



## Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA  
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEA  
od 15. srpnja 2021.<sup>1</sup>

**Predmet 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  
protiv  
Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
uz sudjelovanje:  
Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (VSK)**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio rechtbank Rotterdam (Sud u Rotterdamu, Nizozemska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Proizvodnja, predstavljanje i prodaja duhanskih proizvoda – Direktiva 2014/40/EU – Cigarete s filtrom – Maksimalne razine emisija – Članak 4. stavak 1. – Mjerna metoda za emisije katrana, nikotina i ugljikova monoksida na temelju ISO normi – Neobjavlivanje sadržaja tih normi u *Službenom listu Europske unije* – Zahtjevi povezani s objavljivanjem – Članak 297. stavak 1. treći podstavak UFEU-a – Uvjeti pristupa sadržaju navedenih normi – Načelo slobodnog pristupa”

<sup>1</sup> Izvorni jezik: francuski

## I. Uvod

1. Može li zakonodavac Unije u zakonodavnim aktima koje donosi upućivati na međunarodne norme koje je sastavila privatna organizacija (u ovom slučaju ISO norme<sup>2</sup>) a da ne objavi njihov sadržaj u *Službenom listu Europske unije* i ne predvidi izravan i besplatan pristup tom sadržaju za građane Europske unije s obzirom na to da su te norme dostupne pri toj organizaciji uz plaćanje naknade za autorska prava na koja se ona poziva?

2. To je u biti jedno od pitanja koje je rechtbank Rotterdam (Sud u Rotterdamu, Nizozemska) uputio Sudu u ovom predmetu kako bi na njih odgovorio.

3. Zahtjev za prethodnu odluku upućen je u okviru spora između Stichtinga Rookpreventie Jeugd (Zaklada za prevenciju pušenja kod mladih, Nizozemska, u daljnjem tekstu: Stichting) i petnaest drugih subjekata (zajedno u daljnjem tekstu: tužitelji iz glavnog postupka) i Staatssecretarisa van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (državni tajnik za javno zdravlje, dobrobit i sport, Nizozemska, u daljnjem tekstu: staatssecretaris).

4. U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev želi znati, konkretnije, jesu li *uvjeti pristupa* sadržaju ISO normi na koje se upućuje u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40/EU<sup>3</sup>, kojim se predviđa mjerna metoda za emisije katrana, nikotina i ugljikova monoksida iz cigareta s filtrom, u skladu sa zahtjevima za objavljivanje predviđenima u članku 297. stavku 1. trećem podstavku UFEU-a<sup>4</sup> i s načelom transparentnosti na kojem se, među ostalim, temelji ta odredba.

5. Nakon svojeg izlaganja Sudu ću predložiti da presudi da članak 297. stavak 1. treći podstavak UFEU-a ne zahtijeva da sadržaj predmetnih ISO normi bude objavljen u *Službenom listu*. Usto, navest ću razloge zbog kojih smatram da se *uvjeti pristupa* sadržaju tih normi ne protive općim načelima čiji izraz predstavlja ta odredba.

## II. Pravni okvir

### A. Uredba (EZ) br. 1049/2001

6. Člankom 12. Uredbe(EZ) br. 1049/2001<sup>5</sup> predviđa se:

„1. Institucije moraju što je više moguće učiniti dokumente izravno dostupnima javnosti u elektroničkom obliku ili putem registra u skladu s propisima nadležne institucije.

<sup>2</sup> Odnosno, norme koje je sastavio International Organization for Standardization (ISO) (Međunarodna organizacija za normizaciju). Ta nevladina organizacija, čije se sjedište nalazi u Ženevi (Švicarska), sastoji se od mreže nacionalnih tijela za normizaciju u okviru koje su osobito zastupljene sve države članice (jedno tijelo po državi članici). ISO je privatni subjekt čija sredstva potječu od pristojbi i doprinosa članova, prodaje njegovih publikacija, prodaje usluga i potencijalnih doprinosa donatora (vidjeti članak 21.1. Statuta ISO-a, dostupnog na sljedećoj internetskoj adresi: <https://www.iso.org/publication/PUB100322.html>).

<sup>3</sup> Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/37/EZ (SL 2014., L 127, str. 1. i ispravci SL 2015., L 150, str. 24. i SL 2017., L 123, str. 135.)

<sup>4</sup> Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da sud koji je uputio zahtjev također u biti pita Sud je li neobjavljivanje predmetnih ISO normi u skladu s Uredbom Vijeća (EU) br. 216/2013 od 7. ožujka 2013. o elektroničkom izdanju *Službenog lista Europske unije* (SL 2013., L 69, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 16., svezak 4., str. 7.). Odmah naglašavam da mi se ne čini da je ta uredba relevantna u svrhu predmetnog zahtjeva za prethodnu odluku. Naime, navedena uredba ne sadržava naznake čiji je cilj pojasniti koje dokumente treba objaviti u *Službenom listu*.

<sup>5</sup> Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2001. o javnom pristupu dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (SL 2001., L 145, str. 43.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 16., str. 70.)

2. Posebno moraju izravno biti dostupni zakonodavni dokumenti, tj. dokumenti sastavljeni ili zaprimljeni tijekom postupaka donošenja akata koji su pravno obvezujući za države članice ili u njima, u skladu s člancima 4. i 9.

[...]

7. U skladu s člankom 4. stavkom 2. te uredbe:

„Institucije uskraćuju pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu:

– komercijalnih interesa fizičke ili pravne osobe, uključujući intelektualno vlasništvo,

– [...]

### **B. Uredba (EU) br. 1025/2012**

8. Člankom 6. stavkom 1. Uredbe(EU) br. 1025/2012<sup>6</sup> predviđa se:

„Nacionalna tijela za normizaciju potiču i omogućuju pristup MSP-ova normama i postupcima razvoja normi kako bi se postigla viša razina sudjelovanja u sustavu normizacije, na primjer:

[...]

(c) omogućavanjem slobodnog pristupa ili posebnih tarifa za sudjelovanje u aktivnostima normizacije;

(d) osiguranjem slobodnog pristupa nacrtu normi;

(e) omogućavanjem besplatnog pristupa izvratku iz normi na njihovim internetskim stranicama;

[...]

9. U skladu s člankom 10. stavkom 6. te uredbe:

„Kad usklađena norma zadovoljava zahtjeve koje nastoji obuhvatiti i koji su navedeni u odgovarajućem zakonodavstvu Unije, Komisija u [Službenom listu] bez odlaganja objavljuje uputu na takvu usklađenu normu ili pomoću drugih sredstava, u skladu s uvjetima koji su utvrđeni u odgovarajućem aktu usklađivačkog zakonodavstva Unije.”

### **C. Direktiva 2014/40**

10. Uvodnom izjavom 11. Direktive 2014/40 određuje se:

„Za mjerenje udjela katrana, nikotina i ugljikova monoksida u cigaretama (dalje u tekstu: ‚razine emisija’) potrebno je uputiti na relevantne međunarodno prihvaćene norme ISO. [...]

<sup>6</sup> Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o europskoj normizaciji, o izmjeni direktiva Vijeća 89/686/EEZ i 93/15/EEZ i direktiva 94/9/EZ, 94/25/EZ, 95/16/EZ, 97/23/EZ, 98/34/EZ, 2004/22/EZ, 2007/23/EZ, 2009/23/EZ i 2009/105/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te o stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 87/95/EEZ i Odluke br. 1673/2006/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2012., L 316, str. 12.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 64., str. 285.)

11. U skladu s člankom 3. stavkom 1. te direktive:

„Razine emisija iz cigareta stavljenih na tržište ili proizvedenima u državama članicama („maksimalne razine emisija”) ne smije biti veći od:

- (a) 10 mg katrana po cigareti;
- (b) 1 mg nikotina po cigareti;
- (c) 10 mg ugljikova monoksida po cigareti.”

12. Člankom 4. stavkom 1. navedene direktive predviđa se:

„1. Emisije katrana, nikotina ili ugljikova monoksida iz cigareta mjere se na temelju ISO norme 4387 za katran, ISO norme 10315 za nikotin i ISO norme 8454 za ugljikov monoksid.

Točnost mjerenja za katran, nikotin i ugljikov monoksid određuje se u skladu s ISO normom 8243.”

### **III. Glavni postupak, prethodno pitanje i postupak pred Sudom**

13. Dopisima od 31. srpnja i 2. kolovoza 2018. tužitelji iz glavnog postupka zatražili su od Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Nizozemsko tijelo za sigurnost hrane i proizvoda, Nizozemska, u daljnjem tekstu: NVWA) da osigura da cigarete s filtrom koje se nude potrošačima u Nizozemskoj, u skladu s predviđenom uporabom, poštuju maksimalne razine emisija za katran, nikotin i ugljikov monoksid predviđene člankom 3. stavkom 1. Direktive 2014/40 i da, po potrebi, donese mjeru izvršenja kako bi se s tržišta povukli proizvodi kojima se povređuju ti zahtjevi<sup>7</sup>.

