



## Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL  
DOMNUL HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE  
prezentate la 15 iulie 2021<sup>1</sup>

**Cauza 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  
împotriva  
Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
cu participarea:  
Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (VSK)**

[cerere de decizie preliminară formulată de rechtbank Rotterdam (Tribunalul din Rotterdam, Țările de Jos)]

„Trimitere preliminară – Fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun – Directiva 2014/40/UE – Țigarete cu filtru – Niveluri maxime ale emisiilor – Articolul 4 alineatul (1) – Metodă de măsurare a emisiilor de gudron, de nicotină și de monoxid de carbon pe baza unor standarde ISO – Nepublicarea conținutului acestor standarde în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* – Cerințe în materie de publicare – Articolul 297 alineatul (1) al treilea paragraf TFUE – Condiții de acces la conținutul standardelor menționate – Principiul accesului liber”

<sup>1</sup> Limba originală: franceza.

## I. Introducere

1. Legiuitorul Uniunii poate, în cadrul actelor legislative pe care le adoptă, să facă trimitere la standarde internaționale elaborate de o organizație privată (în speță, standarde ISO<sup>2</sup>) fără a le publica conținutul în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* și fără a prevedea accesul direct și gratuit al cetățenilor Uniunii Europene la conținutul respectiv, înțelegându-se că aceste standarde sunt accesibile la organizația menționată în schimbul plății unei redevențe pentru drepturile de autor de care se prevalează aceasta?

2. Aceasta este în esență una dintre întrebările adresate de rechtbank Rotterdam (Tribunalul din Rotterdam, Țările de Jos) la care Curtea este invitată să răspundă în prezenta cauză.

3. Cererea de decizie preliminară a fost formulată în cadrul unui litigiu între Stichting Rookpreventie Jeugd (Fundația pentru prevenirea fumatului în rândul tinerilor, Țările de Jos, denumită în continuare „Stichting”) și alte 15 entități (denumite în continuare, împreună, „reclamantele din litigiul principal”), pe de o parte, și Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Secretarul de stat pentru Sănătate publică, Bunăstare și Sport, Țările de Jos, denumit în continuare „staatssecretaris”), pe de altă parte.

4. În acest context, instanța de trimitere solicită, mai precis, să se stabilească dacă *condițiile de acces* la conținutul standardelor ISO la care face trimitere articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40/UE<sup>3</sup>, care prevede o metodă de măsurare a emisiilor de gudron, de nicotină și de monoxid de carbon ale țigaretelor cu filtru, sunt conforme cu cerințele privind publicarea prevăzute la articolul 297 alineatul (1) al treilea paragraf TFUE<sup>4</sup> și cu principiul transparenței care, printre altele, stă la baza acestei dispoziții.

5. La finalul expunerii noastre, vom propune Curții să statueze că articolul 297 alineatul (1) al treilea paragraf TFUE nu impune publicarea în *Jurnalul Oficial* a conținutului standardelor ISO în discuție. În plus, vom preciza motivele pentru care apreciem că *condițiile de acces* la conținutul acestor standarde nu sunt contrare principiilor generale a căror expresie o constituie dispoziția menționată.

<sup>2</sup> Și anume, standardele care sunt stabilite de International Organization for Standardization (ISO) (Organizația Internațională de Standardizare). Această organizație neguvernamentală, al cărei sediu se află la Geneva (Elveția), este constituită dintr-o rețea de organisme naționale de standardizare, în cadrul căreia sunt reprezentate, printre altele, toate statele membre (câte un organism per stat membru). ISO este o entitate privată, ale cărei fonduri provin din cotizațiile și din contribuțiile membrilor săi, din vânzarea publicațiilor sale, din vânzarea serviciilor sale și din eventuale contribuții ale unor donatori (a se vedea articolul 21 alineatul 1 din Statutul ISO, disponibil la următoarea adresă internet: <https://www.iso.org/fr/publication/PUB100322.html>).

<sup>3</sup> Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe și de abrogare a Directivei 2001/37/CE (JO 2014, L 127, p. 1).

<sup>4</sup> Din cererea de decizie preliminară reiese că instanța de trimitere solicită de asemenea Curții să se pronunțe cu privire la aspectul dacă nepublicarea standardelor ISO în discuție este în esență conformă cu Regulamentul (UE) nr. 216/2013 al Consiliului din 7 martie 2013 privind publicarea electronică a *Jurnalului Oficial al Uniunii Europene* (JO 2013, L 69, p. 1). Subliniem încă de acum că acest regulament nu ni se pare relevant în cadrul prezentei trimiteri preliminare. Astfel, regulamentul menționat nu conține indicații care să clarifice care sunt documentele care trebuie să facă obiectul publicării în *Jurnalul Oficial*.

## II. Cadrul juridic

### A. Regulamentul (CE) nr. 1049/2001

6. Articolul 12 din Regulamentul (CE) nr. 1049/2001<sup>5</sup> prevede:

„(1) În măsura posibilului, instituțiile pun la dispoziția directă a publicului documentele, în formă electronică sau prin intermediul unui registru, în conformitate cu regulile în vigoare în cadrul instituției în cauză.

(2) În special documentele legislative, adică documentele întocmite sau primite în cadrul procedurilor de adoptare a actelor cu forță juridică obligatorie pe teritoriul statelor membre sau pentru acestea, ar trebui să devină direct accesibile, sub rezerva articolelor 4 și 9.

[...]”

7. Potrivit articolului 4 alineatul (2) din acest regulament:

„Instituțiile resping cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea conținutului ar putea aduce atingere protecției:

- intereselor comerciale ale unei anume persoane fizice sau juridice, inclusiv în ceea ce privește proprietatea intelectuală;
- [...]”

### B. Regulamentul (UE) nr. 1025/2012

8. Articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul (UE) nr. 1025/2012<sup>6</sup> prevede:

„Organismele de standardizare naționale încurajează și facilitează accesul IMM-urilor la standarde și la procesele de elaborare a standardelor pentru a asigura un nivel mai ridicat de participare în cadrul sistemului de standardizare, de exemplu prin:

[...]

- (c) asigurarea participării gratuite sau la tarife speciale la activitățile de standardizare;
- (d) asigurarea accesului gratuit la proiectele de standarde;
- (e) punerea la dispoziție cu titlu gratuit pe site-urile lor de internet a rezumatelor standardelor;

[...]”

<sup>5</sup> Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO 2001, L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76).

<sup>6</sup> Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 25 octombrie 2012 privind standardizarea europeană, de modificare a Directivelor 89/686/CEE și 93/15/CEE ale Consiliului și a Directivelor 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/23/CE și 2009/105/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului și de abrogare a Deciziei 87/95/CEE a Consiliului și a Deciziei nr. 1673/2006/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO 2012, L 316, p. 12).

9. Potrivit articolului 10 alineatul (6) din acest regulament:

„În cazul în care un standard armonizat satisface cerințele pe care le vizează și care sunt prevăzute în actul legislativ de armonizare aplicabil al Uniunii, Comisia publică fără întârziere o referință la standardul respectiv în [Jurnalul Oficial] sau prin alte mijloace în conformitate cu condițiile prevăzute în actul legislativ de armonizare aplicabil al Uniunii.”

### **C. Directiva 2014/40**

10. Considerentul (11) al Directivei 2014/40 are următorul cuprins:

„Pentru măsurarea emisiilor de gudron, nicotină și monoxid de carbon ale țigaretelor («nivelurile emisiilor») ar trebui să se utilizeze ca referință standardele ISO relevante, recunoscute la nivel internațional. [...]”

11. Potrivit articolului 3 alineatul (1) din această directivă:

„Nivelurile emisiilor țigaretelor introduse pe piață sau fabricate în statele membre («niveluri maxime ale emisiilor») nu sunt mai mari de:

- (a) 10 mg de gudron per țigaretă;
- (b) 1 mg de nicotină per țigaretă;
- (c) 10 mg de monoxid de carbon per țigaretă.”

12. Articolul 4 alineatul (1) din directiva menționată prevede:

„(1) Emisiile de gudron, nicotină și monoxid de carbon ale țigaretelor se măsoară pe baza standardului ISO 4387 pentru gudron, a standardului ISO 10315 pentru nicotină și a standardului ISO 8454 pentru monoxid de carbon.

Exactitatea măsurătorilor referitoare la gudron, nicotină și monoxid de carbon se stabilește în conformitate cu standardul ISO 8243.”

### **III. Litigiul principal, întrebarea preliminară și procedura în fața Curții**

13. Prin scrisorile din 31 iulie și 2 august 2018, reclamantele din litigiul principal au solicitat Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Autoritatea neerlandeză pentru controlul produselor alimentare și a bunurilor de consum, Țările de Jos, denumită în continuare „NVWA”) să se asigure că țigaretile cu filtru propuse consumatorilor din Țările de Jos respectă, în timpul utilizării planificate, nivelurile maxime ale emisiilor de gudron, de nicotină și de monoxid de carbon prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2014/40 și, după caz, să adopte o măsură de executare, astfel încât produsele care nu respectă aceste cerințe să fie retrase de pe piață<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Din decizia de trimitere reiese că cererea privind o măsură de executare era întemeiată, în conformitate cu dreptul neerlandez aplicabil, pe articolul 14 din Tabaks- en rookwarewet (Legea privind produsele din tutun și produsele pentru fumat). Această dispoziție recunoaște NVWA competența de a emite o somație administrativă împotriva producătorilor, a importatorilor și a distribuitorilor de produse din tutun în cazul în care aceștia nu respectă articolul 17a alineatele (1) și (2) din aceeași lege, mai precis nu adoptă măsurile necesare pentru a-și aduce produsele în conformitate cu cerințele aplicabile sau pentru a le retrage de pe piață, după caz.

