30. Няколко аспекта ми се струват релевантни в това отношение. В настоящото дело ще се спра на три от тях. *Първо*, необходими ли са разглежданите стандарти за запознаването със „съществените изисквания“ на законодателния акт, в който са посочени, или същите са технически и акцесорни спрямо тези изисквания? *Второ*, целят ли тези стандарти да налагат задължения на предприятията, за чиито изделия или дейности се отнасят? *Трето*, в случай че същите тези стандарти са технически и акцесорни и не целят да налагат задължения на такива предприятия, от което следва (както ще обясня в раздел Б от настоящото заключение), че те не трябва да се публикуват в Официален вестник по силата на член 297, параграф 1, трета алинея ДФЕС, обстоятелството, че институциите на Съюза не предвиждат по-благоприятни условия за достъп от вече предвидените от ISO, възпрепятства ли непропорционално възможността на обществеността да се запознае с тях, а оттам и общите принципи, залегнали в основата на последната разпоредба (раздел В)?

31. Добавям, че последният аспект ми се струва по-маловажен в случаите, в които посочените в даден законодателен акт стандарти ISO очевидно наподобяват форма на кодифициране на техническите познания *от и за* специалистите¹⁹. Обратно, колкото по-близо е стандартът до област, в която гражданите вероятно ще искат да упражнят правата, които са им предоставени в едно демократично общество (например, както е в случая, в областта на здравето и защитата на потребителите), толкова по-сериозно трябва да се взема предвид този аспект и да се поставя въпросът дали съдържанието на стандарта не трябва да е свободно достъпно за обществеността.

Б. По публикуването на основание член 297, параграф 1, трета алинея ДФЕС (първа част от първия въпрос)

32. Припомням, че съгласно член 297, параграф 1, трета алинея ДФЕС *законодателните актове* се публикуват в Официален вестник.

33. В настоящия случай според мен трябва да се разгледат две хипотези. *Или* въпросните стандарти ISO могат сами по себе си да се разглеждат като „законодателни актове“ и тогава е ясно, че по силата на тази разпоредба се налага публикуването на пълното им съдържание (раздел 1); *или* тези стандарти не може да се считат за отговарящи на това

¹⁷ В рамките на Съюза стандартите биват национални, международни, европейски или хармонизирани в зависимост от това дали са приети от национален или международен орган по стандартизация, от европейска организация по стандартизация или въз основа на отправено от Комисията искане за прилагане на хармонизиращото законодателство на Съюза (вж. член 2, точка 1, букви а), б), в) и д) от Регламент № 1025/2012).

¹⁸ Препращам в това отношение към бележка под линия 2 от настоящото заключение.

¹⁹ Вж. *Brunet*, A. Le paradoxe de la normalisation: une activité d'intérêt général mise en œuvre par les parties intéressées. — In: *La normalisation en France et dans l'Union européenne: une activité privée au service de l'intérêt général?* Presses universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2012, p. 51.

определение, поради което следва да се постави въпросът дали на основание на посочената разпоредба съдържанието им все пак трябва да се публикува, доколкото същите са „елементи“ на законодателен акт (а именно на Директива 2014/40) (раздел 2).

1. Разглежданите стандарти ISO сами по себе си не са „законодателни актове“

34. Съгласно член 289, параграф 3 ДФЕС понятието „законодателни актове“ обхваща „[п]равните актове, приети по законодателна процедура“. Съдът е постановил, че съгласно тази разпоредба даден правен акт може да бъде квалифициран като „законодателен акт“ на Съюза само ако е приет на основание на разпоредба на Договорите, която изрично препраща *или* към обикновената законодателна процедура по член 289, параграф 1 ДФЕС и член 294 ДЕФС, *или* към специална законодателна процедура по член 289, параграф 2 ДФЕС²⁰.

35. В случая всички участници в настоящото производство, с изключение на жалбоподателите в главното производство, считат, че сами по себе си стандартите ISO, посочени в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40, не могат да се разглеждат като „законодателни актове“.

36. Споделям това становище без затруднения.

37. Всъщност е очевидно, че тези стандарти — които, както правилно припомня Комисията, са разработени от частна структура, а именно ISO²¹ — не са били предмет на *собствена* законодателна процедура, обикновена или специална, т.е. на процедура, конкретно насочена към приемането им от законодателя на Съюза на основание на разпоредба на Договорите.

38. Обстоятелството, че след приемането им от ISO посочените стандарти са избрани от законодателя на Съюза в хода на законодателната процедура, довела до приемането на Директива 2014/40, като метод за измерване на равнищата на емисиите от цигарите с филтър и за проверка дали същите са под максималните стойности по член 3, параграф 1 от тази директива, според мен *също* не позволява да се заключи, че те самите са били „приети“ като „законодателни актове“ с тази процедура. Всъщност единствената цел на последната е приемането на посочената директива.

39. Предвид тези обстоятелства и тъй като от горепосочените разпоредби на Договора за функционирането на ЕС ясно личи, че авторите на същия са възприели *формален подход*²², според който „законодателните актове“ се квалифицират като такива само ако са приети по

²⁰ Вж. решение от 6 септември 2017 г., Словакия и Унгария/Съвет (C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:631, т. 62).

²¹ За разлика от случая с хармонизираните стандарти, които са плод на сътрудничеството между европейските органи по стандартизация, държавите членки и Комисията, тъй като се разработват от частни структури по поръчение на Комисията (възложено на основание на директива), институциите на Съюза нямат участие в процедурата по разработване на стандартите ISO.

²² Ако се възприеме изразът, използван от генералния адвокат Bot в заключението му по дело Словакия/Съвет и Унгария/Съвет (C-643/15 и C-647/15, EU:C:2017:618, т. 63).

обикновената или по специална законодателна процедура, ми се струва очевидно, че за разглежданите стандарти ISO не може да се счита, че те сами по себе си спадат към тази категория актове²³.