14. Odlukom od 20. rujna 2018. NVWA je odbio zahtjev za mjeru izvršenja koji je podnio Stichting, jedan od tužitelja iz glavnog postupka, čiji je cilj prevencija pušenja kod mladih. Potonji je tužitelj, kao i svi ostali tužitelji iz glavnog postupka, staatssecretarisu podnio upravnu tužbu protiv te odluke.

15. Staatssecretaris odbio je 31. siječnja 2019. tužbu Stichtinga kao neosnovanu, a tužbu ostalih tužitelja iz glavnog postupka odbacio kao nedopuštenu.

16. Tužitelji iz glavnog postupka pokrenuli su sudski postupak protiv potonje odluke pred sudom koji je uputio zahtjev. Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (Udruženje nizozemskih proizvođača cigareta i duhana, Nizozemska, u daljnjem tekstu: VSK) podnio je zahtjev da ga se prizna kao treću stranku u glavnom postupku. Taj je zahtjev prihvaćen.

17. U okviru tog postupka Stichting u biti tvrdi da metoda mjerenja razine emisija katrana, nikotina i ugljikova monoksida iz cigareta s filtrom iz članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 nije obvezujuća. Prema njezinu mišljenju, te emisije treba mjeriti uzimajući u obzir, među ostalim,

<sup>7</sup> Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da se zahtjev za mjeru izvršenja, u skladu s primjenjivim nizozemskim pravom, temeljio na članku 14. Tabaks- en rookwarenwet (Zakon o duhanskim proizvodima i proizvodima za pušenje). Tom se odredbom NVWA-u priznaje ovlast za izdavanje upravnog naloga proizvođačima, uvoznicima i distributerima duhanskih proizvoda ako ne poštuju članak 17.a stavke 1. i 2. tog zakona, odnosno ako ne poduzimaju potrebne mjere kako bi uskladili svoje proizvode s primjenjivim zahtjevima ili ih, ako je to potrebno, povukli s tržišta.

predviđenu uporabu tih proizvoda i, konkretnije, činjenicu da prsti i usne pušača djelomično prekrivaju mikrootvore u filtru cigareta. Stoga su navedene emisije zapravo više od onih koje je moguće zabilježiti tom metodom<sup>8</sup>. U tim je okolnostima potrebno primijeniti drugu metodu koja više štiti zdravlje potrošača<sup>9</sup>.

18. Staatssecretaris, s kojim se VSK slaže, protivi se toj argumentaciji i tvrdi da je članak 4. stavak 1. Direktive 2014/40 obvezujuć. Stoga nacionalna tijela ne mogu samostalno odstupati od metode propisane tom odredbom. U svakom slučaju, na zakonodavcu Unije je da odluči hoće li mijenjati navedenu odredbu.

19. S obzirom na te argumente, sud koji je uputio zahtjev želi znati, *kao prvo*, je li činjenica da ISO norme, na temelju kojih se mjere emisije katrana, nikotina i ugljikova monoksida iz cigareta s filtrom, nisu objavljene u Službenom listu te su dostupne pri ISO-u samo uz plaćanje, u skladu s, među ostalim, sustavom objavljivanja predviđenim člankom 297. stavkom 1. trećim podstavkom UFEU-a, kao i s načelom transparentnosti.

20. *Kao drugo*, pita se o obvezujućoj prirodi metode mjerenja razina emisija predviđene člankom 4. stavkom 1. Direktive 2014/40, kao i o valjanosti te odredbe s obzirom na ciljeve te direktive i druga, nadređena pravna pravila<sup>10</sup>.

21. U tim je okolnostima rechtbank Rotterdam (Sud u Rotterdamu) odlukom od 20. ožujka 2020., koju je Sud zaprimio 24. ožujka 2020., odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti, među ostalim, sljedeće prethodno pitanje<sup>11</sup>:

„Je li uređenje mjerne metode predviđene člankom 4. stavkom 1. Direktive 2014/40 na temelju ISO normi koje nisu javno dostupne u skladu s člankom 297. stavkom 1. trećim podstavkom UFEU-a [...] i načelom transparentnosti na kojem se temelji?”

22. Stichting, VSK, nizozemska vlada, Europski parlament, Vijeće Europske unije i Europska komisija podnijeli su pisana očitovanja Sudu. Rasprava u ovom predmetu nije održana. Međutim, stranke i zainteresirane osobe u pisanom su obliku odgovorile na pitanja koja je Sud postavio 9. veljače 2021.

## IV. Analiza

### A. Uvodna razmatranja

23. U skladu sa zahtjevom Suda, ovo će se mišljenje odnositi na prvo prethodno pitanje.

<sup>8</sup> Prema mišljenju tužitelja iz glavnog postupka, metoda iz članka 4. stavka 1. Direktive 2014/40 temelji se na uporabi stroja za pušenje u kojem mikrootvori filtra cigarete nisu prekriveni. Ti mikrootvori omogućuju udisanje čistog zraka kroz filter pri čemu se smanjuje udio katrana, nikotina i ugljikova monoksida u udahnutom dimu. Suprotno tomu, pušač koji svojim prstima i usnama djelomično prekriva taj filter udiše dim u kojem je veća koncentracija tih tvari.

<sup>9</sup> Stichting tvrdi da treba primijeniti mjernu metodu „Canada Intense”. Prema njegovu mišljenju, ta bi metoda omogućila da se stvore sličniji stvarni uvjeti uporabe cigareta s filtrom jer se njome predviđa prekrivanje mikrootvora u filtru. Radi korisnosti napominjem da ISO trenutačno ispituje navedenu metodu (vidjeti u tom pogledu <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:tr:19478:-2:ed-1:v1:en>).

<sup>10</sup> Konkretnije, sud koji je uputio zahtjev pita se o usklađenosti navedene metode s člankom 114. stavkom 3. UFEU-a koji se odnosi na usklađivanje zakonodavstva u području zdravlja, kao i s Okvirnom konvencijom Svjetske zdravstvene organizacije o nadzoru nad duhanom (potpisana 21. svibnja 2003. u Ženevi, čije su stranke Unija i njezine države članice) i člancima 24. i 35. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), koji se odnose na prava djeteta i zdravstvenu zaštitu.

<sup>11</sup> Budući da se ovo mišljenje odnosi na određene posebne aspekte ovog predmeta, ovdje se navodi samo relevantno pitanje. Svim prethodnim pitanjima može se pristupiti na internetu i u Službenom listu (SL 2020., C 222, str. 17.).

24. Tim pitanjem, koje se dijeli na dva dijela, sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da, *s jedne strane*, pojasni zahtijeva li se člankom 297. stavkom 1. trećim podstavkom UFEU-a objavljivanje u Službenom listu ISO normi na koje se upućuje u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40 i da, *s druge strane*, odluči jesu li uvjeti pristupa sadržaju tih normi (koje, osim činjenice da nisu objavljene u Službenom listu, ISO stavlja na raspolaganje javnosti samo uz plaćanje a da institucije Unije ne omogućuju izravan i besplatan pristup njihovom sadržaju) u skladu s načelom transparentnosti.

25. Najprije bih želio istaknuti da, s obzirom na to da je ovdje Sudu upućeno pitanje koje se u konačnici odnosi na *dostupnost sadržaja zakona*, odnosno na mogućnost građana da se upoznaju s tim sadržajem, polazišna točka za davanje odgovora na to pitanje očito mora biti, prema mojem mišljenju, to da u demokratskom društvu svaki građanin treba imati slobodan pristup sadržaju zakona. To je jedan od temelja vladavine prava<sup>12</sup>.

26. Smatram da to načelo slobodnog pristupa sadržaju zakona treba biti zajamčeno zbog najmanje dvaju razloga. Prvi proizlazi iz maksime prema kojoj „svi trebaju poznavati zakon”, što nužno znači da se zakon ne može *provesti* protiv pojedinaca prije nego što oni imaju mogućnost upoznati se s njegovim sadržajem. Drugi razlog proizlazi iz potrebe da većina građana može pristupiti svim tekstovima koje su donijela tijela javne vlasti kojima se uređuje život u društvu kako bi mogli osigurati njihovo poštovanje<sup>13</sup> i djelotvorno ostvariti prava koja su im dodijeljena u demokratskom društvu<sup>14</sup>. U tome je uostalom sama srž postupanja tužiteljâ iz glavnog postupka: ti subjekti, čiji je zajednički cilj prevencija pušenja, svojom tužbom podnesenom sudu koji je uputio zahtjev upravo nastoje tvrditi da se člankom 4. stavkom 1. Direktive 2014/40 propisuje mjerna metoda koja, prema njihovom mišljenju, ne štiti dovoljno zdravlje potrošača.

27. Proizlazi li iz tog načela da se ISO norme, na koje se upućuje u zakonodavnom aktu Unije kao što je to, u ovom slučaju, Direktiva 2014/40<sup>15</sup>, moraju objaviti u Službenom listu ili barem da institucije Unije moraju jamčiti da je njihov sadržaj izravno i besplatno stavljen na raspolaganje javnosti?

