



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEJA,
predstavljeni 15. julija 2021¹

Zadeva 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
proti
Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
ob udeležbi
Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (VSK)**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo rechtbank Rotterdam (sodišče v Rotterdamu, Nizozemska))

„Predhodno odločanje – Proizvodnja, predstavitev in prodaja tobačnih izdelkov – Direktiva 2014/40/EU – Cigarete s filtrom – Najvišje vrednosti emisij – Člen 4(1) – Metoda merjenja emisij katrana, nikotina in ogljikovega monoksida na podlagi standardov ISO – Neobjava vsebine teh standardov v *Uradnem listu Evropske unije* – Zahteve glede objave – Člen 297(1), tretji pododstavek, PDEU – Pogoji dostopa do vsebine navedenih standardov – Načelo prostega dostopa“

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

I. Uvod

1. Ali se lahko zakonodajalec Unije v zakonodajnih aktih, ki jih sprejme, sklicuje na mednarodne standarde, ki jih pripravi zasebna organizacija (v obravnavani zadevi na standarde ISO²), ne da bi objavil njihovo vsebino v *Uradnem listu Evropske unije* (v nadaljevanju: Uradni list) niti predvidel neposreden in brezplačen dostop za državljane Evropske unije do te vsebine glede na to, da so ti standardi pri navedeni organizaciji dostopni proti plačilu nadomestila za avtorske pravice, ki jih ta uveljavlja?

2. To je v bistvu eno od vprašanj, ki jih je postavilo rechtbank Rotterdam (sodišče v Rotterdamu, Nizozemska) in k odgovoru na katera je Sodišče pozvano v obravnavani zadevi.

3. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je bil vložen v okviru spora med Stichting Rookpreventie Jeugd (fundacija za preprečevanje kajenja med mladimi, Nizozemska; v nadaljevanju: fundacija Stichting) in 15 drugimi subjekti (v nadaljevanju vsi skupaj: tožeče stranke iz postopka v glavni stvari) ter Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (državni sekretar za javno zdravje, socialno skrbstvo in šport, Nizozemska; v nadaljevanju: staatssecretaris).

4. V tem okviru želi predložitveno sodišče, natančneje, izvedeti, ali so *pogoji dostopa* do vsebine standardov ISO, na katere se sklicuje člen 4(1) Direktive 2014/40/EU³, ki določa metodo merjenja emisij katrana, nikotina in ogljikovega monoksida pri cigaretah s filtrom, skladni z zahtevami glede objave iz člena 297(1), tretji pododstavek, PDEU⁴ in načelom preglednosti, na katerem med drugim temelji ta določba.

5. Ob koncu teh sklepnih predlogov bom Sodišču predlagal, naj odloči, da člen 297(1), tretji pododstavek, PDEU ne zahteva, da se vsebina zadevnih standardov ISO objavi v Uradnem listu. Poleg tega bom navedel razloge, iz katerih menim, da *pogoji dostopa* do vsebine teh standardov niso v nasprotju s splošnimi načeli, katerih izraz je ta določba.

II. Pravni okvir

A. Uredba (ES) št. 1049/2001

6. Člen 12 Uredbe (ES) št. 1049/2001⁵ določa:

„1. Institucije, če je mogoče, zagotovijo, da so dokumenti neposredno dostopni javnosti v elektronski obliki ali prek registra v skladu s predpisi institucije.

² Torej standarde, ki jih pripravlja International Organization for Standardization (ISO) (Mednarodna organizacija za standardizacijo). Ta nevladna organizacija s sedežem v Ženevi (Švica) je sestavljena iz mreže nacionalnih organov za standardizacijo, znotraj katere so med drugim zastopane vse države članice (po en organ na državo članico). ISO je zasebni subjekt, katerega sredstva se zbirajo s plačili in prispevki njegovih članov, prodajo njegovih publikacij, prodajo njegovih storitev in morebitnimi prispevki donatorjev (glej člen 21.1 statuta ISO, ki je na voljo na spletnem naslovu: <https://www.iso.org/fr/publication/PUB100322.html>).

³ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov in razveljavitvi Direktive 2001/37/ES (UL 2014, L 127, str. 1).

⁴ Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe je razvidno, da predložitveno sodišče v bistvu sprašuje tudi o tem, ali je neobjava zadevnih standardov ISO v skladu z Uredbo Sveta (EU) št. 216/2013 z dne 7. marca 2013 o elektronski izdaji Uradnega lista Evropske unije (UL 2013, L 69, str. 1). Že takoj poudarjam, da se mi ta uredba za namene tega predloga za sprejetje predhodne odločbe ne zdi upoštevna. Ne vsebuje namreč ničesar, s čimer bi želeli razjasniti, katere dokumente je treba objaviti v Uradnem listu.

⁵ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 2001 o dostopu javnosti do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 331).

2. Zlasti zakonodajni dokumenti, to so dokumenti, pripravljeni ali prejeti med postopki za sprejetje aktov, ki so pravno zavezujoči v državah članicah ali zanje, morajo biti neposredno dostopni ob upoštevanju členov 4 in 9.

[...]

7. Člen 4(2) te uredbe določa:

„Institucije zavrnejo dostop do dokumenta, kadar bi razkritje oslabilo varstvo:

- poslovnih interesov fizičnih in pravnih oseb, vključno z intelektualno lastnino,
- [...].“

B. Uredba (EU) št. 1025/2012

8. Člen 6(1) Uredbe (EU) št. 1025/2012⁶ določa:

„Nacionalni organi za standardizacijo spodbujajo in omogočajo dostop MSP do standardov in postopkov razvoja standardov, da se doseže visoka raven udeležbe v sistemu standardizacije, na primer z:

[...]

- (c) omogočanjem prostega dostopa ali posebnih pristojbin za udeležbo v dejavnostih standardizacije;
- (d) zagotavljanjem prostega dostopa do osnutka standardov;
- (e) omogočanjem brezplačnega dostopa do izvlečkov standardov na njihovem spletnem mestu;

[...].“

9. Člen 10(6) te uredbe določa:

„Kadar harmonizirani standard ustreza zahtevam, ki naj bi jih vključeval in ki so določene z ustrezno usklajevalno zakonodajo Unije, Komisija v Uradnem listu Evropske unije nemudoma objavi sklic na tak harmoniziran standard ali pa objava poteka na drug način v skladu s pogoji, ki so določeni v ustreznem aktu usklajevalne zakonodaje Unije.“

⁶ Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o evropski standardizaciji, spremembi direktiv Sveta 89/686/EGS in 93/15/EGS ter direktiv 94/9/ES, 94/25/ES, 95/16/ES, 97/23/ES, 98/34/ES, 2004/22/ES, 2007/23/ES, 2009/23/ES in 2009/105/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Sklepa Sveta 87/95/EGS in Sklepa št. 1673/2006/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2012, L 316, str. 12).

C. Direktiva 2014/40

10. V uvodni izjavi 11 Direktive 2014/40 je navedeno:

„Pri merjenju vsebnosti katrana, nikotina in ogljikovega monoksida v cigareтах (v nadaljnjem besedilu: vrednosti emisij) bi se bilo treba sklicevati na ustrezne, mednarodno priznane ISO standarde. [...]“

11. Člen 3(1) te direktive določa:

„Najvišje vrednosti emisij iz cigaret, ki se dajejo na trg ali proizvajajo v državah članicah (v nadaljnjem besedilu: najvišje vrednosti emisij), niso višje kot:

- (a) 10 mg katrana na cigareto;
- (b) 1 mg nikotina na cigareto;
- (c) 10 mg ogljikovega monoksida na cigareto.“

12. Člen 4(1) navedene direktive določa:

„1. Emisije katrana, nikotina in ogljikovega monoksida iz cigaret se merijo na osnovi standarda ISO 4387 za katran, standarda ISO 10315 za nikotin in standarda ISO 8454 za ogljikov monoksid.

Točnost podatkov za katran, nikotin in ogljikov monoksid se določi v skladu s standardom ISO 8243.“

III. Spor o glavni stvari, vprašanje za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

13. Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari so z dopisoma z dne 31. julija in 2. avgusta 2018 Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (nizozemski organ za varnost hrane in potrošniških proizvodov, Nizozemska; v nadaljevanju: NVWA) predlagale, naj zagotovi, da cigarete s filtrom, ki se na Nizozemskem ponujajo potrošnikom, pri predvideni uporabi ne presegajo najvišjih vrednosti emisij katrana, nikotina in ogljikovega monoksida, določenih s členom 3(1) Direktive 2014/40, po potrebi pa tudi sprejme izvedbeni ukrep, s katerim bi se izdelki, ki kršijo te zahteve, umaknili s trga.⁷

14. NVWA je z odločbo z dne 20. septembra 2018 predlog za izvedbeni ukrep ene od tožečih strank iz postopka v glavni stvari, fundacije Stichting, katere cilj je preprečevanje kajenja med mladimi, zavrnil. Ta in vse ostale tožeče stranke iz postopka v glavni stvari so zoper to odločbo pri staatssecretaris vložile upravno pritožbo.