2. *Разглежданите стандарти ISO са „елементи“ на законодателен акт, за които обаче не се изисква публикуване на пълния текст в Официален вестник*

40. От предходния подраздел следва, че в контекста на настоящото дело само за Директива 2014/40 — която е публикувана в Официален вестник — може да се счита, че отговаря на определението за „законодателен акт“ по смисъла на член 289, параграф 3 ДФЕС. Ако се възприеме изразът, използван от нидерландското правителство, стандартите ISO, посочени в член 4, параграф 1 от тази директива, не са нищо повече евентуално от „елементи“ на този законодателен акт.

41. Трябва ли по силата на член 297, параграф 1, трета алинея ДФЕС в Официален вестник да се публикува пълният текст на тези елементи? Според мен не.

42. В това отношение отбелязвам, че в заключението си по дело Heinrich²⁴, което се отнася до случай на непубликуване в Официален вестник на приложение към регламент²⁵, генералният адвокат Sharpston подчертава, че непубликуването на такова приложение е равносилно на „публикуването на рамката [на акта] без същественото съдържание“ и представлява „опорочено и неадекватно публикуване“, което не отговаря на изискванията по член 297, параграф 2 ДФЕС (относно публикуването на *незаконодателните актове*, приети под формата на регламенти, директиви и решения).

43. Подкрепям този анализ, който ми изглежда приложим и по отношение на режима на публикуване на *законодателните актове*, предвиден в член 297, параграф 1, трета алинея ДФЕС. Според мен последната разпоредба се обезсмисля, ако в Официален вестник трябва да се публикува само рамката, формализираща приемането на такъв акт, но не и пълното му „съществено съдържание“.

44. Както ще обясня по-нататък, публикуването в Официален вестник обаче според мен не се изисква от посочената разпоредба, когато, както в случая, „елементите“, посочени в една или няколко разпоредби на законодателния акт, са стандарти ISO, които представляват обикновени технически и акцесорни уточнения спрямо „съществените изисквания“ на този акт (първи критерий), и не целят да *наложат* задължения на предприятията, за чиито изделия или дейности се отнасят такива стандарти (втори критерий).

²³ Що се отнася до въпроса дали публикуването на пълния текст на разглежданите стандарти ISO в Официален вестник може изрично да се изисква по силата на други разпоредби на правото на Съюза, полезно е да се отбележи, че член 13 от Регламент № 1049/2001 предвижда публикуването на документи, различни от „законодателните“ и „незаконодателните актове“ по член 297 ДФЕС. Посочените в директиви или регламенти технически стандарти обаче не могат да бъдат причислени към нито една от категориите документи по тази разпоредба.

²⁴ C-345/06, EU:C:2008:212, точка 67.

²⁵ А именно Регламент (ЕО) № 622/2003 на Комисията от 4 април 2003 година за определяне мерки за прилагане на общи основни стандарти относно сигурността на въздухоплаването (ОВ L 89, 2003 г., стр. 9; Специално издание на български език, 2007 г., глава 7, том 11, стр. 103)

a) Разглежданите стандарти ISO са технически или акцесорни спрямо „съществените изисквания“ по член 3, параграф 1 от Директива 2014/40 (първи критерий)

45. Под „съществени изисквания“ разбирам правилата, които в даден законодателен акт на Съюза, имащ за предмет да определи предварителните условия за пускането в обращение на вътрешния пазар на изделия (както в случая цигарите с филтър), се отнасят именно до тези условия и по този начин отразяват сърцевината на политическия избор, който законодателят е направил, за да изпълни целите си²⁶.

46. С оглед на това определение считам, че въпросът дали посочени в такъв законодателен акт стандарти ISO трябва да бъдат публикувани в Официален вестник, зависи от начина, по който същите са свързани с такива „съществени изисквания“ и съответно се доближават до „същественото съдържание“ на акта. По-конкретно, според мен следва да се направи разграничение между хипотезата, при която такива стандарти са *технически* и *акцесорни* спрямо тези съществени изисквания, и хипотезата, при която такива стандарти са необходими за изясняването на техния обхват или разбирането на съдържанието им.

47. В случая констатирам, *на първо място*, че стандартите ISO, посочени в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40, са използвани за детайлното *техническо* описание на метода, въз основа на който се измерва съдържанието на катран, никотин и въглероден оксид в емисиите от цигари с филтър.

48. *На второ място*, от връзката между тази разпоредба и член 3, параграф 1 от същата директива следва, че докато тези стандарти се отнасят *само* до метода за измерване, който се прилага, за да се провери спазването на установените в последната разпоредба максимални равнища на емисиите, последните отразяват сърцевината на политическия избор, който законодателят на Съюза е направил, за да изпълни целите си за защита на потребителите, и по-специално за защита на здравето²⁷. Към това се прибавя обстоятелството, *от една страна*, че цигарите с филтър, обхванати от Директива 2014/40, не могат да бъдат пускани на пазара, ако посочените равнища са превишени (с други думи, тези равнища са предварително условие за пускането на тези изделия на пазара), и *от друга страна*, че последните, които са изрично посочени като стойности в член 3, параграф 1 от тази директива²⁸, са достъпни за всеки гражданин на Съюза, независимо от тези стандарти.

49. От горното правя извода, че в контекста на прилагането на Директива 2014/40 за „съществени изисквания“ според мен следва да се считат *не* разглежданите стандарти ISO, а максималните равнища на емисиите по член 3, параграф 1 от тази директива. В допълнение, стандартите ISO, посочени в член 4, параграф 1 от същата директива, са *акцесорни* спрямо тези изисквания.

50. По-нататък ще покажа, че този извод се потвърждава и от обстоятелството, че същите тези стандарти не налагат задължение на производителите и вносителите на цигари с филтър (втори критерий).