14. Prin decizia din 20 septembrie 2018, NVWA a respins cererea privind o măsură de executare a uneia dintre reclamanțele din litigiul principal, Stichting, al cărei obiectiv este prevenirea fumatului în rândul tinerilor. Aceasta din urmă, precum și toate celelalte reclamanțe din litigiul principal au formulat un recurs administrativ împotriva acestei decizii la Staatssecretaris.

15. La 31 ianuarie 2019, Staatssecretaris a respins ca nefondat recursul formulat de Stichting și ca inadmisibil pe cel formulat de celelalte reclamanțe din litigiul principal.

16. Reclamanțele din litigiul principal au formulat o cale de atac jurisdicțională împotriva acestei din urmă decizii la instanța de trimitere. Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (Asociația producătorilor neerlandezi de țigarete și de tutun, Țările de Jos, denumită în continuare „VSK”) a solicitat să fie admisă ca intervenientă în procedura principală. Această cerere a fost admisă.

17. În cadrul acestei proceduri, Stichting arată în esență că metoda de măsurare a nivelurilor de gudron, de nicotină și de monoxid de carbon ale țigaretelor cu filtru prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40 nu este obligatorie. În opinia sa, aceste emisii ar trebui măsurate ținându-se seama în special de utilizarea planificată pentru aceste produse și, mai precis, de faptul că degetele și buzele fumătorilor ar obstrucționa în parte microperforațiile cu care este prevăzut filtrul țigaretelor. În consecință, emisiile menționate ar fi în realitate mai ridicate decât ar permite să se stabilească această metodă<sup>8</sup>. În aceste condiții, s-ar impune recurgerea la o altă metodă, care să protejeze mai bine sănătatea consumatorilor<sup>9</sup>.

18. Staatssecretaris, la care se raliază VSK, se opune acestei argumentații și susține că articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40 are un caracter obligatoriu. Prin urmare, nu ar fi posibil ca autoritățile naționale să înlăture din proprie inițiativă metoda prevăzută de această dispoziție. Decizia de a modifica sau nu dispoziția menționată ar reveni, în orice caz, legiuitorului Uniunii.

19. Având în vedere aceste argumente, instanța de trimitere solicită să se stabilească, *în primul rând*, dacă faptul că standardele ISO pe baza cărora sunt măsurate emisiile de gudron, de nicotină și de monoxid de carbon nu sunt publicate în Jurnalul Oficial și sunt accesibile la ISO numai contra cost este compatibil, în special, cu regimul publicării prevăzut la articolul 297 alineatul (1) al treilea paragraf TFUE, precum și cu principiul transparenței.

20. *În al doilea rând*, aceasta ridică problema caracterului obligatoriu al metodei de măsurare a nivelurilor de emisii prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40, precum și problema validității acestei dispoziții în raport cu obiectivele aceleiași directive și ale altor norme de drept superioare<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Potrivit reclamanțelor din litigiul principal, metoda prevăzută la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40 se bazează pe utilizarea unei mașini de fumat în care microperforațiile din filtrul țigaretelor nu sunt obstrucționate. Aceste microperforații permit aspirarea aerului pur prin filtru și, așadar, diminuarea conținutului de gudron, nicotină și monoxid de carbon al fumului inhalat. În schimb, un fumător ale cărui degete și buze acoperă parțial acest filtru absoarbe un fum în care aceste substanțe sunt prezente în concentrații mai ridicate.

<sup>9</sup> Stichting susține că ar trebui aplicată metoda de măsurare „Canada Intense”. Această metodă ar permite, în opinia sa, o apropiere mai mare de condițiile reale de utilizare ale țigaretelor cu filtru, întrucât ea ar presupune obstrucționarea microperforațiilor cu care este prevăzut filtrul. Menționăm, pentru orice eventualitate, că metoda menționată este în prezent în curs de examinare de către ISO (a se vedea în această privință <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:tr:19478:-2:ed-1:v1:fr>).

<sup>10</sup> Mai precis, instanța de trimitere ridică problema conformității metodei menționate cu articolul 114 alineatul (3) TFUE privind apropierea legislațiilor în materie de sănătate, precum și cu Convenția-cadru a Organizației Mondiale a Sănătății pentru controlul tutunului (semnată la Geneva la 21 mai 2003 și la care sunt părți Uniunea Europeană și statele sale membre) și cu articolele 24 și 35 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), care privesc drepturile copilului și, respectiv, protecția sănătății.

21. În aceste condiții, rechtbank Rotterdam (Tribunalul din Rotterdam, Țările de Jos), prin decizia din 20 martie 2020, primită de Curte la 24 martie 2020, a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară<sup>11</sup>:

„Elaborarea metodei de măsurare prevăzute la articolul 4 alineatul (1) din Directiva [2014/40], pe baza unor standarde ISO care nu sunt accesibile în mod liber, este conformă cu articolul 297 alineatul (1) al treilea paragraf TFUE și cu principiul transparenței care stă la baza acestuia?”

22. Stichting, VSK, guvernul neerlandez, Parlamentul European, Consiliul Uniunii Europene și Comisia Europeană au depus observații scrise în fața Curții. În prezenta cauză nu s-a organizat o ședință de audiere a pledoariilor. Părțile și persoanele interesate au răspuns însă în scris la întrebările adresate de Curte la 9 februarie 2021.

#### IV. Analiză

##### A. Considerații introductive

23. Conform cererii Curții, prezentele concluzii vor viza prima întrebare preliminară.

24. Prin această întrebare, care este împărțită în două părți, instanța de trimitere solicită Curții, *pe de o parte*, să precizeze dacă articolul 297 alineatul (1) al treilea paragraf TFUE impune publicarea în Jurnalul Oficial a standardelor ISO la care face trimitere articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40 și, *pe de altă parte*, să soluționeze problema dacă condițiile de acces la conținutul acestor standarde (care, pe lângă faptul că nu sunt publicate în Jurnalul Oficial, sunt puse la dispoziția publicului de către ISO numai contra cost, fără ca instituțiile Uniunii să facă accesibil în mod direct și gratuit conținutul lor) sunt conforme cu principiul transparenței.

25. Cu titlu introductiv, dorim să subliniem că, întrucât Curtea este sesizată în speță cu o chestiune care vizează, în definitiv, *accesibilitatea conținutului legii*, și anume posibilitatea cetățenilor de a lua cunoștință de aceasta, punctul de pornire al răspunsului la această întrebare trebuie să fie, în opinia noastră, în mod evident, că, într-o societate democratică, orice cetățean trebuie să dispună de acces liber la conținutul legii. Este vorba despre unul dintre fundamentele statului de drept<sup>12</sup>.

26. Acest principiu al accesului liber la conținutul legii trebuie garantat, în opinia noastră, cel puțin pentru două motive. Primul este întemeiat pe adagiul potrivit căruia „nimeni nu poate invoca necunoașterea legii”, care presupune în mod necesar că legea nu poate fi *opozabilă* justițiabililor înainte să existe posibilitatea ca ei să ia cunoștință de aceasta. Al doilea provine din necesitatea, pentru cetățeni în sensul larg, de a fi în măsură să consulte toate textele adoptate de autoritățile publice care reglementează viața în societate pentru a se putea asigura respectarea

<sup>11</sup> Întrucât prezentele concluzii vizează anumite aspecte specifice ale prezentei cauze, este reluată aici numai întrebarea relevantă. Toate întrebările preliminare pot fi consultate pe internet și în Jurnalul Oficial (JO 2020, C 222, p. 17).

<sup>12</sup> Reamintim că principiul statului de drept este consacrat la articolul 2 TUE.

acestora<sup>13</sup> și a-și exercita efectiv drepturile care le sunt conferite într-o societate democratică<sup>14</sup>. Aceasta este, de altfel, însăși esența demersului reclamantelor din litigiul principal: prin acțiunea lor în fața instanței de trimitere, aceste entități, al căror obiectiv comun este prevenirea fumatului, urmăresc tocmai să arate că articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40 prevede o metodă de măsurare care, în opinia lor, nu protejează suficient sănătatea consumatorilor.

27. Din acest principiu rezultă că standardele ISO la care se face trimitere într-un act legislativ al Uniunii, precum în speță Directiva 2014/40<sup>15</sup>, trebuie să fie publicate în Jurnalul Oficial sau, cel puțin, că instituțiile Uniunii sunt obligate să garanteze că conținutul lor este pus la dispoziția publicului în mod direct și gratuit?