28. U tom pogledu najprije moram pojasniti da se nijedna odredba prava Unije konkretno ne odnosi na zahtjeve za objavljivanje koje trebaju ispuniti *međunarodne norme* kao što su to predmetne ISO norme kad se na njih na taj način upućuje u takvom zakonodavnom aktu. Konkretno, članak 10. stavak 6. Uredbe br. 1025/2012, koji sadržava jasne obveze u pogledu objavljivanja *usklađenih normi*<sup>16</sup>, ne obuhvaća ISO norme. U tom kontekstu čini mi se važnim

<sup>12</sup> Podsjećam na to da je načelo vladavine prava utvrđeno u članku 2. UEU-a.

<sup>13</sup> Dodajem da je sâm Europski sud za ljudska prava u tom pogledu presudio da, s obzirom na to da zadiranje u temeljno pravo treba biti „predviđeno zakonom”, to pretpostavlja da je zakon (koji istodobno obuhvaća pisano i nepisano pravo) *dovoljno dostupan*: građanin mora moći raspolagati s dovoljno informacija, u okolnostima slučaja, o pravnim pravilima koja se primjenjuju na određeni slučaj. Usto, taj je sud naveo da se „zakonom” može smatrati samo pravilo koje je oblikovano dovoljno precizno da građaninu omogućí da prilagodi svoje ponašanje; po potrebi uz prikladan savjet da, u mjeri koja je razumna u okolnostima slučaja, predvidi posljedice koje mogu proizlaziti iz određenog akta (vidjeti ESLJP, 26. travnja 1979., Sunday Times protiv Ujedinjene Kraljevine, CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, t. 49.).

<sup>14</sup> Vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 46.).

<sup>15</sup> Dodajem da se u drugim uredbama i direktivama ISO norme primjenjuju slično kao u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40, odnosno tako da se na njih samo upućuje. Vidjeti na primjer Uredbu (EU) br. 576/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. lipnja 2013. o nekomercijalnom premještanju kućnih ljubimaca i o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 998/2003 (SL 2013., L 178, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 3., svezak 72., str. 258.), čiji Prilog II., naslovljen „Tehnički zahtjevi za transpondere” upućuje na norme ISO 11784 i 11785. Vidjeti također primjerice Direktivu 2014/90/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 23. srpnja 2014. o pomorskoj opremi i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 96/98/EZ (SL 2014., L 257, str. 146. i ispravak SL 2018., L 146, str. 8.), u čijem se Prilogu III., naslovljenom „Zahtjevi koje moraju ispuniti tijela za ocjenu sukladnosti da bi postala prijavljena tijela”, navode norme ISO/IEC 17065:2012 i 17025:2005.

<sup>16</sup> U skladu s tim zahtjevima, u Službenom listu treba objaviti samo upućivanja na usklađene norme, a ne njihov sadržaj u cijelosti.

imati na umu da se predmetni zahtjev za prethodnu odluku ne odnosi na pitanje treba li ostale tehničke norme, neovisno o tome jesu li nacionalne, usklađene ili europske<sup>17</sup>, u cijelosti objaviti u Službenom listu ili njihov sadržaj treba biti javno dostupan. U ovom se slučaju postavlja pitanje samo za međunarodne norme i, točnije, ISO norme koje je sastavila privatna organizacija koja se, među ostalim, financira prodajom normi čiji je ona autor<sup>18</sup>.

29. Nadalje, kao što ću to istaknuti u nastavku svojeg izlaganja, odgovor na prvo prethodno pitanje ovisi, prema mojem mišljenju, o načinu na koji se zakonodavnim aktom Unije, u kojem se upućuje na ISO norme, nastoje primijeniti takve norme.

30. U tom mi se pogledu relevantnima čini nekoliko elemenata. U ovom ću predmetu izdvojiti tri elementa. *Kao prvo*, jesu li predmetne norme nužne kako bi se znali „temeljni zahtjevi” zakonodavnog akta u kojem se na njih upućuje ili su one tehničke i sporedne u odnosu na takve zahtjeve? *Kao drugo*, je li cilj tih normi naložiti obveze poduzetnicima na čije se proizvode ili djelatnosti navedene norme odnose? *Kao treće*, u slučaju kada su te norme tehničke i sporedne te njihov cilj nije naložiti obveze takvim poduzetnicima, iz čega proizlazi (kao što ću to objasniti u odjeljku B ovog mišljenja) da ne moraju biti objavljene u Službenom listu na temelju članka 297. stavka 1. trećeg podstavka UFEU-a, ograničava li neproporcionalno činjenica da institucije Unije ne predviđaju povoljnije uvjete pristupa od onih koje je već predvidio ISO mogućnost da se javnost s njima upozna, a time i opća načela na kojima se temelji potonja odredba (odjeljak C)?

31. Dodajem da mi se taj zadnji element čini najmanje važnim jer je jasno da su ISO norme na koje se upućuje u zakonodavnom aktu oblik kodifikacije tehničkih znanja koju *sami* stručnjaci provode *za* stručnjake<sup>19</sup>. Suprotno tomu, što je norma bliža području u kojem građani mogu tražiti ostvarivanje prava koja su im dodijeljena u demokratskom društvu (na primjer, kao u ovom slučaju, u području zdravlja i zaštite potrošača), to se više mora uzeti u obzir navedeni element i to je potrebnije postaviti pitanje treba li sadržaj normi biti javno dostupan.

### ***B. Objavljivanje na temelju članka 297. stavka 1. trećeg podstavka UFEU-a (prvi dio prvog pitanja)***

32. Podsjećam na to da se člankom 297. stavkom 1. UFEU-a, u skladu s njegovim trećim podstavkom, zahtijeva da se *zakonodavni akti* objave u Službenom listu.

33. Prema mojem mišljenju, u ovom slučaju treba ispitati dva slučaja. *Ili* se same predmetne ISO norme mogu smatrati „zakonodavnim aktima” i u tom je slučaju jasno da se na temelju te odredbe (odjeljak 1.) nalaže objavljivanje njihova sadržaja u cijelosti; *ili* se za te norme ne može smatrati da odgovaraju toj definiciji te stoga valja postaviti pitanje nije li ipak potrebno objaviti njihov sadržaj na temelju navedene odredbe jer one čine „elemente” zakonodavnog akta (odnosno Direktive 2014/40) (odjeljak 2.).

<sup>17</sup> U okviru Unije, norme su nacionalne, međunarodne, europske ili usklađene ovisno o tome je li ih donijelo nacionalno ili međunarodno tijelo za normizaciju, europska organizacija za normizaciju ili su donesene na temelju Komisijina zahtjeva za primjenu zakonodavstva Unije o usklađivanju (vidjeti članak 2. točku 1. podtočke (a), (b), (c) i (d) Uredbe br. 1025/2002).

<sup>18</sup> U tom pogledu upućujem na bilješku 2. ovog mišljenja.

<sup>19</sup> Vidjeti Brunet, A. „Le paradoxe de la normalisation: une activité d'intérêt général mise en œuvre par les parties intéressées”, *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., str. 51.

### 1. Predmetne ISO norme same po sebi ne čine „zakonodavne akte”

34. Pojam „zakonodavni akti” definiran je u članku 289. stavku 3. UFEU-a kao pojam koji obuhvaća „[p]ravn[e] akt[e] donesen[e] zakonodavnim postupkom”. Sud je presudio da se u skladu s tom odredbom pravni akt može kvalificirati kao „zakonodavni akt” Unije samo ako je donesen na temelju odredbe Ugovorâ koja izričito upućuje *bilo* na redovni zakonodavni postupak iz članka 289. stavka 1. i članka 294. UFEU-a, *bilo* na posebni zakonodavni postupak opisan u članku 289. stavku 2. UFEU-a<sup>20</sup>.

35. U ovom slučaju, sve stranke i intervenijenti u ovom postupku, osim tužiteljâ iz glavnog postupka, smatraju da se ISO norme na koje se upućuje u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40 ne mogu same po sebi smatrati „zakonodavnim aktima”.

36. Bez problema se slažem s tim mišljenjem.

37. Naime, očito je da te norme koje je, kao što je na to pravilno podsjetila Komisija, sastavilo privatno tijelo, odnosno ISO<sup>21</sup>, nisu bile predmet *vlastitog* redovnog ili posebnog zakonodavnog postupka, odnosno postupka čiji je konkretan cilj da ih zakonodavac Unije donese na temelju odredbe Ugovorâ.

38. *Ni* na temelju okolnosti da je navedene norme, nakon što ih je donio ISO, zakonodavac Unije izabrao tijekom zakonodavnog postupka na temelju kojeg je donesena Direktiva 2014/40 za mjerenje razina emisija iz cigareta s filtrom i provjeru da one ne premašuju najviše vrijednosti utvrđene člankom 3. stavkom 1. te direktive, nije moguće zaključiti, prema mojem mišljenju, da su same te norme tim postupkom „donesene” kao „zakonodavni akti”. Naime, njegov je jedini cilj bilo donošenje navedene direktive.

39. Uzimajući u obzir te elemente, i s obzirom na to da iz prethodno navedenih odredbi UFEU-a jasno proizlazi da su autori Ugovora zadržali *formalni pristup*<sup>22</sup> na temelju kojeg se „zakonodavni akti” kvalificiraju kao takvi samo ako su doneseni redovnim ili posebnim zakonodavnim postupkom, jasno je da se same predmetne ISO norme ne mogu smatrati dijelom te kategorije akata<sup>23</sup>.