²⁶ Заимствам това понятие от публикувания от Комисията през 2006 г. Наръчник за въвеждане на директивите, изготвени съгласно разпоредбите на новия и на общия подход (отнасящ се по-специално до хармонизираните стандарти, приети въз основа на този нов подход), съгласно който „съществените изисквания“ обхващат всички разпоредби, необходими за да се постигне *целта* на съответната директива и *обулавящи пускането* на дадено изделие на пазара.

²⁷ Вж. например съображение 59 от Директива 2014/40: „[...] необходимо [е] да се гарантира, че задълженията, налагани на производителите, вносителите и дистрибуторите на тютюневи и свързани с тях изделия [...] гарантират високо равнище на защита на здравето и потребителите [...]“.

²⁸ Вж. точка 11 от настоящото заключение.

б) Разглежданите стандарти ISO не целят да налагат задължения на предприятията, за чиито изделия се отнасят (втори критерий)

51. Относно втория критерий е важно да се припомни, че в рамките на Съюза „стандартите“ изобщо са определени като „технически спецификации, приети от признат орган за стандартизация [...], съответствието с [който] не е задължително“²⁹. Следователно те по принцип не са предназначени да налагат задължения на предприятията, за чиито изделия се отнасят.

52. След това уточнение и с оглед на предходния раздел признавам, че в хипотезата, при която законодателят на Съюза използва стандарти ISO, за да налага задължения на тези предприятия, такива стандарти по принцип трябва да се причислят към категорията на „съществените изисквания“³⁰ и следователно да бъдат публикувани в Официален вестник³¹. Всъщност спазването им се превръща в предварително условие за пускането на съответните изделия в обращение на вътрешния пазар³².

53. В случая считам, че с изброените в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 стандарти ISO не се цели да се налагат задължения на производителите и вносителите на цигари с филтър.

54. Вярно е, че като е приемал тази разпоредба, законодателят на Съюза не изглежда да е имал предвид³³ емисиите от цигарите с филтър да могат да се измерват от лабораториите, натоварени с контрола на тези емисии съгласно член 4, параграф 2 от тази директива, въз основа на метод, различен от предвидения от разглежданите стандарти ISO.

55. Въпреки това и отчитайки този обвързващ за контролиращите лаборатории характер³⁴, считам, че единственото действително задължение, което в случая имат производителите и вносителите на цигари с филтър, е тези емисии да отговарят на максималните равнища по

²⁹ Вж. член 2, точка 1 от Регламент № 1025/2012 (курсивът е мой).

³⁰ Отбелязвам в това отношение, че в по-широк контекст от този по настоящото дело Съдът признава, че публикуването в Официален вестник на актовете на публичните органи на Съюза и на техните елементи е задължително, по-специално когато с тях се цели налагането на задължения на частноправните субекти. По-конкретно в решението си от 10 март 2009 г., Heinrich (C-345/06, EU:C:2009:140, т. 61), той по същество приема, че публикуването в Официален вестник на непубликувано там приложение във всички случаи се изисква, когато с предвидените в него мерки за адаптиране се цели налагането на задължения на частноправните субекти. В друго решение (а именно в решение от 12 май 2011 г., Polska Telefonia Cyfrowa, C-410/09, EU:C:2011:294, т. 34), Съдът констатира и че насоки на Комисията, чието приемане е предвидено съгласно една от разпоредбите на директива, трябва да се публикуват в Официален вестник, в случай че съдържат „задължени[я], ко[и]то [...] мо[гат] да бъд[ат] пряко или непряко наложен[и] на частноправни субекти“.

³¹ Полезно е да се отбележи, че някои държави членки (и по-точно Френската република, Унгария, Кралство Нидерландия и Словашката република) предвиждат, че когато прилагането на дадени технически стандарти е задължително, достъпът до тях трябва да бъде свободен и безплатен. В това отношение Conseil d'État (Държавен съвет, Франция) впрочем приема, че „при спазване на предвидената в Конституцията цел за достъпност на правото, [...] справките със стандартите, чието прилагане е станало задължително, трябва да са безплатни“ (Conseil d'État, 6-и състав, 28 юли 2017 г., № 402752, FR:CECHS:2017:402752. 20170728). След това уточнение ще отбележа, че достъпът до такива стандарти на практика е доста ограничен. В това отношение Association française de normalisation (AFNOR) (френското сдружение по стандартизация) посочва, че по искане на ISO безплатните справки са преустановени за всички разработени от тази организация стандарти.

³² Уточнявам, че това дали използването на разглежданите стандарти ISO е задължително или не, е предмет по-специално на втория, отколкото на първия преюдициален въпрос. Въпреки това ми се струва полезно още във връзка с отговора на първия въпрос да направя някои уточнения по този аспект на настоящото преюдициално запитване.

³³ Освен ако в приложение на член 4, параграф 3 от Директива 2014/40 Комисията не приеме делегирани актове за адаптиране на методите за измерване на тези вещества.

³⁴ В това отношение подкрепям становището на Комисията, която изтъква, че разглежданите стандарти трябва да се използват, за да се определи дали пуснатите на пазара цигари с филтър отговарят на тези максимални равнища на емисиите.

член 3, параграф 1 от посочената директива. Самите вносители и производители не са длъжни да прилагат метода за измерване, предвиден с изброените в член 4, параграф 1 от същата директива стандарти ISO.

56. Освен това, тъй като съответствието на посочените изделия винаги трябва да се оценява *само* спрямо тези максимални равнища на емисиите, смятам за възможно тези вносители и производители да се уверят, дори без да са запознати със съдържанието на разглежданите стандарти ISO, че тези максимални стойности са спазени, и съответно да предлагат на пазара изделия, които са в съответствие с тези съществени изисквания.

57. С оглед на гореизложеното считам, че тези стандарти не целят да налагат задължения на производителите и вносителите на цигари с филтър, което потвърждава техния *технически и акцесорен* характер спрямо „съществените изисквания“, които пък от своя страна са определени в член 3, параграф 1 от Директива 2014/40 и са обвързващи за посочените производители и вносители.

