



Határozatok Tára

HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2021. július 15.¹

C-160/20. sz. ügy

**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
kontra
Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
a Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (VSK) részvételével**

(a rechtbank Rotterdam [rotterdami bíróság, Hollandia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Dohánytermékek gyártása, kiszerezése és árusítása – 2014/40/EU irányelv – Füstszűrős cigaretták – Legmagasabb kibocsátási szintek – A 4. cikk (1) bekezdése – A kátrány-, nikotin- és szén-monoxid kibocsátás ISO-szabványok alapján történő mérési módszere – E szabványok tartalmának az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* történő közzétételének hiánya – A közzététel követelményei – Az EUMSZ 297. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdése – Az említett szabványok tartalmához történő hozzáférés feltételei – A szabad hozzáférés elve”

¹ Eredeti nyelv: francia.

I. Bevezetés

1. Az uniós jogalkotó az általa elfogadott jogi aktusokban hivatkozhat-e magánjogi szervezet által kidolgozott nemzetközi szabványokra (a jelen ügyben az ISO²-szabványokra), anélkül, hogy azok tartalmát az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* (a továbbiakban: Hivatalos Lap) közzétette volna, vagy hogy előírta volna az európai uniós polgárok e tartalomhoz való közvetlen és ingyenes hozzáférést, mivel ezen szervezetnél e szabványok az azt megillető szerzői jogdíj megfizetése ellenében hozzáférhetők?

2. Lényegében ez a rechtebank Rotterdam (rotterdami bíróság, Hollandia) által előterjesztett egyik kérdés, amelynek megválaszolására a Bíróságot a jelen ügyben kéri.

3. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelmet a Stichting Rookpreventie Jeugd (alapítvány a fiatalok dohányzás megelőzéséért, Hollandia; a továbbiakban: Stichting) és tizenöt további jogalany (a továbbiakban együtt: az alapeljárás felperesei) által a Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (közegészségügyi, jóléti és sport államtitkárság, Hollandia; a továbbiakban: staatssecretaris) ellen indított jogvitában terjesztették elő.

4. Ezen összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság közelebbről azt kívánja megtudni, hogy – a füstszűrős cigaretták kátrány-, nikotin- és szénmonoxid-kibocsátásának mérési módszerét előíró – 2014/40/EU irányelv³ 4. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott ISO-szabványok tartalmához való *hozzáférés feltételei* összeegyeztethetők-e az EUMSZ 297. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdésében⁴ előírt kihirdetési követelményekkel és az átláthatóság elvével, amely – többek között – e rendelkezés háttérében áll.

5. Elemzésem végén annak megállapítását fogom javasolni a Bíróságnak, hogy az EUMSZ 297. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdése nem követeli meg a szóban forgó ISO-szabványok tartalmának az *Európai Unió Hivatalos Lapjában* történő kihirdetését. Ezenkívül bemutatom azokat az okokat, amelyek miatt úgy vélem, hogy az e szabványok tartalmához való *hozzáférés feltételei* nem ellentétesek azon általános elvekkel, amelyeket e rendelkezés kifejezésre juttat.

² Azaz az International Organization for Standardization (ISO) (Nemzetközi Szabványügyi Szervezet) által megállapított szabványok. Ez a nem kormányzati szervezet, amelynek székhelye Genfben (Svájc) van, a nemzeti szabványügyi testületek hálózatából áll, amelyben a tagállamok (tagállamonként egy testülettel) képviseltetik magukat. Az ISO egy magánjogi szervezet, amelynek pénzügyi alapjai a tagjainak befizetéseiből és hozzájárulásaiból, kiadványainak értékesítéséből, szolgáltatásainak értékesítéséből és adományozóinak esetleges hozzájárulásaiból származnak (lásd az ISO statútumának 21.1. cikkét a következő linken: <https://www.iso.org/fr/publication/PUB100322.html>).

³ A tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerezésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről és a 2001/37/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. április 3-i 2014/40/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 127., 1. o.; helyesbítések: HL 2015. L 150., 24. o.; HL 2016. L 40., 16. o.; HL 2018. L 307., 27. o.; HL 2019. L 255., 7. o.).

⁴ Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemből kitűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arról is kérdezi a Bíróságot, hogy a szóban forgó ISO-szabványok közzétételének hiánya összeegyeztethető-e az *Európai Unió Hivatalos Lapjának* elektronikus közzétételéről szóló, 2013. március 7-i 216/2013/EU tanácsi rendelettel (HL 2013. L 69., 1. o.). Már most hangsúlyozom, hogy a jelen előzetes döntéshozatalra utalás szempontjából e rendelet álláspontom szerint nem tűnik relevánsnak. Az említett rendelet ugyanis nem tartalmaz arra vonatkozó utalást, hogy mely dokumentumokat kell közzétenni a Hivatalos Lapban.

II. Jogi háttér

A. Az 1049/2001/EK rendelet

6. Az 1049/2001/EK rendelet⁵ 12. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az intézmények, amennyiben lehetséges, a dokumentumokat a nyilvánosság számára elektronikus formában vagy nyilvántartáson keresztül, az érintett intézmény szabályainak megfelelően, közvetlenül hozzáférhetővé teszik.

(2) A 4. és 9. cikk figyelembevételével különösen a jogalkotási dokumentumokat, vagyis a tagállamokban vagy azok számára törvényileg kötelező jogi aktusok [helyesen: számára kötelező erejű jogi aktusok] elfogadására irányuló eljárások folyamán összeállított vagy megküldött dokumentumokat kell közvetlenül hozzáférhetővé tenni.

[...]”

7. E rendelet 4. cikkének (2) bekezdése értelmében:

„Az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a közzététel [helyesen: hozzáférhetővé tétel] hátrányosan befolyásolná a következők védelmét:

- természetes vagy jogi személy kereskedelmi érdekei, beleértve a szellemi tulajdont is,
- [...]”

B. Az 1025/2012/EU rendelet

8. Az 1025/2012/EU rendelet⁶ 6. cikkének (1) bekezdése a következőket írja elő:

„A nemzeti szabványügyi testületek ösztönzik és elősegítik a kkv-k szabványokhoz és szabványkidolgozási folyamatokhoz való hozzáférést a szabványosítási rendszerben való fokozottabb részvételük érdekében például azáltal, hogy

[...]

- c) ingyenes hozzáférést vagy egyedi díjakat biztosítanak a szabványosítási tevékenységekben való részvételhez;
- d) ingyenes hozzáférést biztosítanak a szabványtervezetekhez;
- e) honlapjukon ingyenesen rendelkezésre bocsátják a szabványok kivonatát;

⁵ Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság dokumentumaihoz való nyilvános hozzáférésről szóló, 2001. május 30-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2001. L 145., 43. o.; magyar nyelvű különkiadás 1. fejezet, 3. kötet, 331. o.).

⁶ Az európai szabványosításról, a 89/686/EGK és a 93/15/EGK tanácsi irányelv, a 94/9/EK, a 94/25/EK, a 95/16/EK, a 97/23/EK, a 98/34/EK, a 2004/22/EK, a 2007/23/EK, a 2009/23/EK és a 2009/105/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv módosításáról, valamint a 87/95/EGK tanácsi határozat és az 1673/2006/EK európai parlamenti és tanácsi határozat hatályon kívül helyezéséről szóló, 2012. október 25-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2012. L 316., 12. o.).

[...]

9. E rendelet 10. cikkének (6) bekezdése értelmében:

„Amennyiben valamely harmonizált szabvány megfelel azon követelményeknek, amelyekre vonatkozik, és amelyeket az uniós harmonizációs jogszabályok határoznak meg, az ilyen harmonizált szabványra való hivatkozást a Bizottság haladéktalanul közlése a [Hivatalos Lapban] vagy az uniós harmonizációs szabályozás vonatkozó jogi aktusában meghatározott feltételeknek megfelelő más módon.”

C. A 2014/40 irányelv

10. A 2014/40 irányelv (11) preambulumbekzdése a következőképpen rendelkezik:

„A cigaretták kátrány-, nikotin- és szén-monoxid-hozamának (a továbbiakban: kibocsátási szintek) mérésekor a vonatkozó, nemzetközileg elismert ISO-szabványokra kell hivatkozni. [...]”

11. Ezen irányelv 3. cikkének (1) bekezdése értelmében:

„A tagállamok területén forgalomba hozott vagy gyártott cigaretták kibocsátási szintje (a továbbiakban: legmagasabb kibocsátási szint) nem lehet több, mint:

- a) cigarettánként 10 milligramm kátrány,
- b) cigarettánként 1 milligramm nikotin,
- c) cigarettánként 10 milligramm szén-monoxid.”

12. Az említett irányelv 4. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A cigaretta kátránykibocsátását az ISO 4387, nikotinkibocsátását az ISO 10315, míg szén-monoxid-kibocsátását az ISO 8454 szabvány alapján kell mérni.

A kátrány-, nikotin- és szén-monoxid-mérés pontosságát az ISO 8243 szabványnak megfelelően kell meghatározni.”

III. Az alapeljárás, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés és a Bíróság előtti eljárás

13. 2018. július 31-i és 2018. augusztus 2-i leveleikkel az alapeljárás felperesei azt kérték a Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteitől (élelmiszer- és fogyasztási termékeket ellenőrző hatóság, Hollandia, a továbbiakban: NVWA), hogy ellenőrizze, hogy a fogyasztók számára Hollandiában kínált füstszűrős cigaretták előírás szerinti használat esetén tiszteletben tartják-e a 2014/40 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése által előírt kátrány-, nikotin- és szén-monoxid kibocsátási szintet, és hogy adott esetben fogadjon el végrehajtási intézkedést annak érdekében,

hogy az ezen követelményeknek meg nem felelő termékeket kivonják a piacról.⁷

14. 2018. szeptember 20-i határozatával az NVWA elutasította az alapeljárás egyik felperesének – a Stichting-nek, amelynek célja a fiatalok dohányzás megelőzése – végrehajtási intézkedés iránti kérelmét. E határozat ellen az említett felperes és az alapeljárás összes többi felperese közigazgatási jogorvoslati kérelmet nyújtott be a staatssecretaris előtt.