28. În această privință, mai întâi, trebuie să precizăm că nicio dispoziție de drept al Uniunii nu abordează în mod specific cerințele de publicare pe care trebuie să le îndeplinească *standardele internaționale* precum standardele ISO în discuție atunci când se face astfel trimitere la ele într-un asemenea act legislativ. În special, articolul 10 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1025/2012, care conține obligații precise în ceea ce privește publicarea *standardelor armonizate*<sup>16</sup>, nu se extinde la standardele ISO. În acest context, considerăm important să avem în vedere că prezenta trimitere preliminară nu privește aspectul dacă publicarea altor standarde tehnice în Jurnalul Oficial, indiferent dacă sunt naționale, armonizate sau europene<sup>17</sup>, trebuie să fie completă sau nu ori dacă conținutul lor trebuie să fie accesibil în mod liber publicului. În speță, este vorba exclusiv de standarde internaționale și, mai specific, de standarde ISO elaborate de o organizație privată, a cărei finanțare provine în special din vânzarea standardelor al căror autor este<sup>18</sup>.

29. În continuare și după cum vom sublinia mai departe în expunerea noastră, răspunsul la prima întrebare preliminară depinde, în opinia noastră, de modul în care actul legislativ al Uniunii care face trimitere la standarde ISO urmărește să utilizeze aceste standarde.

30. Mai multe elemente ni se par relevante în această privință. Prezenta cauză ne va da ocazia să evidențiem trei dintre acestea. *În primul rând*, standardele în discuție sunt necesare pentru a avea cunoștință de „cerințele esențiale” ale actului legislativ care face trimitere la ele sau acestea sunt de ordin tehnic și accesoriu în raport cu astfel de cerințe? *În al doilea rând*, aceste standarde

<sup>13</sup> Adăugăm că Curtea Europeană a Drepturilor Omului a statuat ea însăși în această privință că, întrucât o ingerință într-un drept fundamental trebuie să fie „prevăzută de lege”, aceasta presupune ca legea (care include atât dreptul scris, cât și dreptul nescris) să fie *suficient de accesibilă*: cetățeanul trebuie să poată să dispună de informații suficiente, în împrejurările cauzei, cu privire la normele juridice aplicabile într-o anumită situație. În plus, această Curte a precizat că poate fi considerată „lege” numai o normă formulată în mod suficient de precis pentru a permite cetățeanului să își regleze conduita; recurgând la nevoie la consiliere adecvată, acesta trebuie să fie în măsură să prevadă, într-un grad rezonabil în împrejurările cauzei, consecințele de natură să decurgă dintr-o acțiune determinată (a se vedea Curtea EDO, 26 aprilie 1979, Sunday Times împotriva Regatului Unit, CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, § 49).

<sup>14</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 46).

<sup>15</sup> Adăugăm că și alte regulamente și directive utilizează standardele ISO într-un mod similar articolului 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40, respectiv incluzând numai o trimitere la aceste standarde. A se vedea, de exemplu, Regulamentul (UE) nr. 576/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 iunie 2013 privind circulația necomercială a animalelor de companie și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 998/2003 (JO 2013, L 178, p. 1), a cărui anexă II, intitulată „Cerințe tehnice pentru transpondere”, face trimitere la standardele ISO 11784 și 11785. A se vedea de asemenea, tot cu titlu ilustrativ, Directiva 2014/90/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 iulie 2014 privind echipamentele maritime și de abrogare a Directivei 96/98/CE a Consiliului (JO 2014, L 257, p. 146), a cărei anexă III, intitulată „Cerințele care trebuie îndeplinite de organismele de evaluare a conformității pentru a deveni organisme notificate”, menționează standardele ISO/IEC 17065:2012 și 17025:2005.

<sup>16</sup> Conform acestor cerințe, numai trimiterea la standardele armonizate, iar nu conținutul lor integral, trebuie publicată în Jurnalul Oficial.

<sup>17</sup> În cadrul Uniunii, standardele sunt denumite naționale, internaționale, europene sau armonizate după cum sunt adoptate de un organism național sau internațional de standardizare, de o organizație europeană de standardizare sau pe baza unei solicitări din partea Comisiei pentru aplicarea legislației de armonizare a Uniunii [a se vedea articolul 2 punctul 1 literele (a), (b), (c) și (d) din Regulamentul nr. 1025/2012].

<sup>18</sup> Facem trimitere în această privință la nota de subsol 2 din prezentele concluzii.

urmăresc să impună obligații în privința întreprinderilor ale căror produse sau activități sunt vizate de standardele menționate? În *al treilea rând*, în cazul în care aceleași standarde sunt de ordin tehnic și accesoriu și nu urmăresc să impună obligații unor astfel de întreprinderi, de unde rezultă (așa cum vom explica în secțiunea B din prezentele concluzii) că acestea nu trebuie să facă obiectul unei publicări în Jurnalul Oficial în temeiul articolului 297 alineatul (1) al treilea paragraf TFUE, faptul că instituțiile Uniunii nu prevăd condiții de acces mai generoase decât cele deja avute în vedere de ISO constituie un obstacol disproporționat în calea posibilității publicului de a lua cunoștință de ele și astfel în calea principiilor generale care stau la baza acestei din urmă dispoziții (secțiunea C)?

31. Adăugăm că acest din urmă element ni se pare a avea o importanță mai mică atunci când este clar că standardele ISO la care face trimitere un act legislativ se aseamănă cu o formă de codificare a unor cunoștințe tehnice *de către și pentru* profesioniști<sup>19</sup>. În schimb, cu cât standardul se apropie de un domeniu în care este probabil că cetățenii vor urmări să își exercite drepturile care le sunt conferite într-o societate democratică (de exemplu, precum în speță, din domeniul sănătății și al protecției consumatorilor), cu atât mai mult elementul menționat trebuie luat în considerare și cu atât mai mult este necesar să ridicăm problema dacă conținutul standardului trebuie să fie accesibil în mod liber publicului.

### ***B. Cu privire la publicarea în temeiul articolului 297 alineatul (1) al treilea paragraf TFUE (prima parte a primei întrebări)***

32. Amintim că articolul 297 alineatul (1) TFUE impune, potrivit celui de al treilea paragraf al său, ca *actele legislative* să fie publicate în Jurnalul Oficial.

33. În speță, în opinia noastră, trebuie examinate două situații. *Fie* standardele ISO în discuție pot fi considerate ele însele „acte legislative” și, în acest caz, este clar că se impune publicarea integrală a conținutului lor în temeiul acestei dispoziții (secțiunea 1), *fie* nu se poate considera că aceste standarde corespund definiției respective și, în acest caz, trebuie ridicată problema dacă se impune totuși publicarea conținutului lor, în temeiul dispoziției menționate, în măsura în care acestea constituie „elemente” ale unui act legislativ (și anume, Directiva 2014/40) (secțiunea 2).

#### *1. Standardele ISO în discuție nu constituie în sine „acte legislative”*

34. Noțiunea de „acte legislative” este definită, la articolul 289 alineatul (3) TFUE, ca incluzând „actele juridice adoptate prin procedură legislativă”. Curtea a statuat că, potrivit acestei dispoziții, un act juridic poate fi calificat drept „act legislativ” al Uniunii numai dacă a fost adoptat pe baza unei dispoziții a tratatelor care face trimitere în mod expres *fie* la procedura legislativă ordinară prevăzută la articolul 289 alineatul (1) și la articolul 294 TFUE, *fie* la o procedură legislativă specială descrisă la articolul 289 alineatul (2) TFUE<sup>20</sup>.

35. În speță, toate părțile și intervenientele în prezenta procedură, cu excepția reclamantelor din litigiul principal, apreciază că nu se poate considera că standardele ISO la care face trimitere articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40 constituie, în sine, „acte legislative”.

<sup>19</sup> A se vedea 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?*, în Presses universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2012, p. 51.

<sup>20</sup> A se vedea Hotărârea din 6 septembrie 2017, Slovacia și Ungaria/Consiliul (C-643/15 și C-647/15, EU:C:2017:631, punctul 62).



36. Suntem de acord, fără dificultăți, cu această opinie.

37. Astfel, este evident că aceste standarde – care, după cum a amintit în mod întemeiat Comisia, au fost elaborate de un organism privat, și anume ISO<sup>21</sup> – nu au făcut obiectul unei proceduri legislative ordinare sau speciale *proprii*, respectiv o procedură care să vizeze în mod specific adoptarea lor de către legiuitorul Uniunii, în temeiul unei dispoziții din tratate.

38. *Nici* împrejurarea că, după ce au fost adoptate de ISO, standardele menționate au fost alese de legiuitorul Uniunii, în cursul procedurii legislative care a condus la adoptarea Directivei 2014/40, pentru a măsura nivelurile de emisii ale țigaretelor cu filtru și pentru a verifica dacă acestea rămân sub plafoanele prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din această directivă nu permite, în opinia noastră, să se concluzioneze că acestea au fost „adoptate” ele însele ca „acte legislative” prin această procedură. Astfel, aceasta avea ca unic obiect adoptarea directivei menționate.

39. Având în vedere aceste elemente și întrucât din dispozițiile din Tratatul FUE menționate mai sus rezultă în mod clar că autorii tratatului au reținut o *abordare formală*<sup>22</sup>, în temeiul căreia „actele legislative” sunt calificate ca atare numai dacă sunt adoptate potrivit procedurii legislative ordinare sau potrivit unei proceduri legislative speciale, ni se pare clar că standardele ISO în discuție nu pot fi considerate ca aparținând ele însele acestei categorii de acte<sup>23</sup>.