в) Междинно заключение

58. Анализът на двата критерия, установени в точка 44 от настоящото заключение, ме навежда на извода, че стандартите ISO, посочени в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40, остават извън обхвата на правилото за публикуване в член 297, параграф 1, трета алинея ДФЕС. Всъщност спрямо максималните равнища на емисиите по член 3, параграф 1 от тази директива, които са „съществени изисквания“ на този акт, тези стандарти остават *технически и акцесорни* елементи, които според мен не трябва да бъдат публикувани в Официален вестник.

59. Ще добавя, че когато изпълняват тези два критерия, посочените стандарти според мен се използват от законодателя на Съюза по начин, който в крайна сметка се доближава до предвидения за приетите съгласно директиви от т.нар. „нов подход“³⁵ *хармонизирани стандарти*, за които законодателят е счел, че е достатъчно да се публикуват отпратки за тях в Официален вестник.

60. В това отношение уточнявам, че в решение James Elliott Construction³⁶, което се отнася до такъв хармонизиран стандарт³⁷, Съдът, след като отбелязва, че правните последици от такъв стандарт са обусловени от предварителното публикуване на отпратките за него в Официален вестник, посочва, че е компетентен да тълкува съдържанието му въз основа на преюдициално запитване. Той изобщо не обръща внимание на обстоятелството, че в Официален вестник не е публикувано пълното съдържание на хармонизираните стандарти.

³⁵ Тоест директивите, приети на основание на Резолюция на Съвета от 7 май 1985 година относно нов подход за техническа хармонизация и стандартизация (ОВ С 136, 1985 г., стр. 1) (което не важи за Директива 2014/40). Общото между стандартите, разработени съгласно този „нов подход“, е че не са обвързващи за предприятията, за чиито изделия се отнасят (като се има предвид обаче, че спазването им от тези предприятия създава *презумпция за съответствие* със съществените изисквания, които са им наложени). Освен това с въпросните стандарти единствено се уточняват, под формата на технически спецификации, някои „съществени изисквания“, чийто обхват може да се разбере и независимо от последните, от прочита на приложимата директива.

³⁶ Решение от 27 октомври 2016 г. (С-613/14, наричано по-нататък „решение James Elliott Construction“, EU:C:2016:821).

³⁷ Който е приет съгласно директива от т.нар. „нов подход“ (а именно Директива 89/106/ЕИО на Съвета от 21 декември 1988 година относно сближаването на законовите, подзаконовите и административни разпоредби на държавите членки по отношение на строителните продукти (ОВ L 40, 1989 г., стр. 12; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 9, стр. 3). В това отношение препращам към бележка под линия 35 от настоящото заключение.

61. В това отношение отбелязвам, че Съдът не пропуска, включително в преюдициалните производства, да постави под въпрос схващанията относно тълкуването на правото на Съюза, които му се струват съмнителни³⁸. В случая обаче той не прави това, и то въпреки че неизпълнението на приложимите изисквания за публикуване може пряко да засегне възможността от този стандарт да произтекат правни последици³⁹.

62. С оглед на всички тези съображения считам, че на първата част от първия преюдициален въпрос следва да се отговори в смисъл, че непубликуването в Официален вестник на пълното съдържание на стандартите ISO, посочени в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40, не е в разрез с член 297, параграф 1, трета алинея ДФЕС.

В. По общите принципи, залегнали в основата на член 297, параграф 1, трета алинея ДФЕС (втора част от първия въпрос)

63. С втората част от първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали *условията за достъп* до съдържанието на разглежданите стандарти ISO са в съответствие с принципа на прозрачност, който наред с други е залегнал в основата на член 297, параграф 1, трета алинея ДФЕС.

64. Анализът ми на тази проблематика ще бъде структуриран по следния начин. Най-напред ще уточня как следва да се разбира принципът на прозрачност, който запитващата юрисдикция посочва в своя въпрос. Ще обясня, че според мен тази юрисдикция всъщност има предвид принципа на свободен достъп до съдържанието на закона, чието значение вече припомних в точка 25 от настоящото заключение. След това ще посоча, че въпросът, който следва да се разгледа на този етап, е дали институциите на Съюза трябва да предвидят по-благоприятни условия за достъп от вече предвидените от ISO (която налага заплащането на такса от лицата, желаещи да получат достъп до съдържанието на разработените от нея стандарти), т.е. да направят така, че тези стандарти да са пряко и безплатно достъпни за всички. Ще подчертая, че отговорът на този въпрос зависи от това дали условията за достъп до съдържанието на тези стандарти, от една страна, са обосновани, и от друга страна, не възпрепятстват непропорционално възможността на обществеността да се запознае с тях.

³⁸ Вж. например в областта на интелектуалната собственост решение от 29 юли 2019 г., Funke Medien NRW (C-469/17, EU:C:2019:623, т. 16—26).

³⁹ В светлината на решение James Elliott Construction не виждам защо спрямо разглежданите стандарти ISO трябва да се прилагат други изисквания за публикуване. Вярно е, че хармонизираните стандарти, които подобно на тези, предмет на решение James Elliott Construction, са приети съгласно „новия подход“, са особени с това, че са разработени след приемането на директивите, за уточняването на чиито съществени изисквания имат задачата да допринесат, и че поради това в текста на съответните директиви не е включена никаква препратка към тези норми. Съмнявам се обаче от тази разлика да може да произтече, че стандарти ISO, за които е налице пряка препратка в законодателен акт, засягат в по-голяма степен неговото „съществено съдържание“ и че в Официален вестник трябва да се публикува пълното им съдържание. Ако това беше така, въпросът за публикуването на технически стандарт в Официален вестник би зависил от това дали стандартът вече съществува към момента на приемане на законодателния акт, като ще трябва да се прилагат различни изисквания за публикуване в зависимост от това дали последният съдържа пряка препратка към вече разработен от частна структура стандарт или просто предвижда разработването му от такава структура. Според мен такава разграничение не може да не се окаже като „изкуствено“ и вече няма никаква връзка с материалните критерии, които изложих в точки 43 и 44 от настоящото заключение и които според мен са единствените меродавни.

