



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 21. aprila 2026 *

„Predhodno odločanje – Približevanje zakonodaj – Proizvodnja, predstavitev in prodaja tobaknih in povezanih izdelkov – Direktiva 2014/40/EU – Člen 3(1) – Najvišje vrednosti emisij katrana, nikotina in ogljikovega monoksida – Člen 4(1) – Merilne metode – Merjenje ravni emisij na podlagi standardov ISO iz tega člena 4(1) – Standardi, ki niso bili objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije* – Možnost uveljavljanja teh standardov ISO – Člen 2 PEU – Vrednota pravne države – Zahteva po prostem dostopu do takih standardov“

V zadevi C-155/24,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo College van Beroep voor het bedrijfsleven (upravno pritožbeno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska) z odločbo z dne 27. februarja 2024, ki je na Sodišče prispela 28. februarja 2024, v postopku

Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit,

Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

Philip Morris Benelux BV,

Philip Morris Investments BV,

JT International Company Netherlands BV,

Vereniging Nederlandse Sigaretten- & Kerftabakfabrikanten,

Van Nelle Tabak Nederland BV,

British American Tobacco International (Holdings) BV

proti

Stichting Rookpreventie Jeugd,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, T. von Danwitz, podpredsednik, F. Biltgen, I. Jarukaitis, predsednika senatov, M. L. Arastey Sahún, I. Ziemele, predsednici senatov, J. Passer, predsednik

* Jezik postopka: nizozemščina.

senata, O. Spineanu-Matei, predsednica senata, in M. Condinanzi, predsednik senata, S. Rodin (poročevalec), A. Kumin, N. Jääskinen, D. Gratsias, M. Gavalec in B. Smulders, sodniki,

generalni pravobranilec: N. Emiliou,

sodna tajnica: A. Lamote, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. marca 2025,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Philip Morris Beneluks BV in Philip Morris Investments BV Y. E. A. Buruma in R. de Bree, advocaten,
- za JT International Company Netherlands BV T. Heystee, M. Immerzeel, W. Knibbeler in A. Pliego Selie, advocaten,
- za Van Nelle Tabak Nederland BV H. M. Pannekoek, C. E. Schillemans in A. B. van der Pol, advocaten,
- za British American Tobacco International (Holdings) BV J. A. M. Mischie, J. Tuijp in H. J. van den Bos, advocaten,
- za Stichting Rookpreventie Jeugd J. A. A. Sluysmans, advocaat,
- za nizozemsko vlado E. M. Besselink in K. Bulterman, agentki,
- za bolgarsko vlado S. Ruseva in R. Stoyanov, agenta,
- za češko vlado T. Müller, M. Smolek in J. Vlácil, agenti,
- za madžarsko vlado M. Z. Fehér in K. Szíjjártó, agenta,
- za portugalsko vlado P. Barros da Costa, A. Cunha in C. Freire, agentke,
- za Evropsko komisijo T. S. Bohr, M. Burón Pérez, Ș. Ciubotaru, F. van Schaik in M. H. van Vliet, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 4. septembra 2025

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 2, točka 21, člena 3(1) in člena 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 (UL 2014, L 127, str. 1), ter načel pravne varnosti in določnosti zakona, ki se uporablja.

- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (nizozemski organ za nadzor živil in potrošniških proizvodov, v nadaljevanju: NVWA), Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (državni sekretar za javno zdravje, socialno skrbstvo in šport, Nizozemska; v nadaljevanju: državni sekretar), družbo Philip Morris Benelux BV, družbo Philip Morris Investments BV, družbo JT International Company Netherlands BV, Vereniging Nederlandse Sigaretten- & Kerftabakfabrikanten, družbo Van nelle Tabak Nederland BV in družbo British American Tobacco International (Holdings) BV, na eni strani, in Stichting Rookpreventie Jeugd (fundacija za preprečevanje kajenja med mladimi, Nizozemska; v nadaljevanju: fundacija), na drugi strani, glede metode za merjenje ravni emisij katrana, nikotina in ogljikovega monoksida iz cigaret.