### 2. Predmetne ISO norme „elementi” su zakonodavnog akta koji ipak nije potrebno objaviti u cijelosti u Službenom listu

40. Iz prethodnog pododjeljka proizlazi da se u kontekstu ovog predmeta samo za Direktivu 2014/40, koja je objavljena u Službenom listu, može smatrati da odgovara definiciji „zakonodavnog akta” u smislu članka 289. stavka 3. UFEU-a. U skladu s izrazom koji je upotrijebila nizozemska vlada, ISO norme na koje se upućuje u članku 4. stavku 1. te direktive u najboljem slučaju čine „elemente” tog zakonodavnog akta.

<sup>20</sup> Vidjeti presudu od 6. rujna 2017., Slovačka i Mađarska/Vijeće (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, t. 62.).

<sup>21</sup> Za razliku od usklađenih normi koje su rezultat suradnje europskih tijela za normizaciju, država članica i Komisije, s obzirom na to da su ih privatna tijela sastavila prema ovlaštenju Komisije (odobrenom na temelju direktive), institucije Unije nemaju nikakve veze s postupkom donošenja ISO normi.

<sup>22</sup> U skladu s izrazom koji je nezavisni odvjetnik Y. Bot upotrijebio u svojem mišljenju u predmetima Slovačka/Vijeće i Mađarska/Vijeće (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:618, t. 63.).

<sup>23</sup> Što se tiče pitanja može li se na temelju drugih odredbi prava Unije izričito zahtijevati da se predmetne ISO norme objave u Službenom listu u cijelosti, radi korisnosti napominjem da se člankom 13. Uredbe br. 1049/2001 predviđa objava i drugih dokumenata osim „zakonodavnih akata” i „nezakonodavnih akata” iz članka 297. UFEU-a. Tehničke norme na koje se upućuje u direktivama ili uredbama ne mogu se međutim povezati ni s jednom kategorijom dokumenata iz te odredbe.



41. Trebaju li ti elementi biti u cijelosti objavljeni u Službenom listu na temelju članka 297. stavka 1. trećeg podstavka UFEU-a? Smatram da ne trebaju.

42. U tom pogledu napominjem da je nezavisna odvjetnica E. Sharpston u svojem mišljenju u predmetu Heinrich<sup>24</sup>, koji se odnosio na slučaj u kojem prilog jednoj uredbi<sup>25</sup> nije bio objavljen u Službenom listu, istaknula da neobjavljivanje takvog priloga znači „objavljivanje okvira [akta] bez biti” i predstavlja „nedovoljno i neprikladno objavljivanje” kojim se ne ispunjavaju zahtjevi iz članka 297. stavka 2. UFEU-a (koji se odnosi na objavljivanje *nezakonodavnih akata* usvojenih u obliku uredaba, direktiva i odluka).

43. Slažem se s tom analizom za koju mi se čini da se može prenijeti na sustav objavljivanja *zakonodavnih akata* predviđen člankom 297. stavkom 1. trećim podstavkom UFEU-a. Prema mojem mišljenju, potonja bi odredba bila besmislena kad bi se u Službenom listu trebao objaviti samo okvir kojim se formalizira donošenje takvog akta, a ne sva njegova „bit”.

44. Kao što ću to objasniti u nastavku, čini mi se da se navedenom odredbom ipak ne zahtijeva objavljivanje u Službenom listu kada su, kao u ovom slučaju, „elementi” na koje se upućuje u jednoj ili nekoliko odredbi zakonodavnog akta ISO norme, koje odgovaraju jednostavnim pojašnjenjima tehničke i sporedne prirode u odnosu na „temeljne zahtjeve” tog akta (prvi kriterij) i čiji cilj nije *naložiti* obveze poduzetnicima na čije se proizvode ili djelatnosti odnose takve norme (drugi kriterij).

*a) Predmetne ISO norme tehničke su i sporedne u odnosu na „temeljne zahtjeve” sadržane u članku 3. stavku 1. Direktive 2014/40 (prvi kriterij)*

45. Pod „temeljnim zahtjevima” podrazumijevam pravila koja se, u zakonodavnom aktu Unije čiji je cilj definirati preduvjete za stavljanje proizvoda u promet na unutarnjem tržištu (kao što su to u ovom slučaju cigarete s filtrom), odnose upravo na te uvjete i time odražavaju srž političkog izbora koji je zakonodavac donio u svrhu provedbe svojih ciljeva<sup>26</sup>.

46. S obzirom na tu definiciju, smatram da pitanje treba li ISO norme na koje se upućuje u takvom zakonodavnom aktu objaviti u Službenom listu ovisi o načinu na koji su povezane s takvim „temeljnim zahtjevima” i načinu na koji se time se približavaju „biti” akta. Konkretnije, prema mojem mišljenju, potrebno je razlikovati situaciju u kojoj su takve norme *tehničke* i *sporedne* u odnosu na te temeljne zahtjeve od situacije u kojoj su takve norme nužne kako bi se utvrdio njihov doseg ili razumio njihov sadržaj.

47. U ovom slučaju, *kao prvo*, utvrđujem da se ISO normama na koje se upućuje u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40 nastoji detaljno opisati, u *tehničkom* smislu, metodu kojom se mjere emisije katrana, nikotina i ugljikova monoksida iz cigareta s filtrom.

48. *Kao drugo*, iz odnosa te odredbe i članka 3. stavka 1. te direktive proizlazi da, dok se te norme odnose *isključivo* na primijenjenu mjernu metodu kako bi se provjerilo poštovanje maksimalnih razina emisija utvrđenih u potonjoj odredbi, one odražavaju srž političkog izbora koji je

<sup>24</sup> C-345/06, EU:C:2008:212, t. 67.

<sup>25</sup> Odnosno Uredbi Komisije (EZ) br. 622/2003 od 4. travnja 2003. o utvrđivanju mjera za provedbu zajedničkih osnovnih normi u području sigurnosti zrakoplovstva (SL 2003., L 89, str. 9.)

<sup>26</sup> Preuzimam taj pojam iz Komisijina Vodiča za provedbu direktiva utemeljenih na Novom pristupu i Globalnom pristupu objavljenog 2000. (koji se konkretnije odnosi na usklađene norme donesene na temelju tog novog pristupa), u kojem su „temeljni zahtjevi” opisani kao sve odredbe nužne za *postizanje cilja* neke direktive koji *uvjetuju stavljanje na tržište* nekog proizvoda.

zakonodavac Unije donio u svrhu provedbe svojih ciljeva zaštite potrošača i osobito zaštite zdravlja<sup>27</sup>. Tomu treba dodati činjenicu da se, *s jedne strane*, cigarete s filtrom iz Direktive 2014/40 ne mogu staviti na tržište ako su navedene razine prekoračene (drugim riječima, te su iste razine preduvjet za stavljanje tih proizvoda na tržište) i da, *s druge strane*, te razine koje su izričito brojčano utvrđene u članku 3. stavku 1. te direktive<sup>28</sup> mogu biti poznate svim građanima Unije neovisno o tim normama.

49. Na temelju tih elemenata zaključujem da, u okviru primjene Direktive 2014/40, prema mojem mišljenju, „temeljnim zahtjevima” *ne* treba smatrati predmetne ISO norme, nego maksimalne razine emisija iz članka 3. stavka 1. navedene direktive. Štoviše, ISO norme na koje se upućuje u članku 4. stavku 1. te direktive *sporedne* su u odnosu na takve zahtjeve.

50. Objasnit ću u nastavku da je taj zaključak potkrijepljen činjenicom da se tim normama ne nalaže obveza proizvođačima i uvoznicima cigareta s filtrom (drugi kriterij).

*b) Cilj predmetnih ISO normi nije naložiti obveze poduzetnicima na čije se proizvode odnose te norme (drugi kriterij)*

51. Što se tiče drugog kriterija, važno je podsjetiti na to da su „norme” u širokom smislu u okviru Unije definirane kao „tehničk[e] specifikacij[e] koj[e] je usvojilo priznato normizacijsko tijelo [...] s koj[ima] sukladnost *nije* obvezna”<sup>29</sup>. Stoga njihova svrha općenito nije nalaganje obveze poduzetnicima na čije se proizvode takve norme odnose.

52. S obzirom na to pojašnjenje, priznajem da bi, s obzirom na prethodni odjeljak, u slučaju da zakonodavac Unije primjenjuje ISO norme za uvođenje obveza za te poduzetnike, takve norme u načelu trebalo dodati kategoriji „temeljnih zahtjeva”<sup>30</sup> te ih stoga objaviti u Službenom listu<sup>31</sup>. Naime, njihovo poštovanje postalo bi preduvjet za stavljanje predmetnih proizvoda u promet na unutarnjem tržištu<sup>32</sup>.

53. U ovom slučaju smatram da cilj ISO normi koje su navedene u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40 nije naložiti obveze proizvođačima i uvoznicima cigareta s filtrom.

<sup>27</sup> Vidjeti osobito uvodnu izjavu 59. Direktive 2014/40: „[...] potrebno [je] osigurati da obveze nametnute proizvođačima, uvoznicima i distributerima duhanskih i srodnih proizvoda [...] jamče [...] visoku razinu zdravstvene zaštite i zaštite potrošača [...]”.