1. По релевантността на принципа на прозрачност

65. Понятието „прозрачност“ не присъства буквално в разпоредбите на Договорите. Авторите им са избрали изреча „принцип на откритост“ в член 1, параграф 2 ДЕС, в който се посочва, че решенията се вземат при възможно най-голямо зачитане на този принцип и възможно най-близо до гражданите, и в член 15, параграф 1 ДФЕС, в който се предвижда, че „[з]а да се насърчи доброто управление и да се осигури участието на гражданското общество“, институциите, органите, службите и агенциите на Съюза работят при възможно най-голямо зачитане на посочения принцип.

66. Съдът тълкува принципа на откритост в смисъл, че той е провъзгласен по общ начин в посочените разпоредби и че намира конкретен израз по-специално в „правото на достъп“ до документите, което е предвидено в член 15, параграф 3 ДФЕС, в член 42 от Хартата и в Регламент № 1049/2001⁴⁰.

67. Съображение 2 от този регламент свързва прозрачността с правото на достъп до документи⁴¹. Според моето разбиране това право не стои в основата, а допълва задължението за публикуване, вече предвидено в член 297 ДФЕС, като изисква институциите да правят достъпни за обществеността някои категории документи, попадащи извън обхвата на последната разпоредба⁴².

68. В този контекст ми се струва, че прозрачността следователно има отношение по-скоро към възможността за гражданите да осъществят контрол върху цялата информация, която съставлява основата на определен законодателен акт⁴³, отколкото към възможността за достъп до съдържанието на самия законодателен акт и на „елементите“ на този акт, която е в сърцевината на разглежданата в настоящото дело проблематика.

69. С оглед на гореизложеното ми се струва, че с втората част от първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция всъщност иска от Съда да тълкува не принципа на прозрачност, а принципа на свободен достъп до съдържанието на закона. Според мен е ясно, че този принцип — който, разбира се, не фигурира в текстовете на Договорите или в Хартата, но се налага като основен стълб на принципа на правовата държава, закрепен в член 2 ДЕС — е залегнал в основата на член 297, параграф 1, трета алинея ДФЕС. Всъщност какъв по-силен и конкретен израз на посочения принцип може да се намери от задължението за публикуване на съдържанието на закона?

⁴⁰ Вж. по-специално решения от 28 юни 2012 г. Комисия/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, т. 53), и от 21 януари 2021 г., Leino-Sandberg/Парламент (C-761/18 P, EU:C:2021:52, т. 37 и цитираната съдебна практика).

⁴¹ Съгласно съображение 2 от Регламент № 1049/2001 прозрачността дава възможност на гражданите да участват в процеса на вземане на решения и е гаранция за по-голяма законност, ефективност и отговорност на администрацията по отношение на тях.

⁴² Например то обхваща „документите, които са изготвени или получени по време на процедурите по приемане на актове, които са правно обвързващи във или за държавите членки“ (вж. член 12, параграф 2 от Регламент № 1049/2001). В това отношение впрочем отбелязвам, че според мен би било напълно възможно да се стъпи на тази разпоредба, за да се установи, че съдържанието на разглежданите стандарти ISO следва да се предоставя пряко като документи, „получени по време на процедурите по приемане на актове, които са правно обвързващи във или за държавите членки“ (курсивът е мой), тъй като предполагам, че законодателят е получил копие от тях в хода на процедурата, довела до приемането на Директива 2014/40. След това уточнение констатирам, че член 4 от Регламент № 1049/2001 предвижда няколко изключения от правилото за достъпа до документите на институциите и че съгласно параграф 2 от този член институциите отказват достъп до документи в частност в случаите, когато оповестяването би засегнало защитата на търговските интереси, включително по отношение на интелектуалната собственост. Тъй като ISO претендира за авторски права върху тези стандарти, на теория оповестяването им може съответно да бъде отказано на основание на последната разпоредба, освен ако по-висш обществен интерес не диктува обратното.

⁴³ Вж. в този смисъл решение от 1 юли 2008 г., Швеция и Турко/Съвет (C-39/05 P и C-52/05 P, EU:C:2008:374, т. 46).

70. Според мен, когато тази разпоредба не налага публикуването в Официален вестник на елементите, посочени в разпоредбите на даден законодателен акт (каквито в случая са стандартите ISO, посочени в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40), същият този принцип изисква от институциите на Съюза да гарантират *възможно най-широк достъп* до тези елементи за всички граждани. В този смисъл всяко ограничение на възможността на гражданите да се запознаят свободно с тях трябва, от една страна, да бъде обосновано, и от друга страна, да не възпрепятства непропорционално тази възможност.

71. Както посочих в точка 26 от настоящото заключение, принципът на свободен достъп до съдържанието на закона съществува по две причини. От една страна, той е следствие от принципа на правната сигурност, който изисква правните норми да бъдат ясни, точни и предвидими като последици, за да могат заинтересованите лица да се ориентират в правните положения и отношения, свързани с правния ред на Съюза⁴⁴. От друга страна, като гарантира на гражданите свободен достъп до съдържанието на закона, т.е. до всички приети от публичните органи текстове, които уреждат обществения живот, той им позволява да упражняват демократичните си права. Никой не може оспорва закона и да иска той да се развива, ако не е имал възможност да се запознае с него.

72. Настоящото дело се отнася до това второ измерение на принципа на свободен достъп до съдържанието на закона. Всъщност то е започнато именно в контекст, в който субекти, очевидно запознали се със съдържанието на посочените в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 стандарти ISO, оспорват предвидения с тези стандарти метод, за да издействат изтегляне на продукти, считани от тях за несъответстващи, и в крайна сметка искат да поставят под въпрос избора на законодателя на Съюза да се основе на посочените стандарти.