*2. Standardele ISO în discuție sunt „elemente” ale unui act legislativ, însă nu trebuie publicate integral în Jurnalul Oficial*

40. Din subsecțiunea anterioară rezultă că, în contextul prezentei cauze, se poate considera că numai Directiva 2014/40, care a fost publicată în Jurnalul Oficial, corespunde definiției „actului legislativ” în sensul articolului 289 alineatul (3) TFUE. Pentru a prelua expresia utilizată de guvernul neerlandez, standardele ISO la care face trimitere articolul 4 alineatul (1) din această directivă constituie, cel mult, „elemente” ale acestui act legislativ.

41. Aceste elemente trebuie publicate integral în Jurnalul Oficial în temeiul articolului 297 alineatul (1) al treilea paragraf TFUE? În opinia noastră, răspunsul este negativ.

42. În această privință, observăm că în Concluziile prezentate în cauza Heinrich<sup>24</sup>, care privea o situație în care o anexă la un regulament<sup>25</sup> nu fusese publicată în Jurnalul Oficial, avocata generală Sharpston a subliniat că nepublicarea unei asemenea anexe însemna „publicarea cadrului [actului] lipsit de substanță” și constituia o „publicare viciată și neadecvată” care nu îndeplinea cerințele prevăzute la articolul 297 alineatul (2) TFUE (referitor la publicarea *actelor fără caracter legislativ* adoptate sub formă de regulamente, directive și decizii).

<sup>21</sup> Spre deosebire de standardele armonizate, care sunt rezultatul colaborării dintre organismele de standardizare europene, statele membre și Comisie, întrucât sunt dezvoltate de organisme private în baza unei abilitări din partea Comisiei (acordată pe baza unei directive), instituțiile Uniunii sunt străine de procedura de elaborare a standardelor ISO.

<sup>22</sup> Pentru a relua termenii expresiei utilizate de avocatul general Bot în Concluziile prezentate în cauzele Slovacia/Consiliul și Ungaria/Consiliul (C-643/15 și C-647/15, EU:C:2017:618, punctul 63).

<sup>23</sup> În ceea ce privește aspectul dacă publicarea integrală în Jurnalul Oficial a standardelor ISO în discuție ar putea fi impusă în mod expres în temeiul altor dispoziții ale dreptului Uniunii, menționăm, pentru orice eventualitate, că articolul 13 din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede publicarea altor documente decât „actele legislative” și „actele fără caracter legislativ” prevăzute la articolul 297 alineatele (1) și (2) TFUE. Standardele tehnice la care se face trimitere în directive sau în regulamente nu pot fi totuși încadrate în niciuna dintre categoriile de documente prevăzute de această dispoziție.

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

<sup>25</sup> Și anume, Regulamentul (CE) nr. 622/2003 al Comisiei din 4 aprilie 2003 de stabilire a măsurilor de aplicare a standardelor comune de bază privind siguranța aeriană (JO 2003, L 89, p. 9, Ediție specială, 07/vol. 11, p. 103).

43. Subscriem la această analiză, care ni se pare că poate fi transpusă în privința regimului de publicare a *actelor legislative* prevăzut la articolul 297 alineatul (1) al treilea paragraf TFUE. În opinia noastră, această din urmă dispoziție ar fi lipsită de sens în cazul în care în Jurnalul Oficial ar trebui să se publice numai cadrul care formalizează adoptarea unui asemenea act, iar nu întreaga sa „substanță”.

44. Astfel cum vom explica în continuare, nu ni se pare însă că publicarea în Jurnalul Oficial este prevăzută de dispoziția menționată în cazul în care, precum în speță, „elementele” la care se face trimitere în una sau mai multe dispoziții ale actului legislativ sunt standarde ISO care corespund unor simple precizări de ordin tehnic și accesoriu în raport cu „cerințele esențiale” ale acestui act (primul criteriu) și nu urmăresc să *impună* obligații întreprinderilor ale căror produse sau activități sunt vizate de standardele respective (al doilea criteriu).

*a) Standardele ISO în discuție sunt de ordin tehnic și accesoriu în raport cu „cerințele esențiale” cuprinse la articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2014/40 (primul criteriu)*

45. Prin „cerințe esențiale” înțelegem normele care, într-un act legislativ al Uniunii al cărui obiect este de a defini condițiile prealabile punerii în circulație a unor produse pe piața internă (precum, în speță, țigaretetele cu filtru), se referă tocmai la aceste condiții și, prin aceasta, reflectă esența alegerii politice efectuate de legiuitor în scopul punerii în aplicare a obiectivelor sale<sup>26</sup>.

46. Având în vedere această definiție, considerăm că problema dacă standardele ISO la care se face trimitere într-un asemenea act legislativ trebuie sau nu să fie publicate în Jurnalul Oficial depinde de modul în care ele sunt legate de aceste „cerințe esențiale” și se apropie astfel de „substanța” actului. Mai concret, este necesar, în opinia noastră, să se distingă situația în care astfel de standarde sunt *tehnice* și *accesorii* în raport cu aceste cerințe esențiale de situația în care standardele menționate sunt necesare pentru a înțelege domeniul de aplicare sau conținutul cerințelor esențiale.

47. În speță, constatăm, *în primul rând*, că standardele ISO la care face trimitere articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40 urmăresc să detalieze, pe un plan *tehnic*, metoda pe baza căreia sunt măsurate emisiile de gudron, de nicotină și de monoxid de carbon ale țigaretetelor cu filtru.

48. *În al doilea rând*, din relația dintre dispoziția menționată și articolul 3 alineatul (1) din directiva în discuție reiese că standardele respective privesc *exclusiv* metoda de măsurare aplicată pentru a verifica respectarea nivelurilor maxime ale emisiilor stabilite de această din urmă dispoziție și reflectă în același timp esența alegerii politice efectuate de legiuitorul Uniunii pentru a pune în aplicare obiectivele de protecție a consumatorilor și în special de protecție a sănătății<sup>27</sup>. La aceasta se adaugă faptul că, *pe de o parte*, țigaretetele cu filtru vizate de Directiva 2014/40 nu pot fi introduse pe piață dacă nivelurile menționate sunt depășite (altfel spus, aceleași niveluri reprezintă o condiție prealabilă a introducerii pe piață a produselor în discuție) și, *pe de altă*

<sup>26</sup> Împrumutăm această noțiune din „Ghid[ul] referitor la punerea în aplicare a directivelor elaborate pe baza dispozițiilor noii abordări și ale abordării globale” al Comisiei publicat în 2000 (care privește, mai precis, standardele armonizate adoptate pe baza acestei noi abordări), în care „cerințele esențiale” sunt descrise ca fiind toate dispozițiile necesare pentru a *atinge obiectivul* unei directive și care *condiționează introducerea pe piață* a unui produs.

<sup>27</sup> A se vedea în special considerentul (59) al Directivei 2014/40: „[...] este necesar să se asigure faptul că obligațiile impuse producătorilor, importatorilor și distribuitorilor de produse din tutun și produse conexe [...] garantează un nivel înalt de calitate a sănătății și de protecție a consumatorilor [...]”.

*parte*, că acestea din urmă, care sunt enunțate în valori cifrice în mod expres la articolul 3 alineatul (1) din directiva amintită<sup>28</sup>, pot fi cunoscute de orice cetățean al Uniunii, independent de standardele respective.

49. Deducem din aceste elemente că, în contextul aplicării Directivei 2014/40, *nu* standardele ISO în discuție, ci nivelurile maxime ale emisiilor care figurează la articolul 3 alineatul (1) din directiva menționată sunt cele care, în opinia noastră, trebuie considerate „cerințe esențiale”. În plus, standardele ISO la care face trimitere articolul 4 alineatul (1) din aceeași directivă sunt *acesorii* în raport cu astfel de cerințe.

50. Vom explica în continuare că această concluzie este confirmată de faptul că aceleași standarde nu impun obligații producătorilor și importatorilor de țigarete cu filtru (al doilea criteriu).

*b) Standardele ISO în discuție nu urmăresc să impună obligații întreprinderilor ale căror produse sunt vizate de aceste standarde (al doilea criteriu)*

51. În ceea ce privește al doilea criteriu, este important să amintim că „standardele” în sens larg sunt definite, în cadrul Uniunii, ca fiind „specificați[i] tehnic[e], adoptat[e] de un organism de standardizare recunoscut, [...] a că[or] respectare *nu* este obligatorie”<sup>29</sup>. Prin urmare, acestea nu au, în general, vocația să impună obligații întreprinderilor ale căror produse sunt vizate de astfel de standarde.

52. Acestea fiind precizate, recunoaștem, având în vedere secțiunea anterioară, că, în ipoteza în care standardele ISO ar fi utilizate de legiuitorul Uniunii pentru a crea obligații în privința acestor întreprinderi, astfel de standarde ar trebui, în principiu, să fie incluse în categoria „cerințelor esențiale”<sup>30</sup> și, prin urmare, să fie publicate în Jurnalul Oficial<sup>31</sup>. Astfel, respectarea lor ar deveni o condiție prealabilă punerii în circulație a produselor vizate pe piața internă<sup>32</sup>.

53. În speță, apreciem că standardele ISO enumerate la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40 nu urmăresc să impună obligații producătorilor și importatorilor de țigarete cu filtru.