<sup>28</sup> Vidjeti točku 11. ovog mišljenja.

<sup>29</sup> Vidjeti članak 2. točku 1. Uredbe br. 1025/2012 (moje isticanje).

<sup>30</sup> U tom pogledu napominjem da je Sud u kontekstu širem od onog u ovom predmetu priznao da je objavljivanje akata koje izdaju tijela javne vlasti Unije i njihovih elemenata u Službenom listu potrebno kad se njima žele naložiti *obveze pojedincima*. Konkretnije, u presudi od 10. ožujka 2009., Heinrich (C-345/06, EU:C:2009:140, t. 61.), Sud je u biti smatrao da je objava priloga koji nije bio objavljen u Službenom listu u svakom slučaju obvezna jer se mjerama prilagodbe koje predviđa nalažu obveze pojedincima. Također je u drugoj presudi (odnosno u presudi od 12. svibnja 2011., Polska Telefonia Cyfrowa, C-410/09, EU:C:2011:294, t. 34.) utvrdio da Komisijine smjernice čije je donošenje predviđeno jednom od odredbi direktive treba objaviti u Službenom listu ako sadržavaju „obveze koje se mogu izravno ili neizravno naložiti pojedincima”.

<sup>31</sup> Radi korisnosti ističem da neke države članice (odnosno, konkretnije Francuska Republika, Mađarska, Kraljevina Nizozemska i Slovačka Republika) predviđaju da, ako je primjena tehničkih normi obvezna, one moraju biti javno i besplatno dostupne. U tom je pogledu francuski Conseil d'État (Državno vijeće, Francuska) uostalom odlučio da, „u skladu s ciljem dostupnosti pravnog pravila koji ima ustavnu vrijednost, [...] norme čija je primjena obvezna moraju biti besplatno dostupne” (Conseil d'État (Državno vijeće), 6. vijeće, 28. srpnja 2017., br. 402752, FR:CECHS:2017:402752.20170728). S obzirom na navedeno, pristup takvim normama u praksi je vrlo ograničen. U tom pogledu, Association française de normalisation (Francuski institut za normizaciju, AFNOR) navodi da je na ISO-ov zahtjev ukinuta besplatna uporaba za sve norme koje je sastavila ta organizacija.

<sup>32</sup> Napominjem da je pitanje je li upotreba predmetnih ISO normi obvezujuća konkretno predmet drugog, a ne prvog prethodnog pitanja. S obzirom na to, čini mi se korisnim u okviru odgovora na prvo pitanje već sada iznijeti nekoliko pojašnjenja o tom aspektu predmetnog zahtjeva za prethodnu odluku.

54. Točno je da pri donošenju potonje odredbe zakonodavac Unije nije, čini mi se, predvidio<sup>33</sup> da emisije iz cigareta s filtrom mogu mjeriti laboratoriji koji su u skladu s člankom 4. stavkom 2. te direktive nadležni kontrolirati te emisije na temelju metode koja nije propisana predmetnim ISO normama.

55. Međutim, iako prepoznajem tu obvezujuću prirodu laboratorija za kontrolu<sup>34</sup>, smatram da je jedina prava obveza koju u ovom slučaju imaju proizvođači i uvoznici cigareta s filtrom ta da su te emisije u skladu s maksimalnim razinama emisija predviđenim člankom 3. stavkom 1. navedene direktive. Ti uvoznici i proizvođači nisu sami dužni primijeniti mjernu metodu koja je propisana ISO normama navedenima u članku 4. stavku 1. te direktive.

56. Usto, s obzirom na to da se sukladnost navedenih proizvoda treba ocijeniti uvijek *samo* u odnosu na te maksimalne razine emisija, čini mi se da je moguće da ti uvoznici i proizvođači, čak i kad nisu upoznati sa sadržajem predmetnih ISO normi, osiguraju da se poštuju te najviše vrijednosti i da stoga na tržište uvedu proizvode koji su u skladu s tim temeljnim zahtjevima.

57. S obzirom na prethodno navedeno, smatram da cilj tih normi nije naložiti obveze proizvođačima i uvoznicima cigareta s filtrom, čime se potvrđuje njihova *tehnička i sporedna* priroda u odnosu na „temeljne zahtjeve” koji su pak utvrđeni u članku 3. stavku 1. Direktive 2014/40 i koje potonji proizvođači i uvoznici moraju poštovati.

### c) Međuzaključak

58. Na temelju ispitivanja dvaju kriterija utvrđenih u točki 44. ovog mišljenja zaključujem da ISO norme na koje se upućuje u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40 nisu obuhvaćene pravilom o objavljivanju propisanim u članku 297. stavku 1. trećem podstavku UFEU-a. Naime, s obzirom na maksimalne razine emisija predviđene člankom 3. stavkom 1. te direktive koje čine „temeljne zahtjeve” tog akta, te norme ostaju *tehnički i sporedni* elementi koji, prema mojem mišljenju, ne trebaju biti objavljeni u Službenom listu.

59. Budući da ispunjavaju ta dva kriterija, dodajem da mi se čini da navedene norme zakonodavac Unije primjenjuje na način koji je u konačnici sličan onome predviđenom za *usklađene norme* donesene na temelju direktiva „novog pristupa”<sup>35</sup> za koje je zakonodavac smatrao da je u Službenom listu dovoljno objaviti upućivanja na njih.

<sup>33</sup> Osim ako Komisija u skladu s člankom 4. stavkom 3. Direktive 2014/40 ne donese delegirane akte za prilagodbu metoda mjerenja tih tvari.

<sup>34</sup> U tom se smislu slažem s mišljenjem Komisije koja tvrdi da predmetne norme *treba* upotrebljavati kako bi se odredilo jesu li cigarete s filtrom stavljene na tržište u skladu s tim maksimalnim razinama emisija.

<sup>35</sup> Odnosno, direktiva koje su donesene na temelju Rezolucije Vijeća od 7. svibnja 1985. o novom pristupu tehničkom usklađivanju i normama (SL 1985., C 136, str. 1.) (što nije slučaj s Direktivom 2014/40). Normama sastavljenima na temelju tog „novog pristupa” zajedničko je to što nisu obvezujuće za poduzetnike na čije se proizvode one odnose (suprotno tomu, podrazumijeva se da ako ih poduzetnici poštuju, to dovodi do *pretpostavke usklađenosti* s temeljnim zahtjevima koji su na njih primjenjivi). Usto, cilj je navedenih normi da u obliku tehničkih specifikacija samo pojasne „temeljne zahtjeve” čiji se doseg može utvrditi neovisno o potonjim specifikacijama čitanjem primjenjive direktive.

60. U tom smislu pojašnjavam da je Sud u presudi James Elliott Construction<sup>36</sup>, koja se odnosila na takvu usklađenu normu<sup>37</sup>, nakon što je istaknuo da su pravni učinci takve norme uvjetovani prethodnom objavom njezinih referentnih brojeva u Službenom listu, naveo da je nadležan u prethodnom postupku tumačiti sadržaj te norme. Zanemario je okolnost da sadržaj usklađenih normi nije u cijelosti objavljen u Službenom listu.

61. U tom pogledu napominjem da Sud uvijek dovodi u pitanje, uključujući u prethodnim postupcima, pretpostavke o tumačenju prava Unije koje mu se čine dvojbenima<sup>38</sup>. Međutim, u ovom slučaju to nije učinio, i to unatoč tomu što nepoštovanje primjenjivih zahtjeva za objavljivanje izravno utječe na mogućnost da ta norma ima pravne učinke<sup>39</sup>.

62. S obzirom na sva ta razmatranja, smatram da na prvi dio prvog prethodnog pitanja treba odgovoriti na način da neobjavljivanje u cijelosti u Službenom listu sadržaja ISO normi na koje se upućuje u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40 nije protivno članku 297. stavku 1. trećem podstavku UFEU-a.

### ***C. Opća načela na kojima se temelji članak 297. stavak 1. treći podstavak UFEU-a (drugi dio prvog pitanja)***

63. Drugim dijelom prvog prethodnog pitanja sud koji je uputio zahtjev želi znati jesu li *uvjeti pristupa* sadržaju predmetnih ISO normi u skladu s načelom transparentnosti na kojem se, među ostalim, temelji članak 297. stavak 1. treći podstavak UFEU-a.

64. Moja analiza te problematike bit će organizirana na sljedeći način. U prvom ću dijelu pojasniti što treba smatrati načelom transparentnosti na koje u svojem pitanju upućuje sud koji je uputio zahtjev. Objasniti ću da taj sud, prema mojem mišljenju, cilja zapravo na načelo slobodnog pristupa sadržaju zakona na čiju sam važnost već podsjetio u točki 25. ovog mišljenja. U drugom ću dijelu navesti da se pitanje koje u toj fazi treba postaviti odnosi na to trebaju li institucije Unije predvidjeti povoljnije uvjete pristupa od onih koje je već predvidio ISO (koji nalaže plaćanje naknade osobama koje žele pristupiti sadržaju normi koje on sastavlja), odnosno osigurati da te norme svima budu izravno i besplatno stavljene na raspolaganje. Naglasiti ću da odgovor na to pitanje ovisi o tome jesu li uvjeti pristupa sadržaju tih normi, s jedne strane, opravdani i, s druge strane, ograničavaju li neproporcionalno mogućnost da se javnost s njima upozna.