73. В следващия подраздел ще обясня причините, поради които смятам, че в случая условията за достъп до съдържанието на посочените в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40 стандарти ISO, а именно обстоятелството, че институциите на Съюза не предвиждат за *широката общественост* по-благоприятни условия за достъп от вече предвидените от ISO, са обосновани и не възпрепятстват непропорционално възможността ѝ да се запознае с тях.

2. Условията за достъп до съдържанието на разглежданите стандарти ISO не са в противоречие с принципа на свободен достъп до съдържанието на закона

а) По обосноваването

74. В случая платеният достъп до съдържанието на разглежданите стандарти ISO е обоснован от обстоятелството, че те са разработени от частна организация (ISO), чиито финансови средства идват по-специално от продажбата на стандартите, които разработва. Доброто функциониране на тази организация се основава на възможността ѝ да получи възвръщаемост на инвестицията си, като трябва по-специално да се отбележи, че поради своята сложност и технически характер въпросните стандарти предполагат сериозно мобилизиране на човешките и материалните ресурси на ISO. Освен това, доколкото тази

⁴⁴ Вж. решение от 8 декември 2011 г., France Télécom/Комисия (C-81/10 P, EU:C:2011:811, т. 100 и цитираната съдебна практика).

организация претендира за авторски права върху стандартите, които приема, ако същите станат пряко и безплатно достъпни, това би било равносилно на отхвърляне на съществуването на такива права.

75. За членовете на ISO (т.е. за националните органи по стандартизация) също е важно да могат да продават тези стандарти, тъй като задържат значителна част от печалбите от тези продажби⁴⁵.

76. С оглед на тези обстоятелства е очевидно, че безвъзмездността на стандартите в резултат от евентуално задължение за институциите на Съюза да предвидят пряк обществен достъп до тях би довела до спад⁴⁶ на инвестициите на тези органи по стандартизация в изследвания и в развойна дейност.

77. Впрочем в това отношение според мен е безспорно, че стандартите ISO заемат важно място в нормативния пейзаж на Съюза, по-специално тъй като множество европейски стандарти са разработени въз основа на тях⁴⁷ и Европейският комитет по стандартизация (CEN) и ISO са сключили споразумение⁴⁸ за техническо сътрудничество, което по същество дава предимство на стандартите ISO пред европейските такива⁴⁹. Използването на международните стандарти, и в частност на стандартите ISO, се налага и с оглед на Споразумението за техническите пречки пред търговията (ТПТ)⁵⁰, страни по което са всички членове на Световната търговска организация (СТО), в това число и Съюзът.

78. Към това се добавя обстоятелството, че в по-широк смисъл стандартизацията се възприема от законодателя като политически инструмент⁵¹ за подкрепа на законодателството и политиките на Съюза⁵².

⁴⁵ Вж. в това отношение *Barrios Villarreal*, A. International Standardization and the Agreement on Technical Barriers to Trade, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, 25—45. Според този автор около 70 % от получените печалби оставали за националните органи по стандартизация, членуващи в ISO, и само оставащите 30 % се изплащали на ISO под формата на такси.

⁴⁶ Вж. в това отношение *Van Cleynenbreugel*, P., et Demoulin, I. La normalisation européenne après l'arrêt *James Elliott Construction* du 27 octobre 2016: la Cour de justice de l'Union européenne a-t-elle élargi ses compétences d'interprétation? — *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, vol. 2, 2017, p. 325.

⁴⁷ В това отношение вж. по-специално *Medzmariashvili*, M. Regulating European Standardisation through Law: The Interplay between Harmonised European Standards and EU Law (thèse). Université de Lund, Lund, 2019, 59—61. Други автори подчертават факта, че стандартизацията и сертифицирането, които се осъществяват под егидата на ISO, не престават да разширяват своя потенциал в съответствие с развитието на глобализацията в търговията (вж. по-специално *Penneau* A. Standardisation et certification: les enjeux européens. — In: *La standardisation internationale privée: aspects juridiques*. Larcier, Bruxelles, 2014, p. 120).

⁴⁸ Споразумение за техническо сътрудничество между ISO и CEN (Виенско споразумение), подписано през 1991 г. и достъпно в електронния му вариант на следния интернет адрес:
https://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/2000/2122/4230450/4230458/Agreement_on_Technical_Cooperation_between_ISO_and_CEN_%28Vienna_Agreement%29.pdf?nodeid=4230688&vernum=-2.

⁴⁹ Вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет „Стратегическа визия за европейските стандарти: към по-голям и ускорен устойчив растеж на европейската икономика до 2020 г.“, от 1 юни 2011 г. (COM(2011) 311 окончателен), достъпен на следния интернет адрес:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=celex%3A52011DC0311>.

⁵⁰ Agreement on Technical Barriers to Trade of the World Trade Organization (WTO). Този документ е достъпен на следния интернет адрес: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf. Член 2.4 от това споразумение предвижда по-специално: „Where [...] relevant international standards exist [...], Members shall use them, or the relevant parts of them, as a basis for their technical regulations except when such international standards [...] would be an ineffective or inappropriate means for the fulfilment of the legitimate objectives pursued, for instance because of fundamental climatic or geographical factors or fundamental technological problems“. В това отношение вж. също *Matthi*, W., et Bütke, T. Setting International Standards: Technological Rationality or Primacy of Power? — *World Politics*, vol.56, No. 1, 2003, p. 2.

⁵¹ Вж. съображение 9 от Регламент № 1025/2012.

⁵² Вж. съображение 25 от Регламент № 1025/2012. Що се отнася по-конкретно до международните стандарти, ще отбележа, че Съветът подчертава необходимостта да се насърчава използването на тези стандарти в рамките на Съюза (вж. в това отношение Резолюция на Съвета от 28 октомври 1999 година относно ролята на стандартизацията в Европа (ОВ С 141, 2000 г., стр. 1).