Pravni okvir

Pravo Unije

Uredba (ES) št. 1049/2001

- 3 Člen 4 Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1049/2001 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) v odstavku 2 določa:

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

– poslovnih interesov fizičnih in pravnih oseb, vključno z intelektualno lastnino,

[...]

razen če ne prevlada javni interes za razkritje.“

Direktiva 2014/40

- 4 V uvodni izjavi 8 Direktive 2014/40 je navedeno:

„V skladu s členom 114(3) [PDEU] bi bilo za osnovo zakonodajnega predloga treba vzeti visoko raven varovanja zdravja in pri tem zlasti upoštevati vsak nov razvoj, ki temelji na znanstvenih dejstvih. Tobačni izdelki niso običajni izdelki in glede na posebno škodljiv učinek tobaka na zdravje ljudi bi bilo treba varovanju zdravja pripisati pomembno vlogo, zlasti za zmanjšanje razširjenosti kajenja med mladimi.“

- 5 Člen 2 te direktive v točki 21 določa:

„V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

21. „emisije“ pomeni snovi, ki se sprostijo ob uporabi tobačnega ali povezanega izdelka v skladu s predvideno uporabo, kot so snovi v dimu ali snovi, ki se sprostijo med postopkom uporabe brezdimnih tobačnih izdelkov.“

6 Člen 3 navedene direktive v odstavku 1 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.“

7 Člen 4(1) in (2) te 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.

2. Meritve iz odstavka 1 preverjajo laboratoriji, ki jih odobrijo in nadzorujejo pristojni organi držav članic.

Ti laboratoriji ne smejo biti v lasti tobačne industrije, prav tako jih ta ne sme neposredno ali posredno nadzirati.

[...]“

8 Člen 23 Direktive 2014/40 v odstavku 2 določa:

„Države članice zagotovijo, da se tobačni in povezani izdelki, ki niso v skladu s to direktivo, vključno z izvedbenimi in delegiranimi akti, ki so v njej določeni, ne dajo na trg. [...]“

Nizozemsko pravo

9 Člen 2.1 Besluit houdende samenvoeging van de algemene maatregelen van bestuur op basis van de Tabakswet tot één besluit (Tabaks- en rookwarenbesluit) (uredba o združitvi splošnih upravnih ukrepov, sprejetih na podlagi zakona o tobaku, v eno uredbo (uredba o tobačnih in kadilskih izdelkih)) z dne 14. oktobra 2015 (Stb. 2015, str. 398) v odstavku 1 določa:

„Najvišje vrednosti emisij cigarete, dane na trg ali proizvedene, so v skladu s členom 3(1) Direktive [2014/40].“

10 Člen 2.1 Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport houdende regels inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaksproducten en aanverwante producten (Tabaks – en rookwarenregeling) (uredba državnega sekretarja za javno zdravje, socialno skrbstvo

in šport o pravilih za proizvodnjo, predstavitev in prodajo tobačnih in povezanih izdelkov (ministrska uredba o tobačnih in kadilskih izdelkih)) z dne 10. maja 2016 (Stcrt. 2016, št. 25446) določa:

„1. Metode preizkušanja, ki same po sebi določajo, ali cigareta izpolnjuje zahteve iz člena 2.1(1) uredbe, so opredeljene kot meritve, ki izpolnjujejo naslednje standarde:

- a. NEN-ISO 4387:2000/A1:2008 Cigarette – Določanje skupne vsebnosti delcev in vsebnosti brezvodnih delcev brez nikotina glede na vrednost emisije katrana z rutinsko analiznim cigaretnim dimnim strojem;
- b. NEN-ISO 10315:2013 Cigarette – Določanje vsebnosti nikotina v kondenzatih dima glede na vrednost emisije nikotina – Metoda plinske kromatografije
- c. NEN-ISO 8454:2007/A1:2009 Cigarette – Določanje vsebnosti ogljikovega monoksida v plinski fazi cigaretnega dima glede na raven emisije ogljikovega monoksida – metoda NDIR.