15. 2019. január 31-én a staatssecretaris a Stichting jogorvoslati kérelmét mint megalapozatlant, míg az alapeljárás többi felperesének jogorvoslati kérelmét mint elfogadhatatlant elutasította.

16. Az alapeljárás felperesei az utóbbi határozat ellen keresetet nyújtottak be a kérdést előterjesztő bírósághoz. A Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (holland cigaretta- és dohánygyártók egyesülete, Hollandia, a továbbiakban: VSK) az alapeljárásban harmadik félként történő beavatkozásának engedélyezését kérte. A Bíróság helyt adott e kérelemnek.

17. Ezen eljárás keretében a Stichting lényegében arra hivatkozik, hogy a füstszűrős cigaretták kátrány-, nikotin- és szén-monoxid szintjének a 2014/40 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében előírt mérési módszere nem kötelező erejű. Álláspontja szerint e kibocsátásokat többek között az e termékekre előírt használat figyelembevételével kell mérni, pontosabban annak figyelembevételével, hogy a dohányzók ujjai és ajkai részlegesen elzárják a cigaretták füstszűrőjében elhelyezett apró szellőzőlyukakat. Következésképpen az említett kibocsátások ténylegesen magasabbak lehetnek annál, mint amit e módszerrel meg lehet határozni.⁸ E körülmények között egy, a fogyasztók egészségét fokozottabban védő módszert kellene alkalmazni.⁹

18. A staatssecretaris, amelyhez a VSK csatlakozik, vitatja ezen érvelést és azt állítja, hogy a 2014/40 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése kötelező jellegű. Ennélfogva a nemzeti hatóságok nem mellőzhetnék az e rendelkezés által előírt módszert. Erre mindenesetre az uniós jogalkotónak lenne lehetősége, akinek feladata az említett rendelkezés esetleges módosításáról dönteni.

19. Ezen érvekre tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság arra keres választ *elsősorban*, hogy azon tény, hogy az ISO-szabványokat, amelyek alapján a füstszűrős cigaretták kátrány-, nikotin- és szén-monoxid kibocsátását mérik, nem teszik közzé a Hivatalos Lapban és az ISO-nál csak díjfizetés ellenében hozzáférhető, összeegyeztethető-e az EUMSZ 297. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdése által előírt kihirdetésre vonatkozó szabályozással és az átláthatóság elvével.

⁷ Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a végrehajtási intézkedés iránti kérelem az alkalmazandó holland jognak megfelelően a Tabaks- en rookwarenwet (a dohányról és dohánytermékekről szóló törvény) 14. cikkén alapult. E rendelkezés az NVWA-nak hatáskört biztosít arra, hogy közigazgatási kötelezéssel éljen a dohánytermékek gyártóival, importőreivel és forgalmazóival szemben, amennyiben azok e törvény 17a. cikkének (1) és (2) bekezdését nem tartják be, azaz nem teszik meg az ahhoz szükséges intézkedéseket, hogy termékeik megfeleljenek az alkalmazandó követelményeknek vagy hogy azokat adott esetben kivonják a piacról.

⁸ Az alapeljárás felperesei szerint a 2014/40 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése szerinti módszer egy cigarettaszívató gép használatán alapul, amelyben a cigaretták füstszűrőjének apró szellőzőlyukait nem zárják el. Ezen apró szellőzőlyukak teszik lehetővé a tiszta levegőnek a szűrőn keresztül történő beáramlását és így a belélegzett füst kátrány-, nikotin- és szén-monoxid tartalmának csökkentését. Ezzel szemben, a dohányzó személy – akinek ujjai és ajkai a szűrőt részben elzárják – olyan füstöt szív be, amelyben ezen anyagok sokkal koncentráltabbak.

⁹ A Stichting arra hivatkozik, hogy a „Canada Intense” mérési módszert kellene alkalmazni. E módszer szerinte lehetővé tenné a füstszűrős cigaretták tényleges használati feltételeihez történő közelítést, mivel előírná a szűrőben elhelyezett apró szellőzőlyukak elzárását. A teljesség kedvéért megjegyzem, hogy az említett módszert az ISO jelenleg vizsgálja (lásd e tekintetben: <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:tr:19478:-2:ed-1:v1:fr>).

20. *Másodsorban*, a 2014/40 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése által előírt kibocsátási szint mérési módszerének kötelező jellegéről, valamint e rendelkezésnek az irányelv céljaira és más magasabb szintű normákra tekintettel fennálló érvényességéről kérdezi a Bíróságot.¹⁰

21. E körülmények között a rechtbank Rotterdam (rotterdami bíróság) a Bírósághoz 2020. március 24-én érkezett 2020. március 20-i határozatával úgy döntött, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából többek között a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé¹¹:

„Összeegyeztethető-e a 2014/40 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében szabályozott, szabadon nem hozzáférhető ISO-szabványokon alapuló mérési módszer kialakítása az EUMSZ 297. cikk (1) bekezdésével, valamint az átláthatóság ezek alapjául szolgáló elvével?”

22. A Stichting, a VSK, a holland kormány, az Európai Parlament, az Európai Unió Tanácsa és az Európai Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket a Bírósághoz. A jelen ügyben tárgyalás tartására nem került sor. Mindazonáltal a felek és érdekeltek írásban válaszoltak a Bíróság által 2021. február 9-én feltett kérdésekre.

IV. Elemzés

A. Előzetes megfontolások

23. A Bíróság kérésének megfelelően a jelen indítvány az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre fog összpontosítani.

24. A kérdést előterjesztő bíróság ezen – két részből álló – kérdésével azt kéri a Bíróságtól, hogy *egyrészt* pontosítsa, hogy az EUMSZ 297. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdése megköveteli-e a 2014/40 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott ISO-szabványoknak a Hivatalos Lapban történő kihirdetését, *másrészt*, hogy állapítsa meg, hogy az ezen szabványok (amelyeket – azon túlmenően, hogy a Hivatalos Lapban nem hirdetik ki őket – az ISO a nyilvánosság számára csak díjfizetés ellenében bocsátja rendelkezésre, anélkül, hogy az uniós intézmények azok tartalmát közvetlenül és ingyenesen hozzáférhetővé tennék) tartalmához való hozzáférés feltételei megfelelnek-e az átláthatóság elvének.

25. Előzetesen hangsúlyozom, hogy mivel itt a Bírósághoz egy olyan kérdéssel fordultak, amely végső soron *a jog tartalmához való hozzáférést* érinti, azaz a polgárok azon lehetőségét, hogy arról tudomást szerezhessenek, az e kérdésre adandó válasz kiindulópontja véleményem szerint nyilvánvalóan az, hogy egy demokratikus társadalomban minden polgárnak joga kell, hogy legyen a jog tartalmához való szabad hozzáférésre. A jogállam egyik alapjáról van szó.¹²

26. A jog tartalmához való szabad hozzáférés ezen elvét, álláspontom szerint, legalább két ok miatt kell biztosítani. Az első a „jog nem tudása nem mentesít” tételen alapul, amely szükségképpen magában foglalja, hogy a jogalanyokkal *szemben* nem lehet *hivatkozni* a jogra

¹⁰ Közelebbről a kérdést előterjesztő bíróság az említett módszernek az EUMSZ 114. cikknek az egészségügyi tárgyú jogszabályok közelítéséről szóló (3) bekezdésével és az Egészségügyi Világszervezet dohányzás elleni harcáról szóló (Genfben, 2003. május 21-én, az Unió és tagállamai, mint felek részvételével aláírt) keretmegállapodásával, továbbá az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) a gyermekek jogairól szóló 24., és az egészségvédelemről szóló 35. cikkével való összeegyeztethetőségéről kérdezi a Bíróságot.

¹¹ Mivel ezen indítvány csak a jelen ügy bizonyos különös szempontjait vizsgálja, itt csak a releváns kérdés kerül megismétlésre. Valamennyi előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés megismerhető az interneten és a Hivatalos Lapban (HL 2020. C 222., 17. o.).

¹² Emlékeztetek az EUSZ 2. cikkében rögzített jogállamiság elvére.

azelőtt, hogy arról tudomást szerezhethének. A második – a tág értelemben vett – polgárok azon szükségletéből ered, hogy a társadalom életét szabályozó, az állami intézmények által elfogadott valamennyi jogszabályt megismerhessék annak érdekében, hogy azokat be tudják tartani¹³ és demokratikus társadalomban rájuk ruházott jogait hatékonyan tudják gyakorolni.¹⁴ Ez egyébként az alapeljárás felperesei eljárási cselekményeinek lényege is: a kérdést előterjesztő bíróság előtt benyújtott keresetükkel e jogalanyok – amelyek közös célja a dohányzás megelőzése – pontosan azt próbálják érvényre juttatni, hogy a 2014/40 irányelv 4. cikkének (1) bekezdése olyan mérési módszert ír elő, amely szerintük a fogyasztók egészségét nem elégséges módon védi.

27. Az következik-e ezen elvből, hogy a valamely uniós jogalkotási aktusban – mint a jelen ügyben a 2014/40 irányelvben¹⁵ – hivatkozott ISO-szabványokat ki kell hirdetni a Hivatalos Lapban, vagy legalábbis az, hogy az uniós intézmények kötelesek biztosítani azok tartalmának közvetlen és ingyenes rendelkezésre bocsátását a nyilvánosság számára?