15. Staatssecretaris je 31. januarja 2019 pritožbo fundacije Stichting zavrnil kot neutemeljeno, pritožbo preostalih tožečih strank iz postopka v glavni stvari pa zavrgel kot nedopustno.

⁷ Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je predlog za izvedbeni ukrep v skladu z nizozemskim pravom, ki se uporablja, temeljil na členu 14 Tabaks- en rookwarenwet (zakon o tobačnih in kadilskih izdelkih). S to določbo je NVWA priznana pristojnost za izrek upravnega prisilnega ukrepa zoper proizvajalce, uvoznike in distributerje tobačnih izdelkov v primeru, da ti ne upoštevajo člena 17a(1) in (2) istega zakona ter torej ne sprejmejo ukrepov, potrebnih za uskladitev svojih izdelkov z zahtevami, ki se uporabljajo, ali za njihov umik s trga, če je to primerno.

16. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so zoper zadnjenavedeno odločbo vložile tožbo pri predložitvenem sodišču. Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (združenje nizozemskih proizvajalcev cigaret in tobaka, Nizozemska; v nadaljevanju: združenje VSK) je predlagalo, naj se mu prizna status tretje stranke v postopku v glavni stvari. Tej zahtevi je bilo ugodeno.

17. Fundacija Stichting v okviru tega postopka v bistvu trdi, da metoda merjenja vrednosti katrana, nikotina in ogljikovega monoksida pri cigaretah s filtrom iz člena 4(1) Direktive 2014/40 ni zavezujoča. Po njenem mnenju bi bilo treba te emisije meriti zlasti ob upoštevanju predvidene uporabe teh izdelkov, natančneje dejstva, da naj bi prsti in ustnice kadilcev delno prekrili mikroperforacije v filtru cigaret. Zato naj bi bile navedene emisije dejansko višje, kot jih je mogoče določiti s to metodo.⁸ V takih okoliščinah naj bi bilo treba uporabiti drugo metodo, ki bi omogočala boljše varovanje zdravja potrošnikov.⁹

18. Staatssecretaris, ki se mu pridružuje združenje VSK, tem trditvam nasprotuje in meni, da je člen 4(1) Direktive 2014/40 zavezujoč. Torej naj nacionalni organi ne bi mogli na lastno pobudo odstopiti od metode, predpisane s to določbo. Vsekakor naj bi bil za odločitev o tem, ali naj se navedena določba spremeni ali ne, pristojen zakonodajalec Unije.

19. Ob upoštevanju teh trditev želi predložitveno sodišče *na prvem mestu* izvedeti, ali je to, da standardi ISO, na podlagi katerih se merijo emisije katrana, nikotina in ogljikovega monoksida pri cigaretah s filtrom, niso objavljeni v Uradnem listu in so pri ISO dostopni izključno proti plačilu, združljivo zlasti z ureditvijo glede objav, določeno s členom 297(1), tretji odstavek, PDEU, in načelom preglednosti.

20. *Na drugem mestu* se sprašuje o zavezujoči naravi metode merjenja vrednosti emisij, določene v členu 4(1) Direktive 2014/40, ter o veljavnosti te določbe z vidika ciljev iste direktive in drugih višjih pravnih standardov.¹⁰

21. V teh okoliščinah je rechtbank Rotterdam (sodišče v Rotterdamu) z odločbo z dne 20. marca 2020, ki je na Sodišče prispela 24. marca 2020, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje¹¹:

„Ali je oblikovanje merilne metode iz člena 4(1) Direktive [2014/40] na podlagi standardov ISO, ki niso prosto dostopni, v skladu s členom 297(1)[, tretji pododstavek,] PDEU in z načelom preglednosti, na katerem temelji?“

⁸ Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari navajajo, da metoda iz člena 4(1) Direktive 2014/40 temelji na uporabi kadilskega aparata, v katerem mikroperforacije filtra cigaret niso prekrite. Te mikroperforacije omogočajo vdihovanje čistega zraka prek filtra, s čimer se zmanjša vsebnost katrana, nikotina in ogljikovega monoksida v vdihanem dimu. Nasprotno pa kadilec, katerega prsti in ustnice delno prekrivajo ta filter, vdihuje dim, v katerem so te snovi bolj koncentrirane.

⁹ Fundacija Stichting trdi, da bi bilo treba uporabiti merilno metodo „Canada Intense“. Po njenem mnenju se je mogoče s to metodo bolje približati dejanskim pogojem uporabe cigaret s filtrom, saj naj bi predvidevala prekritje mikroperforacij v filtru. Naj zaradi popolnosti še pripomnim, da ISO navedeno metodo pravkar preučuje (glej v zvezi s tem <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:tr:19478:-2:ed-1:v1:fr>).

¹⁰ Natančneje, predložitveno sodišče se sprašuje o skladnosti navedene metode s členom 114(3) PDEU, ki se nanaša na približevanje zakonodaje na področju zdravja, ter z Okvirno konvencijo Svetovne zdravstvene organizacije o nadzoru tobaka (podpisano v Ženevi 21. maja 2003, katere pogodbenice so Unija in njene države članice) in s členoma 24 in 35 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), ki se nanašata na pravice otroka oziroma na varovanje zdravja.

¹¹ Ker so ti sklepní predlogi osredotočeni na nekatere posebne vidike te zadeve, je tukaj povzeto zgolj upošteveno vprašanje. Vpogled v vsa vprašanja za predhodno odločanje je mogoč na spletu in v Uradnem listu (UL 2020, C 222, str. 17).

22. Pisna stališča so Sodišču predložili fundacija Stichting, združenje VSK, nizozemska vlada, Evropski parlament, Svet Evropske unije in Evropska komisija. Obravnave v tej zadevi ni bilo. Te stranke in zadevne osebe so vseeno pisno odgovorile na vprašanja, ki jih je Sodišče postavilo 9. februarja 2021.

IV. Analiza

A. Uvodne ugotovitve

23. V skladu z zahtevo Sodišča se bom v teh sklepnih predlogih osredotočil na prvo vprašanje za predhodno odločanje.

24. S tem vprašanjem, ki je razdeljeno na dva dela, predložitveno sodišče Sodišču *po eni strani* predlaga, naj pojasni, ali se s členom 297(1), tretji pododstavek, PDEU zahteva objava standardov ISO, na katere se sklicuje člen 4(1) Direktive 2014/40, v Uradnem listu, *po drugi strani* pa še, naj odloči, ali so pogoji dostopa do vsebine teh standardov (ki so poleg tega, da niso objavljeni v Uradnem listu, na voljo samo proti plačilu, ne da bi institucije Unije zagotovile neposreden in brezplačen dostop do njih) skladni z načelom preglednosti.

25. Uvodoma želim poudariti, da je Sodišču na tem mestu predloženo vprašanje, ki se navsezadnje nanaša na *dostopnost vsebine zakona*, torej na možnost za državljane Unije, da se s to vsebino seznanijo, zato je po mojem mnenju očitno, da mora biti izhodišče za odgovor na to vprašanje dejstvo, da mora imeti v demokratični družbi vsak državljan prost dostop do vsebine zakona. To je eden od temeljev pravne države.¹²

26. Navedeno načelo prostega dostopa do vsebine zakona je treba po mojem mnenju zagotoviti iz vsaj dveh razlogov. Prvi se nanaša na rek, da „mora vsakdo poznati zakon“, kar nujno pomeni, da se zoper posameznike ni *mogoče sklicevati* na zakon, preden imajo možnost, da se z njim seznanijo. Drugi izhaja iz potrebe po tem, da imajo državljani v širokem pomenu vpogled v vsa besedila, ki jih sprejmejo javni organi, ki urejajo življenje v družbi, da se tako lahko zagotovi njihovo upoštevanje¹³ in da lahko učinkovito uveljavljajo pravice, ki so jim podeljene v demokratični družbi¹⁴. To je tudi bistvo pristopa, za katerega so se odločile tožeče stranke iz postopka v glavni stvari: ti subjekti, katerih skupni cilj je preprečevanje uživanja tobaka, s tožbo pred predložitvenim sodiščem zatrjujejo prav to, da člen 4(1) Direktive 2014/40 določa meritveno metodo, s katero se po njihovem mnenju ne varuje dovolj zdravje potrošnikov.

¹² Naj spomnim, da je načelo pravne države določeno v členu 2 PEU.

¹³ K temu še dodajam, da je tudi samo Evropsko sodišče za človekove pravice v zvezi s tem razsodilo, da mora biti zakon (ki hkrati vključuje napisano in nenapisano pravo), če naj bo poseganje v katero od temeljnih pravic „predpisano z zakonom“, *dovolj dostopen*: državljan mora imeti možnost, da v obravnavanih okoliščinah razpolaga z zadostnimi podatki o pravnih standardih, uporabljenih za dano zadevo. Ob tem je to sodišče še navedlo, da je mogoče kot „zakon“ obravnavati izključno standard, ki je podan dovolj natančno, da državljanu omogoča uravnavanje njegovega ravnanja; ta mora biti – po potrebi ob pomoči poučenih svetovalcev – sposoben v razumnem obsegu v okoliščinah zadeve predvideti posledice, ki bi lahko izhajale iz določenega pravnega akta (glej ESČP, 26. april 1979, Sunday Times proti Združenemu kraljestvu, CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, točka 49).