2. Rezultati meritev se preverijo v skladu s standardom NEN-ISO 8243:2013 Cigarette – Vzorčenje“

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 11 Fundacija je z dopisom z dne 31. julija 2018 NVWA predlagala, 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. Fundacija je NVWA tudi predlagala, naj proizvajalcem, uvoznikom in distributerjem tobačnih izdelkov z upravnim prisilnim ukrepom odredi, naj s trga umaknejo cigarete s filtrom, ki ne spoštujejo teh najvišjih vrednosti emisij.
- 12 Ta predlog za izdajo odredbe je temeljil na študiji Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (nacionalni inštitut za javno zdravje in okolje, Nizozemska) z dne 13. junija 2018, iz katere naj bi izhajalo, da bi v primeru uporabe merilne metode imenovane „*Canadian Intense*“, ne pa metode, določene v členu 4 Direktive 2014/40, vse cigarete s filtrom, ki se prodajajo na Nizozemskem, znatno presegale najvišje vrednosti emisij katrana, nikotina in ogljikovega monoksida, ki so določene v členu 3(1) te direktive. Fundacija meni, da merilna metoda, določena v standardih ISO 4387, 10315, 8454 in 8243, na katere se sklicuje člen 4(1) navedene direktive, ne upošteva dejstva, da mikro luknjice cigaretnega filtra v praksi pokrijejo prsti in ustnice kadilca, ki tako vdihava količine katrana, nikotina in ogljikovega monoksida, ki so znatno višje od najvišjih ravni emisij, določenih v členu 3 iste direktive.
- 13 NVWA je 20. septembra 2018 navedeni predlog za izdajo odredbe zavrnil. Državni sekretar je z odločbo z dne 31. januarja 2019 upravno pritožbo, ki jo je fundacija vložila zoper to odločbo NVWA, zavrnil kot neutemeljeno.
- 14 Fundacija je nato zoper to odločbo državnega sekretarja vložila tožbo pri Rechtbank Rotterdam (sodišče v Rotterdamu, Nizozemska).

- 15 Fundacija je pred tem sodiščem trdila, da člen 4(1) Direktive 2014/40 ne nalaga uporabe določene metode merjenja vrednosti emisij in da standardi ISO, na podlagi katerih je treba zadevne emisije meriti na podlagi te določbe, niso splošno veljavni predpisi, tako da bi bilo treba uporabiti tako imenovano merilno metodo *Canadian Intense*.
- 16 Navedeno sodišče je pri preučitvi tožbe, navedene v točki 14 te sodbe, pri Sodišču vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki se je nanašal na razlago in veljavnost nekaterih določb Direktive 2014/40, na podlagi katerega je bila izdana sodba z dne 22. februarja 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd in drugi (C-160/20, EU:C:2022:101).
- 17 Po tej sodbi je Rechtbank Rotterdam (sodišče v Rotterdamu) po mnenju predložitvenega sodišča razsodilo, da standardi NEN-ISO, na katere napotuje uredba državnega sekretarja za javno zdravje, socialno skrbstvo in šport, ki vsebuje pravila o proizvodnji, predstavitvi in prodaji tobačnih in povezanih izdelkov (ministrska uredba o tobačnih in kadilskih izdelkih), ne veljajo za fundacijo kot posameznika na splošno in da metoda merjenja vrednosti emisij, opisana v teh standardih, ni v skladu z Direktivo 2014/40, ker ne meri ravni emisij, ki nastanejo, ko se cigareta uporablja v skladu z namenom. Brez merilnih metod, skladnih s to direktivo, naj ne bi bilo mogoče ugotoviti, ali cigarete s filtrom, ki se prodajajo na Nizozemskem, upoštevajo najvišje ravni emisij. Ob upoštevanju študije nacionalnega inštituta za javno zdravje in okolje, navedene v točki 12 te sodbe, naj bi bilo zelo verjetno, da cigarete, kadar je uporabljena merilna metoda *Canadian Intense*, niso v skladu z najvišjimi ravnmi emisij. Tako je Rechtbank Rotterdam (sodišče v Rotterdamu) ugodilo tožbi fundacije in NVWA naložilo, naj za izdajo odredbe sprejme novo odločbo.
- 18 Zoper to sodbo Rechtbank Rotterdam (sodišče v Rotterdamu) je bila vložena pritožba pri College van Beroep voor het bedrijfsleven (upravno pritožbeno sodišče za gospodarske zadeve, Nizozemska), ki je predložitveno sodišče.
- 19 Zadnjenavedeno sodišče meni, da je treba nekatere vidike členov 3 in 4 Direktive 2014/40 še pojasniti ob upoštevanju sodbe z dne 22. februarja 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd in drugi (C-160/20, EU:C:2022:101).
- 20 Na prvem mestu, navaja, da Sodišče razlikuje med, na eni strani, podjetji, proti katerim je mogoče uveljavljati standarde ISO, navedene v členu 4(1) Direktive 2014/40, kadar imajo dostop do uradne in verodostojne različice teh standardov, in, na drugi strani, posamezniki na splošno, zoper katere ni mogoče uveljavljati navedenih standardov, če ti standardi niso objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije*. V zvezi s tem se predložitveno sodišče sprašuje o obsegu pojma „posamezniki na splošno“. Med drugim opozarja, da znotraj zadnjenavedene kategorije obstajajo nekateri posamezniki, kot je fundacija, ki so se, kot je določeno v nizozemskem pravu, lahko seznanili z vsebino standardov ISO z vpogledom v standarde NEN-ISO v knjižnici Nederlands Normalisatie Instituut in Delft (nizozemski inštitut za standardizacijo v Delftu) ali proti plačilu. V tem okviru naj ne bi bilo jasno, ali je mogoče standarde ISO uveljavljati proti takim posameznikom. Predložitveno sodišče vsekakor meni, da standardov ISO iz postopka v glavni stvari ni mogoče uveljavljati proti fundaciji, ki brani interese posameznikov, ki nimajo dostopa do teh standardov ISO, ker pridobitev le teh v postopku, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, ne more biti enakovredna objavi v *Uradnem listu Evropske unije*.