28. E tekintetben mindenekelőtt pontosítani kell, hogy az uniós jog egyetlen rendelkezése sem kezeli specifikusan a *nemzetközi szabványok* – mint amilyenek a szóban forgó ISO-szabványok is – közzététele esetén követendő követelményeket, ha a szabványokra ilyen jogalkotási aktusban hivatkoznak. Közelebbről az 1025/2012 rendelet 10. cikkének (6) bekezdése, amely *harmonizált szabványok* közzétételére vonatkozó kötelezettségeket tartalmaz,¹⁶ nem terjed ki az ISO-szabványokra. Ezen összefüggésben, véleményem szerint, fontos szem előtt tartani, hogy a jelen előzetes döntéshozatalra utalás nem vonatkozik arra, hogy más – nemzeti, harmonizált vagy európai¹⁷ – műszaki szabványok Hivatalos Lapban történő közzétételének teljesnek kell-e lennie, vagy hogy tartalmukat a nyilvánosság számára szabadon hozzáférhetővé kell-e tenni. A jelen ügyben kizárólag a nemzetközi szabványokról, közelebbről egy magánjogi szervezet által kidolgozott ISO-szabványokról van szó, amelyeknek a finanszírozása többek között az e szervezet által alkotott szabványok értékesítéséből származik.¹⁸

¹³ Hozzáteszem, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága e tekintetben azt állapította meg, hogy mivel egy alapvető jogba való beavatkozást „törvényben kell előírni”, ez azt feltételezi, hogy a törvénynek (amely egyúttal jelenti az írott és nem írott jogot is) *kellőképpen hozzáférhetőnek* kell lenni: az állampolgárnak elegendő információval kell rendelkeznie az ügy körülményei között az adott ügyben alkalmazandó jogi normákról. Ezenkívül az EJEB rámutatott, hogy „törvénynek” csak az olyan norma tekinthető, amely az állampolgár számára kellő pontosságú előírásokat tartalmaz ahhoz, hogy szabályozni tudja magatartását; szükség esetén tájékozott tanácsadás mellett az ügy körülményei között észszerű mértékben képesnek kell lennie arra, hogy előre lássa az adott jogi aktusból fakadó következményeket (lásd: EJEB, 1979. április 26, Sunday Times kontra Egyesült Királyság, CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, 49. §).

¹⁴ Lásd ebben az értelemben: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet (C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 46. pont).

¹⁵ Hozzáteszem, hogy más rendeletek és irányelvek is a 2014/40 irányelv 4. cikkének (1) bekezdéséhez hasonlóan használják az ISO-szabványokat, azaz csak utalnak ezekre. Lásd például a kedvtelésből tartott állatok nem kereskedelmi célú mozgásáról és a 998/2003/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. június 12-i 576/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletet (HL 2013. L 178, 1. o.; helyesbítés: HL 2019. L55., 18. o.), amelynek „A transzponderekre vonatkozó technikai követelmények” című II. melléklete utal az ISO 11784 és 11785 szabványokra. Lásd továbbá, szintén példálózó jelleggel, a tengerészeti felszerelésekről és a 96/98/EK tanácsi irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. július 23-i 2014/90/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvet (HL 2014. L 257., 146. o.; helyesbítések: HL 2014. L 272., 19. o.; HL 2018. L 146., 8. o.), amelynek „A megfelelőségértékelő szervezetek által annak érdekében teljesítendő követelmények, hogy bejelentett szervezetekké válhassanak” című III. melléklete az ISO/IEC 17065:2012 és 17025:2005 szabványokat említi.

¹⁶ E követelményeknek megfelelően csak a harmonizált szabványokra való hivatkozást és nem azok teljes tartalmát kell a Hivatalos Lapban közzétenni.

¹⁷ Az Unión belül a szabványok aszerint nemzeti, nemzetközi, európaiak vagy harmonizáltak, hogy azokat nemzeti vagy nemzetközi szabványügyi testület, illetve európai szabványügyi szervezet fogadja el vagy annak elfogadására a Bizottság felkérésére az uniós harmonizációs jogszabályok alkalmazásának elősegítésére került sor (lásd az 1025/2002 rendelet 2. cikke 1. pontjának a), b), c) és d) alpontját).

¹⁸ E tekintetben visszautalok a jelen indítvány 2. lábjegyzetére.

29. Ezután – és amint azt indítványom későbbi részében hangsúlyozom – az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre adandó válasz véleményem szerint attól függ, hogy az ISO-szabványokra hivatkozó uniós jogalkotási aktus e szabványok használatát milyen módon célozza meg.

30. E tekintetben álláspontom szerint több tényező is releváns. A jelen ügyben ezek közül hármat fogok elkülöníteni. *Először*, a szóban forgó szabványok szükségesek-e a rájuk hivatkozó jogalkotási aktus „alapvető követelményeinek” megismeréséhez vagy azok csak technikai és kiegészítő jellegűek e követelményekhez képest? *Másodszor*, e szabványok arra irányulnak-e, hogy kötelezettségeket írjanak elő azon vállalkozások számára, amelyek termékeit vagy tevékenységeit az említett szabványok érintik? *Harmadszor*, amennyiben ugyanezen szabványok technikai és kiegészítő jellegűek, és nem arra irányulnak, hogy kötelezettségeket írjanak elő az ilyen vállalkozások számára, amiből az következik (ahogyan azt a jelen indítvány B. részében kifejtem), hogy azokat nem kell az EUMSZ 297. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdése alapján a Hivatalos Lapban kihirdetni, az a tény, hogy az uniós intézmények nem írnak elő nagyvonalúbb hozzáférési feltételeket az ISO által már előírányzottaknál, aránytalanul korlátozza-e azt, hogy a nyilvánosság azokról tudomást szerezhessen és ezzel azon általános elveket is, amelyek ez utóbbi rendelkezés alapját képezik (C. rész)?

31. Hozzáteszem, hogy ez utóbbi tényező, véleményem szerint kevésbé tűnik fontosnak, mivel egyértelmű, hogy a jogalkotási aktusban hivatkozott ISO-szabványok a műszaki ismereteknek a szakma képviselői által kodifikált formáját jelenítik meg és a szakma képviselői számára szólnak.¹⁹ Viszont, minél inkább olyan területre tartozik a szabvány, ahol a polgárok megpróbálhatják gyakorolni a demokratikus társadalomban őket megillető jogokat (például, mint a jelen – az egészségügy és a fogyasztóvédelem területére tartozó – ügyben), az említett tényezőt annál inkább figyelembe kell venni és annál inkább felvetődik a kérdés, hogy a szabvány tartalmának szabadon hozzáférhetőnek kell-e lennie a nyilvánosság számára.

B. Az EUMSZ 297. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdése alapján történő kihirdetéséről (az első kérdés első része)

32. Emlékeztetek arra, hogy az EUMSZ 297. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdése azt írja elő, hogy a *jogalkotási aktusokat* a Hivatalos Lapban ki kell hirdetni.

33. A jelen esetben véleményem szerint két esetet kell megvizsgálni. *Vagy* a szóban forgó ISO-szabványokat magukat lehet „jogalkotási aktusoknak” tekinteni és ebben az esetben, egyértelmű, hogy az említett rendelkezés értelmében tartalmukat teljes egészében ki kell hirdetni (első rész); *vagy* pedig e szabványokat úgy kell tekinteni, mint amelyek nem felelnek meg e fogalom meghatározásnak és így az a kérdés merül fel, hogy tartalmuk kihirdetése az említett rendelkezés alapján mindennek ellenére szükséges-e, mivel jogalkotási aktus (azaz a 2014/40 irányelv) „elemének” minősülnek (második rész).

¹⁹ Lásd 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, 51. o.

1. A szóban forgó ISO-szabványok önmagukban nem minősülnek „jogalkotási aktusoknak”

34. A „jogalkotási aktusok” fogalmát az EUMSZ 289. cikk (3) bekezdése úgy határozza meg, mint amely „a jogalkotási eljárás keretében elfogadott jogi aktusokat” foglalja magában. A Bíróság e rendelkezésnek megfelelően megállapította, hogy valamely jogi aktus csak akkor minősíthető uniós „jogalkotási aktusnak”, ha azt a Szerződések olyan rendelkezése alapján fogadták el, amely kifejezetten hivatkozik *vagy* az EUMSZ 289. cikk (1) bekezdése és az EUMSZ 294. cikk szerinti rendes jogalkotási eljárásra *vagy* az EUMSZ 289. cikk (2) bekezdése szerinti különleges jogalkotási eljárásra.²⁰

35. A jelen ügyben a jelen eljárás valamennyi fele és beavatkozója – az alapeljárás felperesei kivételével – egyetért abban, hogy a 2014/40 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott ISO-szabványok önmagukban nem tekinthetők „jogalkotási aktusoknak”.

36. Minden további nélkül egyetértek e véleménnyel.

37. Nyilvánvaló ugyanis, hogy ezen – ahogyan arra a Bizottság helyesen hivatkozik, egy magánjogi szervezet, nevezetesen az ISO²¹ által kidolgozott – szabványok nem képezték *külön*, rendes vagy különleges jogalkotási eljárás, azaz az uniós jogalkotó által a Szerződések valamely rendelkezése alapján kifejezetten az elfogadásukat célzó eljárás tárgyát.

38. Az a körülmény, hogy az ISO által történt elfogadást követően az említett szabványokat az uniós jogalkotó – a 2014/40 irányelv elfogadásához vezető jogalkotási eljárás során a füstszűrős cigaretták kibocsátási szintjének mérése és annak ellenőrzése céljából, hogy a kibocsátás az ezen irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében meghatározott felső határérték alatt marad – kiválasztotta, véleményem szerint *ugyancsak nem* engedi meg olyan következtetés levonását, hogy e szabványokat magukat, „jogalkotási aktusokként fogadták el” ezen eljárásban. Ezen eljárás egyedüli célja ugyanis az említett irányelv elfogadása volt.

39. Figyelembe véve e tényezőket, és mert az EUM-Szerződés fent említett rendelkezéseiből egyértelműen kitűnik, hogy a Szerződés megfogalmazói *alaki megközelítést* alkalmaztak,²² amelynek értelmében a jogi aktusok csak akkor tekinthetők „jogalkotási aktusoknak”, ha azokat rendes jogalkotási eljárásban vagy különleges jogalkotási eljárásban fogadják el, véleményem szerint egyértelmű, hogy a szóban forgó ISO-szabványok maguk nem tekinthetők ezen aktustípusba²³ tartozónak.

²⁰ Lásd: 2017. szeptember 6-i Szlovákia és Magyarország kontra Tanács ítélet (C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:631, 62. pont).

²¹ A harmonizált szabványokkal szemben – amelyek az európai szabványügyi testületek, a tagállamok és a Bizottság együttműködésének gyümölcsei –, mivel ezeket a Bizottság (egy irányelv alapján megadott) felhatalmazása alapján magánjogi szervezetek dolgozzák ki, az uniós intézmények nem vesznek részt az ISO-szabványok kialakításában.