<sup>28</sup> A se vedea punctul 11 din prezentele concluzii.

<sup>29</sup> A se vedea articolul 2 punctul 1 din Regulamentul nr. 1025/2012 (sublinierea noastră).

<sup>30</sup> În această privință, menționăm că, într-un context mai larg decât cel din prezenta cauză, Curtea a recunoscut că publicarea în Jurnalul Oficial a actelor care emană de la autoritățile publice ale Uniunii și a elementelor lor este necesară întrucât, printre altele, acestea urmăresc să instituie *obligații în sarcina particularilor*. Mai precis, în Hotărârea din 10 martie 2009 pronunțată în cauza Heinrich (C-345/06, EU:C:2009:140, punctul 61), aceasta a considerat în esență că se impunea publicarea anexei care nu fusese publicată în Jurnalul Oficial, în orice caz, întrucât măsurile de adaptare urmăreau să instituie obligații în sarcina particularilor. Aceasta a constatat de asemenea, într-o altă hotărâre (și anume, în Hotărârea din 12 mai 2011, Polska Telefonia Cyfrowa, C-410/09, EU:C:2011:294, punctul 34), că orientările Comisiei a căror adoptare era prevăzută în temeiul uneia dintre dispozițiile unei directive ar trebui publicate în Jurnalul Oficial în cazul în care ar conține „obligați[i] susceptibil[e] să poată fi impus[e], direct sau indirect, particularilor”.

<sup>31</sup> Subliniem, pentru orice eventualitate, că anumite state membre (și anume, mai exact, Republica Franceză, Ungaria, Regatul Țărilor de Jos și Republica Slovacă) prevăd că, atunci când aplicarea standardelor tehnice este obligatorie, acestea trebuie să fie accesibile în mod liber și gratuit. În această privință, Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța) a statuat, de altfel, că „respectând obiectivul cu valoare constituțională al accesibilității normei de drept, [...] normele a căror aplicare devine obligatorie trebuie să poată fi consultate gratuit” [Conseil d'État, Camera a șasea, 28 iulie 2017, nr. 402752, ECLI:FR:CECHS:2017:402752.20170728]. Acestea fiind precizate, accesul la astfel de standarde se dovedește, în practică, destul de restrâns. În această privință, Asociația franceză de standardizare (AFNOR) arată că, la cererea ISO, consultarea gratuită a fost suspendată pentru toate standardele stabilite de organizația menționată.

<sup>32</sup> Precizăm că aspectul dacă standardele ISO în discuție sunt utilizate în mod obligatoriu sau nu face, mai precis, obiectul celei de a doua, iar nu al primei întrebări preliminare. În aceste condiții, considerăm util să furnizăm deja, în cadrul răspunsului la prima întrebare, câteva precizări referitoare la acest aspect al prezentei trimiteri preliminare.

54. Este adevărat că, prin adoptarea acestei din urmă dispoziții, în opinia noastră, legiuitorul Uniunii nu a avut în vedere<sup>33</sup> posibilitatea ca emisiile țigaretelor cu filtru să fie măsurate pe baza unei alte metode decât cea prevăzută de standardele ISO în discuție, de către laboratoarele responsabile cu verificarea acestor emisii, în conformitate cu articolul 4 alineatul (2) din această directivă.

55. Totuși, deși recunoaștem acest caracter obligatoriu în privința laboratoarelor de control<sup>34</sup>, considerăm că singura obligație reală care, în speță, revine producătorilor și importatorilor de țigarete cu filtru este ca aceste emisii să respecte nivelurile maxime ale emisiilor prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din directiva menționată. Acești importatori și producători nu sunt obligați ei înșiși să aplice metoda de măsurare care este prevăzută de standardele ISO enumerate la articolul 4 alineatul (1) din aceeași directivă.

56. În plus, întrucât conformitatea produselor menționate trebuie evaluată întotdeauna *exclusiv* în raport cu aceste niveluri maxime ale emisiilor, considerăm că este posibil ca importatorii și producătorii respectivi să se asigure, chiar fără a avea cunoștința de conținutul standardelor ISO în discuție, că aceste plafoane sunt respectate și, așadar, să introducă pe piață produse conforme cu cerințele esențiale menționate.

57. Având în vedere ceea ce precedă, considerăm că aceste standarde nu urmăresc să impună obligații producătorilor și importatorilor de țigarete cu filtru, ceea ce confirmă caracterul lor *tehnic și accesoriu* în raport cu „cerințele esențiale” care sunt, la rândul lor, stabilite la articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2014/40 și care revin acestora din urmă.

### c) Concluzie intermediară

58. Examinarea celor două criterii identificate la punctul 44 din prezentele concluzii ne conduce la concluzia că standardele ISO la care face trimitere articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40 nu intră sub incidența normei privind publicarea prevăzute la articolul 297 alineatul (1) al treilea paragraf TFUE. Astfel, în raport cu nivelurile maxime ale emisiilor prevăzute la articolul 3 alineatul (1) din directiva menționată, care constituie „cerințe esențiale” ale acestui act, standardele respective rămân elemente *tehnice și accesorii* care, în opinia noastră, nu trebuie publicate în Jurnalul Oficial.

59. Adăugăm că, întrucât îndeplinesc aceste două criterii, considerăm că standardele menționate sunt utilizate de legiuitorul Uniunii într-o modalitate care se apropie, în ultimă instanță, de cea prevăzută pentru *standardele armonizate* adoptate în temeiul directivelor „noua abordare”<sup>35</sup>, cu privire la care legiuitorul a apreciat că o publicare în Jurnalul Oficial a trimiterilor la aceste standarde era suficientă.

<sup>33</sup> Cu excepția cazului în care, în conformitate cu articolul 4 alineatul (3) din Directiva 2014/40, Comisia adoptă acte delegate pentru a adapta metodele de măsurare a acestor substanțe.

<sup>34</sup> În acest sens, ne raliem opiniei Comisiei, care arată că standardele în discuție *trebuie* să fie utilizate pentru a stabili dacă țigaretetele cu filtru introduse pe piață respectă aceste niveluri maxime ale emisiilor.

<sup>35</sup> Mai precis, directivele care au fost adoptate în temeiul Rezoluției Consiliului din 7 mai 1985 privind o nouă abordare în materie de armonizare tehnică și de standardizare (JO 1985, C 136, p. 1) (ceea ce nu este cazul Directivei 2014/40). Standardele elaborate pe baza acestei „noi abordări” au ca punct comun faptul că nu sunt obligatorii în privința întreprinderilor ale căror produse sunt vizate de standardele respective (înțelegându-se că respectarea lor de către acestea din urmă implică, în schimb, o *prezumție de conformitate* cu cerințele esențiale care le sunt opozabile). În plus, standardele menționate urmăresc doar să clarifice, sub forma unor specificații tehnice, „cerințele esențiale”, al căror conținut poate fi înțeles independent de acestea din urmă prin lecturarea directivei aplicabile.

60. În această privință, precizăm că, în Hotărârea James Elliott Construction<sup>36</sup>, care privea un astfel de standard armonizat<sup>37</sup>, Curtea a precizat, după ce a arătat că efectele juridice ale unui asemenea standard sunt supuse publicării prealabile a referințelor sale în Jurnalul Oficial, că este competentă să interpreteze cu titlu preliminar conținutul acestuia. Ea nu a dat importanță împrejurării că conținutul standardelor armonizate nu este publicat integral în Jurnalul Oficial.

61. Observăm în această privință că Curtea nu omite să repună în discuție, inclusiv în materie preliminară, premisele privind interpretarea dreptului Uniunii pe care le consideră îndoielnice<sup>38</sup>. Or, ea nu a făcut aceasta în speță, în condițiile în care o neîndeplinire a cerințelor de publicare aplicabile ar fi afectat în mod direct posibilitatea ca acest standard să aibă efecte juridice<sup>39</sup>.

62. Având în vedere ansamblul acestor considerații, apreciem că trebuie să se răspundă la prima parte a primei întrebări preliminare în sensul că nepublicarea integrală în Jurnalul Oficial a conținutului standardelor ISO la care face trimitere articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40 nu este contrară articolului 297 alineatul (1) al treilea paragraf TFUE.

### ***C. Cu privire la principiile generale care stau la baza articolului 297 alineatul (1) al treilea paragraf TFUE (a doua parte a primei întrebări)***

63. Prin cea de a doua parte a primei întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă *condițiile de acces* la conținutul standardelor ISO în discuție sunt conforme cu principiul transparenței, care stă, printre altele, la baza articolului 297 alineatul (1) al treilea paragraf TFUE.

64. Analiza noastră cu privire la această problematică va fi organizată după cum urmează. Într-o primă parte, vom preciza ceea ce trebuie să se înțeleagă prin principiul transparenței, la care face referire instanța de trimitere în cadrul întrebării sale. Vom explica că, în opinia noastră, această instanță vizează în realitate principiul accesului liber la conținutul legii, a cărui importanță am amintit-o deja la punctul 25 din prezentele concluzii. Într-o a doua parte, vom preciza că problema care trebuie ridicată în acest stadiu este aceea dacă instituțiile Uniunii trebuie să prevadă condiții de acces mai generoase decât cele aplicate deja de ISO (care impune plata unei redevențe persoanelor care doresc să aibă acces la conținutul standardelor pe care ea le elaborează), adică să procedeze astfel încât aceste standarde să fie puse la dispoziția tuturor în mod direct și gratuit. Vom sublinia că răspunsul la această întrebare depinde de aspectul dacă

<sup>36</sup> Hotărârea din 27 octombrie 2016 (C-613/14, denumită în continuare „Hotărârea James Elliott Construction”, EU:C:2016:821).