- 21 Na drugem mestu, to sodišče postavlja več vprašanj, ki se nanašajo na primer, v katerem bi bilo treba šteti, da standardov ISO, na katere napotuje člen 4(1) Direktive 2014/40, ni mogoče uveljavljati proti posamezniku, kot je fundacija, in v katerem bi bilo mogoče ali celo treba uporabiti nadomestno metodo merjenja od tistih, določenih s temi standardi.
- 22 V zvezi s tem se sprašuje zlasti o pristojnosti vsake države članice, da – čeprav začasno – določi nadomestno metodo merjenja, in po potrebi o povezavi take metode s ciljem harmonizacije in delovanja notranjega trga, ki jima sledi Direktiva 2014/40. Dvomi tudi o posledicah morebitne nezmožnosti uveljavljanja standardov ISO, na katere se sklicuje člen 4(1) te direktive, zoper posameznika, kot je fundacija, zlasti v zvezi z morebitnim umikom cigaret s filtrom s trga, ki bi bile v nasprotju z najvišjimi vrednostmi emisij na podlagi nadomestne metode merjenja, ki jo določi nacionalni organ.
- 23 V teh okoliščinah je College van beroep voor het bedrijfsleven (upravno sodišče za trgovino in industrijo) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

- „1. Ali je treba člen 4(1) [Direktive 2014/40] razlagati tako, da standardov ISO, ki niso bili objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije*, brez izjeme ni mogoče uveljavljati zoper posameznike, med njimi zoper fundacijo, in to tudi, če se je ta posameznik lahko s temi standardi seznanil in jih (proti plačilu) pridobil?
2. Ali je treba to, da zoper posameznika ni mogoče uveljavljati člena 4(1) [Direktive 2014/40] v delu, v katerem se ta določba sklicuje na standarde ISO, ki niso bili objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije*, razumeti tako, da se ne sme odreči pravica do uveljavitve najvišjih vrednosti emisij katrana, nikotina in ogljikovega monoksida iz člena 3(1) Direktive 2014/40?
3. Ali je treba izraz ‚v skladu s predvideno uporabo‘ v opredelitvi ‚emisij‘ iz člena 2, točka 21, [Direktive 2014/40] razlagati tako, da je kar najbližje ravnanju človeka pri kajenju, pri čemer bi bilo treba pri merjenju upoštevati to, da so ventilacijske mikro luknjice v filtru cigarete vsekakor vsaj delno pokrite, ter/ali prostornino in pogostost vdihovanja, ali pa se nanaša le na način uporabe cigaret z zgorevanjem?
4. Če standardi ISO iz člena 4(1) [Direktive 2014/40] glede na odgovor na tretje vprašanje za merjenje vrednosti emisij niso ustrezni:
- (a) ali cilj doseganja visoke ravni varovanja javnega zdravja, zlasti mladih, ki se prav tako uresničuje z [Direktivo 2014/40], potem pomeni, da načeli pravne varnosti in določnosti ne nasprotujeta temu, da se zoper proizvajalce tobaka uveljavi alternativna metoda merjenja?
- Če je odgovor – tudi ob upoštevanju načel pravne varnosti in določnosti – na [...] vprašanje [4(a)] pritrdilen:
- (b) Ali je državam članicam dovoljeno, da same začasno ali trajno določijo ali uporabijo alternativno merilno metodo ter to alternativno merilno metodo uveljavijo (tudi) zoper proizvajalce tobaknih izdelkov, in
- (c) kako je uporaba alternativne merilne metode povezana s ciljem (čim večje) harmonizacije in boljšega delovanja notranjega trga, ki se prav tako uresničuje z [Direktivo 2014/40]?
5. (a) Če je treba uporabiti alternativno merilno metodo, ali se še naprej v celoti uporabljajo najvišje vrednosti emisij iz člena 3(1) [Direktive 2014/40]?