²² Bot főtanácsnok által a Szlovákia kontra Tanács és Magyarország kontra Tanács ügyekre vonatkozó indítványában (C-643/15 és C-647/15, EU:C:2017:618, 63. pont) használt kifejezéssel élve.

²³ Azon kérdést illetően, hogy az ISO-szabványoknak a Hivatalos Lapban teljes egészében történő kihirdetése az uniós jog más rendelkezései alapján kifejezetten megkövetelhető-e, a teljesség kedvéért megjegyzem, hogy az 1049/2001 rendelet 13. cikke előírja az EUMSZ 297. cikk szerinti „jogalkotási aktusokon” és „nem jogalkotási aktusokon” kívüli más dokumentumok közzétételét is. Az irányelvekben és rendeletekben hivatkozott műszaki szabványok mindazonáltal nem tartozhatnak a dokumentumok e rendelkezés által szabályozott egyik kategóriájába sem.

2. A szóban forgó ISO-szabványok jogalkotási aktus „elemei”, azoknak a Hivatalos Lapban teljes egészében történő kihirdetése azonban nincs előírva

40. Az előző alrészből következik, hogy a jelen ügy összefüggésében egyedül – a Hivatalos Lapban kihirdetett – 2014/40 irányelv tekinthető olyannak, mint amely megfelel az EUMSZ 289. cikk (3) bekezdése értelmében vett „jogalkotási aktus” fogalom meghatározásának. A holland kormány által alkalmazott kifejezéssel élve, az ezen irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott ISO-szabványok legfeljebb e jogalkotási aktus „elemeinek” minősülnek.

41. Ezeket az elemeket az EUMSZ 297. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdése alapján teljes egészében ki kell-e hirdetni a Hivatalos Lapban? Véleményem szerint nem.

42. E tekintetben megjegyzem, hogy Sharpston főtanácsnok a Heinrich ügyre vonatkozó indítványában²⁴ – amely egy rendeletnek²⁵ a Hivatalos Lapban közzé nem tett mellékletére vonatkozott – hangsúlyozta, hogy az ilyen melléklet közzétételének hiánya „a [jogi aktus] váz[á]nak a lényeg nélküli közzététel[ét]” jelenti, és „jogsértő, nem megfelelő közzétételnek” minősül, amely nem felel meg az EUMSZ 297. cikk (a rendelet, irányelv és határozat formájában elfogadott *nem jogalkotási aktusok* kihirdetésére vonatkozó) (2) bekezdésében foglalt követelményeknek.

43. Véleményem szerint ezen elemzés a *jogalkotási aktusoknak* az EUMSZ 297. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdésében előírt kihirdetésére vonatkozó szabályra is átültethető. Álláspontom szerint az utóbbi rendelkezés tartalmát kiüresítené, amennyiben csak az ilyen aktus elfogadását formába öntő keretet, nem pedig annak teljes „tartalmát” kellene a Hivatalos Lapban kihirdetni.

44. Ahogyan azt a későbbiekben kifejttem, véleményem szerint a Hivatalos Lapban történő kihirdetést azonban az említett rendelkezés nem követeli meg abban az esetben, ha mint a jelen ügyben is, a jogalkotási aktus egy vagy több rendelkezésében hivatkozott „elemek” olyan ISO-szabványok, amelyek egyszerű – technikai és kiegészítő jellegű – pontosításoknak felelnek meg ezen aktus „alapvető követelményeihez” képest (első kritérium) és nem arra irányulnak, hogy kötelezettségeket *írjanak elő* azon vállalkozások számára, amelyek termékeit vagy tevékenységeit az ilyen szabványok érintik (második kritérium).

a) A szóban forgó ISO-szabványok technikai és kiegészítő jellegűek a 2014/40 irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében foglalt „alapvető követelményekhez” képest (első kritérium)

45. „Alapvető követelmények” alatt azokat a termékek (mint a jelen ügyben a füstszűrős cigaretták) belső piacon történő forgalomba hozatala előfeltételeinek meghatározására irányuló uniós jogalkotási aktusokban szereplő szabályokat értem, amelyek éppen e feltételekre vonatkoznak, és így a jogalkotó által a céljai megvalósítása érdekében történt politikai döntés lényegét tükrözik.²⁶

²⁴ C-345/06, EU:C:2008:212, 67. pont.

²⁵ Nevezetesen, az egységes légiközeledés-védelmi követelményrendszer végrehajtásához szükséges intézkedések meghatározásáról szóló, 2003. április 4-i 622/2003/EK bizottsági rendelet (HL 2003. L 89., 9. o.; magyar nyelvű különkiadás 7. kötet, 7. fejezet, 252. o.).

²⁶ E fogalmat a Bizottság 2000-ben közzétett, *Guide relatif à la mise en application des directives élaborées sur la base des dispositions de la nouvelle approche et de l'approche globale* (Útmutató az új és átfogó megközelítés rendelkezésein alapuló irányelvek végrehajtásához) című dokumentumából kölcsönöztem (amely közelebbről az ezen új megközelítés alapján elfogadott harmonizált normákra vonatkozik) és amelyben „az alapvető követelményeket” úgy határozzák meg, mint valamely irányelv *céljainak eléréséhez szükséges* valamennyi olyan rendelkezést, amely egy *áru forgalomba hozatalának feltételeit határozza meg*.

46. E fogalommeghatározásra tekintettel úgy vélem, hogy az a kérdés, hogy az olyan ISO-szabványokat, amelyekre az ilyen jogalkotási aktusban hivatkoznak, a Hivatalos Lapban közzé kell-e tenni vagy sem, attól függ, hogy azok mennyire kapcsolódnak ezen „alapvető követelményekhez” és mennyiben tartoznak az aktus „lényegéhez”. Közelebbről véleményem szerint különbséget kell tenni azon helyzet között, amikor az alapvető követelményekhez képest az ilyen szabványok *technikai* és *kiegészítő* jellegűek, valamint amikor ezen szabványok e követelmények terjedelmének vagy tartalmának megértéséhez szükségesek.

47. A jelen ügyben *először is* azt állapítom meg, hogy a 2014/40 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott ISO-szabványok célja azon módszer részletezése *műszaki* szinten, amely alapján a füstszűrős cigaretták kátrány-, nikotin- és szén-monoxid kibocsátását mérik.

48. *Másodszor*, az ugyanezen irányelv e rendelkezése és 3. cikkének (1) bekezdése közötti kapcsolatból az következik, hogy miközben e szabványok *kizárólag* az ez utóbbi rendelkezésben megállapított legmagasabb kibocsátási szintek betartásának ellenőrzése céljából alkalmazott mérési módszert érintik, addig e kibocsátási szintek az uniós jogalkotó által – a fogyasztóvédelmi, és különösen egészségvédelmi céljai megvalósítása érdekében – hozott politikai döntés lényegét tükrözi.²⁷ Ehhez járul *egyrészt* az tény, hogy a 2014/40 irányelv által szabályozott füstszűrős cigaretták nem hozhatók forgalomba, ha az említett szinteket meghaladják (másképpen fogalmazva, ugyanezek a szintek e termékek forgalomba hozatalának előfeltételei), *másrészt* az, hogy az irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében kifejezetten,²⁸ számszerűen szabályozott szintek e szabványoktól függetlenül bármely uniós polgár számára megismerhetők.

49. E tényezőkből azt a következtetést vonom le, hogy a 2014/40 irányelv alkalmazásának összefüggésében *nem* a szóban forgó ISO-szabványokat, hanem az említett irányelv 3. cikke (1) bekezdésében foglalt legmagasabb kibocsátási szinteket kell véleményem szerint „alapvető követelményeknek” tekinteni. Ráadásul az ugyanezen irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott ISO-szabványok e követelményekhez képest *kiegészítő* jellegűek.

50. Ezek után a továbbiakban kifejtem, hogy e következtetést megerősíti az, hogy ugyanezen szabványok a füstszűrős cigaretták gyártóival és importőreivel szemben nem írnak elő kötelezettségeket (második kritérium).

b) A szóban forgó ISO-szabványok nem írnak elő kötelezettségeket azon vállalkozásokkal szemben, amelyek termékeit e szabványok érintik (második kritérium)

51. A második kritériumot illetően fontos emlékeztetni arra, hogy a „szabványok” az Unióban tág értelemben úgy vannak meghatározva, mint olyan, „elismert szabványügyi testület[ek] által [...] elfogadott műszaki előírás[ok], amely[ek] betartása *nem* kötelező”.²⁹ Általánosságban nem céljuk, hogy kötelezettségeket írjanak elő azon vállalkozásokra nézve, amelyek termékeit ilyen szabványok érintik.

52. Ennek pontosítása után, az előző részre figyelemmel elismerem, hogy abban az esetben, ha az ISO-szabványokat az uniós jogalkotó arra használná, hogy e vállalkozásokkal szemben kötelezettségeket írjon elő, úgy e szabványoknak, főszabály szerint, az „alapvető

²⁷ A 2014/40 irányelv (59) preambulumbekzdése értelmében: „[s]zükséges biztosítani, hogy a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártóira, importőreire és terjesztőire vonatkozó kötelezettségek az egészség- és fogyasztóvédelem magas szintjének garantálása mellett védjenek [...]”.

²⁸ Lásd a jelen indítvány 11. pontját.

²⁹ Lásd az 1025/2012 rendelet 2. cikkének (1) bekezdését (kiemelés tőlem).

követelmények”³⁰ kategóriájához kellene kapcsolódniuk és így azokat a Hivatalos Lapban kellene közzétenni.³¹ A betartásuk ugyanis előfeltétele lenne az érintett termékek belső piacon való forgalomba hozatalának.³²

53. A jelen ügyben úgy vélem, hogy a 2014/40 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében felsorolt ISO-szabványok nem arra irányulnak, hogy a füstszűrős cigaretták gyártóival és importőreivel szemben kötelezettségeket írjanak elő.