<sup>37</sup> Întrucât acest standard a fost adoptat în temeiul unei directive „noua abordare” [și anume, Directiva 89/106/CEE a Consiliului din 21 decembrie 1988 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre referitoare la materialele de construcții (JO 1989, L 40, p. 12, Ediție specială, 13/vol. 9, p. 3)]. Facem trimitere în această privință la nota de subsol 35 din prezentele concluzii.

<sup>38</sup> A se vedea, de exemplu, în materie de proprietate intelectuală, Hotărârea din 29 iulie 2019, Funke Medien NRW (C-469/17, EU:C:2019:623, punctele 16-26).

<sup>39</sup> În lumina Hotărârii James Elliott Construction, nu vedem de ce ar trebui aplicate alte cerințe de publicare în privința standardelor ISO în discuție. Este adevărat că standardele armonizate care, asemenea celor în discuție în Hotărârea James Elliott Construction, au fost adoptate în temeiul „noii abordări” prezintă această particularitate că sunt elaborate *a posteriori* adoptării directivelor pentru care trebuie să contribuie la precizarea cerințelor esențiale și că, prin urmare, în corpul textului directivelor menționate nu figurează nicio trimitere la aceste standarde. Totuși, avem îndoieli că din această diferență ar putea rezulta că standardele ISO la care un act legislativ ar face trimitere în mod direct ar privi mai mult „substanța” acestuia și că conținutul lor ar trebui publicat integral în Jurnalul Oficial. Dacă situația ar fi aceasta, problema publicării în Jurnalul Oficial a unui standard tehnic ar deveni dependentă de aspectul dacă standardul există deja la momentul adoptării actului legislativ, întrucât s-ar aplica cerințe de publicare diferite după cum acesta din urmă ar face trimitere în mod direct la un standard deja elaborat de un organism privat sau s-ar limita să prevadă elaborarea acestuia de către un asemenea organism. Considerăm că ar fi vorba despre o distincție care nu ar putea fi calificată altfel decât „artificială” și nu ar mai avea nicio legătură cu criteriile substanțiale pe care le-am evidențiat la punctele 43 și 44 din prezentele concluzii și care sunt, în opinia noastră, singurele pertinente.

condițiile de acces la conținutul acestor standarde, pe de o parte, sunt justificate și, pe de altă parte, nu constituie un obstacol disproporționat în calea posibilității publicului de a lua cunoștință de ele.

### 1. Cu privire la relevanța principiului transparenței

65. Noțiunea de „transparență” nu este preluată literal în dispozițiile tratatelor. Expresia „principiul transparenței” este cea care a fost aleasă de autorii tratatelor la articolul 1 al doilea paragraf TUE, care face referire la deciziile luate cu respectarea deplină a acestui principiu și cât mai aproape cu putință de cetățeni, și la articolul 15 alineatul (1) TFUE, care prevede că, „[î]n scopul promovării unei bune guvernări și asigurării participării societății civile”, instituțiile, organele, oficiile și agențiile Uniunii acționează respectând în cel mai înalt grad principiul menționat.

66. Curtea a interpretat principiul transparenței în sensul că acesta este enunțat în mod general în dispozițiile menționate și se concretizează, printre altele, prin „dreptul de acces” la documente, care este consacrat la articolul 15 alineatul (3) TFUE și la articolul 42 din cartă, precum și în Regulamentul nr. 1049/2001<sup>40</sup>.

67. Transparența este legată de dreptul de acces la documente prin considerentul (2) al regulamentului menționat<sup>41</sup>. Din câte înțelegem, acest drept nu stă la baza obligației de publicare prevăzute deja la articolul 297 TFUE, ci se adaugă la aceasta, impunând instituțiilor să facă accesibile publicului categorii de documente care nu intră sub incidența acestei din urmă dispoziții<sup>42</sup>.

68. În acest context, ni se pare că transparența face trimitere, așadar, mai mult la posibilitatea cetățenilor de a controla ansamblul informațiilor care au constituit temeiul actului legislativ<sup>43</sup> decât la cea de a avea acces la conținutul actului legislativ în sine și al „elementelor” acestui act, care constituie sâmburele problematicii aflate în discuție în prezenta cauză.

69. Având în vedere ceea ce precedă, considerăm că, prin cea de a doua parte a primei sale întrebări preliminare, instanța de trimitere solicită în realitate Curții să se pronunțe nu cu privire la principiul transparenței, ci cu privire la principiul accesului liber la conținutul legii. În opinia noastră, este clar că acest principiu – desigur, nescris în textele tratatelor sau în cartă, dar care se

<sup>40</sup> A se vedea Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, punctul 53), precum și Hotărârea din 21 ianuarie 2021, Leino-Sandberg/Parlamentul (C-761/18 P, EU:C:2021:52, punctul 37 și jurisprudența citată).

<sup>41</sup> Potrivit considerentului (2) al Regulamentului nr. 1049/2001, transparența permite asigurarea unei mai bune participări a cetățenilor la procesul de decizie și a unei mai mari legitimități, eficacități și responsabilități a administrației față de aceștia din urmă.

<sup>42</sup> De exemplu, acesta se extinde la „documentele întocmite sau primite în cadrul procedurilor de adoptare a actelor cu forță juridică obligatorie pe teritoriul statelor membre sau pentru acestea” [a se vedea articolul 12 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1049/2001]. În această privință, observăm, de altfel, că ar fi totuși posibil, în opinia noastră, ca această dispoziție să fie utilizată drept temei pentru a stabili că conținutul standardelor ISO în cauză ar trebui să fie pus la dispoziție în mod direct ca documente „primite în cadrul procedurilor de adoptare a actelor cu forță juridică obligatorie pe teritoriul statelor membre sau pentru acestea” (sublinierea noastră), întrucât presupunem că legiuitorul a obținut o copie a lor în cursul procedurii care a condus la adoptarea Directivei 2014/40. Acestea fiind precizate, constatăm că articolul 4 din Regulamentul nr. 1049/2001 prevede mai multe excepții de la accesul la documentele instituțiilor și că, în temeiul alineatului (2) al acestui articol, instituțiile resping printre altele cererile de acces la un document în cazul în care divulgarea sa ar aduce atingere protecției intereselor comerciale, inclusiv în ceea ce privește proprietatea intelectuală. Întrucât ISO se prevalează de drepturile de autor asupra acestor standarde, divulgarea lor ar putea fi teoretic refuzată în temeiul acestei din urmă dispoziții, cu excepția cazului în care un interes public superior ar impune contrariul.

<sup>43</sup> A se vedea în acest sens Hotărârea din 1 iulie 2008, Suedia și Turco/Consiliul (C-39/05 P și C-52/05 P, EU:C:2008:374, punctul 46).

impune ca un fundament al statului de drept consacrat la articolul 2 TUE – stă la baza articolului 297 alineatul (1) al treilea paragraf TFUE. Astfel, ce expresie mai puternică și mai concretă a principiului menționat decât obligația de a publica conținutul legii am putea găsi?

70. În opinia noastră, atunci când această dispoziție nu impune publicarea în Jurnalul Oficial a elementelor la care se face trimitere în cuprinsul dispozițiilor unui act legislativ [precum, în speță, standardele ISO la care face trimitere articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40], același principiu impune ca instituțiile Uniunii să garanteze un *acces cât mai larg posibil* la aceste elemente pentru toți cetățenii. Astfel, orice restrângere a posibilității acestora de a lua cunoștință în mod liber de ele trebuie să fie justificată și, pe de altă parte, să nu constituie un obstacol disproporționat în calea acestei posibilități.

71. După cum am arătat la punctul 26 din prezentele concluzii, principiul accesului liber la conținutul legii are o dublă rațiune de a fi. Pe de o parte, acesta este un corolar al principiului securității juridice, care impune ca normele de drept să fie clare, precise și previzibile în privința efectelor lor, astfel încât persoanele interesate să se poată orienta în situații și în raporturi juridice care țin de ordinea juridică a Uniunii<sup>44</sup>. Pe de altă parte, prin faptul că garantează cetățenilor un acces liber la conținutul legii, respectiv la ansamblul textelor adoptate de autoritățile publice care reglementează viața în societate, le permite să își exercite drepturile democratice. Nimeni nu ar putea să conteste legea și să urmărească să determine evoluția acesteia dacă nu ar fi posibil să ia cunoștință de ea.

72. Prezenta cauză privește această a doua dimensiune a principiului accesului liber la conținutul legii. Astfel, aceasta apare tocmai într-un context în care entități care au avut în mod clar cunoștință de conținutul standardelor ISO la care face trimitere articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40 se opun metodei prevăzute de standardele respective pentru a obține retragerea unor produse pe care le consideră neconforme și urmăresc, în definitiv, să repună în discuție alegerea legiuitorului de a se întemeia pe standardele menționate.