<sup>36</sup> Presuda od 27. listopada 2016., (C-613/14, u daljnjem tekstu: presuda James Elliott Construction, EU:C:2016:821)

<sup>37</sup> S obzirom na to da je ta norma donesena na temelju direktive „novog pristupa” (odnosno Direktive Vijeća 89/106/EEZ od 21. prosinca 1988. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica u odnosu na građevinske proizvode (SL 1989., L 40, str. 12.)). U tom pogledu upućujem na bilješku 35. ovog mišljenja.

<sup>38</sup> Vidjeti, na primjer, u području intelektualnog vlasništva presudu od 29. srpnja 2019., Funke Medien NRW (C-469/17, EU:C:2019:623, t. 16. do 26.).

<sup>39</sup> S obzirom na presudu James Elliott Construction, ne vidim zašto bi se u pogledu predmetnih ISO normi trebali primijeniti drugi zahtjevi za objavljivanje. Točno je da usklađene norme, koje su poput predmetne norme u presudi James Elliott Construction donesene na temelju „novog pristupa”, imaju tu posebnost da su sastavljene *nakon* donošenja direktiva koje trebaju pridonijeti pojašnjenju njihovih temeljnih zahtjeva i da se stoga u tekstu tih direktiva ne pojavljuje nikakvo upućivanje na te norme. Međutim, dvojim da iz te razlike može proizaći da se ISO norme na koje se izravno upućuje u zakonodavnom aktu dodatno odnose na njegovu „bit” i da njihov sadržaj u cijelosti treba objaviti u Službenom listu. Da je to slučaj, pitanje objavljivanja tehničke norme u Službenom listu postalo bi ovisno o tome postoji li norma već u trenutku donošenja zakonodavnog akta, s obzirom na to da bi se različiti zahtjevi za objavljivanje primjenjivali ovisno o tome upućuje li se u potonjem aktu izravno na normu koju je već sastavilo privatno tijelo ili se njime samo predviđa da je takvo tijelo treba sastaviti. Prema mojem mišljenju, riječ je o razlici koja se može kvalificirati samo kao „umjetna” i koja više nema nikakve veze s temeljnim kriterijima koje sam istaknuo u točkama 43. i 44. ovog mišljenja i koji su, prema mojem mišljenju, jedini relevantni.

## 1. Relevantnost načela transparentnosti

65. Pojam „transparentnost” nije preuzet od riječi do riječi u odredbama Ugovorâ. Autori Ugovorâ izabrali su pojam „načelo otvorenosti djelovanja” u članku 1. drugom stavku UEU-a, u kojem se upućuje na odluke donesene na što otvoreniji način i na razini što je moguće bližoj građanima, i u članku 15. stavku 1. UFEU-a kojim se predviđa da „radi promicanja dobrog upravljanja i osiguranja sudjelovanja civilnog društva”, institucije, tijela, uredi i agencije Unije pri svome radu koliko je god to moguće poštuju navedeno načelo.

66. Sud je protumačio načelo otvorenosti djelovanja na način da ga se općenito navodi u navedenim odredbama i da ga se konkretizira, među ostalim, „pravom pristupa” dokumentima koje je zajamčeno člankom 15. stavkom 3. UFEU-a, člankom 42. Povelje i Uredbom br. 1049/2001<sup>40</sup>.

67. Transparentnost je povezana s pravom pristupa dokumentima uvodnom izjavom 2. te uredbe<sup>41</sup>. Prema mojem shvaćanju, to pravo nije temelj obveze objavljivanja koja je već predviđena člankom 297. UFEU-a, nego njezin dodatak, tako što se nalaže institucijama da javnosti omoguće pristup kategorijama dokumenata koje nisu obuhvaćene potonjom odredbom<sup>42</sup>.

68. U tom kontekstu, čini mi se da transparentnost stoga više upućuje na mogućnost da građani kontroliraju sve informacije koje čine osnovu zakonodavnog akta<sup>43</sup>, nego na mogućnost pristupa sadržaju samog zakonodavnog akta i „elementima” tog akta, što čini srž problematike o kojoj je riječ u ovom predmetu.

69. S obzirom na prethodno navedeno, čini mi se da drugim dijelom prvog prethodnog pitanja sud koji je uputio zahtjev zapravo ne želi pitati Sud o načelu transparentnosti nego o načelu slobodnog pristupa sadržaju zakona. Prema mojem mišljenju, jasno je da se na tom načelu, iako nije zapisano u tekstovima Ugovorâ ili u Povelji, ali se nameće kao temelj načela vladavine prava sadržanog u članku 2. UEU-a, temelji članak 297. stavak 1. treći podstavak UFEU-a. Naime, koji bismo snažniji i konkretniji izraz navedenog načela od obveze objavljivanja sadržaja zakona mogli naći?

70. Prema mojem mišljenju, ako se tom odredbom ne nalaže objava u Službenom listu elemenata na koje se upućuje u odredbama zakonodavnog akta (kao što su, u ovom slučaju, ISO norme na koje se upućuje u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40), tim se načelom zahtijeva da institucije Unije svim građanima jamče *najširi mogući pristup* tim elementima. Tako svako ograničavanje mogućnosti da se građani slobodno upoznaju s njima treba, s jedne strane, biti opravdano i, s druge strane, ne smije neproporcionalno ograničavati tu mogućnost.

<sup>40</sup> Vidjeti presude od 28. lipnja 2012., Komisija/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, t. 53.) i od 21. siječnja 2021., Leino-Sandberg/Parlament (C-761/18 P, EU:C:2021:52, t. 37. i navedena sudska praksa).

<sup>41</sup> U skladu s uvodnom izjavom 2. Uredbe br. 1049/2001 transparentnost omogućuje građanima tješnje sudjelovanje u procesu odlučivanja i veću legitimnost, učinkovitost i odgovornost administracije prema tim građanima.

<sup>42</sup> Na primjer proširuje se na „dokument[e] sastavljen[e] ili zaprimljen[e] tijekom postupaka donošenja akata koji su pravno obvezujući za države članice ili u njima” (vidjeti članak 12. stavak 2. Uredbe br. 1049/2001). U tom pogledu uostalom napominjem da je uvijek moguće, prema mojem mišljenju, pozvati se na tu odredbu kako bi se utvrdilo da sadržaj predmetnih ISO normi treba biti izravno stavljen na raspolaganje kao dokumenti „zaprimljeni” tijekom postupaka donošenja akata koji su pravno obvezujući za države članice ili u njima” (moje isticanje) jer pretpostavljam da je zakonodavac tijekom postupka koji je doveo do donošenja Direktive 2014/40 dobio njihovu kopiju. S obzirom na navedeno, utvrđujem da se člankom 4. Uredbe br. 1049/2001 predviđa nekoliko izuzeća od pristupa dokumentima institucija i da, u skladu sa stavkom 2. tog članka, institucije uskraćuju, među ostalim, pristup dokumentu ako bi njegovo otkrivanje ugrozilo zaštitu komercijalnih interesa, uključujući intelektualno vlasništvo. Budući da ISO ima autorska prava na te norme, njihovo bi se objavljivanje dakle, u teoriji, moglo odbiti na temelju potonje odredbe, osim ako postoji prevladavajući javni interes koji bi opravdao suprotno.

<sup>43</sup> Vidjeti u tom smislu presudu od 1. srpnja 2008., Švedska i Turco/Vijeće (C-39/05 P i C-52/05 P, EU:C:2008:374, t. 46.).

71. Kao što sam to naveo u točki 26. ovog mišljenja, svrha načela slobodnog pristupa sadržaju zakona je dvostruka. S jedne strane, ono je posljedica načela pravne sigurnosti koje zahtijeva da su pravna pravila jasna, precizna i predvidiva u svojim učincima kako bi se zainteresirane osobe mogle orijentirati u situacijama i pravnim odnosima uređenima pravnim poretkom Unije<sup>44</sup>. S druge strane, osiguravanje građanima slobodnog pristupa sadržaju zakona, odnosno svim tekstovima koje su donijela tijela javne vlasti i kojima se uređuje život u društvu, omogućuje im ostvarivanje demokratskih prava. Nitko ne može osporiti zakon i nastojati ga promijeniti ako nije bilo moguće upoznati se s njime.

72. Ovaj se predmet odnosi na tu drugu dimenziju načela slobodnog pristupa sadržaju zakona. Naime, nalazi se upravo u kontekstu u kojem se subjekti koji su se jasno upoznali sa sadržajem ISO normi na koje se upućuje u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40 protive metodi propisanoj tim normama s ciljem povlačenja proizvoda koji se u skladu s njima ne smatraju sukladnima i nastoje, u konačnici, dovesti u pitanje izbor zakonodavca Unije da se oslanja na navedene norme.