54. Igaz, hogy ez utóbbi rendelkezés elfogadásával az uniós jogalkotónak úgy tűnik, nem volt célja,³³ hogy a füstszűrős cigaretták kibocsátásait az ezzel megbízott laboratóriumokban – az irányelv 4. cikkének (2) bekezdése alapján – a szóban forgó ISO-szabványok által előírttól eltérő módszerrel mérni, és a kibocsátásukat ellenőrizni lehessen.

55. Mindazonáltal, és az ellenőrző laboratóriumok tekintetében elismerve e kötelező jelleget,³⁴ úgy vélem, hogy a jelen ügyben a füstszűrős cigaretták gyártóival és importőreivel szembeni egyetlen igazi kötelezettség az, hogy e kibocsátásoknak be kell tartaniuk az említett irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében előírt legmagasabb kibocsátási szinteket. Ezen importőröknek és gyártóknak maguknak nem kell az ugyanezen irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében felsorolt ISO-szabványok által előírt mérési módszert alkalmazniuk.

56. Emellett, mivel a legmagasabb kibocsátási szintekhez képest e termékek megfelelőségét mindig *egyedileg* kell értékelni, úgy vélem, hogy ezen importőröknek és gyártóknak – még akkor is, ha a szóban forgó ISO-szabványok tartalmáról nem bírnak tudomással – lehetőségük van meggyőződni e felső határok betartásáról, és az ezen alapvető követelményeknek megfelelő termékeket bevezetni a piacra.

57. A fentiekre figyelemmel úgy vélem, hogy e szabványok nem arra irányulnak, hogy a füstszűrős cigaretták gyártóival és importőreivel szemben kötelezettségeket írjanak elő, ami megerősíti e szabványok *technikai és kiegészítő* jellegét az „alapvető követelményekkel” szemben, amelyeket a 2014/40 irányelv 3. cikkének (1) bekezdése határoz meg és ami az utóbbiakat terheli.

³⁰ E tekintetben megjegyzem, hogy a jelen ügynél szélesebb összefüggésben a Bíróság elismerte, hogy az Unió közhatalmi szerveitől származó jogi aktusoknak és azok elemeinek a Hivatalos Lapban történő közzététele szükséges, mivel azok arra irányulnak, hogy *magánszemélyek számára kötelezettségeket* írjanak elő. Közelebbről a 2009. március 10-i Heinrich ítéletében (C-345/06, EU:C:2009:140, 61. pont) a Bíróság lényegében azt állapította meg, hogy a Hivatalos Lapban közzé nem tett melléklet közzététele mindenképpen kötelező, mivel az általa előírt kiigazítási intézkedések arra irányultak, hogy magánszemélyek számára kötelezettségeket írjanak elő. Egy másik ítéletben, nevezetesen a 2011. május 12-i Polska Telefonía Cyfrowa ítéletben (C-410/09, EU:C:2011:294, 34. pont) azt is megállapította, hogy a Bizottság azon iránymutatását, amelynek elfogadását egy irányelv egyik rendelkezése írta elő, közzé kell tenni, amennyiben „olyan kötelezettsége[ke]t [tartalmaz], amely[ke]t közvetve vagy közvetlenül a magánszemélyek részére elő [lehet] írni”.

³¹ A teljesség kedvéért, kiemelem, hogy néhány tagállam (azaz konkrétan a Francia Köztársaság, Magyarország, a Holland Királyság és a Szlovák Köztársaság) előírja, hogy amennyiben a műszaki szabványok kötelezően alkalmazandók, azoknak szabadon és ingyenesen hozzáférhetőnek kell lenniük. E tekintetben a Conseil d'État (államtanács, Franciaország) azt is megállapította, hogy „a jogszabályokhoz való hozzáférés alkotmányos értékének tiszteletben tartása céljából [...] a kötelezően alkalmazandó szabványoknak ingyenesen megismerhetőnek kell lenniük” (Conseil d'État, hatodik tanács, 2017. július 28., n°402752, FR:CECHS:2017:402752.20170728). Ennek pontosítása után az e szabványokhoz történő hozzáférés a gyakorlatban elég korlátozottnak bizonyul. E tekintetben az Association française de normalisation (francia szabványügyi testület, AFNOR) jelzi, hogy az ISO kérelmére az ingyenes megismerhetőségét – az e szervezet által megállapított összes szabvány tekintetében – felfüggesztették.

³² Pontosítom, hogy a szóban forgó ISO-szabványok használatának kötelező vagy nem kötelező jellege, konkrétan az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második – nem pedig az első – kérdésnek képezik tárgyát. Mindemellett hasznosnak tűnik számomra az első kérdésre adandó válasz keretében az alábbiakban néhány pontosítást tenni a jelen előzetes döntéshozatalra utalás ezen aspektusáról.

³³ Kivéve azt, hogy a 2014/40 irányelv 4. cikke (3) bekezdésének alkalmazásával a Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusokat fogad el ezen anyagok mérési módszereinek kiigazítása érdekében.

³⁴ Ezen intézkedés kapcsán csatlakozom a Bizottság véleményéhez, amely arra hivatkozik, hogy a szóban forgó szabványokat alkalmazni *kell* annak meghatározása érdekében, hogy a forgalomba hozott füstszűrős cigaretták betartják-e a legmagasabb kibocsátási szinteket.

c) *Közbenső következtetés*

58. A jelen indítvány 44. pontjában azonosított két kritérium vizsgálata alapján arra a következtetésre jutok, hogy a 2014/40 irányelv 4. cikke (1) bekezdésének harmadik albekezdésében hivatkozott ISO-szabványok nem tartoznak az EUMSZ 297. cikk (1) bekezdése harmadik albekezdésében előírt kihirdetési szabály hatálya alá. Ugyanis az ezen irányelv 3. cikkének (1) bekezdésében előírt legmagasabb kibocsátási szintekhez képest, amelyek e jogi aktus „alapvető követelményeinek” minősülnek, e szabványok továbbra is *technikai* és *kiegészítő* elemek, amelyeket véleményem szerint nem kell a Hivatalos Lapban kihirdetni.

59. Megjegyzem, hogy mivel eleget tesznek e két kritériumnak, számomra úgy tűnik, hogy az említett szabványokat az uniós jogalkotó olyan módon alkalmazza, amely végül is azokat az „új megközelítésű” irányelvek alapján elfogadott *harmonizált szabványokhoz* közelíti,³⁵ amelyek esetén a jogalkotó úgy vélte, hogy elegendő az ezen szabványokra történő hivatkozást a Hivatalos Lapban közzétenni.

60. Ezzel kapcsolatban pontosítom, hogy a James Elliott Construction ítéletben,³⁶ amely egy ilyen harmonizált szabványt érintett,³⁷ a Bíróság – miután rámutatott, hogy egy ilyen szabvány joghatásainak feltétele az e szabványra vonatkozó hivatkozásoknak a Hivatalos Lapban történő előzetes közzététele – megállapította, hogy hatáskörrel bír annak tartalma előzetes döntéshozatali eljárásban történő értelmezésére. Nem tett semmiféle ténybeli utalást arra, hogy a Hivatalos Lapban a harmonizált szabványt teljes egészében nem hirdették ki.

61. E tekintetben megjegyzem, hogy a Bíróság az előzetes döntéshozatalra utaló határozatok keretében is kétségsbe vonja az uniós jog értelmezésére vonatkozó előfeltevéseket, amennyiben azok számára kétségesnek tűnnek.³⁸ Márpedig a jelen ügyben ezt nem tette meg, pedig az alkalmazandó közzétételi követelmények megszegése közvetlenül érintette volna azon lehetőséget, hogy e szabvány joghatásokat fejtsen ki.³⁹

³⁵ Azaz azon irányelvek, amelyeket a műszaki harmonizáció és szabványosítás új megközelítéséről szóló, 1985. május 7-i tanácsi állásfoglalás (HL 1985. C 136., 1. o.) alapján fogadtak el (nem ez a helyzet a 2014/40 irányelv esetén). Az ezen „új megközelítés” alapján kidolgozott szabványokban közös, hogy nem kötelezőek azon vállalkozásokra, amelyeknek a termékeit érintik (mivel azoknak az utóbbiak által történő tiszteletben tartása megdönti a velük szemben alkalmazandó alapvető követelményeknek való *megfelelés vélelmét*). Emellett az említett szabványok kizárólagos célja – műszaki előírás formájában – azon „alapvető követelmények” pontosítása, amelyek hatályára az utóbbiakról függetlenül lehet hivatkozni az alkalmazandó irányelv értelmezésekor.

³⁶ 2016. október 27-i ítélet (C-613/14, a továbbiakban: James Elliott Construction ítélet, EU:C:2016:821).

³⁷ Mivel e szabványt egy új megközelítésű irányelv – az építési termékekre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről szóló, 1988. december 21-i 89/106/EGK tanácsi irányelv (HL 1989. L 40., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 13. fejezet, 9. kötet, 296. o.) – alapján fogadták el. E tekintetben utalok a jelen indítvány 35. lábjegyzetére.

³⁸ Lásd például a szellemi tulajdon területén: 2019. július 29-i Funke Medien NRW ítélet (C-469/17, EU:C:2019:623, 16–26. pont).

³⁹ A James Elliott Construction ítélet fényében nem értem, hogy miért kellene más kihirdetési követelményeket alkalmazni a szóban forgó ISO-szabványok tekintetében. Igaz, hogy a harmonizált szabványok, amelyeket a James Elliott Construction ítéletben szóban forgóhoz hasonlóan az „új megközelítés alapján” fogadták el, rendelkeznek azon tulajdonsággal, hogy azokat azon irányelvek elfogadását követően dolgozzák ki, amelyek alapvető követelményeinek pontosításához hozzá kell járulniuk, és emiatt e szabványokra ezen irányelvek szövegében egyetlen hivatkozás sincs. Mindazonáltal kétlem, hogy e különbségből annak kellene következnie, hogy azon ISO-szabványok, amelyekre egy jogalkotási aktus közvetlenül hivatkozik, hátrányosan érintenek ezen aktus „lényegét” és annak tartalmát a Hivatalos Lapban teljes egészében ki kellene hirdetni. Ilyen megközelítés esetén egy műszaki szabvány Hivatalos Lapban történő kihirdetésének kérdése függetlenné válna attól, hogy a jogalkotási aktus elfogadásának pillanatában létezik-e már a szabvány, mivel különböző kihirdetési követelmények volnának alkalmazandók aszerint, hogy a jogalkotási aktus egy magánjogi szervezet által már kidolgozott szabványra utal e vagy pedig megelégszik az – azon szervezet által történő – kidolgozás előírásával. Véleményem szerint olyan különbségtételről van szó, amelyet csak „mesterségesnek” lehet tekinteni, és amelynek már semmiféle kapcsolata nincs azon alapvető szempontokkal, amelyeket a jelen indítvány 43–44. pontjában megkérdőjeleztem és amelyek véleményem szerint kizárólag relevánsak.