¹⁴ Glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 46).

27. Ali iz tega načela izhaja, da je treba standarde ISO, na katere se sklicuje zakonodajni akt Unije, kakršen je v obravnavani zadevi Direktiva 2014/40,¹⁵ objaviti v Uradnem listu ali da morajo institucije Unije vsaj zagotoviti, da je njihova vsebina neposredno in brezplačno dana na voljo javnosti?

28. V zvezi s tem moram najprej pojasniti, da se z nobeno določbo prava Unije posebej ne obravnavajo zahteve glede objave, ki jih morajo izpolnjevati *mednarodni standardi*, kakršni so zadevni standardi ISO, če se nanje sklicuje tak zakonodajni akt. Natančneje, člen 10(6) Uredbe št. 1025/2012, ki vsebuje natančne obveznosti v zvezi z objavo *harmoniziranih standardov*,¹⁶ ne zajema standardov ISO. V takih okoliščinah menim, da je pomembno upoštevati, da se ta predlog za sprejetje predhodne odločbe ne nanaša na vprašanje, ali mora biti objava drugih tehničnih standardov v Uradnem listu, pa naj bodo nacionalni, harmonizirani ali evropski,¹⁷ popolna ali ne oziroma ali mora biti njihova vsebina prosto dostopna javnosti. V obravnavani zadevi gre zgolj za vprašanje mednarodnih standardov, natančneje standardov ISO, ki jih pripravlja zasebna organizacija, ki se financira zlasti s prodajo standardov, katerih avtorica je.¹⁸

29. Dalje in kot bom poudaril v nadaljevanju te predstavitve, je odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje po mojem mnenju odvisen od tega, kakšna je nameravana uporaba standardov ISO, na katere se zakonodajni akt Unije sklicuje.

30. V zvezi s tem se mi zdi upoštevni več elementov. V tej zadevi bom izpostavil tri. *Prvič*, ali so zadevni standardi potrebni za seznanitev z „bistvenimi zahtevami“ zakonodajnega akta, ki vsebuje sklic nanje, ali pa so zgolj tehnični in postranski v primerjavi s takimi zahtevami? *Drugič*, ali je namen teh standardov naložiti obveznosti podjetjem, na izdelke ali dejavnosti katerih se navedeni standardi nanašajo? *Tretjič* – če so ti standardi tehnični in postranski ter njihov namen ni naložiti obveznosti takim podjetjem, iz česar izhaja (kot bom pojasnil v oddelku B teh sklepnih predlogov), da jih ni treba objaviti v Uradnem listu v skladu s členom 297(1), tretji pododstavek, PDEU – ali dejstvo, da institucije Unije ne določijo radodarnejših pogojev dostopa, kot jih predvideva že ISO, pomeni nesorazmerno oviro za to, da se lahko javnost z njimi seznanja, in s tem za splošna načela, na katerih navedena določba temelji (oddelek C)?

31. Naj še dodam, da je zadnjenavedeni element po mojem mnenju manj pomemben, če je jasno, da se standardi ISO, na katere se sklicuje zakonodajni akt, navezujejo na obliko kodifikacije tehničnih spoznanj *s strani* poklicnih uporabnikov in *za* take uporabnike.¹⁹ Nasprotno, bližje kot je standard področju, na katerem bi lahko državljani želeli uveljavljati pravice, ki so jim podeljene v demokratični družbi (kot na primer v obravnavani zadevi področju zdravja in varstva potrošnikov), bolj je treba navedeni element upoštevati in bolj se je treba vprašati o tem, ali mora biti vsebina standarda prosto dostopna javnosti.

¹⁵ K temu želim še dodati, da so standardi ISO še v drugih uredbah in direktivah uporabljeni podobno kot v členu 4(1) Direktive 2014/40, torej z vključitvijo sklica na te standarde. Glej na primer Uredbo (EU) št. 576/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. junija 2013 o netrgovskih premikih hišnih živali in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 998/2003 (UL 2013, L 78, str. 1), v katere Prilogi II, naslovljeni „Tehnične zahteve za transponderje“, je napoteno na standarda ISO 11784 in 11785. Glej kot primer tudi Direktivo 2014/90/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. julija 2014 o pomorski opremi in razveljavitvi Direktive Sveta 96/98/ES (UL 2014, L 257, str. 146), v katere Prilogi III, naslovljeni „Zahteve, ki jih morajo izpolnjevati organi za ugotavljanje skladnosti, da postanejo priglasi organi“, sta navedena standarda ISO/IEC 17065:2012 in 17025:2005.

¹⁶ V skladu s temi zahtevami je treba v Uradnem listu objaviti zgolj sklic na harmonizirane standarde, ne pa njihove celotne vsebine.

¹⁷ Znotraj Unije so standardi poimenovani kot nacionalni, mednarodni, evropski ali harmonizirani glede na to, ali jih sprejme nacionalni ali mednarodni organ za standardizacijo oziroma evropska organizacija za standardizacijo ali pa so sprejeti na podlagi zahteve Komisije za uporabo usklajevalne zakonodaje Unije (glej člen 2, točka 1(a), (b), (c) in (d), Uredbe št. 1025/2002).

¹⁸ V zvezi s tem napotujem na opombo 2 teh sklepnih predlogov.

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

B. Objava na podlagi člena 297(1), tretji pododstavek, PDEU (prvi del prvega vprašanja)

32. Naj spomnim, da člen 297(1) PDEU v tretjem pododstavku določa, da morajo biti *zakonodajni akti* objavljeni v Uradnem listu.

33. V obravnavani zadevi je treba po mojem mnenju preučiti dve možnosti. *Bodisi* je mogoče zadevne standarde ISO same po sebi obravnavati kot „zakonodajne akte“ in je v tem primeru jasno, da je objava njihove vsebine v celoti v skladu s to določbo obvezna (oddelek 1), *bodisi* teh standardov ni mogoče obravnavati, kot da ustrezajo tej opredelitvi, in se je treba tako vprašati, ali se v skladu z navedeno določbo kljub vsemu zahteva objava njihove vsebine, ker so „elementi“ zakonodajnega akta (torej Direktive 2014/40) (oddelek 2).

1. Zadevni standardi ISO sami po sebi niso „zakonodajni akti“

34. V členu 289(3) PDEU je pojem „zakonodajni akti“ opredeljen kot pojem, ki zajema „pravne akte, sprejete po zakonodajnem postopku“. Sodišče je razsodilo, da se v skladu s to določbo pravni akt lahko opredeli kot „zakonodajni akt“ Unije le, če je bil sprejet na podlagi določbe Pogodb, ki se izrecno sklicuje *bodisi* na redni zakonodajni postopek iz člena 289(1) in člena 294 PDEU *bodisi* na posebni zakonodajni postopek, opisan v členu 289(2) PDEU.²⁰

35. V obravnavani zadevi vse stranke in intervenientke v tem postopku razen tožečih strank iz postopka v glavni stvari menijo, da standardov ISO, na katere se sklicuje člen 4(1) Direktive 2014/40, ni mogoče obravnavati, kot da so sami po sebi „zakonodajni akti“.

36. Brez težav se strinjam s tem mnenjem.

37. Očitno je namreč, da ti standardi – ki jih je, kot je upravičeno opozorila Komisija, pripravila zasebna organizacija, to je ISO²¹ – niso bili sprejeti v *lastnem* rednem ali posebnem zakonodajnem postopku, torej postopku, ki bi se posebej nanašal na njihovo sprejetje s strani zakonodajalca Unije na podlagi določb Pogodb.

38. Menim, da *niti* okoliščina, da je zakonodajalec Unije navedene standarde, potem ko jih je ISO sprejela, v zakonodajnem postopku, ki je privedel do sprejetja Direktive 2014/40, izbral za merjenje vrednosti emisij cigaret s filtrom in preverjanje, ali so te vrednosti pod najvišjimi vrednostmi, določenimi v členu 3(1) te direktive, ne omogoča ugotovitve, da so bili ti standardi sami po sebi „sprejeti“ kot „zakonodajni akti“ po tem postopku. Edini namen tega postopka je bil namreč sprejetje navedene direktive.

²⁰ Glej sodbo z dne 6. septembra 2017, Slovaška in Madžarska/Svet (C-643/15 in C-647/15, EU:C:2017:631, točka 62).

²¹ V nasprotju s harmoniziranimi standardi, ki so rezultat sodelovanja med evropskimi organi za standardizacijo, državami članicami in Komisijo, saj jih razvijejo zasebni organi na zahtevo Komisije (za kar ji je pooblastilo podeljeno z direktivo), institucije Unije s postopkom priprave standardov ISO nimajo nobene zveze.

39. Ob upoštevanju teh elementov in ker je iz zgoraj navedenih določb PDEU jasno razvidno, da so se avtorji Pogodbe odločili za *formalni pristop*²², v skladu s katerim se „zakonodajni akti“ opredelijo kot taki le, če so sprejeti po rednem ali posebnem zakonodajnem postopku, je po mojem mnenju očitno, da za zadevne standarde ISO ni mogoče šteti, da so sami po sebi zajeti s to kategorijo aktov²³.