Če je odgovor na [...] vprašanje [5(a)] nikalen:

- (b) Ali je državam članicam dovoljeno, da same začasno ali trajno določijo ali uporabijo alternativne najvišje vrednosti emisij in jih uveljavijo (tudi) zoper proizvajalce tobačnih izdelkov, in
 - (c) kako je uporaba alternativnih najvišjih vrednosti emisij povezana s ciljem (čim večje) harmonizacije in boljšega delovanja notranjega trga, ki se uresničuje z [Direktivo 2014/40]?
6. (a) Če je državam članicam dovoljeno, da določijo ali uporabijo alternativno merilno metodo in je to metodo mogoče uveljaviti zoper proizvajalce tobačnih izdelkov, ali cilj visoke ravni varovanja javnega zdravja, zlasti mladih, ki se prav tako uresničuje z Direktivo 2014/40, v povezavi s členom 23(2) Direktive v tem primeru pomeni, da je treba cigarete, ki so dane na trg na Nizozemskem, umakniti s trga, dokler še ni določena nova merilna metoda in torej ni mogoče ugotoviti, ali cigarete ob predvideni uporabi izpolnjujejo zahteve glede najvišjih vrednosti emisij?
- Če je odgovor na [...] vprašanje [6(a)] pritrdilen:
- (b) Ali so proizvajalci tobačnih izdelkov upravičeni do prehodnega obdobja?
7. Ali so proizvajalci tobačnih izdelkov, če je bila določena ali se uporablja alternativna merilna metoda, ne glede na to, ali v kombinaciji z alternativnimi najvišjimi vrednostmi emisij, upravičeni do prehodnega obdobja, v katerem se lahko prilagodijo na to alternativno merilno metodo in morebitne alternative najvišje vrednosti emisij?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

Dopustnost

24. Bolgarska vlada trdi, da prvo vprašanje ni dopustno, ker je hipotetično. Trdi, da se to vprašanje nanaša na vse standarde ISO, ki niso bili objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije*, medtem ko se člen 4(1) Direktive 2014/40 nanaša le na štiri natančno opredeljene standarde ISO.
25. V skladu z ustaljeno sodno prakso za vprašanja, ki se nanašajo na pravo Unije, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga postavi nacionalno sodišče, le takrat, kadar je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nikakršne zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, kadar gre za hipotetičen problem oziroma kadar Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na postavljena vprašanja podalo koristne odgovore (sodba z dne 23. novembra 2021, IS (Nezakonitost predložitvene odločbe), C-564/19, EU:C:2021:949, točka 61 in navedena sodna praksa).
26. V zvezi s tem je tako iz prvega vprašanja, ki se nanaša na razlago člena 4(1) Direktive 2014/40, kot iz obrazložitve v zvezi s tem vprašanjem, povzete v točki 20 te sodbe, razvidno, da se navedeno vprašanje ne nanaša na vse standarde ISO, ki niso objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije*, ampak le na tiste, na katere se ta določba sklicuje.