62. E megfontolások összességére tekintettel úgy vélem, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés első felére azt a választ kell adni, hogy a 2014/40 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott ISO-szabványok tartalmának a Hivatalos Lapban teljes egészében történő kihirdetésének hiánya nem áll ellentétben az EUMSZ 297. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdésével.

C. Az EUMSZ 297. cikk (1) bekezdése harmadik albekezdésének háttérét képező általános elvekről (az első kérdés második része)

63. A kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésének második részével azt kívánja megtudni, hogy a szóban forgó ISO-szabványok tartalmához való *hozzáférés feltételei* összeegyeztethetők-e a többek között az EUMSZ 297. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdésének háttérét képező átláthatóság elvével.

64. E problémakört a következő módon fogom elemezni: Az első részben pontosítom, hogy mit kell az átláthatóság elve alatt érteni, amelyre a kérdést előterjesztő bíróság hivatkozik a kérdésében. Magyarázatot fogok adni arra, hogy álláspontom szerint az említett bíróság valójában a jog tartalmához való szabad hozzáférés elvére kérdez rá, amelynek jelentőségére már a jelen indítvány 25. pontjában emlékeztettem. A második részben jelezni fogom, hogy az ezen szakaszban felvetendő kérdés az, hogy az Unió intézményeinek az ISO (amely szervezet az általa kidolgozott szabványok tartalmához való hozzáférni kívánó személyek számára díj fizetését írja elő) által már megkövetelteknel nagyobb mértékű hozzáférési feltételeket kell-e előírniuk, vagyis úgy kell eljárniuk, hogy ezen szabványok mindenki számára közvetlenül és ingyenesen elérhetőek legyenek. Hangsúlyozni fogom, hogy az e kérdésre adandó válasz attól függ, hogy e szabványok tartalmához történő hozzáférés feltételei egyrészt igazoltak-e, másrészt, hogy azok nem korlátozzák-e aránytalanul e szabványok nyilvánosság általi megismerhetőségét.

1. Az átláthatóság elvének relevanciájáról

65. Az „átláthatóság” fogalma a Szerződések rendelkezéseiben szó szerint nem szerepel. A Szerződések megalkotói által az EUSZ 1. cikk (2) bekezdésében választott „a lehető legnyilvánosabban” az a kifejezés, amely utal a döntéseknek ezen elvnek a lehető legszélesebb tiszteletben tartásával és a z állampolgárokhoz való legnagyobb közelségben történő meghozatalára, és az EUMSZ 15. cikk (1) bekezdésében szereplő „nyitottság elve”, amely rendelkezés előírja, hogy „[a] jó kormányzás előmozdítása és a civil társadalom részvételének biztosítása céljából” az Unió intézményei, szervei és hivatalai munkájuk során ezen elv lehető legnagyobb mértékű tiszteletben tartásával járnak el.

66. A Bíróság azon elvet, amely szerint a döntéseket a lehető legnyilvánosabban hozzák meg, úgy értelmezte, hogy azt az említett rendelkezések általánosan rögzítik, és azt különösen az EUMSZ 15. cikk (3) bekezdésében, a Charta 42. cikkében és az 1049/2001 rendeletben biztosított dokumentumokhoz való „hozzáférés joga” konkretizálja.⁴⁰

⁴⁰ Lásd: 2012. június 28-i Bizottság kontra Agrofert Holding ítélet (C-477/10 P, EU:C:2012:394, 53. pont); 2021. január 21-i Leino-Sandberg kontra Parlament ítélet (C-761/18 P, EU:C:2021:52, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

67. Az átláthatóságot e rendelet (2) preambulumbekzdése kapcsolja a dokumentumokhoz való hozzáférés jogához.⁴¹ Értelmezésem szerint e jog nem a háttérét képezi az EUMSZ 297. cikkében már előírt kihirdetési kötelezettségnek, hanem hozzájárul ahhoz, előírva az intézmények számára, hogy biztosítsák az e rendelkezés hatálya alá nem tartozó dokumentum-kategóriák nyilvánosság számára való hozzáférhetőségét.⁴²

68. Ebben az összefüggésben számomra úgy tűnik, hogy az átláthatóság inkább a polgárok azon lehetőségére utal, hogy ellenőrizhessék mindazon információkat, amelyek valamely jogalkotási aktus alapjául szolgáltak,⁴³ mintsem arra, hogy hozzáférhessenek magának a jogalkotási aktusnak a tartalmához és ezen aktus „elemeihez”, ami a jelen ügyben szóban forgó központi problémakört képezi.

69. A fentiekre figyelemmel számomra úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésének második részével valójában nem az átláthatóság elvéről, hanem a jog tartalmához való szabad hozzáférés elvéről kérdezi a Bíróságot. Véleményem szerint egyértelmű, hogy ez – a kétségkívül sem a Szerződések szövegében, sem a Chartában nem írott, de az EUSZ 2. cikkben kimondott jogállamiság elvének alapjaként kötelező – elv képezi az EUMSZ 297. cikk (1) bekezdése harmadik albekezdésének háttérét. Ugyanis létezik-e az említett elv erősebb és konkrétabb kifejezése, mint a jog tartalmának kihirdetésére vonatkozó kötelezettség?

70. Véleményem szerint, amennyiben e rendelkezés kötelezően nem írja elő valamely jogalkotási aktus rendelkezéseiben hivatkozott elemeknek (mint a jelen ügyben a 2014/40 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott ISO-szabványoknak) a Hivatalos Lapban történő kihirdetését, ugyanezen elv megköveteli, hogy az uniós intézmények ezen elemekhez a *lehető legszélesebb hozzáférést* biztosítsák valamennyi polgár számára. Következésképpen a polgárok számára a jog tartalmáról történő tudomásszerzése lehetőségének bármely korlátozása egyrészt igazolt kell, hogy legyen, másrészt az nem akadályozhatja aránytalanul e lehetőséget.

71. Ahogyan azt a jelen indítvány 26. pontjában már jeleztem, a jog tartalmához való szabad hozzáférés elvének kettős oka van. Egyrészt a jogbiztonság elvének következménye, amely megköveteli, hogy a jogszabályok egyértelműek és pontosak, valamint joghatásaikban előre láthatóak legyenek annak érdekében, hogy az érdekelték az uniós jogrendbe tartozó helyzetekben és jogviszonyokban eligazodjanak.⁴⁴ Másrészt a polgárok számára a jog tartalmához – azaz a társadalom életét szabályozó, a közhatalmi szervezetek által elfogadott dokumentumok összességéhez –

⁴¹ Az 1049/2001 rendelet (2) preambulumbekzdése szerint a nyitottság lehetővé teszi a polgárok számára, hogy még inkább részt vegyenek a döntéshozatali eljárásban, és biztosítja az említettek irányában a közigazgatás nagyobb legitimitását, hatékonyságát és felelősségét.

⁴² Például kiterjed „a tagállamokban vagy azok számára kötelező erejű jogi aktusok elfogadására irányuló eljárások folyamán összeállított vagy megküldött dokumentumokra” (lásd az 1049/2001 rendelet 12. cikkének (2) bekezdését). E tekintetben egyébiránt megjegyzem, hogy véleményem szerint minden esetben lehet e rendelkezésre hivatkozni annak megállapítása érdekében, hogy a szóban forgó ISO-szabványok tartalmát, mint „a tagállamokban vagy azok számára kötelező erejű jogi aktusok elfogadására irányuló eljárások folyamán megküldött” dokumentumokat közvetlenül rendelkezésre kell bocsátani (kiemelés tőlem), mivel feltételezem, hogy a jogalkotó abból a 2014/40 irányelv elfogadásához vezető eljárás során kapott egy másolatot. Ennek pontosítása után megállapítom, hogy az 1049/2001 rendelet 4. cikke számos kivételt állapít meg az intézmények dokumentumaihoz való hozzáférés alól és e cikk (2) bekezdése szerint az intézmények megtagadják a dokumentumokhoz való hozzáférést, ha a hozzáférhetővé tétel hátrányosan befolyásolná többek között a természetes vagy jogi személy kereskedelmi érdekeinek védelmét, beleértve a szellemi tulajdont is. Mivel az ISO a szerzői jogát e szabványokra alapítja, azok hozzáférhetővé tétele tehát, elméletileg ez utóbbi rendelkezés alapján megtagadható, kivéve, ha a közzétételhez nyomós közérdek fűződik.

⁴³ Lásd ebben az értelemben: 2008. július 1-jei Svédország és Turco kontra Tanács ítélet (C-39/05 P és C-52/05 P, EU:C:2008:374, 46. pont).

⁴⁴ Lásd: 2011. december 8-i France Télécom kontra Bizottság ítélet (C-81/10 P, EU:C:2011:811, 100. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

történő szabad hozzáférése a polgárok számára lehetővé teszi a demokratikus jogaik gyakorlását. A jogot senki sem vonhatja kétségbe és nem törekedhet annak fejlesztésére, ha arról nem volt lehetősége tudomást szerezni.