2. *Zadevni standardi ISO so „elementi“ zakonodajnih aktov, za katere pa se ne zahteva, da se v celoti objavijo v Uradnem listu*

40. Iz prejšnjega pododdelka je razvidno, da je mogoče v okviru obravnavane zadeve zgolj Direktivo 2014/40, ki je bila objavljena v Uradnem listu, obravnavati, kot da ustreza opredelitvi „zakonodajnega akta“ v smislu člena 289(3) PDEU. Če naj si izposodim izraz, ki ga je uporabila nizozemska vlada, so standardi ISO, na katere se sklicuje člen 4(1) te direktive, kvečjemu „elementi“ tega zakonodajnega akta.

41. Ali je treba te elemente v skladu s členom 297(1), tretji pododstavek, PDEU v celoti objaviti v Uradnem listu? Po mojem mnenju ne.

42. Naj k temu pripomnim, da je generalna pravobranilka E. Sharpston v zadevi Heinrich²⁴, ki se je nanašala na primer, ko priloga k eni od uredb²⁵ ni bila objavljena v Uradnem listu, poudarila, da pomeni neobjava take priloge „objavo okostja [akta] brez vsebine“ in da je to zato „pomanjkljiva in nezadostna objava“, ki ne izpolnjuje zahtev iz člena 297(2) PDEU (v zvezi z objavo *nezakonodajnih aktov*, sprejetih v obliki uredb, direktiv in sklepov).

43. Strinjam se s to analizo, za katero menim, da jo je mogoče prenesti na ureditev objave *zakonodajnih aktov*, določeno v členu 297(1), tretji pododstavek, PDEU. Menim, da bi bil zadnji navedeni določbi odvzet smisel, če bi bilo treba v Uradnem listu objaviti zgolj „okostje“, s katerim se formalizira sprejetje takega akta, ne pa tudi njegova celotna „vsebina“.

44. Kot pa bom pojasnil v nadaljevanju, se mi kljub vsemu ne zdi, da se s to določbo zahteva objava v Uradnem listu, če so – kot v obravnavani zadevi – „elementi“, na katere se sklicuje ena ali več določb zakonodajnega akta, standardi ISO, ki se ujemajo z zgolj tehničnimi in postranskimi pojasnili v primerjavi z „bistvenimi zahtevami“ tega akta (prvo merilo) ter katerih namen ni *naložiti* obveznosti podjetjem, na izdelke ali dejavnosti katerih se taki standardi nanašajo (drugo merilo).

²² Če povzamem izraze, ki jih je generalni pravobranilec Y. Bot uporabil v sklepnih predlogih v zadevi Slovaška in Madžarska/Svet (C-643/15 in C-647/15, EU:C:2017:618, točka 63).

²³ Kar zadeva vprašanje, ali bi bilo mogoče to, da se zadevni standardi ISO v celoti objavijo v Uradnem listu, izrecno zahtevati v skladu z drugimi določbami prava Unije, želim zaradi popolnosti še dodati, da člen 13 Uredbe št. 1049/2001 določa objavo še drugih dokumentov poleg „zakonodajnih aktov“ in „nezakonodajnih aktov“, na katere se nanaša člen 297 PDEU. Vendar tehničnih standardov, na katere se sklicujejo direktive ali uredbe, ni mogoče zajeti z nobeno od kategorij dokumentov, na katere se nanaša ta določba.

²⁴ C-345/06, EU:C:2008:212, točka 67.

²⁵ In sicer Uredbe Komisije (ES) št. 622/2003 z dne 4. aprila 2003 o določitvi ukrepov za izvajanje skupnih osnovnih standardov za varnost letalstva (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 7, zvezek 7, str. 252).

a) Zadevni standardi ISO so tehnični in postranski v primerjavi z „bistvenimi zahtevami“ iz člena 3(1) Direktive 2014/40 (prvo merilo)

45. Kot „bistvene zahteve“ razumem pravila, ki se v zakonodajnem aktu Unije, katerega namen je opredeliti predhodne pogoje za dajanje izdelkov v promet na notranjem trgu (kakršni so v obravnavani zadevi cigarete s filtrom), nanašajo prav na te pogoje in zato odražajo samo bistvo politične izbire zakonodajalca, ki si tako prizadeva uresničiti svoje cilje.²⁶

46. Ob upoštevanju te opredelitve menim, da je odgovor na vprašanje, ali je treba standarde ISO, na katere se sklicuje tak zakonodajni akt, objaviti v Uradnem listu ali ne, odvisen od načina, kako so ti povezani s tovrstnimi „bistvenimi zahtevami“ in kako se s tem približujejo „bistvu“ akta. Natančneje, menim, da je treba razlikovati med položajem, ko so tovrstni standardi *tehnični* in *postranski* v primerjavi z bistvenimi zahtevami, in položajem, ko so potrebni za to, da se opredeli obseg teh zahtev ali razume njihova vsebina.

47. V obravnavani zadevi *na prvem mestu* ugotavljam, da je namen standardov ISO, na katere se sklicuje člen 4(1) Direktive 2014/40, na *tehnični* ravni pojasniti metodo, na podlagi katere se merijo emisije katrana, nikotina in ogljikovega monoksida cigaret s filtrom.

48. *Na drugem mestu* je iz povezave med to določbo in členom 3(1) te direktive razvidno, da se ti standardi sicer res nanašajo *zgolj* na meritveno metodo, uporabljeno za preverjanje upoštevanja najvišjih vrednosti emisij, določenih z zadnjenavedeno določbo, vendar pa te vrednosti odražajo samo bistvo politične izbire zakonodajalca Unije, ki si tako prizadeva uresničiti svoja cilja varstva potrošnikov in zlasti varovanja zdravja.²⁷ K temu je treba dodati, da *po eni strani* cigaret s filtrom, na katere se nanaša Direktiva 2014/40, ni mogoče dati na trg, če so navedene mejne vrednosti presežene (povedano drugače, te vrednosti so predpogoj za dajanje navedenih izdelkov na trg), *po drugi strani* pa še, da se lahko s temi vrednostmi, ki so izrecno številčno opredeljene v členu 3(1) navedene direktive,²⁸ neodvisno od zadevnih standardov seznanjeni vsak državljan Unije.

49. Na podlagi tega ugotavljam, da v okviru uporabe Direktive 2014/40 *niso* zadevni standardi ISO tisti, ki jih je treba obravnavati kot „bistvene zahteve“, ampak so to najvišje vrednosti emisij iz člena 3(1) navedene direktive. Poleg tega so standardi ISO, na katere se sklicuje člen 4(1) iste direktive, *postranski* v primerjavi s takimi zahtevami.

50. V nadaljevanju bom pojasnil, da je ta ugotovitev podkrepljena z dejstvom, da z istimi standardi proizvajalcem in uvoznikom cigaret s filtrom ni naložena nobena obveznost (drugo merilo).

²⁶ Ta pojem sem si izposodil iz Vodnika Komisije o izvajanju direktiv, pripravljenih na podlagi določb novega pristopa in celovitega pristopa („Guide relatif à la mise en application des directives élaborées sur la base des dispositions de la nouvelle approche et de l'approche globale“), objavljenega leta 2000 (ki se natančneje nanaša na harmonizirane standarde, sprejete na podlagi tega novega pristopa), v katerem so „bistvene zahteve“ opisane kot določbe, potrebne za *uresničitev cilja* direktive in s katerimi se *pogojuje dajanje izdelka na trg*.

²⁷ Glej zlasti uvodno izjavo 59 Direktive 2014/40: „[...] treba [je] zagotoviti, da obveznosti proizvajalcev, uvoznikov in distributerjev tobačnih in povezanih izdelkov [...] zagotavljajo visoko raven varovanja zdravja in varstva potrošnikov [...]“.

²⁸ Glej točko 11 teh sklepnih predlogov.

b) Namen zadevnih standardov ISO ni naložiti obveznosti podjetjem, na izdelke katerih se nanašajo ti standardi (drugo merilo)

51. Kar zadeva drugo merilo, je pomembno opozoriti, da so „standardi“ v širokem pomenu znotraj Unije opredeljeni kot „tehničn[a] specifikacij[a], ki jo je sprejel priznan organ za standardizacijo [...], skladnost s katero *ni* obvezna“. ²⁹ Njihov namen torej ni naložiti obveznosti podjetjem, na izdelke katerih se taki standardi nanašajo.

52. Po tem pojasnilu priznavam, da bi bilo treba ob upoštevanju prejšnjega oddelka v primeru, da bi zakonodajalec Unije standarde ISO uporabil za to, da ustvari obveznosti do teh podjetij, take standarde načeloma vključiti v kategorijo „bistvenih zahtev“ ³⁰ in jih torej objaviti v Uradnem listu ³¹. Njihovo upoštevanje bi namreč postalo predpogoj za dajanje zadevnih izdelkov v promet na notranjem trgu. ³²

53. V obravnavani zadevi menim, da namen standardov ISO, navedenih v členu 4(1) Direktive 2014/40, ni naložiti obveznosti proizvajalcem in uvoznikom cigaret s filtrom.