73. Vom explica, în subsecțiunea următoare, motivele pentru care apreciem că în speță condițiile de acces la conținutul standardelor ISO la care face trimitere articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40, și anume faptul că instituțiile Uniunii nu prevăd pentru *public în sensul larg* condiții de acces mai generoase decât cele aplicate deja de ISO, sunt justificate și nu constituie un obstacol disproporționat în calea posibilității acestuia de a lua cunoștință de ele.

*2. Condițiile de acces la conținutul standardelor ISO în discuție nu sunt contrare principiului accesului liber la conținutul legii*

*a) Cu privire la justificare*

74. În speță, accesul cu plată la conținutul standardelor ISO în discuție este justificat de faptul că acestea au fost elaborate de o organizație privată (ISO) a cărei finanțare provine în special din vânzarea standardelor pe care le elaborează. Buna funcționare a acestei organizații se întemeiază pe posibilitatea ei de a obține un randament al investiției, ținând seama în special de faptul că standardele menționate, datorită complexității și tehnicității lor, implică o mobilizare importantă

<sup>44</sup> A se vedea Hotărârea din 8 decembrie 2011, France Télécom/Comisia (C-81/10 P, EU:C:2011:811, punctul 100 și jurisprudența citată).

de resurse de personal și materiale ale ISO. În plus, întrucât această organizație revendică drepturi de autor asupra standardelor pe care le adoptă, faptul că acestea ar deveni accesibile în mod direct și gratuit ar însemna să fie eludată existența unor astfel de drepturi.

75. Este de asemenea important pentru membrii ISO (mai precis, pentru organismele de standardizare naționale) să poată vinde standardele menționate, deoarece ei rețin o parte importantă a profitului realizat din vânzările respective<sup>45</sup>.

76. Având în vedere elementele menționate, este evident că gratuitatea standardelor, care ar rezulta dintr-o eventuală obligație a instituțiilor Uniunii de a prevedea un acces direct al publicului la acestea<sup>46</sup>, ar avea drept consecință reducerea investițiilor acestor organisme de standardizare în cercetarea și în dezvoltarea standardelor respective.

77. Or, în această privință este incontestabil, în opinia noastră, că standardele ISO ocupă un loc important în peisajul normativ al Uniunii, întrucât, mai precis, numeroase standarde europene sunt elaborate pe baza acestora<sup>47</sup>, și că Comitetul European de Standardizare (CEN) și ISO au încheiat un acord<sup>48</sup> de cooperare tehnică prin care standardelor ISO li se acordă în esență prioritate față de standardele europene<sup>49</sup>. Utilizarea standardelor internaționale și în special a standardelor ISO se impune de asemenea având în vedere Acordul privind barierele tehnice în calea comerțului (OTC)<sup>50</sup>, la care sunt parte toți membrii Organizației Mondiale a Comerțului (OMC), inclusiv Uniunea.

78. La aceasta se adaugă faptul că, în sens mai larg, standardizarea este percepută de legiuitor ca un instrument de politică<sup>51</sup> care permite sprijinirea legislației și a politicilor Uniunii<sup>52</sup>.

<sup>45</sup> A se vedea în această privință Barrios Villarreal, A., *International Standardization and the Agreement on Technical Barriers to Trade*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, p. 25 și 45. Potrivit acestui autor, aproximativ 70 % din profitul realizat ar fi astfel reținut de organismele de standardizare naționale membre ale ISO și doar restul de 30 % ar fi plătit către ISO cu titlu de redevențe.

<sup>46</sup> A se vedea în această privință Van Cleynenbreugel, P., și 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?”, în *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, vol. 2, 2017, p. 325.

<sup>47</sup> A se vedea în special în această privință Medzmariashvili, M., *Regulating European Standardisation through Law: The Interplay between Harmonised European Standards and EU Law*, teză, Universitatea din Lund, Lund, 2019, p. 59-61. Alți autori subliniază faptul că standardizarea și certificarea realizate sub egida ISO își extind în mod continuu potențialul față de dezvoltarea mondializării schimburilor comerciale [a se vedea în special Penneau A., „Standardisation et certification: les enjeux européens”, *La standardisation internationale privée: aspects juridiques*, Larquier, Bruxelles, 2014, p. 120].

<sup>48</sup> Acordul de cooperare tehnică dintre ISO și CEN (Acordul de la Viena), semnat în anul 1991 și disponibil, în versiunea sa electronică, la următoarea adresă internet:  
[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> A se vedea Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliul și Comitetul Economic și Social European, „O viziune strategică pentru standardele europene: avansând în direcția îmbunătățirii și accelerării creșterii durabile a economiei europene până în 2020”, din 1 iunie 2011 [COM(2011) 311 final], disponibilă la următoarea adresă internet:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0311&qid=1627303232054&from=RO>.

<sup>50</sup> Agreement on Technical Barriers to Trade of the World Trade Organization (WTO). Acest document este disponibil la următoarea adresă internet: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/17-tbt.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf). Mai precis, articolul 2 alineatul 4 din acest acord prevede: „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”. A se vedea de asemenea în această privință Mattli, W., și Büthe, T., „Setting International Standards: Technological Rationality or Primacy of Power?”, *World Politics*, vol. 56, nr. 1, 2003, p. 2.

<sup>51</sup> A se vedea considerentul (9) al Regulamentului nr. 1025/2012.

<sup>52</sup> A se vedea considerentul (25) al Regulamentului nr. 1025/2012. În ceea ce privește, mai precis, standardele internaționale, observăm că Consiliul a insistat asupra necesității de a promova, în cadrul Uniunii, recurgerea la aceste standarde [a se vedea în această privință Rezoluția Consiliului din 28 octombrie 1999 privind rolul standardizării în Europa (JO 2000, C 141, p. 1)].



79. Astfel, deși standardele au fost prezentate în mod tradițional ca o formă de codificare a cunoștințelor de către și pentru profesioniști<sup>53</sup>, acestea sunt esențiale pentru dezvoltarea pieței interne. Acestea sunt de asemenea recunoscute ca având o importanță din ce în ce mai mare pentru comerțul internațional<sup>54</sup>. Pe lângă avantajele lor economice considerabile (în special în materie de competitivitate a întreprinderilor<sup>55</sup> și de facilitare a schimburilor comerciale<sup>56</sup>), acestea sunt omniprezente în viața cotidiană<sup>57</sup>, precum și în numeroase domenii ale politicii publice<sup>58</sup>.

80. Având în vedere aceste considerații, apreciem că faptul că instituțiile Uniunii nu prevăd condiții de acces la conținutul standardelor ISO mai generoase decât cele impuse de ISO (și de anumite organisme de standardizare naționale) este justificat de necesitatea ca organizația și organismele menționate să își finanțeze elaborarea standardelor și a activităților lor, *pe de o parte*, și de importanța acestor standarde pentru legislația Uniunii, *pe de altă parte*. Rămâne totuși de examinat aspectul dacă sarcina pe care aceste tarife o generează pentru cetățean constituie o atingere disproporționată adusă posibilității acestuia de a lua cunoștință de conținutul respectiv.

*b) Cu privire la inexistența unui obstacol disproporționat în calea posibilității publicului de a avea acces la conținutul standardelor ISO în discuție*

81. În această privință, amintim, *mai întâi*, că orice cetățean al Uniunii poate avea acces la conținutul standardelor elaborate de ISO. Singurul obstacol în calea acestui acces este de ordin pecuniar, întrucât punerea la dispoziție a conținutului respectiv de către organizația menționată este supusă condiției de a plăti taxele de acces impuse de aceasta.

82. *În continuare*, considerăm că trebuie subliniate în special următoarele elemente.

83. *În primul rând*, sarcina care revine cetățeanului trebuie evaluată comparativ cu interesul legiuitorului Uniunii de a dispune de un sistem de standardizare eficient și performant, care să constituie nu numai o bază flexibilă și transparentă, ci să fie de asemenea viabil din punct de vedere financiar<sup>59</sup>.

<sup>53</sup> A se vedea 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?*, în Presses universitaires d'Aix-Marseille, Aix-en-Provence, 2012, p. 51.

<sup>54</sup> A se vedea considerentul (6) al Regulamentului nr. 1025/2012. A se vedea de asemenea Medzmariashvili, M., *op. cit.*, p. 18.

<sup>55</sup> A se vedea considerentul (20) al Regulamentului nr. 1025/2012.

<sup>56</sup> Potrivit Comisiei, standardele aduc printre altele reduceri de costuri care apar în principal datorită „economiiilor de scară, posibilității de a anticipa cerințele tehnice, reducerii costurilor tranzacționale și posibilității de a avea acces la componente standardizate” [a se vedea Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European, „O viziune strategică pentru standardele europene: avansând în direcția îmbunătățirii și accelerării creșterii durabile a economiei europene până în 2020”, din 1 iunie 2011, COM(2011) 311 final, p. 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.*, p. 53].

<sup>58</sup> A se vedea considerentele (19) și (22) ale Regulamentului nr. 1025/2012, din care reiese că standardele pot „contribui la susținerea [...] în confruntarea cu provocările majore ale societății”, precum schimbările climatice, utilizarea durabilă a resurselor, inovarea, îmbătrânirea populației, integrarea persoanelor cu dizabilități, protecția consumatorilor, siguranța lucrătorilor și condițiile de muncă ale lucrătorilor ori bunăstarea cetățenilor.