72. A jelen ügy a jog tartalmához szabad hozzáférése elvének második aspektusát érinti. Az ugyanis pontosan azon összefüggésben mutatkozik meg, hogy a 2014/40 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott ISO-szabványok tartalmáról egyértelműen tudomással rendelkező jogalanyok vitatják az e szabványok által előírt módszereket, annak érdekében, hogy elérjék ezeknek – az általuk nem megfelelőnek tartott – termékeknek a piacról való kivonását, és végső soron az uniós jogalkotó azon választását vonják kétségbe, hogy az említett szabványokra hivatkozik.

73. A következő alrészben kifejtem azon indokokat, amelyek miatt véleményem szerint a jelen ügyben a 2014/40 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott ISO-szabványok tartalmához való hozzáférés feltételei – azaz, hogy az uniós intézmények a *tág értelemben vett nyilvánosság* vonatkozásában nem írnak elő az ISO által már előirányzottaknál nagyvonalúbb feltételeket – igazoltak, és nem korlátozzák aránytalanul a nyilvánosságot annak megismerésében.

2. A szóban forgó ISO-szabványok tartalmához való hozzáférés feltételei nem ellentétesek a jog tartalmához való szabad hozzáférés elvével

a) Az igazolásról

74. A jelen ügyben a szóban forgó ISO-szabványok tartalmához díjfizetés ellenében történő hozzáférést az igazolja, hogy azokat egy magánjogi szervezet (az ISO) dolgozta ki, amelynek finanszírozása többek között az általa kidolgozott szabványok értékesítéséből ered. E szervezet megfelelő működése azon a lehetőségen alapul, hogy a befektetése megtérülhet, figyelemmel többek között arra, hogy az említett szabványok – összetettségükből és technikai jellegükből adódóan – az ISO személyi és tárgyi forrásainak jelentős mobilizálását igénylik. Ezenkívül, mivel e szervezet az általa elfogadott szabványok vonatkozásában igényt tart a szerzői jogokra, e szabványok közvetlen és ingyenes hozzáférhetővé tétele ezen jogok megkerülésével járna.

75. Az ISO tagjai (azaz a nemzeti szabványügyi testületek) számára szintén fontos e szabványok értékesítése, mivel az eladásokból realizált haszon jelentős része náluk marad.⁴⁵

76. E tényezőkre tekintettel nyilvánvaló, hogy a szabványok ingyenessége – amely az uniós intézmények azon esetleges kötelezettségéből fakadna, hogy a nyilvánosság azokhoz való közvetlen hozzáférést írják elő – azzal a következménnyel járna, hogy csökkennének⁴⁶ e szabványügyi testületek szabványok kutatásába és fejlesztésébe irányuló befektetései.

⁴⁵ Lásd e tekintetben: Barrios Villarreal, A., *International Standardization and the Agreement on Technical Barriers to Trade*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, 25. és 45. o. A szerző szerint körülbelül a realizált haszon 70%-a ily módon az ISO-tag nemzeti szabványügyi testületeknél marad és csak a fennmaradó 30%-ot fizetik ki az ISO-nak díjak formájában.

⁴⁶ Lásd e tekintetben: Van Cleynenbreugel, P., és 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*, 2. kötet, 2017, 325. o.

77. Márpedig, véleményem szerint e tekintetben tagadhatatlan, hogy az ISO-szabványok az Unió normatív világában fontos szerepet töltenek be, többek között mivel számos európai szabványt azok alapján dolgoznak ki,⁴⁷ és az Európai Szabványügyi Bizottság (CEN) és az ISO technikai együttműködési megállapodást kötött⁴⁸ lényegében az európai szabványok felett elsőbbséget adva az ISO-szabványoknak.⁴⁹ A nemzetközi és különösen az ISO-szabványok használata a kereskedelem technikai akadályairól szóló egyezményre (TBT-megállapodás)⁵⁰ tekintettel is kötelező, amely egyezménynek részes fele a Kereskedelmi Világszervezet (WTO) valamennyi tagja, beleértve az Uniót is.

78. Ehhez adódik még az, hogy a szabványosítást az uniós jogalkotó tágabb értelemben politikai eszköznek tekinti,⁵¹ amely lehetővé teszi az uniós jogalkotás és szakpolitikák támogatását.⁵²

79. Noha ugyanis a szabványokat hagyományosan úgy mutatják be, hogy azok a szakma képviselői műszaki ismereteinek kodifikált formáját jelenítik meg és a szakma képviselői számára szólnak,⁵³ mégis alapvető jelentőségűek a belső piac fejlődése szempontjából. Elismerik azt is, hogy a szabványok jelentősége a nemzetközi kereskedelem szempontjából egyre növekszik.⁵⁴ A jelentős

⁴⁷ Lásd e tekintetben, többek között: Medzmariashvili, M., *Regulating European Standardisation through Law: The Interplay between Harmonised European Standards and EU Law*, doktori értekezés, Université de Lund, 2019, 59–61. o. Más szerzők azt hangsúlyozzák, hogy az ISO égisze alatt zajló szabványosítás és hitelesítés folyamatosan kiterjeszti a globalizált kereskedelem fejlődésével szembeni képességeket (lásd többek között: Penneau A., „Chapitre 7 – Standardisation et certification: les enjeux européens”, *La Standardisation internationale privée, aspects juridiques*, Larcier, Brüsszel, 2014, 120. o.).

⁴⁸ Az ISO és a CEN technikai együttműködési megállapodást kötött (Bécsi Megállapodás), amelyet 1991-ben írtak alá és amely elektronikusan hozzáférhető következő internetes címen:
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 Lásd: a Bizottság 2011. június 1-jei közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak, „Az európai szabványok stratégiai jövőképe: az európai gazdaság fenntartható növekedésének elősegítése és gyorsítása 2020-ig”, COM/2011/0311 végleges, elérhető a következő internetes címen:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52011DC0311>].

⁵⁰ Agreement on Technical Barriers to Trade of the World Trade Organization (WTO). E megállapodás elérhető a következő internetes címen: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf. Közelebbről e megállapodás 2.4. cikke a következőket írja elő: „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.” Lásd továbbá e tekintetben: Mattli, W. és Büthe, T., „Setting International Standards: Technological Rationality or Primacy of Power”, *World Politics* 56. kötet, 1. szám, 2003, 2. o.

⁵¹ Lásd az 1025/2012 rendelet (9) preambulumbekendését.

⁵² Lásd az 1025/2012 rendelet (25) preambulumbekendését. Konkrétabban a nemzetközi szabványok vonatkozásában megjegyzem, hogy a Tanács hangsúlyozta az Unión belül e szabványok használata előmozdításának szükségességét (e tekintetben lásd: A szabványosítás szerepéről Európában című, 1999. október 28-i tanácsi állásfoglalást [HL 2000. C 141., 1. o.]).

⁵³ Lásd 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, 51. o.

⁵⁴ Lásd az 1025/2012 rendelet (6) preambulumbekendését. Lásd továbbá: Medzmariashvili, M., i. m., 2019, 18. o.

gazdasági előnyeiken túl (különösen a vállalkozások versenyképességének⁵⁵ és a kereskedelem előmozdításának⁵⁶ értelmében) jelen vannak a hétköznapi életben,⁵⁷ csakúgy mint az állami politika számos területén.⁵⁸

80. E megfontolásokra figyelemmel úgy vélem, hogy azt, hogy az uniós intézmények az ISO-szabványok tartalmához való hozzáférés tekintetében nem írnak elő nagyobb feltételeket, mint amilyeneket az ISO (és néhány nemzeti szabványügyi testület) alkalmaz, *egyrészt* igazolja e szervezet, valamint az említett testületek szabványai kidolgozásának és tevékenységének finanszírozási szükséglete, *másrészt* pedig ezen szabványoknak az uniós jogalkotás számára képviselt jelentősége. Mindazonáltal meg kell vizsgálni, hogy a díjszabás alapján fizetendő díj a polgárokat aránytalanul korlátozza-e a jog tartalmának megismerésében.

b) A szóban forgó ISO-szabványok tartalmához történő nyilvános hozzáférési lehetőség aránytalan korlátozásának hiányáról

81. E tekintetben *mindenekelőtt* emlékeztetek arra, hogy minden uniós polgár hozzáférhet az ISO által kidolgozott szabványok tartalmához. E hozzáférés egyetlen akadálya pénzügyi jellegű, mivel a tartalom e szervezet által történő rendelkezésre bocsátásának feltétele az e szervezet által megszabott hozzáférési díj megfizetése.

82. *Továbbá*, véleményem szerint a következő tényezőket kell különösen hangsúlyozni.

83. *Először is*, az uniós polgárt terhelő díjnak egyensúlyban kell lenni az uniós jogalkotó azon érdekével, hogy hatékony és eredményes szabványosítási rendszer álljon rendelkezésre, amely nemcsak rugalmas és átlátható alapot nyújt, de pénzügyileg is életképes⁵⁹.

84. E tekintetben pontosítom, hogy az, hogy a szabványokat egy magánjogi szervezet (mint az ISO) dolgozza ki, olyan előnyöket jelent, amelyek kapcsán az uniós jogalkotó úgy döntött, hogy – rendeleteiben és irányelveiben a szabványokra való hivatkozás révén – azokra fogja alapozni a saját jogalkotási módszerét. Ezen előnyök között szerepel a szakértelmük magas szintje, az új műszaki kérdésekhez történő gyors alkalmazkodásuk és az eljárásaik rugalmassága, ami lehetővé teszi, többek között, a magánjogi szereplők részvételét.⁶⁰

85. *Másodszor*, e díjnak egyensúlyban kell lenni a szakma képviselőinek ahhoz fűződő érdekével is, hogy az uniós jogalkotó azok fizetős jellege miatt ne mondjon le a szabványok használatáról. E kérdéssel kapcsolatban a Bizottság hangsúlyozta, hogy amennyiben a szokásos gyakorlat az, hogy

⁵⁵ Lásd az 1025/2012 rendelet (20) preambulumbekendését.

⁵⁶ A Bizottság szerint a szabványok elsősorban „a méretgazdaságosság, a műszaki előírásokról való előzetes tájékozódás lehetősége, az üzleti költségek csökkentése és a szabványosított alkatrészekhez való hozzáférés révén” többek között költségsökkentéshez vezetnek (lásd a Bizottság 2011. június 1-jei közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak: Az európai szabványok stratégiai jövőképe: az európai gazdaság fenntartható növekedésének elősegítése és gyorsítása 2020-ig, COM/2011/0311 végleges, 6. o.).