73. U sljedećem pododjeljku objasnit ću razloge zbog kojih smatram da su, u ovom slučaju, uvjeti pristupa sadržaju ISO normi na koje se upućuje u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40, odnosno činjenica da institucije Unije ne predviđaju za *širu javnost* povoljnije uvjete pristupa od onih koje je već predvidio ISO, opravdani i ne ograničavaju neproporcionalno mogućnost da se javnost s njima upozna.

*2. Uvjeti pristupa sadržaju predmetnih ISO normi nisu protivni načelu slobodnog pristupa sadržaju zakona*

*a) Opravdanost*

74. U ovom slučaju, naplata pristupa sadržaju predmetnih ISO normi opravdana je činjenicom da ih je sastavila privatna organizacija (ISO) koja se financira, među ostalim, prodajom normi koje sastavlja. Dobro funkcioniranje te organizacije temelji se na njezinoj mogućnosti povrata ulaganja s obzirom na činjenicu da, među ostalim, navedene norme svojom složenošću i tehničkom prirodom podrazumijevaju znatnu mobilizaciju osobnih i materijalnih resursa ISO-a. Usto, s obzirom na to da ta organizacija posjeduje autorska prava nad normama koje donosi, kad bi one postale izravno i besplatno dostupne došlo bi do ukidanja takvih prava.

75. Za članove ISO-a (odnosno za nacionalna tijela za normizaciju) također je važno da mogu prodati te norme jer zadržavaju znatan dio dobiti ostvarene tom prodajom<sup>45</sup>.

76. S obzirom na te elemente, očito je da bi besplatan pristup tim normama, koji bi proizašao iz eventualne obveze institucija Unije da predvide izravan pristup javnosti tim normama, doveo do smanjenja<sup>46</sup> ulaganja tih tijela za normizaciju u istraživanje i razvoj normi.

<sup>44</sup> Vidjeti presudu od 8. prosinca 2011., France Télécom/Komisija (C-81/10 P, EU:C:2011:811, t. 100. i navedena sudska praksa).

<sup>45</sup> Vidjeti u tom pogledu Barrios Villarreal, A., *International Standardization and the Agreement on Technical Barriers to Trade*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018., str. 25. i 45. Prema mišljenju tog autora, tako otprilike 70 % ostvarene dobiti zadržavaju nacionalna tijela za normizaciju koja su članovi ISO-a, a samo preostalih 30 % ISO dobiva kao naknadu.

<sup>46</sup> Vidjeti u tom pogledu Van Cleynenbreugel, P., i 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*, sv. 2., 2017., str. 325.

77. Međutim, u tom je pogledu, prema mojem mišljenju, očito da ISO norme zauzimaju važno mjesto u Unijinu normativnom okviru jer se na temelju njih sastavljaju, među ostalim, mnoge europske norme<sup>47</sup> te da su Europski odbor za normizaciju (CEN) i ISO sklopili sporazum<sup>48</sup> o tehničkoj suradnji kojim se u biti ISO normama daje prednost nad europskim normama<sup>49</sup>. Uporaba međunarodnih normi i, konkretno, ISO normi nalaže se također s obzirom na Sporazum o tehničkim preprekama trgovini (TBT)<sup>50</sup> čije su stranke sve članice Svjetske trgovinske organizacije (WTO), uključujući Uniju.

78. Tome se dodaje činjenica da, u širem smislu, zakonodavac normizaciju shvaća kao strateški alat<sup>51</sup> za pružanje potpore zakonodavstvu i politikama Unije<sup>52</sup>.

79. Naime, iako su norme tradicionalno predstavljene kao oblik kodifikacije znanja koju *sami* stručnjaci provode *za* stručnjake<sup>53</sup>, one su ključne za razvoj unutarnjeg tržišta. Također je prepoznata njihova sve veća važnost za međunarodnu trgovinu<sup>54</sup>. Osim što imaju značajne gospodarske prednosti (posebno u području poduzetničke konkurentnosti<sup>55</sup> i olakšavanja trgovine<sup>56</sup>), one su sveprisutne u svakodnevnom životu<sup>57</sup>, kao i u mnogim područjima javne politike<sup>58</sup>.

<sup>47</sup> Vidjeti osobito u tom pogledu Medzmariashvili, M., *Regulating European Standardisation through Law: The Interplay between Harmonised European Standards and EU Law*, doktorski rad, Université de Lund, Lund, 2019., str. 59. do 61. Ostali autori ističu činjenicu da normizacija i certificiranje koje provodi ISO nastavlja širiti svoj potencijal u pogledu razvoja globalizacije trgovine (vidjeti osobito Penneau, A., „Standardisation et certification: les enjeux européens”, *La standardisation internationale privée: aspects juridiques*, Larcier, Bruxelles, 2014., str. 120.).

<sup>48</sup> Sporazum o tehničkoj suradnji između ISO-a i CEN-a (Bečki sporazum), potpisan 1991. i dostupan u elektroničkoj verziji na sljedećoj internetskoj stranici:  
[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](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).

<sup>49</sup> Vidjeti Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, „Strateška vizija za europske norme: kretanje naprijed kako bi se poboljšao i ubrzao održivi rast europskog gospodarstva do 2020.”, od 1. lipnja 2011. [COM(2011) 311 *final*], dostupna na sljedećoj internetskoj adresi:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52011DC0311>.

<sup>50</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade of the World Trade Organization (WTO). Taj je sporazum dostupan na sljedećoj internetskoj adresi: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/17-tbt.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf). Točnije, člankom 2.4. tog sporazuma predviđa se: „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” Vidjeti također u tom pogledu Mattli, W. i Büthe, T., „Setting International Standards: Technological Rationality or Primacy of Power”, *World Politics*, sv. 56, br. 1, 2003., str. 2.

<sup>51</sup> Vidjeti uvodnu izjavu 9. Uredbe br. 1025/2012.

<sup>52</sup> Vidjeti uvodnu izjavu 25. Uredbe br. 1025/2012. Točnije, što se tiče međunarodnih normi, napominjem da je Vijeće ustrajalo na potrebi da se u okviru Unije promiče uporaba tih normi (vidjeti u tom pogledu Rezoluciju Vijeća od 28. listopada 1999. o ulozi normizacije u Europi (SL 2000., C 141, str. 1.).

<sup>53</sup> Vidjeti Brunet, A. „Le paradoxe de la normalisation: une activité d'intérêt général mise en œuvre par les parties intéressées”, *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., str. 51.

<sup>54</sup> Vidjeti uvodnu izjavu 6. Uredbe br. 1025/2012. Vidjeti također Medzmariashvili, M., op. cit., str. 18.

<sup>55</sup> Vidjeti uvodnu izjavu 20. Uredbe br. 1025/2012.

<sup>56</sup> Prema Komisijinu mišljenju, norme među ostalim dovode do smanjenja troškova koji prije svega proizlaze iz „ekonomije razmjera, mogućnosti predviđanja tehničkih zahtjeva, smanjenja troškova transakcije i mogućnosti pristupa standardiziranim sastavnicama” (vidjeti Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, „Strateška vizija za europske norme: kretanje naprijed kako bi se poboljšao i ubrzao održivi rast europskog gospodarstva do 2020.”, od 1. lipnja 2011., COM(2011) 311 *final*, str. 6.).

<sup>57</sup> „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., str. 53.).

<sup>58</sup> Vidjeti uvodne izjave 19. i 22. Uredbe br. 1025/2012 iz kojih proizlazi da norme mogu „doprinijeti [...] prilikom rješavanja velikih društvenih izazova” kao što su klimatske promjene, održivo korištenje resursa, inovacije, starenje stanovništva, uključivanje ljudi s invaliditetom, zaštita potrošača, sigurnost radnika i radnih uvjeta ili pak dobrobit građana.

80. S obzirom na ta razmatranja, smatram da je činjenica da institucije Unije ne predviđaju povoljnije uvjete pristupa sadržaju ISO normi od onih koje je naložio ISO (i neka nacionalna tijela za normizaciju) opravdana, *s jedne strane*, potrebom da ta organizacija i ta tijela financiraju donošenje svojih normi i svojih aktivnosti i, *s druge strane*, važnošću tih normi za zakonodavstvo Unije. Međutim, preostaje mi još ispitati predstavlja li teret tih tarifa koji snosi građanin neproporcionalnu povredu mogućnosti da se on upozna s tim sadržajem.

*b) Nepostojanje neproporcionalne prepreke mogućnosti da javnost pristupi sadržaju predmetnih ISO normi*

81. U tom pogledu *najprije* podsjećam na to da svaki građanin Unije može pristupiti sadržaju normi koje je sastavio ISO. Jedina je prepreka tom pristupu financijske prirode jer ta organizacija stavljanje tog sadržaja na raspolaganje uvjetuje plaćanjem prava na pristup koje ona nalaže.

82. *Nadalje*, čini mi se da treba konkretno istaknuti sljedeće elemente.

83. *Kao prvo*, teret koji snosi građanin treba uravnotežiti s interesom zakonodavca Unije da raspoláže učinkovitim i djelotvornim sustavom normizacije koji ne predstavlja samo fleksibilnu i transparentnu osnovu, nego je i financijski održiv<sup>59</sup>.