- 27 V okviru spora o glavni stvari pa bo treba ugotoviti, ali dostop posameznikov, kot je fundacija, do standardov ISO, na katere se sklicuje člen 4(1) Direktive 2014/40, izključuje možnost, da se sklicujejo na druge merilne metode od tistih, ki so predpisane s temi standardi, da bi se pred sodiščem ugotovila neskladnost ravni emisij cigaret, ki jih podjetja proizvajajo ali dajejo na trg držav članic, s to direktivo. Zato problem, ki se postavlja v okviru prvega vprašanja, ni hipotetičen za rešitev tega spora, tako da je to vprašanje dopustno.

Vsebinska presoja

- 28 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 4(1) Direktive 2014/40 razlagati tako, da je standarde ISO, na katere se sklicuje ta določba, mogoče uveljavljati proti posameznikom, ki so imeli dostop do vsebine uradne in verodostojne različice teh standardov, čeprav ti niso bili objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije*.
- 29 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je v točki 33 sodbe z dne 22. februarja 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd in drugi (C-160/20, EU:C:2022:101), Sodišče razsodilo, da je treba člen 4(1) Direktive 2014/40 razlagati tako, da določa, da je treba najvišje vrednosti emisij katrana, nikotina in ogljikovega monoksida iz cigaret, namenjenih dajanju na trg ali proizvedenih v državah članicah, ki so določene v členu 3(1) te direktive, izmeriti z uporabo merilnih metod, ki izhajajo iz standardov ISO 4387, 10315, 8454 in 8243, na katere napotuje navedeni člen 4(1).
- 30 V točki 50 te sodbe je Sodišče tudi menilo, da je namen člena 4(1) Direktive 2014/40 uvesti obveznost za podjetja, ki nameravajo dati na trg držav članic ali proizvajati cigarete. Ta podjetja namreč ne smejo niti dajati na trg držav članic niti proizvajati cigaret, katerih vrednosti emisij katrana, nikotina in ogljikovega monoksida presegajo najvišje vrednosti emisij, določene v členu 3(1) te direktive, kot se merijo z uporabo metod merjenja, določenih s standardi ISO, na katere se sklicuje ta člen 4(1).
- 31 Sodišče pa je v navedeni sodbi opozorilo, da aktov, ki jih izdajo institucije Evropske unije, ni mogoče uveljavljati proti fizičnim in pravnim osebam v državi članici, dokler te niso imele možnosti, da se z njimi seznanijo z redno objavo v *Uradnem listu Evropske unije*. Ta zahteva po objavi izhaja iz načela pravne varnosti, ki zahteva, da ureditev Unije zadevnim osebam omogoča, da se nedvoumno seznanijo s svojimi pravicami in obveznostmi. Sodišče je iz tega sklepalo, da se v skladu s tem načelom tehnični standardi, ki jih določi organizacija za standardizacijo, kot je Mednarodna organizacija za standardizacijo (ISO), in ki so z zakonodajnim aktom Unije, kakršen je Direktiva 2014/40, postali zavezujoči, zoper posameznike na splošno lahko uveljavljajo le, če so bili objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije* (glej v tem smislu sodbo z dne 22. februarja 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd in drugi, C-160/20, EU:C:2022:101, točke 40, 41 in 48 ter navedena sodna praksa).
- 32 Čeprav standardi ISO, na katere napotuje člen 4(1) Direktive 2014/40, niso bili objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije*, je Sodišče menilo, da je treba upoštevati posebnosti sistema, ki ga je vzpostavila ISO in ki ga sestavlja mreža nacionalnih organov za standardizacijo, ki tem nacionalnim organom omogoča, da na zahtevo omogočijo dostop do uradne in verodostojne različice standardov, ki jih je določila ISO. Zato se lahko taki standardi, kadar so podjetja imela dostop do uradne in verodostojne različice ISO standardov iz člena 4(1) Direktive 2014/40, in zato napotilo nanje v tej določbi uveljavljajo zoper ta podjetja (sodba z dne 22. februarja 2022, Stichting Rookpreventie Jeugd in drugi, C-160/20, EU:C:2022:101, točki 51 in 52).