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., i. m., 53. o.).

⁵⁸ Lásd az 1025/2012 rendelet (19) és (22) preambulumbekendését, amelyekből kitűnik, hogy a szabványok „hozzájárulhatnak ahhoz, hogy segítségükkel [...] megoldást tudjunk találni olyan, főbb társadalmi kihívásokra”, mint az éghajlatváltozás, a fenntartható erőforrás-felhasználás, az innováció, a népesség elöregedése, a fogyatékkal élő személyek beilleszkedése, a fogyasztóvédelem, valamint a munkavállalók védelme és a munkavégzés körülményei, illetve a polgárok jóléte.

⁵⁹ Lásd az 1025/2012 rendelet (9) preambulumbekendését.

⁶⁰ Lásd: Medzmariashvili, M., i. m., 21. o.

az érintett piac szereplői a szabványügyi testületekben képvisellel bírnak,⁶¹ úgy az utóbbiaknak is érdekében áll, hogy az uniós jogalkotás az e magánjogi szervezetek által alkotott szabványokat használja és ne maga határozza meg e műszaki előírásokat.

86. A szakma képviselőinek érdeke véleményem szerint ugyanakkor kevésbé fontos egy, az alapeljárásban szóban forgóhoz hasonló ügyben, mivel a szóban forgó szabványok olyan területeket érintenek, konkrétan az egészség és a fogyasztóvédelem területét, ahol – amint azt a jelen indítvány 31. pontjában hangsúlyoztam –, a polgárok még inkább érvényesíteni próbálják jogukat. Ezen esetben véleményem szerint az uniós intézményeknek különösen arról kell meggyőződnie, hogy a polgárok a lehető legszélesebb hozzáféréssel rendelkezzenek e szabványok tartalmához.

87. *Harmadszor*, e tekintetben hozzáteszem, hogy bár az 1025/2012 rendelet 6. cikkének (1) bekezdéséből kitűnik, hogy az uniós jogalkotó célja nem az volt, hogy a szabványokhoz (tág értelemben) történő hozzáférés automatikusan ingyenes legyen, mindazonáltal e rendelkezés alapján a nemzeti szabványügyi testületek kötelesek ösztönözni és elősegíteni a kis- és középvállalkozások (kkv-k) ezen hozzáférését.⁶² Az említett rendelkezés már maga is egy igazságos egyensúly megteremtésére irányuló erőfeszítést tükröz azon törekvés között, hogy az említett hozzáférés biztosítása a lehető legkönnyebb legyen és annak elismerése között, hogy a szabványok fizetős jellege az Unió szabványosítási rendszerének alapvető összetevője marad.

88. Jóllehet e kötelezettségeket kifejezetten nem terjesztették ki olyan módon, hogy a tág értelemben vett nyilvános hozzáférést megkönnyítsék, számomra úgy tűnik, hogy a gyakorlatban ez lehet a helyzet.⁶³ Konkrétabban, az, hogy a 2014/40 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott ISO-szabványok tartalma az ISO-nál kizárólag díjfizetés ellenében hozzáférhető, nem jelenti azt, hogy az azokról történő tudomásszerzés ingyenesen, más módon lehetetlen.

89. Ezzel kapcsolatban a Parlament és a VSK jogosan jegyzik meg, hogy a jelen esetben a holland szabványügyi testület lehetővé teszi a szóban forgó ISO-szabványok tartalmába való ingyenes betekintést.⁶⁴ Más nemzeti szabványügyi testületek ugyanezen lehetőséget szintén biztosítják.⁶⁵

⁶¹ Az ISO internetes oldala szerint az általa kidolgozott szabványok „a terület szakértőinek tudásán nyugszanak [...] – legyen szó gyártókról, forgalmazókról, vásárlókról, felhasználókról, szakmai szervezetekről, fogyasztókról vagy szabályozó testületekről” (forrás: <https://www.iso.org/fr/standards.html>).

⁶² Többek között az összefoglalóknak az internetes oldalukon történő ingyenes rendelkezésre bocsátásával, a szabványok speciális díjszabás melletti rendelkezésre bocsátásával és szabványok csoportjainak csökkentett díjszabás melletti szolgáltatásával (lásd e rendelet 6. cikke (1) bekezdésének e) és f) pontját).

⁶³ A nemzeti szabványügyi testületeket egyébiránt erre ösztönzik. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozom, hogy a Bizottság az európai szabványosításról szóló, 1990. október 8-i zöld könyvében: fellépés a gyorsabb technológiai integráció érdekében Európában) (COM(1990) 456 végleges (51. o.) (HL 1991. C 20., 1. o.) hangsúlyozta, hogy a szabványokba foglalt műszaki előírásoknak, *főszabály szerint*, nyilvánosan hozzáférhetőnek kell lenniük.

⁶⁴ Ez a szervezet a Nederlands Normalisatie Instituut (NEN). Megjegyzendő, hogy amint arra a továbbiakban a Parlament helyesen rámutat, a szóban forgó ISO-szabványokat a NEN-ISO-szabványokban (azaz konkrétan a NEN-ISO 4387, 10315, 8454 és 8243 szabványokban) átültették, és azok a NEN székhelyén *közvetlenül és ingyenesen* megtekinthetők. E testületnek (a következő linken elérhető: <https://www.nen.nl/en/contact-en>) internetes oldalán az szerepel, hogy: „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 Észrevételeiben a VSK példálózó jelleggel hangsúlyozza, hogy a szóban forgó ISO-szabványok a német és az ír szabványügyi testületeknél – azaz a Deutsches Institut für Normungnál (DIN) és a National Standards Authority of Irelandnél (NSAI) – ingyenesen, időpontegyeztetés alapján elérhetők.

90. *Negyedszer és utolsósorban*, az e szabványok tartalmához hozzáférni kívánó és azt az ISO-nál vagy a nemzeti szabványügyi testületeknél kérelmező uniós polgárok által megfizetendő összegek⁶⁶ *mindenesetre* nem tűnnek eltúlzottnak.⁶⁷

91. A fenti megfontolások összességének fényében úgy vélem, hogy a jog tartalmához történő szabad hozzáférés elve *abszolút módon* nem követeli meg és nem is biztosítja a 2014/40 irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott ISO-szabványokhoz való közvetlen és ingyenes hozzáférést, sem pedig azok Hivatalos Lapban történő közzétételét. Az e szabványokhoz történő hozzáférés feltételei nem korlátozzák aránytalanul a nyilvánosságának az e szabványokról történő tudomásszerzését és *igazságos egyensúlyt* jelentenek egyrészt ezen elv követelményei, másrészt a szóban forgó különböző érdekek között.

92. Végül megjegyzem, hogy a holland szabványügyi testület által megvalósított *ingyenes betekintés* politikája (amelyből az következik, hogy ha kérték volna, az alapeljárás felei feltételezhetően ingyenesen szerezhettek volna tudomást ugyanezen szabványok tartalmáról),⁶⁸ számomra mindenesetre dicséretesnek tűnik,⁶⁹ annál is inkább, mert nem veszi el a nemzeti szabványügyi testületek azon lehetőségét, hogy értékesítsék az ISO-szabványokat azok számára, akik azokat le kívánják tölteni vagy azokból egy példányt kívánnak kapni. Véleményem szerint e politikát, amennyire csak lehet, ki kell terjeszteni, sőt, azt az uniós jogalkotónak az 1025/2012 rendelet 6. cikkének (1) bekezdése által kialakított garanciák kiegészítését célzó formális határozat útján ösztönöznie kell.

V. Véggözetkezés

93. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom a Bíróságnak, hogy a rechtbank Rotterdam (rotterdami bíróság, Hollandia) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdésre a következő választ adja:

A tagállamoknak a dohánytermékek és kapcsolódó termékek gyártására, kiszerezésére és értékesítésére vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései közelítéséről és a 2001/37/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. április 3-i 2014/40/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikkének (1) bekezdésében hivatkozott ISO-szabványokhoz történő hozzáférés feltételei nem sértik sem az EUMSZ 297. cikk (1) bekezdésének harmadik albekezdését, sem pedig az e rendelkezés háttérét képező, a jog tartalmához való szabad hozzáférés elvét.

⁶⁶ Az ISO internetes oldala a következő árakat sorolja fel: 118 svájci frank (CHF) az ISO 4387 szabvány esetén, míg 58 CHF az ISO 10315, 8454 és 8243 szabványok esetén.

⁶⁷ Nem zárom ki, hogy más ügyekben a szabványok ára, különösen, ha jelentős mennyiségre van szükség, a civil társadalom szereplői számára akadályt képezhet (lásd e tekintetben: a Bizottság 2011. június 1-jei közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak és a Gazdasági és Szociális Bizottságnak: Az európai szabványok stratégiai jövőképe: az európai gazdaság fenntartható növekedésének elősegítése és gyorsítása 2020-ig, COM/2011/0311 végleges).

⁶⁸ Amint azt a jelen indítvány 72. pontjában jeleztem, nyilvánvaló, hogy az alapeljárás felperesei e tartalomhoz hozzáfértek (még ha azt a jelen eljárás során nem is részletezték, hogy milyen módon).

⁶⁹ Értelmezésem szerint, e megközelítés azon alapul, hogy a hozzáférés ingyenességének ellentételezéseként a holland kormány a NEN számára térítést fizet e szervezet pénzügyi *életképességének* biztosítása céljából. Megjegyzem, hogy legalábbis az európai szabványok vonatkozásában (amelyeket az európai szabványügyi szervezetek fogadnak el), az uniós jogalkotó egyértelműen kinyilvánította, hogy céljainak egyike annak biztosítása, hogy azokhoz az Unióban *minden* piaci szereplő *igazságos és átlátható módon* férhessen hozzá, különösen olyan esetekben, amelyekben a szabványok alkalmazása a vonatkozó uniós jogszabályoknak való megfelelést teszi lehetővé (lásd az 1025/2012 rendelet (43) preambulumbekzdését).