54. Drži sicer, da se mi ne zdi, da bi zakonodajalec Unije s sprejetjem zadnjenavedene določbe predvidel, ³³ da bi lahko laboratoriji, ki so v skladu s členom 4(2) te direktive zadolženi za nadzor nad temi emisijami, emisije cigaret s filtrom merili na podlagi neke druge metode, in ne tiste, predpisane z zadevnimi standardi ISO.

55. Vendar – čeprav priznavam to zavezujočo naravo v odnosu do nadzornih laboratorijev ³⁴ – vseeno menim, da je edina resnična obveznost, ki je v obravnavani zadevi naložena proizvajalcem in uvoznikom cigaret s filtrom, ta, da se navedene emisije ujemajo z najvišjimi vrednostmi emisij, določenimi v členu 3(1) navedene direktive. Ti uvozniki in proizvajalci niso sami zavezani k uporabi merilne metode, predpisane s standardi ISO, navedenimi v členu 4(1) iste direktive.

56. Ker je treba poleg tega skladnost navedenih izdelkov vedno presojati *samo* glede na te najvišje vrednosti, menim, da se lahko ti uvozniki in proizvajalci tudi brez poznavanja vsebine zadevnih standardov ISO prepričajo, da se te najvišje vrednosti upoštevajo in torej na trg vnašajo izdelke, ki se skladajo z bistvenimi zahtevami.

²⁹ Glej člen 2, točka 1, Uredbe št. 1025/2012 (moj poudarek).

³⁰ V zvezi s tem želim pripomniti, da je Sodišče v okviru, širšem od okvira te zadeve, priznalo, da je objava aktov, ki jih sprejmejo javni organi Unije, in njihovih elementov v Uradnem listu obvezna, zlasti če je njihov cilj naložitev *obveznosti posameznikom*. Natančneje, v sodbi z dne 10. marca 2009, Heinrich (C-345/06, EU:C:2009:140, točka 61), je Sodišče v bistvu menilo, da je bila objava priloge, ki ni bila objavljena v Uradnem listu, vsekakor nujna, saj je bil cilj z njo določenih ukrepov za prilagoditev naložiti obveznosti posameznikom. V drugi sodbi (in sicer sodbi z dne 12. maja 2011, Polska Telefonia Cyfrowa, C-410/09, EU:C:2011:294, točka 34) je še ugotovilo, da bi bilo treba smernice Komisije, katerih sprejetje je bilo določeno na podlagi ene od določb direktive, objaviti v Uradnem listu, če bi vsebovale „obveznosti, ki bi [jih] bilo mogoče bodisi neposredno bodisi posredno naložiti posameznikom“.

³¹ Zaradi popolnosti še dodajam, da nekatere države članice (natančneje Francoska republika, Madžarska, Kraljevina Nizozemska in Slovaška republika) določajo, da morajo biti tehnični standardi, če so obvezni, prosto in brezplačno dostopni. V zvezi s tem je Conseil d'État (državni svet, Francija) poleg tega razsodil, da mora biti „ob upoštevanju cilja dostopnosti pravnih pravil, ki je ustavnega pomena [...], vpogled v standarde, katerih uporaba je določena kot obvezna, brezplačen“ (Conseil d'État (državni svet), 6. senat, 28. julij 2017, št. 402752, ECLI:FR:CECHS:2017:402752.20170728). Vendar je treba k temu dodati, da je dostop do takih standardov v praksi kljub vsemu precej omejen. V zvezi s tem francosko združenje za standardizacijo (AFNOR) navaja, da je bil na zahtevo ISO brezplačen vpogledčasno ukinjen za vse standarde, ki jih je pripravila ta organizacija.

³² Naj še pojasnim, da je vprašanje, ali se zadevni standardi ISO uporabljajo zavezujoče ali ne, natančneje obravnavano v drugem, ne pa v prvem vprašanju za predhodno odločanje. Vendar menim, da je koristno že v okviru odgovora na prvo vprašanje podati nekaj pojasnil v zvezi s tem vidikom obravnavanega predloga za sprejetje predhodne odločbe.

³³ Razen če Komisija v skladu s členom 4(3) Direktive 2014/40 sprejme delegirane akte za prilagoditev metod merjenja teh snovi.

³⁴ V tem obsegu se strinjam s Komisijo, ki trdi, da je zadevne standarde *treba* uporabiti za opredelitev, ali so cigarete s filtrom, ki so dane na trg, v skladu s temi najvišjimi vrednostmi emisij.

57. Ob upoštevanju navedenega menim, da namen teh standardov ni naložiti obveznosti proizvajalcem in uvoznikom cigaret s filtrom, kar potrjuje njihovo *tehničnost in postranskost* v primerjavi z „bistvenimi zahtevami“, ki so po drugi strani določene v členu 3(1) Direktive 2014/40 in jih morajo ti izpolniti.

c) Vmesni predlog

58. Na podlagi preučitve obeh meril, navedenih v točki 44 teh sklepnih predlogov, ugotavljam, da se za standarde ISO, na katere se sklicuje člen 4(1) Direktive 2014/40, ne uporablja pravilo o objavi iz člena 297(1), tretji pododstavek, PDEU. V primerjavi z najvišjimi vrednostmi emisij, določenimi v členu 3(1) te direktive, ki pomenijo „bistvene zahteve“ tega akta, ti standardi namreč ostajajo *tehnični in postranski* elementi, ki jih po mojem mnenju ni treba objaviti v Uradnem listu.

59. Naj k temu še dodam, da je po mojem mnenju zakonodajalec Unije navedene standarde, ker izpolnjujejo ti dve merili, uporabil na način, ki je navsezadnje podoben načinu, določenemu za *harmonizirane standarde*, sprejete na podlagi direktiv „novega pristopa“, ³⁵ za katere je menil, da zadostuje že to, da se v Uradnem listu objavijo sklici na te standarde.

60. V zvezi s tem želim še dodati, da je Sodišče v sodbi James Elliott Construction ³⁶, ki se je nanašala na tovrstni harmonizirani standard ³⁷, najprej navedlo, da je treba za pravne učinke takega standarda najprej objaviti sklic nanj v Uradnem listu, nato pa je še ugotovilo, da je pristojno za to, da v okviru postopka predhodnega odločanja razloži njegovo vsebino. Nikakor se ni ukvarjalo z okoliščino, da vsebina harmoniziranih standardov ni v celoti objavljena v Uradnem listu.

61. Naj v zvezi s tem pripomnim, da Sodišče tudi v okviru postopka predhodnega odločanja večkrat podvomi o premisah glede razlage prava Unije, ki se mu zdijo negotove. ³⁸ Vendar v obravnavani zadevi tega ni storilo, čeprav bi neizpolnitev ustreznih obveznosti objave neposredno vplivala na možnost za pravno učinkovanje tega standarda. ³⁹

³⁵ Torej direktive, ki so bile sprejete na podlagi Resolucije Sveta z dne 7. maja 1985 o novem pristopu k tehnični uskladitvi in standardom (UL 1985, C 136, str. 1) (kar za Direktivo 2014/40 ne velja). Standardom, pripravljenim na podlagi tega „novega pristopa“, je skupno to, da za podjetja, na izdelke katerih se nanašajo, niso zavezujoči (pri čemer pa ima njihovo upoštevanje s strani teh podjetij za posledico *domnevo skladnosti* z bistvenimi zahtevami, ki se uporabljajo zanje). Poleg tega je namen teh standardov zgolj v obliki tehničnih specifikacij pojasniti „bistvene zahteve“, katerih obseg je mogoče razumeti neodvisno od njih na podlagi besedila direktive, ki se uporablja.

³⁶ Sodba z dne 27. oktobra 2016 (C-613/14, v nadaljevanju: sodba James Elliott Construction, EU:C:2016:821).

³⁷ Ker je bil ta standard sprejet na podlagi direktive novega pristopa (in sicer Direktive Sveta 89/106/EGS z dne 21. decembra 1988 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic, ki se nanašajo na gradbene proizvode (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 13, zvezek 9, str. 296)). V zvezi s tem napotujem na opombo 35 teh sklepnih predlogov.

³⁸ Glej na primer na področju intelektualne lastnine sodbo z dne 29. julija 2019, Funke Medien NRW (C-469/17, EU:C:2019:623, točke od 16 do 26).