- 33 Sodišče je poleg tega razsodilo, da lahko harmonizirani standardi, pripravljeni v okviru evropskega sistema standardizacije, zaradi učinkov, ki jim jih daje zakonodaja Unije, natančneje določijo pravice, podeljene posameznikom, in obveznosti, ki jih imajo, ter da so te specifikacije lahko potrebne za preverjanje, ali določen proizvod ali storitev dejansko izpolnjuje zahteve te zakonodaje (sodba z dne 5. marca 2024, *Public.Resource.Org in Right to Know/Komisija in drugi*, C-588/21 P, EU:C:2024:201, točka 82). Enako načeloma velja za standarde ISO, na katere napotuje člen 4(1) Direktive 2014/40, ki so oblikovani na mednarodni ravni in ki v pravnem redu Unije postanejo obvezni z izrecnim sklicevanjem v aktu Unije.
- 34 S tega vidika je Sodišče razsodilo, da načelo pravne države, na katerem na podlagi člena 2 PEU temelji Evropska unija, zahteva prost dostop do prava Unije za vse fizične ali pravne osebe Unije. Ta zahteva se nanaša zlasti na osebe, katerih interesi so varovani z aktom Unije in ki morajo tako imeti možnost, da v mejah, ki jih dovoljuje to pravo, preverijo, prvič, ali osebe, ki so jim s tem aktom naložene obveznosti, te dejansko izpolnjujejo (glej v tem smislu sodbo z dne 5. marca 2024, *Public.Resource.Org in Right to Know/Komisija in drugi*, C-588/21 P, EU:C:2024:201, točka 81), ter da je navedeni akt med drugim v skladu s Pogodbama EU in DEU ter splošnimi načeli prava Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 5. novembra 2019, *BCE in drugi/Trasta Komerbanka in drugi*, C-663/17 P, C-665/17 P in C-669/17 P, EU:C:2019:923, točka 54, in z dne 13. julija 2023, *Grupa Azoty in drugi/Komisija*, C-73/22 P in C-77/22 P, EU:C:2023:570, točka 71 in navedena sodna praksa).
- 35 V obravnavanem primeru je treba na eni strani poudariti, da ima Direktiva 2014/40 dvojni cilj, ki je olajševanje pravilnega delovanja notranjega trga s tobačnimi in povezanimi izdelki, ob upoštevanju visoke ravni varovanja zdravja ljudi, zlasti mladih. Kot pa je razvidno tudi iz uvodne izjave 8 te direktive, najvišje vrednosti emisij katrana, nikotina in ogljikovega monoksida, določene v členu 3(1) navedene direktive, ter standardi ISO, ki predpisujejo metode za merjenje ravni emisij teh snovi, na katere napotuje člen 4(1) iste direktive, v nasprotju s tem, kar trdita družbi Philip Morris Benelux in Philip Morris Investments, uresničujejo ta dvojni cilj, in ne le cilj olajšanja pravilnega delovanja notranjega trga. Zlasti so bile najvišje ravni emisij in metode za merjenje emisij določene na ravni Unije zaradi varovanja zdravja ljudi (glej v tem smislu sodbo z dne 22. februarja 2022, *Stichting Rookpreventie Jeugd in drugi*, C-160/20, EU:C:2022:101, točki 32 in 78).
- 36 Po drugi strani, kar mora potrditi predložitveno sodišče, se zdi, da dejavnost fundacije spada v okvir tega cilja varovanja zdravja ljudi, tako da je v smislu spora o glavni stvari mogoče priznati, da brani interes, varovan z Direktivo 2014/40.
- 37 Zato mora imeti na podlagi sodne prakse, navedene v točki 34 te sodbe, posameznik, kot je fundacija, možnost preveriti, ali cigarete, ki jih proizvajajo in dajejo na trg podjetja v državah članicah, spoštujejo vrednosti emisij, določene v členu 3(1) te direktive, glede na merilne metode, določene s standardi ISO, na katere napotuje člen 4(1) navedene direktive, kar zahteva, da ima tak posameznik možnost prostega dostopa do teh standardov.
- 38 Ob upoštevanju načela pravne države iz člena 2 PEU mora biti dostop do vsebine navedenih predpisov, da bi ga bilo mogoče šteti za prost, splošen, učinkovit, brezplačen in nediskriminatoren. Zagotovitev takega dostopa do standardov, ki so bili oblikovani na mednarodni ravni in so v pravnem redu Unije postali obvezni, je namreč nujna za to, da se lahko posameznik, kot je fundacija, ki se v sporu o glavni stvari sklicuje na interes, varovan z aktom

Unije, ki določa, da so ti standardi zavezujoči, z njimi seznanjeni in po potrebi pristojnim nacionalnim organom ter po potrebi sodišču Unije predlaga, da preverijo dejansko in popolno spoštovanje navedenih predpisov.