<sup>59</sup> A se vedea considerentul (9) al Regulamentului nr. 1025/2012.

84. Precizăm în această privință că faptul că standardele sunt elaborate de entități private (precum ISO) prezintă avantaje pe care legislatorul Uniunii a decis, prin trimiterile efectuate la standardele respective în regulamente și în directive, să își întemeieze tehnica legislativă. Printre acestea figurează gradul lor înalt de expertiză, capacitatea lor de a se adapta rapid la noile mize tehnice și suplețea procedurilor lor, care permite în special participarea actorilor privați<sup>60</sup>.

85. În al doilea rând, această sarcină trebuie de asemenea evaluată comparativ cu interesul profesioniștilor ca legiuitorul Uniunii să nu renunțe la utilizarea acestor standarde din cauza caracterului lor oneros. Cu privire la acest aspect, Comisia a subliniat că, în măsura în care este un fapt curent că actorii de pe piața relevantă sunt reprezentați în cadrul organismelor de standardizare<sup>61</sup>, este și în interesul acestora din urmă ca legislația Uniunii să utilizeze standardele instituite de entitățile private menționate și să nu definească ea însăși aceste specificații tehnice.

86. Totuși, ni se pare că interesul profesioniștilor are o importanță mai mică într-o cauză precum cauza principală, având în vedere că standardele în discuție privesc domenii, mai precis cel al sănătății și al protecției consumatorilor, în care, după cum am subliniat la punctul 31 din prezentele concluzii, este cu atât mai probabil că cetățenii vor dori să își exercite drepturile. În acest caz, instituțiile Uniunii trebuie, în opinia noastră, să se asigure în mod special că cetățenii dispun de un acces cât mai larg posibil la conținutul acestor standarde.

87. În al treilea rând și în această privință, adăugăm că, deși rezultă în special din articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1025/2012 că legiuitorul Uniunii nu a avut în vedere că accesul la standarde (în sens larg) va trebui să fie din oficiu gratuit, totuși organismele naționale de standardizare sunt supuse, în temeiul dispoziției menționate, obligației de a încuraja și de a facilita acest acces pentru întreprinderile mici și mijlocii (IMM-uri)<sup>62</sup>. Dispoziția menționată reflectă astfel deja, în sine, aspirația către un echilibru adecvat între preocuparea ca accesul menționat să fie cât mai facil posibil și recunoașterea faptului că acest caracter oneros al standardelor rămâne o componentă esențială a sistemului de standardizare al Uniunii.

88. Deși aceste obligații nu au fost extinse în mod expres astfel încât să faciliteze accesului publicului în sens larg, ni se pare că, în practică, se poate regăsi această situație<sup>63</sup>. Mai specific, faptul că conținutul standardelor ISO la care face trimitere articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40 este accesibil la ISO numai contra cost nu înseamnă că este imposibil să se ia cunoștință de acesta, cu titlu gratuit, prin alte mijloace.

<sup>60</sup> A se vedea Medzmariashvili, M., *op. cit.*, p. 21.

<sup>61</sup> Potrivit site-ului ISO, standardele pe care aceasta le elaborează „se întemeiază pe cunoștințele experților în domeniul lor de predilecție [...] – fie că este vorba despre producători, distribuitori, cumpărători, utilizatori, asociații profesionale, consumatori sau organisme de reglementare” (sursa: <https://www.iso.org/fr/standards.html>).

<sup>62</sup> Mai precis, prin punerea la dispoziție cu titlu gratuit pe site-urile lor internet a rezumatelor, prin aplicarea unor tarife speciale pentru furnizarea de standarde și prin furnizarea de pachete de standarde la un preț redus [a se vedea articolul 6 alineatul (1) literele (e) și (f) din acest regulament].

<sup>63</sup> De altfel, organismele naționale de standardizare sunt încurajate în acest sens. În această privință, arătăm că, în Cartea verde privind dezvoltarea standardizării europene: acțiune pentru o integrare tehnologică mai rapidă în Europa din 8 octombrie 1990 [COM(1990) 456 final (p. 51) (JO 1991, C 20, p. 1)], Comisia a insistat asupra faptului că specificațiile tehnice incluse în standarde ar trebui, *in principiu*, să fie accesibile publicului.

89. În această privință, Parlamentul și VSK menționează în mod întemeiat că, în speță, organismul neerlandez de standardizare permite consultarea gratuită a conținutului standardelor ISO în discuție<sup>64</sup>. Alte organisme naționale de standardizare prevăd de asemenea această posibilitate<sup>65</sup>.

90. În *al patrulea și ultimul rând*, sumele care trebuie plătite de cetățenii Uniunii<sup>66</sup> care doresc să aibă acces la conținutul standardelor menționate și solicită aceasta ISO sau unor organisme naționale de standardizare nu ni se par, *în orice caz*, excesive<sup>67</sup>.

91. În lumina tuturor considerațiilor care precedă, apreciem că principiul accesului liber la conținutul legii nu impune nici garantarea, *în mod absolut*, a unui acces direct și gratuit la standardele ISO la care face trimitere articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40, nici publicarea acestora în Jurnalul Oficial. Condițiile de acces la aceste standarde nu constituie un obstacol disproporționat în calea posibilității publicului de a lua cunoștință de ele și exprimă un *echilibru just* între, pe de o parte, cerințele principiului menționat și, pe de altă parte, diferitele interese aflate în joc.

92. Adăugăm, la final, că politica de *consultare gratuită* pusă în aplicare de organismul neerlandez de standardizare (de unde rezultă, de altfel, că, presupunând că au solicitat aceasta, reclamantele din litigiul principal au putut lua cunoștință în mod gratuit de conținutul standardelor în discuție)<sup>68</sup> ni se pare pe deplin lăudabilă<sup>69</sup>, cu atât mai mult cu cât nu interzice organismelor de standardizare naționale posibilitatea de a vinde standardele ISO persoanelor care ar dori să le descarce sau să obțină o copie a acestora. În opinia noastră, această politică ar trebui extinsă cât mai mult posibil, chiar încurajată de legiuitorul Uniunii, prin intermediul unei decizii oficiale, care ar urmări să completeze garanțiile instituite la articolul 6 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1025/2012.

<sup>64</sup> Acest organism este Nederlands Normalisatie Instituut (NEN). Trebuie menționat că, după cum precizează de altfel în mod întemeiat Parlamentul, standardele ISO în discuție au fost transpuse în standardele NEN-ISO (și anume, mai precis, standardele NEN-ISO 4387, 10315, 8454 și 8243) și pot fi consultate *în mod direct și gratuit* la sediul NEN. De pe pagina internet a acestui organism (accessibilă la următoarea adresă: <https://www.nen.nl/en/contact-en>) reies următoarele: „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> În observațiile sale, VSK subliniază, cu titlu ilustrativ, că standardele ISO în discuție sunt accesibile gratuit, cu programare, la organismele de standardizare german și irlandez [Deutsches Institut für Normung (DIN) și, respectiv, National Standards Authority of Ireland (NSAI)].

<sup>66</sup> Potrivit site-ului ISO, prețurile listate sunt următoarele: 118 CHF pentru standardul ISO 4387 și 58 CHF pentru standardele ISO 10315, 8454 și 8243.

<sup>67</sup> Nu excludem că, în alte situații, prețurile standardelor pot constitui, în special atunci când trebuie adunat un număr important, un obstacol pentru actorii societății civile [a se vedea, de altfel, în această privință Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu și Comitetul Economic și Social European, „O viziune strategică pentru standardele europene: avansând în direcția îmbunătățirii și accelerării creșterii durabile a economiei europene până în 2020”, COM(2011) 311 final].

<sup>68</sup> După cum am arătat la punctul 72 din prezentele concluzii, este evident că reclamantele din litigiul principal au avut acces la acest conținut (chiar dacă nu s-a precizat, în cursul prezentei proceduri, prin ce mijloc).

<sup>69</sup> Din câte înțelegem, această abordare se întemeiază pe faptul că, pentru a compensa gratuitatea accesului respectiv, guvernul neerlandez plătește o indemnizație către NEN, pentru a garanta *viabilitatea* financiară a acestui organism. Adăugăm că, în ceea ce privește, cel puțin, standardele europene (și anume, cele adoptate de organisme europene de standardizare), legiuitorul Uniunii a prevăzut în mod clar că unul dintre obiectivele sale este de a asigura accesul *echitabil și transparent* pentru *toți* actorii de pe piață pe întreg teritoriul Uniunii, în special în cazurile în care utilizarea lor permite conformitatea cu legislația aplicabilă a Uniunii [a se vedea considerentul (43) al Regulamentului nr. 1025/2012].

## V. Concluzie

93. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la prima întrebare preliminară adresată de rechtbank Rotterdam (Tribunalul din Rotterdam, Țările de Jos) după cum urmează:

Condițiile de acces la standardele ISO la care face trimitere articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2014/40/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 3 aprilie 2014 privind apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre în ceea ce privește fabricarea, prezentarea și vânzarea produselor din tutun și a produselor conexe și de abrogare a Directivei 2001/37/CE nu încalcă nici articolul 297 alineatul (1) al treilea paragraf TFUE, nici principiul accesului liber la conținutul legii, care stă la baza acestei dispoziții.