³⁹ Ob upoštevanju sodbe James Elliott Construction ne vidim nobenega razloga za to, da bi se morale za zadevne standarde ISO uporabljati še druge zahteve glede objave. Drži sicer, da imajo harmonizirani standardi, ki so bili podobno kot tisti iz sodbe James Elliott Construction sprejeti na podlagi „novega pristopa“, to posebnost, da so bili pripravljeni *po* sprejetju direktiv, k razjasnitvi bistvenih zahtev katerih morajo pripomoči, in da besedilo teh direktiv torej ne vsebuje nobenega sklica na te standarde. Vendar dvomim, da lahko iz te razlike izhaja, da bi se standardi ISO, na katere bi se zakonodajni akt neposredno skliceval, bolj nanašali na „bistvo“ tega akta in da bi bilo treba njihovo vsebino v celoti objaviti v Uradnem listu. V tem primeru bi postalo vprašanje objave tehničnega standarda v Uradnem listu odvisno od odgovora na vprašanje, ali v času sprejetja zakonodajnega akta standard že obstaja, saj bi se uporabljale različne zahteve za objavo glede na to, ali ta vsebuje neposreden sklic na standard, ki ga je zasebni organ že pripravil, ali pa je v njem zgolj določeno, da ga bo tak organ pripravil. Menim, da bi bilo mogoče tako razlikovanje opredeliti zgolj kot „umetno“ in ne bi imelo več nobene zveze z bistvenima meriloma, ki sem ju izpostavil v točkah 43 in 44 teh sklepnih predlogov ter sta po mojem mnenju edini upoštevnini.

62. Ob upoštevanju vseh teh preudarkov menim, da je treba na prvi del prvega vprašanja za predhodno odločanje odgovoriti, da neobjava celotne vsebine standardov ISO, na katere se sklicuje člen 4(1) Direktive 2014/40, v Uradnem listu ni v nasprotju s členom 297(1), tretji pododstavek, PDEU.

C. Splošna načela, na katerih temelji člen 297(1), tretji pododstavek, PDEU (drugi del prvega vprašanja)

63. Predložitveno sodišče želi z drugim delom prvega vprašanja za predhodno odločanje izvedeti, ali so *pogoji dostopa* do vsebine zadevnih standardov ISO v skladu z načelom preglednosti, na katerem med drugim temelji člen 297(1), tretji pododstavek, PDEU.

64. Moja analiza te problematike bo organizirana, kot je navedeno v nadaljevanju. V prvem delu bom pojasnil, kaj je treba razumeti pod načelom preglednosti, na katero se sklicuje predložitveno sodišče v svojem vprašanju. Pojasnil bom, da to sodišče po mojem mnenju dejansko misli na načelo prostega dostopa do vsebine zakona, na katerega pomen sem že opozoril v točki 25 teh sklepnih predlogov. V drugem delu bom navedel, da je vprašanje, ki si ga je treba v tej fazi postaviti, to, ali morajo institucije Unije določiti radodarnейše pogoje dostopa, kot so tisti, ki jih predvideva že ISO (ki osebam, ki želijo dostopati do vsebine standardov, ki jih pripravljajo, nalaga plačilo), torej zagotoviti, da bodo ti standardi neposredno in brezplačno dani na voljo vsem. Poudaril bom, da je odgovor na to vprašanje odvisen od tega, ali so pogoji dostopa do vsebine teh standardov po eni strani utemeljeni, po drugi strani pa ne pomenijo nesorazmerne ovire za to, da se lahko javnost z njo seznani.

1. Upoštevnost načela preglednosti

65. Pojem „preglednost“ se v določbah Pogodb ne pojavi dobesedno. Avtorji Pogodb so v členu 1, drugi odstavek, PEU izbrali „načelo javnosti“, saj je v njem navedeno, da se odločitve sprejemajo čim bolj javno in v kar najtesnejši povezavi z državljani, kar prav tako velja za člen 15(1) PDEU, ki določa, da institucije, organi, uradi in agencije Unije zaradi „spodbujanja dobrega upravljanja in zagotovitve sodelovanja civilne družbe“ to načelo pri svojem delu kar najbolj upoštevajo.

66. Sodišče je v okviru razlage načela javnosti navedlo, da je to načelo na splošno navedeno v teh določbah, udejanji pa se zlasti s „pravico dostopa“ do dokumentov, določeno v členu 15(3) PDEU in členu 42 Listine ter Uredbi št. 1049/2001.⁴⁰

⁴⁰ Glej sodbi z dne 28. junija 2012, Komisija/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, točka 53), in z dne 21. januarja 2021, Leino-Sandberg/Parlament (C-761/18 P, EU:C:2021:52, točka 37 in navedena sodna praksa).

67. Preglednost je s pravico dostopa do dokumentov povezana prek uvodne izjave 2 te uredbe.⁴¹ Po mojem razumevanju ta pravica ni podlaga za obveznost objave, ki je že določena v členu 297 PDEU, ampak je k njej dodana, saj je z njo institucijam naloženo, da morajo javnosti zagotoviti dostop do kategorij dokumentov, za katere se zadnjenavedena določba ne uporablja.⁴²

68. V teh okoliščinah se mi zdi, da je s preglednostjo torej bolj napoteno na možnost, da lahko državljani nadzirajo vse informacije, ki so bile uporabljene kot podlaga zakonodajnega akta,⁴³ kot pa na možnost dostopa do vsebine zakonodajnega akta samega po sebi in „elementov“ tega akta, kar je jedro problematike iz te zadeve.

69. Ob upoštevanju navedenega menim, da predložitveno sodišče z drugim delom prvega vprašanja za predhodno odločanje Sodišča dejansko ne sprašuje o načelu preglednosti, ampak o načelu prostega dostopa do vsebine zakona. Po mojem mnenju je očitno, da je to načelo – ki sicer v besedilih Pogodb oziroma v Listini ni zapisano, vendar na njem temelji načelo pravne države iz člena 2 PEU – podlaga člena 297(1), tretji pododstavek, PDEU. Kaj bi namreč lahko še močnejše in konkretnije odražalo to načelo kot obveznost objave vsebine zakona?

70. Menim, da morajo na podlagi tega načela, če se z zadevno določbo ne zahteva, da se v Uradnem listu objavijo elementi, na katere se sklicujejo določbe zakonodajnega akta (kakršni so v obravnavani zadevi standardi ISO, na katere se sklicuje člen 4(1) Direktive 2014/40), institucije Unije zagotoviti *najširši mogoči dostop* do teh elementov za vse državljane. Tako mora biti vsakršna omejitev možnosti, da se državljani z njimi prosto seznanijo, po eni strani utemeljena, po drugi strani pa ne sme pomeniti nesorazmerne ovire za to možnost.

71. Kot sem navedel v točki 26 teh sklepnih predlogov, sta razloga za obstoj načela prostega dostopa do vsebine zakona dva. Po eni strani gre za posledico načela pravne varnosti, ki zahteva, da so pravna pravila jasna, natančna in da imajo predvidljive učinke, zato da se lahko zadevne osebe znajdejo v položajih in pravnih razmerjih, ki izhajajo iz pravnega reda Unije.⁴⁴ Po drugi strani se državljanom z zagotovitvijo prostega dostopa do vsebine zakona, torej do vseh besedil, ki jih sprejmejo javni organi, ki urejajo življenje v družbi, omogoči uveljavljanje njihovih demokratičnih pravic. Nihče ne bi mogel izpodbijati zakona in si prizadevati za njegovo spremembo, če se z njim ne bi mogel seznaniti.

72. Obravnavana zadeva se dotika drugonavedene razsežnosti načela prostega dostopa do vsebine zakona. Umešča se namreč prav v okvir, v katerem subjekti, ki so se očitno seznanili z vsebino standardov ISO, na katere se sklicuje člen 4(1) Direktive 2014/40, nasprotujejo metodi, predpisani s temi standardi, da bi tako dosegli umik po njihovem mnenju neskladnih izdelkov, in želijo navsezadnje izpodbijati to, da se je zakonodajalec Unije oprl na navedene standarde.

⁴¹ V skladu z uvodno izjavo 2 Uredbe št. 1049/2001 je mogoče s preglednostjo zagotoviti boljše sodelovanje državljanov v procesu odločanja ter večjo legitimnost, učinkovitost in odgovornost uprave v odnosu do njih.

⁴² Zajema na primer „dokument[e], pripravljen[e] ali prejet[e] med postopki za sprejetje aktov, ki so pravno zavezujoči v državah članicah ali zanje“ (glej člen 12(2) Uredbe št. 1049/2001). V zvezi s tem še dodajam, da se je po mojem mnenju na to določbo še vedno mogoče opreti pri dokazovanju, da bi morala biti vsebina zadevnih standardov ISO neposredno na voljo, ker so to dokumenti, „prejeti med postopki za sprejetje aktov, ki so pravno zavezujoči v državah članicah ali zanje“ (moj poudarek), saj domnevam, da je zakonodajalec v postopku, ki je privedel do sprejetja Direktive 2014/40, pridobil njihov izvod. Vendar po tem pojasnilu še ugotavljam, da člen 4 Uredbe št. 1049/2001 določa več izjem od dostopa do dokumentov institucij in da v skladu z odstavkom 2 tega člena institucije dostop do dokumenta med drugim zavrnejo, kadar bi razkritje oslabilo varstvo poslovnih interesov, vključno z intelektualno lastnino. Ker se ISO sklicuje na avtorske pravice nad temi standardi, bi bilo torej njihovo razkritje mogoče kakor koli že zavrniti na podlagi zadnjenavedene določbe, razen če ne bi prevladal javni interes za razkritje.

⁴³ Glej v tem smislu sodbo z dne 1. julija 2008, Švedska in Turco/Svet (C-39/05 P in C-52/05 P, EU:C:2008:374, točka 46).