- 39 To med drugim pomeni, da obstaja prevladujoč javni interes v smislu člena 4(2), zadnji del stavka, Uredbe št. 1049/2001, ki upravičuje razkritje takih standardov v okviru prošnje za dostop do dokumentov, ki jo na podlagi te uredbe vloži posameznik, kot je fundacija. Tudi če bi bili ti standardi varovani s pravicami intelektualne lastnine, bi moral ta interes prevladati nad takimi pravicami, ki bi jih po potrebi uveljavljala zadevna organizacija za standardizacijo, v skladu s pravico dostopa do dokumentov, zagotovljeno na podlagi člena 15(3), prvi pododstavek, PDEU in določeno v členu 42 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in ki se izvaja s to uredbo (glej v tem smislu sodbo z dne 5. marca 2024, *Public.Resource.Org in Right to Know/Komisija in drugi*, C-588/21 P, EU:C:2024:201, točki 84 in 85).
- 40 Če zakonodajalec Unije določi obveznosti v zvezi s standardi, kot so ti iz točk 33 in 38 te sodbe, in je njegov namen zaščititi ustrezne interese posameznikov, kot je zdravje ljudi, mora stroške, povezane z izvajanjem dostopa do uradne in verodostojne različice teh standardov, kriti Unija, pri čemer vprašanje, ali je dostop do njihove vsebine zagotovljen z logističnimi, upravnimi in tehničnimi sredstvi Unije ali držav članic, ni upoštevno.
- 41 V obravnavanem primeru ni sporno, da so imele vse stranke v sporu o glavni stvari z dostopom do nacionalnih standardov NEN-ISO dostop do vsebine uradne in verodostojne različice standardov ISO, na katere se sklicuje člen 4(1) Direktive 2014/40, in da so se z njimi tudi seznanile. Zato so se lahko pred pristojnimi nacionalnimi sodišči učinkovito sklicevale na te standarde ISO.
- 42 Iz tega sledi, da se posameznik, ki je imel, tako kot fundacija, dostop do vsebine uradne in verodostojne različice navedenih standardov ISO iz postopka v glavni stvari, za to, da bi se pred sodiščem ugotovila neskladnost ravni emisij snovi v cigaretah, ki jih proizvajajo ali dajejo na trg podjetja v državah članicah, ne more sklicevati na druge merilne metode od tistih, ki so predpisane s temi standardi ISO.
- 43 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 4(1) Direktive 2014/40 razlagati tako, da se posamezniki, ki so imeli dostop do vsebine uradne in verodostojne različice standardov ISO, na katere se sklicuje ta določba, ne morejo sklicevati na okoliščino, da ti standardi niso bili objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije*, da bi dosegli, da se vrednosti emisij katrana, nikotina in ogljikovega monoksida merijo z drugimi metodami merjenja od tistih, ki so določene z navedenimi standardi, saj morajo biti zadnji navedeni prosto dostopni na podlagi splošne, dejanske, brezplačne in nediskriminatorne ureditve dostopa.

Vprašanja od drugega do sedmega

- 44 Glede na odgovor na prvo vprašanje in ob upoštevanju dejstva, da so imele vse stranke v postopku v glavni stvari dostop do zadevnih standardov ISO, na vprašanja od drugega do sedmega ni treba odgovoriti.

Stroški

- 45 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

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

je treba razlagati tako, da

se posamezniki, ki so imeli dostop do vsebine uradne in verodostojne različice standardov ISO, na katere se sklicuje ta določba, ne morejo sklicevati na okoliščino, da ti standardi niso bili objavljeni v *Uradnem listu Evropske unije*, da bi dosegli, da se vrednosti emisij katrana, nikotina in ogljikovega monoksida merijo z drugimi metodami merjenja od tistih, ki so določene z navedenimi standardi, saj morajo biti zadnjenavedeni prosto dostopni na podlagi splošne, dejanske, brezplačne in nediskriminatorne ureditve dostopa.

Podpisi