79. Макар традиционно да се представят като форма на кодифициране на познанията от и за специалистите⁵³, стандартите всъщност са от особена важност за развитието на вътрешния пазар. Нарастващото им значение за международната търговия също се признава⁵⁴. Освен че имат съществени предимства за икономиката (по-специално по отношение на конкурентоспособността на предприятията⁵⁵ и улесняването на търговията⁵⁶), те присъстват навсякъде в ежедневието⁵⁷ и в много области на обществената политика⁵⁸.

80. С оглед на тези съображения считам, че обстоятелството, че институциите на Съюза не предвиждат условия за достъп до съдържанието на стандартите ISO, които да са по-благоприятни от наложените от ISO (и от някои национални органи по стандартизация), е обосновано от необходимостта тази организация и тези органи да финансират разработването на стандартите и дейностите си, *от една страна*, и от значението на тези стандарти за законодателството на Съюза, *от друга страна*. Остава все пак да разгледам дали тежестта, която съответните цени поражда за гражданите, засяга непропорционално възможността им да се запознаят с това съдържание.

б) По липсата на непропорционална пречка пред възможността на обществеността да получи достъп до съдържанието на разглежданите стандарти ISO

81. В това отношение припомням, *най-напред*, че всеки гражданин на Съюза може да получи достъп до съдържанието на разработените от ISO стандарти. Единствената пречка пред този достъп е от финансово естество, тъй като предоставянето на това съдържание от тази организация е обвързано с условието да се заплатят наложените от нея такси за достъп.

82. *По-нататък*, според мен трябва по-специално да се подчертаят следните аспекти.

83. *На първо място*, тежестта, която се носи от гражданина, трябва да се съизмери с интереса на законодателя на Съюза да има ефективна и ефикасна система за стандартизация, която не само да осигурява гъвкава и прозрачна основа, но и да е финансово жизнеспособна⁵⁹.

⁵³ Вж. Brunet, A. Le paradoxe de la normalisation: une activité d'intérêt général mise en œuvre par les parties intéressées. — In: La normalisation en France et dans l'Union européenne: une activité privée au service de l'intérêt général? Presses universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2012, p. 51.

⁵⁴ Вж. съображение 6 от Регламент № 1025/2012. Вж. също Medzmariashvili, M., *op.cit.*, p. 18.

⁵⁵ Вж. съображение 20 от Регламент № 1025/2012.

⁵⁶ Според Комисията стандартите водят по-специално до съкращаване на разходите, най-вече в резултат на „икономиите от мащаба, възможността да се прогнозира техническите изисквания, намаляването на разходите по операциите и възможността за достъп до стандартизирани компоненти“ (вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет, „Стратегическа визия за европейските стандарти: към по-голям и ускорен устойчив растеж на европейската икономика до 2020 г.“, от 1 юни 2011 г., COM(2011) 311 окончателен, стр. 6).

⁵⁷ „Standards are ubiquitous in our daily life. We encounter hundreds of standards as we go about our day [...]. As such, it is difficult to imagine what the world would look like without standards; nothing would fit, and life would be fraught with danger“ (Medzmariashvili, M., *op.cit.*, p. 53).

⁵⁸ Вж. съображения 19 и 22 от Регламент № 1025/2012, от които се вижда, че стандартите могат да „имат принос [...] [в] справяне[то] със значимите предизвикателства пред обществото“, каквито са изменението на климата, устойчивото използване на ресурсите, иновациите, застаряването на населението, интеграцията на хората с увреждания, защитата на потребителите и безопасността и условията на труд на работниците, както и за благосъстоянието на гражданите.

⁵⁹ Вж. съображение 9 от Регламент № 1025/2012.

84. В това отношение уточнявам, че обстоятелството, че стандартите са разработени от частни субекти (като ISO), носи предимства, които обосновават избраната от законодателя на Съюза в различни регламенти и директиви законодателна техника на препращане към тези стандарти. Сред тези предимства се нареждат високата им степен на експертност, способността им бързо да се приспособяват към новите технически предизвикателства и гъвкавостта на процедурите им, която позволява по-специално частното участие⁶⁰.

85. *На второ място*, тази тежест трябва да се съизмери и с интереса на специалистите да не допуснат законодателят на Съюза да се откаже от използването на тези стандарти поради възмездния им характер. По този въпрос Комисията подчертава, че доколкото е обичайна практика участниците на съответния пазар да бъдат представлявани в организациите по стандартизация⁶¹, в интерес на последните е законодателството на Съюза да използва стандартите, които са разработени от тези частни субекти, а не да определя самостоятелно тези технически спецификации.

86. Все пак интересът на специалистите ми се струва по-маловажен в дело като разглежданото в главното производство, тъй като въпросните стандарти засягат области, и по-специално здравето и защитата на потребителите, в които, както посочих в точка 31 от настоящото заключение, гражданите е доста вероятно да искат да упражнят правата си. В този случай институциите на Съюза според мен трябва специално да се уверят, че гражданите разполагат с възможно най-широк достъп до съдържанието на тези стандарти.

87. *На трето място* и в това отношение ще добавя, че макар по-специално от член 6, параграф 1 от Регламент № 1025/2012 да се вижда, че законодателят на Съюза не е предвидил достъпът до стандартите (изобщо) да трябва задължително да е безплатен, това не променя факта, че по силата на тази разпоредба националните органи по стандартизация са длъжни да насърчават и улесняват този достъп за малките и средните предприятия (МСП)⁶². Така посочена разпоредба вече сама по себе си отразява търсенето на справедливо равновесие между стремежа към максимално улесняване на този достъп и признанието, че възмездният характер на стандартите продължава да е съществен елемент от системата за стандартизация на Съюза.