⁴⁴ Glej sodbo z dne 8. decembra 2011, France Télécom/Komisija (C-81/10 P, EU:C:2011:811, točka 100 in navedena sodna praksa).

73. V naslednjem pododdelku bom pojasnil razloge, iz katerih menim, da so v obravnavani zadevi pogoji dostopa do vsebine standardov ISO, na katere se sklicuje člen 4(1) Direktive 2014/40, torej dejstvo, da institucije Unije za *javnost v širokem pomenu* ne določijo radodarnějšíh pogojev dostopa, kot jih predvideva že ISO, utemeljeni in ne pomenijo nesorazmerne ovire za to, da se lahko ta javnost z navedeno vsebino seznaní.

2. *Pogoji dostopa do vsebine zadevnih standardov ISO niso v nasprotju z načelom prostega dostopa do vsebine zakona*

a) *Utemeljenost*

74. V obravnavani zadevi je plačljiv dostop do vsebine zadevnih standardov ISO utemeljen s tem, da jih je pripravila zasebna organizacija (ISO), ki se financira zlasti s prodajo standardov, ki jih pripravi. Dobro delovanje te organizacije temelji na možnosti, da se ji naložba lahko povrne, zlasti ker je za navedene standarde zaradi njihove kompleksnosti in tehničnosti potrebnih veliko človeških in materialnih virov ISO. Ker ta organizacija poleg tega uveljavlja avtorske pravice za standarde, ki jih sprejme, bi z zagotovitvijo neposrednega in brezplačnega dostopa do njih zaobšli obstoj takih pravic.

75. Prav tako je za člane ISO (torej nacionalne organe za standardizacijo) pomembno, da lahko te standarde prodajajo, saj obdržijo pomemben del dobička, ustvarjenega s to prodajo.⁴⁵

76. Ob upoštevanju teh elementov je očitno, da bi brezplačnost standardov kot posledica morebitne obveznosti za institucije Unije, da določijo neposreden dostop javnosti do njih, povzročila zmanjšanje⁴⁶ naložb teh organov za standardizacijo v raziskave in razvoj standardov.

77. Menim, da v zvezi s tem ni mogoče zanikati, da standardi ISO zasedajo pomembno mesto v naboru standardov Unije, zlasti ker so številni evropski standardi pripravljeni na njihovi podlagi⁴⁷ ter sta Evropski odbor za standardizacijo (CEN) in ISO sklenila sporazum⁴⁸ o tehničnem sodelovanju, na podlagi katerega se v bistvu standardom ISO daje prednost pred

⁴⁵ Glej v zvezi s tem Barrios Villarreal, A., *International Standardization and the Agreement on Technical Barriers to Trade*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, str. 25 in 45. Po navedbah tega avtorja naj bi tako 70 % ustvarjenega dobička ostalo nacionalnim organom za standardizacijo, včlanjenim v ISO, zgolj preostalih 30 % pa naj bi se izplačalo ISO kot licenčnino.

⁴⁶ Glej v zvezi s tem Van Cleynenbreugel, P., in 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*, zv. 2, 2017, str. 325.

⁴⁷ Glej v zvezi s tem med drugim Medzmariashvili, M., *Regulating European Standardisation through Law: The Interplay between Harmonised European Standards and EU Law*, doktorska naloga, Univerza v Lundu, Lund, 2019, str. od 59 do 61. Drugi avtorji poudarjajo, da standardizacija in certifikacija pod okriljem ISO še kar širita svoj potencial glede na razvoj globalizacije trgovine (glej zlasti Penneau A., „Chapitre 7 – Standardisation et certification: les enjeux européens“, *La Standardisation internationale privée: aspects juridiques*, Larcier, Bruselj, 2014, str. 120).

⁴⁸ Sporazum o tehničnem sodelovanju med ISO in CEN (Dunajski sporazum), podpisan leta 1991 in na voljo v elektronski različici na spletnem naslovu:

<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.

evropskimi standardi⁴⁹. Uporaba mednarodnih standardov, predvsem standardov ISO, je nujna tudi ob upoštevanju Sporazuma o tehničnih ovirah v trgovini,⁵⁰ katerega pogodbenice so vse članice Svetovne trgovinske organizacije (STO), vključno z Unijo.

78. K temu je treba širše še dodati, da zakonodajalec standardizacijo obravnava kot strateško orodje⁵¹, ki omogoča podporo zakonodaji in politikam Unije⁵².

79. Čeprav so bili namreč standardi tradicionalno predstavljeni kot oblika kodifikacije spoznanj s strani poklicnih uporabnikov in za take uporabnike,⁵³ so bistveni za razvoj notranjega trga. Priznava se jim tudi vse večji pomen za mednarodno trgovino.⁵⁴ Onkraj njihovih precejšnjih ekonomskih prednosti (zlasti z vidika konkurenčnosti podjetij⁵⁵ in poenostavitve trgovine⁵⁶) so vseprisotni tudi v vsakdanjem življenju⁵⁷ in na številnih področjih javne politike⁵⁸.

80. Ob upoštevanju navedenih preudarkov menim, da je to, da institucije Unije ne določijo radodarnejših pogojev dostopa do vsebine standardov ISO, kot jih nalaga ISO (in nekateri nacionalni organi za standardizacijo), *po eni strani* utemeljeno s potrebo po tem, da navedena organizacija in organi financirajo pripravo svojih standardov in dejavnosti, *po drugi strani* pa z velikim pomenom teh standardov za zakonodajo Unije. Vendar moram kljub vsemu še preučiti, ali breme teh tarif za državljana pomeni nesorazmeren poseg v možnost, ki jo ima za to, da se seznanj s to vsebino.

⁴⁹ Glej sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, naslovljeno „Strateška vizija za evropske standarde: za boljšo in hitrejšo trajnostno rast evropskega gospodarstva do leta 2020“ z dne 1. junija 2011 (COM(2011) 311 final), na voljo na spletnem naslovu: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex%3A52011DC0311>.

⁵⁰ Agreement on Technical Barriers to Trade of the World Trade Organization (WTO). Ta sporazum je na voljo na spletnem naslovu: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf. Natančneje, člen 2.4 tega sporazuma določa: „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“. Glej v zvezi s tem tudi Mattli, W., in Bütke, T., „Setting International Standards: Technological Rationality or Primacy of Power?“, *World Politics*, zv. 56, št. 1, 2003, str. 2).

⁵¹ Glej uvodno izjavo 9 Uredbe št. 1025/2012.

⁵² Glej uvodno izjavo 25 Uredbe št. 1025/2012. Kar natančneje zadeva mednarodne standarde, želim dodati, da je Svet vztrajal pri potrebi, da se znotraj Unije spodbudi njihova uporaba (glej v zvezi s tem Resolucijo Sveta z dne 28. oktobra 1999 o vlogi standardizacije v Evropi (UL 2000, C 141, str. 1)).

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

⁵⁴ Glej uvodno izjavo 6 Uredbe št. 1025/2012. Glej tudi Medzmariashvili, M., *op.cit.*, str. 18.

⁵⁵ Glej uvodno izjavo 20 Uredbe št. 1025/2012.

⁵⁶ Po navedbah Komisije standardi med drugim omogočajo prihranke večinoma „iz ekonomije obsega, predvidevanje tehničnih zahtev, manjše transakcijske stroške in dostop do standardiziranih sestavnih delov“ (glej sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, naslovljeno „Strateška vizija za evropske standarde: za boljšo in hitrejšo trajnostno rast evropskega gospodarstva do leta 2020“ z dne 1. junija 2011, COM(2011) 311 final, str. 6).

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

⁵⁸ Glej uvodni izjavi 19 in 22 Uredbe 1025/2012, iz katerih izhaja, da so standardi lahko „v pomoč pri soočanju z velikimi družbenimi izzivi“, kot so podnebne spremembe, trajnostna raba virov, inovacije, staranje prebivalstva, vključevanje invalidov, varstvo potrošnikov, varnost delavcev in delovni pogoji ter dobro počutje državljanov.

b) *Neobstoj nesorazmerne ovire za to, da lahko javnost dostopa do vsebine zadevnih standardov ISO*

81. Naj v zvezi s tem *najprej* opozorim, da lahko vsak državljan Unije dostopa do vsebine standardov, ki jih pripravi ISO. Edina ovira za ta dostop je denarna, saj ta organizacija dajanje navedene vsebine na voljo pogojuje s plačilom pristojbine za dostop, ki jo zaračunava.

82. *Dalje*, menim, da je treba še posebej poudariti spodaj navedene elemente.

83. *Na prvem mestu* je treba breme za državljana uravnotežiti z interesom zakonodajalca Unije, da razpolaga z učinkovitim in zmogljivim sistemom standardizacije, ki ne le predstavlja prožno in pregledno osnovo, ampak je tudi finančno vzdržen⁵⁹.