84. U tom pogledu pojašnjavam da činjenica da je norme sastavilo privatno tijelo (poput ISO-a) ima prednosti na kojima je zakonodavac Unije odlučio, upućujući na te norme u uredbama i direktivama, temeljiti svoju zakonodavnu tehniku. Među njima su visok stupanj stručnog znanja, sposobnost brze prilagodbe novim tehničkim izazovima i fleksibilnost njihovih postupaka koja omogućuje, među ostalim, sudjelovanje privatnih subjekata<sup>60</sup>.

85. *Kao drugo*, taj teret treba uravnotežiti i s interesom stručnjakâ da zakonodavac Unije ne odustane od uporabe tih normi jer se naplaćuju. Budući da je uobičajeno da sudionike na mjerodavnom tržištu zastupaju tijela za normizaciju<sup>61</sup>, Komisija je u tom pogledu istaknula da je i u interesu tih tijela da se u zakonodavstvu Unije upotrebljavaju norme koje su utvrdili ti privatni subjekti te da ono sâmo ne definira te tehničke specifikacije.

86. Čini mi se da je u predmetu kao što je onaj u glavnom postupku interes stručnjaka ipak manje važan jer se predmetne norme odnose na područja, konkretnije područja povezana sa zdravljem i zaštitom potrošača, u kojima će građani vjerojatno najčešće tražiti ostvarivanje svojih prava, kao što sam istaknuo u točki 31. ovog mišljenja. U tom slučaju, prema mojem mišljenju, institucije Unije osobito trebaju osigurati da građani raspolážu najširim mogućim pristupom sadržaju tih normi.

87. *Kao treće*, u tom pogledu dodajem da su, iako, među ostalim, iz članka 6. stavka 1. Uredbe br. 1025/2012 proizlazi da zakonodavac Unije nije predvidio da pristup normama (u širokom smislu) treba po službenoj dužnosti biti besplatan, nacionalna tijela za normizaciju na temelju te odredbe ipak obuhvaćena obvezom da potaknu i olakšaju taj pristup malim i srednjim

<sup>59</sup> Vidjeti uvodnu izjavu 9. Uredbe br. 1025/2012.

<sup>60</sup> Vidjeti Medzmariashvili, M., *op. cit.*, str. 21.

<sup>61</sup> Kao što je to navedeno na internetskoj stranici ISO-a, norme koje on sastavlja „temelje se na znanjima stručnjaka u njihovu odabranom području [...] – neovisno o tome je li riječ o proizvođačima, distributerima, kupcima, korisnicima, profesionalnim udruženjima, potrošačima ili regulatornim tijelima”(izvor: <https://www.iso.org/standards.html>).



poduzetnicima (MSP)<sup>62</sup>. Navedena odredba već sama po sebi odražava težnju da se postigne pravedna ravnoteža između cilja da se navedeni pristup učini što lakšim i priznanja da je naplativa priroda normi i dalje bitna sastavnica Unijina sustava normizacije.

88. Iako te obveze nisu izričito proširene kako bi se olakšao pristup široj javnosti, čini mi se da bi to u praksi mogao biti slučaj<sup>63</sup>. Konkretnije, činjenica da je sadržaj ISO normi na koje se upućuje u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40 dostupan samo uz plaćanje ISO-u ne znači da je nemoguće s njime se upoznati besplatno na druge načine.

89. U tom pogledu Parlament i VSK pravilno navode da u ovom slučaju nizozemsko tijelo za normizaciju omogućuje besplatan pristup sadržaju predmetnih ISO normi<sup>64</sup>. Druga nacionalna tijela za normizaciju također predviđaju tu mogućnost<sup>65</sup>.

90. *Kao četvrto i posljednje*, iznosi koje moraju platiti građani Unije<sup>66</sup> koji žele pristupiti sadržaju tih normi i to zatražiti od ISO-a ili nacionalnih tijela za normizaciju ne čine mi se, *u svakom slučaju*, pretjeranima<sup>67</sup>.

91. S obzirom na sva prethodna razmatranja, smatram da se načelom slobodnog pristupa sadržaju zakona ne zahtijeva da se jamči *u potpunosti* izravan i besplatan pristup ISO normama na koje se upućuje u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40 niti da se one objave u Službenom listu. Uvjeti pristupa tim normama nisu neproporcionalna prepreka mogućnosti da se javnost s njima upozna i odražavaju *pravednu ravnotežu* između, s jedne strane, zahtjevâ tog načela i, s druge strane, različitih relevantnih interesa.

92. Naposljetku dodajem da mi se politika *besplatnog pristupa* koju provodi nizozemsko tijelo za normizaciju (iz koje proizlazi da su se, pod pretpostavkom da su za to predali zahtjev, tužitelji iz glavnog postupka mogli besplatno upoznati sa sadržajem tih normi)<sup>68</sup> čini sasvim pohvalnom<sup>69</sup>, tim više što nacionalnim tijelima za normizaciju ne oduzima mogućnost prodaje ISO normi

<sup>62</sup> Među ostalim, omogućavanjem besplatnog pristupa izvatku iz normi na njihovim internetskim stranicama, primjenom posebnih tarifa za davanje normi i davanjem paketa normi po sniženoj cijeni (vidjeti članak 6. stavak 1. točke (e) i (f) te uredbe).

<sup>63</sup> Na to se uostalom potiče nacionalna tijela za normizaciju. U tom pogledu ističem da je u svojoj Zelenoj knjizi o razvoju europske normizacije: djelovanje za bržu tehnološku integraciju u Europi, od 8. listopada 1990., (COM(90) 456 *final*, str. 51. (SL 1991., C 20, str. 1.)) Komisija ustrajala na činjenici da tehničke specifikacije koje su sadržane u normama budu, *u načelu*, javno dostupne.

<sup>64</sup> To je tijelo Nederlands Normalisatie Instituut (NEN). Valja navesti da su, kao što to uostalom pravilno navodi Parlament, predmetne ISO norme prenesene u NEN-ISO norme (odnosno, konkretnije norme NEN-ISO 4387, 10315, 8454 i 8243) te su *izravno* i *besplatno* dostupne u sjedištu NEN-a. Iz internetske stranice tog tijela proizlazi (dostupno na sljedećoj adresi: <https://www.nen.nl/en/contact-en>) kao što slijedi: „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.”

<sup>65</sup> U svojim očitovanjima VSK ističe, na primjer, da su predmetne ISO norme besplatno po dogovoru dostupne kod njemačkog i irskog tijela za normizaciju (odnosno Deutsches Institut für Normung (DIN) i National Standards Authority of Ireland (NSAI)).

<sup>66</sup> Na ISO-voj internetskoj stranici navedene su sljedeće cijene: 118 švicarskih franaka za normu ISO 4387 i 58 švicarskih franaka za norme ISO 10315, 8454 i 8243.

<sup>67</sup> Ne isključujem da u drugim slučajevima cijene normi, konkretno kada ih je potreban velik broj, mogu predstavljati prepreku subjektima civilnog društva (vidjeti uostalom u tom pogledu Komunikaciju Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, „Strateška vizija za europske norme: kretanje naprijed kako bi se poboljšao i ubrzao održivi rast europskog gospodarstva do 2020.” COM(2011) 311 *final*).

<sup>68</sup> Kao što sam to naveo u točki 72. ovog mišljenja, očito je da su tužitelji iz glavnog postupka imali pristup tom sadržaju (iako tijekom ovog postupka nije pojašnjeno kako).

<sup>69</sup> Kako ja to shvaćam, taj se pristup temelji na činjenici da nizozemska vlada, kako bi nadoknadila besplatan pristup, plaća NEN-u naknadu radi osiguranja financijske *održivosti* tog tijela. Dodajem da je, barem što se tiče europskih normi (odnosno onih koje donose europske organizacije za normizaciju), zakonodavac Unije jasno naveo da je jedan od njegovih ciljeva osigurati *pravedan* i *transparentan* pristup za *sve* sudionike na tržištu u cijeloj Uniji, osobito u slučajevima kada njihovo korištenje omogućuje usklađenost s predmetnim zakonodavstvom Unije (vidjeti uvodnu izjavu 43. Uredbe br. 1025/2012).

svima koji ih žele preuzeti ili dobiti njihovu presliku. Prema mojem mišljenju, ta bi se politika trebala što je moguće više proširiti, čak bi je zakonodavac Unije trebao potaknuti službenom odlukom kojom bi se dopunila jamstva iz članka 6. stavka 1. Uredbe br. 1025/2012.

## V. Zaključak

93. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prvo prethodno pitanje koje je uputio rechtbank Rotterdam (Sud u Rotterdamu, Nizozemska) odgovori na sljedeći način:

Uvjetima pristupa ISO normama na koje se upućuje u članku 4. stavku 1. Direktive 2014/40/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. travnja 2014. o usklađivanju zakona i drugih propisa država članica o proizvodnji, predstavljanju i prodaji duhanskih i srodnih proizvoda i o stavljanju izvan snage Direktive 2001/37/EZ ne povređuje se ni članak 297. stavak 1. treći podstavak UFEU-a ni načelo slobodnog pristupa sadržaju zakona na kojem se temelji ta odredba.