88. Макар тези задължения да не са изрично разширени по начин, че да улесняват достъпа на широката общественост, ми се струва, че това на практика може да се случи⁶³. По-конкретно, това, че съдържанието на стандартите ISO, посочени в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40, могат да се получат от ISO само срещу заплащане, не означава, че е невъзможно да се случи безплатно запознаване с тях чрез други средства.

⁶⁰ Вж. Medzmariashvili, M., *op.cit.*, p. 21.

⁶¹ Според сайта на ISO стандартите, които тя разработва, „се основават на познанията на експертите в съответната област [...] — били те производители, дистрибутори, купувачи, ползватели, професионални сдружения, потребители или регулаторни органи“ (източник: <https://www.iso.org/fr/standards.html>).

⁶² По-специално, като публикуват на своята интернет страница безплатни резюмета, прилагат специални тарифи за предоставянето на стандарти или предоставят пакети стандарти на намалена цена (вж. член 6, параграф 1, букви д) и е) от този регламент).

⁶³ Всъщност националните органи по стандартизация са насърчавани в тази посока. В това отношение отбелязвам, че в своята „Зелена книга относно развитието на европейската стандартизация: действие за ускорено технологично интегриране в Европа“ от 8 октомври 1990 г. (СОМ(1990) 456 окончателен (стр. 51) (ОВ С 20, 1991 г., стр. 1) Комисията подчертава, че съдържащите си в стандартите технически спецификации *по принцип* трябва да бъдат достъпни за обществеността.

89. В това отношение Парламентът и VSK правилно отбелязват, че в случая нидерландският орган по стандартизация позволява безплатна справка със съдържанието на разглежданите стандарти ISO⁶⁴. Тази възможност се предвижда и от други национални органи по стандартизация⁶⁵.

90. *На четвърто и последно място*, сумите, които трябва да се заплатят от гражданите на Съюза⁶⁶, желаещи да получат достъп до съдържанието на тези стандарти и подали заявка за това до ISO или до националните органи по стандартизация, според мен *при всички положения* не са прекомерни⁶⁷.

91. С оглед на всички гореизложени съображения считам, че принципът на свободен достъп до съдържанието на закона не изисква нито *напълно* да се гарантира пряк и безплатен достъп до стандартите ISO, посочени в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40, нито същите да се публикуват в Официален вестник. Условието за достъп до тези стандарти не възпрепятстват непропорционално възможността на обществеността да се запознае с тях и отразяват *справедливото равновесие* между изискванията на този принцип, от една страна, и различните заложи интереси, от друга страна.

92. Накрая ще добавя, че прилаганата от нидерландския орган по стандартизация политика на *безплатни справки* (от която следва, че ако се предположи, че са подали заявка в този смисъл, жалбоподателите в главното производство са могли безплатно да се запознаят със съдържанието на същите тези стандарти)⁶⁸ ми се струва *напълно похвална*⁶⁹, още повече че не отнема възможността на националните органи по стандартизация да продават стандартите ISO на всеки, който би желал да ги изтегли или да получи копие. Според мен тази политика трябва да се разшири в рамките на възможното и дори да бъде насърчена от законодателя на Съюза посредством формално решение, което да допълни гаранциите, установени с член 6, параграф 1 от Регламент № 1025/2012.

⁶⁴ Този орган е Nederlands Normalisatie Instituut (NEN). Следва да се отбележи, че както впрочем Парламентът правилно посочва, разглежданите стандарти ISO са транспонирани в стандарти NEN-ISO (а именно по-конкретно стандартите NEN-ISO 4387, 10315, 8454 и 8243) и *пряка и безплатна* справка с тях е възможна в седалището на NEN. От интернет страницата на този орган (достъпна на следния интернет адрес: <https://www.nen.nl/en/contact-en>) става ясно следното: „if you do not want to purchase a standard, but just want to examine a specific standard, you can do so at NEN in Delft. You can examine all the standards there, but you cannot store them or copy any contents of the standards“.

⁶⁵ В становището си VSK дава като пример, че безплатен достъп до разглежданите стандарти ISO може по предварителна уговорка да се получи на място в германския и ирландския органи по стандартизация (съответно Deutsches Institut für Normung (DIN) и National Standards Authority of Ireland (NSAI)).

⁶⁶ Според сайта на ISO цените са, както следва: 118 CHF (швейцарски франка) за стандарт ISO 4387 и 58 CHF за стандарти ISO 10315, 8454 и 8243.

⁶⁷ Не изключвам, че в други случаи цените на стандартите — по-специално когато броят им е по-голям — могат да са пречка за достъпа на заинтересованите обществени групи (вж. в това отношение Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет „Стратегическа визия за европейските стандарти: към по-голям и ускорен устойчив растеж на европейската икономика до 2020 г.“, COM(2011) 311 окончателен).

⁶⁸ Както посочих в точка 72 от настоящото заключение, очевидно е, че жалбоподателите в главното производство са имали достъп до това съдържание (макар в хода на настоящото производство да не се уточнява чрез какви средства).

⁶⁹ Доколкото разбирам, този подход се основава на обстоятелството, че за да компенсира безвъзмездността на този достъп, нидерландското правителство плаща обезщетение на NEN, което да гарантира финансовата *жизнеспособност* на този орган. Ще добавя, че поне що се отнася до европейските стандарти (т.е. тези, които са приети от европейски организации по стандартизация), законодателят на Съюза ясно е посочил, че една от целите му е да осигурява *равен и прозрачен* достъп за *всички* участници на пазара в целия Съюз, по-специално в случаите, когато използването им позволява спазването на съответното законодателство на Съюза (вж. съображение 43 от Регламент № 1025/2012).

V. Заключение

93. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на първия преюдициален въпрос, поставен от Rechtbank Rotterdam (Районен съд Ротердам, Нидерландия), както следва:

„Условията за достъп до стандартите ISO, посочени в член 4, параграф 1 от Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО, не нарушават нито член 297, параграф 1, трета алинея ДФЕС, нито залегналия в основата на тази разпоредба принцип на свободен достъп до съдържанието на закона“.