84. V zvezi s tem želim še pojasniti, da ima dejstvo, da standarde pripravljajo zasebni subjekti (kot je ISO), prednosti, na katere se je zakonodajalec Unije s tem, da se v uredbah in direktivah sklicuje na te standarde, odločil opreti svojo zakonodajno tehniko. Med njimi je visoka raven strokovnosti, njihova sposobnost, da se hitro prilagodijo novim tehničnim izzivom, in prožnost njihovih postopkov, ki omogoča zlasti sodelovanje zasebnih akterjev.⁶⁰

85. *Na drugem mestu* je treba zadevno breme uravnotežiti tudi z interesom poklicnih izvajalcev za to, da se zakonodajalec Unije ne odpove uporabi navedenih standardov, ker so plačljivi. V zvezi s tem je Komisija poudarila, da je običajno, da so v organih za standardizacijo zastopani akterji na upoštevem trgu,⁶¹ zato je tudi v njihovem interesu, da zakonodaja Unije uporablja standarde, ki jih pripravijo ti zasebni subjekti, in da teh tehničnih specifikacij ne določa sama.

86. Vendar se mi zdi interes poklicnih izvajalcev v zadevi, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, manj pomemben, saj se zadevni standardi nanašajo na področja – natančneje na področji zdravja in varstva potrošnikov – na katerih si lahko, kot sem poudaril v točki 31 teh sklepnih predlogov, državljeni še toliko bolj prizadevajo uveljavljati svoje pravice. V tem primeru se morajo institucije Unije po mojem mnenju še posebej prepričati, da imajo državljeni najširši mogoči dostop do vsebine teh standardov.

87. *Na tretjem mestu* želim v zvezi s tem še dodati, da je iz člena 6(1) Uredbe št. 1025/2012 sicer res razvidno, da zakonodajalec Unije ni predvidel, da bi moral biti dostop do standardov (v širokem pomenu) po uradni dolžnosti brezplačen, vendar zato nič manj ne drži, da je v skladu s to določbo nacionalnim organom za standardizacijo naloženo, da morajo spodbujati in omogočati ta dostop za mala in srednja podjetja (MSP).⁶² Navedena določba tako že sama po sebi odraža iskanje pravičnega ravnotežja med prizadevanjem za to, da bi bil ta dostop čim preprostejši, in priznavanjem dejstva, da ostaja plačljivost standardov bistveni sestavni del sistema standardizacije Unije.

⁵⁹ Glej uvodno izjavo 9 Uredbe št. 1025/2012.

⁶⁰ Glej Medzmariashvili, M., *op.cit.*, str. 21.

⁶¹ Po navedbah na spletnem mestu ISO standardi, ki jih ta organizacija pripravlja, „temeljijo na spoznanjih strokovnjakov na svojih področjih [...] – pa naj gre za proizvajalce, distributerje, kupce, uporabnike, poklicna združenja, potrošnike ali regulativne organe“ (vir: <https://www.iso.org/fr/standards.html>).

⁶² Zlasti z omogočanjem brezplačnega dostopa do izvlečkov na njihovem spletnem mestu in z uporabo posebnih pristojbin za posredovanje standardov ali posredovanje kompletov standardov po nižani ceni (glej člen 6(1)(e) in (f) te uredbe).

88. Čeprav te obveznosti niso bile izrecno razširjene na način, ki bi privedel do poenostavitve dostopa javnosti v širokem pomenu, menim, da v praksi to lahko drži.⁶³ Natančneje, dejstvo, da je vsebina standardov ISO, na katere se sklicuje člen 4(1) Direktive 2014/40, pri ISO dostopna zgolj proti plačilu, še ne pomeni, da se z njimi ni mogoče seznaniti brezplačno na druge načine.

89. V zvezi s tem Parlament in združenje VSK upravičeno pripominjata, da v obravnavani zadevi nizozemski organ za standardizacijo omogoča brezplačen vpogled v vsebino zadevnih standardov ISO.⁶⁴ To možnost prav tako določajo še drugi nacionalni organi.⁶⁵

90. Na četrtem in zadnjem mestu se mi zneski, ki jih morajo plačati državljani Unije⁶⁶, ki želijo dostopati do vsebine teh standardov in za ta dostop zaprosijo pri ISO ali nacionalnih organih za standardizacijo, vsekakor ne zdijo pretirani.⁶⁷

91. Ob upoštevanju vseh navedenih preudarkov menim, da načelo prostega dostopa do vsebine zakona ne zahteva niti *absolutne* zagotovitve neposrednega in brezplačnega dostopa do standardov ISO, na katere se sklicuje člen 4(1) Direktive 2014/40, niti njihove objave v Uradnem listu. Pogoji dostopa do teh standardov ne pomenijo nesorazmerne ovire za to, da se lahko javnost seznaniti z njimi, ter odražajo *pravično ravnotežje* med zahtevami, ki izhajajo iz tega načela, na eni strani in različnimi zadevnimi interesi na drugi strani.

92. Naj za konec še dodam, da se mi zdi politika *brezplačnega vpogleda*, ki jo vodi nizozemski organ za standardizacijo (iz katere poleg tega izhaja, da so se lahko tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, če so v zvezi s tem vložile zahtevo, brezplačno seznanile z vsebino navedenih standardov)⁶⁸, zelo hvalevredna⁶⁹, in sicer še toliko bolj, ker z njo nacionalnim organom za standardizacijo ni odvzeta možnost prodaje standardov ISO komur koli, ki bi si jih želel prenesti ali pridobiti njihov izvod. Menim, da bi moral zakonodajalec Unije to politiko čim bolj razširiti ali celo spodbuditi s formalnim sklepom, s katerim bi dopolnil jamstva, izoblikovana s členom 6(1) Uredbe št. 1025/2012.

⁶³ K temu se nacionalni organi za standardizacijo tudi spodbujajo. Naj v zvezi s tem še pripomnim, da je Komisija v „Zeleni knjigi o razvoju standardizacije v Evropi: ukrepi za hitrejšo tehnološko povezovanje v Evropi“ z dne 8. oktobra 1990 (COM(90) 456 final, str. 51 (UL 1991, C 20, str. 1)) vztrajala pri tem, bi morale biti tehnične specifikacije, zajete v standardih, *načeloma* dostopne javnosti.

⁶⁴ Ta organ je Nederlands Normalisatie Instituut (NEN). Treba je pripomniti – kot je poleg tega upravičeno navedel Parlament – da so bili zadevni standardi ISO preneseni s standardi NEN-ISO (in sicer, natančneje, NEN-ISO 4387, 10315, 8454 in 8243) ter da je omogočen *neposreden* in *brezplačen* vpogled vanje na sedežu NEN. Na spletnem mestu te organizacije (dostopnem na naslovu: <https://www.nen.nl/en/contact-en>) je navedeno: „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 Združenje VSK v svojih stališčih na primer poudarja, da so zadevni standardi ISO pri nemškem in irskem organu za standardizacijo (torej pri Deutsches Institut für Normung (DIN) oziroma National Standards Authority of Ireland (NSAI)) po predhodnem dogovoru dostopni brezplačno.

⁶⁶ Po navedbah na spletnem mestu ISO se obračunavajo te cene: 118 CHF za standard ISO 4387 ter 58 CHF za standarde ISO 10315, 8454 in 8243.

⁶⁷ Pri tem ne izključujem, da lahko v drugih primerih cene standardov, zlasti če jih je potrebnih večje število, pomenijo oviro za akterje civilne družbe (v zvezi s tem glej tudi Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru, „Strateška vizija za evropske standarde: za boljšo in hitrejšo trajnostno rast evropskega gospodarstva do leta 2020“, COM(2011) 311 final).

⁶⁸ Kot sem navedel v točki 72 teh sklepnih predlogov, je očitno, da so tožeče stranke iz postopka v glavni stvari imele dostop do te vsebine (čeprav v tem postopku ni bilo pojasnjeno, na kakšen način).

⁶⁹ Kolikor razumem, ta pristop temelji na dejstvu, da nizozemska vlada kot nadomestilo za brezplačnost tega dostopa NEN plačuje nadomestilo, s čimer zagotavlja finančno *vzdržnost* tega organa. Naj k temu še dodam, da je zakonodajalec Unije vsaj v zvezi z evropskimi standardi (torej tistimi, ki jih sprejmejo evropske organizacije za standardizacijo) jasno navedel, da je eden od njegovih ciljev zagotovitev *pravičnega in preglednega* dostopa za vse akterje na trgu po vsej Uniji, še zlasti v primerih, ko njihova uporaba omogoča skladnost z zadevno zakonodajo Unije (glej uvodno izjavo 43 Uredbe št. 1025/2012).

V. Predlog

93. Ob upoštevanju navedenega Sodišču predlagam, naj na prvo vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je predložilo rechtbank Rotterdam (sodišče v Rotterdamu, Nizozemska), odgovori:

Pogoji dostopa do standardov ISO, na katere se sklicuje člen 4(1) Direktive 2014/40/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 3. aprila 2014 o približevanju zakonov in drugih predpisov držav članic o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov in razveljavitvi Direktive 2001/37/ES, ne pomenijo kršitve niti člena 297(1), tretji pododstavek, PDEU niti načela prostega dostopa do vsebine zakona, na katerem temelji ta določba.