



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE  
föredraget den 15 juli 2021<sup>1</sup>

**Mål 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  
mot  
Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
ytterligare deltagare i rättegången:  
Vereniging Nederlandse Sigarett- en Kerftabakfabrikanten (VSK)**

(begäran om förhandsavgörande från Rechtbank Rotterdam (Rotterdams domstol,  
Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror –  
Direktiv 2014/40/EU – Filtercigaretter – Högsta tillåtna utsläppsnivåer – Artikel 4.1 –  
Metod för att mäta utsläppen av tjära, nikotin och kolmonoxid på grundval av ISO-standarder –  
Uteblivet offentliggörande av innehållet i dessa standarder i *Europeiska unionens officiella  
tidning* – Krav i fråga om offentliggörande – Artikel 297.1 tredje stycket FEUF – Villkoren för  
tillgång till innehållet i nämnda standarder – Principen om fri tillgång”

<sup>1</sup> Originalspråk: franska

## I. Inledning

1. Får unionslagstiftaren i de lagstiftningsakter som denne antar hänvisa till internationella standarder som tagits fram av en privat organisation (i detta fall ISO-standarder<sup>2</sup>) utan att offentliggöra innehållet i *Europeiska unionens officiella tidning* (nedan kallad EUT) och utan att stadga om direkt och avgiftsfri tillgång till detta innehåll för unionsmedborgarna, varvid dessa standarder dock är tillgängliga hos organisationen mot erläggande av en avgift för den upphovsrätt som denna åberopar?
2. Detta är i sak en av de frågor från Rechtbank Rotterdam (Rotterdams domstol, Nederländerna) som domstolen ombeds besvara i förevarande mål.
3. Begäran om förhandsavgörande har framställts inom ramen för en tvist mellan Stichting Rookpreventie Jeugd (stiftelse för att motverka rökning bland ungdomar, Nederländerna (nedan kallad Stichting) och femton andra enheter (nedan tillsammans kallade kärandena i det nationella målet) och Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (statssekreterare för folkhälsa, välbefinnande och idrott, Nederländerna) (nedan kallad statssecretaris).
4. Den hänskjutande domstolen vill i detta sammanhang närmare bestämt veta om *villkoren för tillgång* till innehållet i de ISO-standarder som anges i artikel 4.1 i direktiv 2014/40/EU,<sup>3</sup> där det föreskrivs en metod för att mäta utsläppen av tjära, nikotin och kolmonoxid från filtercigaretter, är förenliga med de krav i fråga om offentliggörande som anges i artikel 297.1 tredje stycket FEUF<sup>4</sup> och öppenhetsprincipen som, tillsammans med andra principer, ligger till grund för denna bestämmelse.
5. Efter min föredragning kommer jag att föreslå att domstolen ska slå fast att artikel 297.1 tredje stycket FEUF inte kräver att innehållet i de berörda ISO-standarderna ska offentliggöras i EUT. Jag kommer vidare att ange skälen till att jag anser att *villkoren för tillgång* till innehållet i dessa standarder inte står i strid med de allmänna principer som denna bestämmelse är ett uttryck för.

<sup>2</sup> Det vill säga de standarder som har fastställts av International Organization for Standardization (Internationella standardiseringsorganisationen). Denna icke-statliga organisation med säte i Genève (Schweiz) utgörs av ett nätverk av nationella standardiseringsorgan, i vilket samtliga medlemsstater var för sig är företrädare (på grund av att det finns ett organ i varje medlemsstat). ISO är en privat enhet, vars medel kommer från avgifter och bidrag från dess medlemmar, försäljning av dess publikationer, försäljning av tjänster samt eventuella bidrag från donatorer (se artikel 21.1 i ISO:s stadgar som finns att tillgå på följande internetadress: <https://www.iso.org/en/publication/PUB100322.html>).

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådet direktiv av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG (EUT L 127, 2014, s. 1).

<sup>4</sup> Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen även i sak frågar EU-domstolen huruvida det uteblivna offentliggörandet av de berörda ISO-standarderna är förenligt med förordning (EU) nr 216/2013, av den 7 mars 2013 om elektroniskt offentliggörande av *Europeiska unionens officiella tidning* (EUT L 69, 2013, s. 1). Jag understryker redan här att denna förordning inte förefaller mig relevant med avseende på förevarande begäran om förhandsavgörande. Nämda förordning innehåller nämligen inte någon uppgift som syftar till att klargöra vilka handlingar som ska offentliggöras i EUT.

## II. Tillämpliga bestämmelser

### A. Förordning nr 1049/2001

6. I artikel 12 i förordning nr 1049/2001<sup>5</sup> föreskrivs följande:

”1. Institutionerna skall i största möjliga utsträckning ge allmänheten direkt tillgång till handlingar i elektronisk form eller via ett register, i enlighet med den berörda institutionens bestämmelser.

2. Särskilt lagstiftningshandlingar, det vill säga handlingar som upprättats eller mottagits i samband med ett förfarande för att anta rättsakter som är juridiskt bindande i eller för medlemsstaterna, bör göras direkt tillgängliga, om inte annat följer av artiklarna 4 och 9.”

7. I artikel 4.2 i denna förordning föreskrivs följande:

”Institutionerna skall vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva skyddet för

- en fysisk eller juridisk persons affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter,
- ...”

### B. Förordning (EU) nr 1025/2012

8. I artikel 6.1 i förordning (EU) nr 1025/2012<sup>6</sup> föreskrivs följande:

”De nationella standardiseringsorganen ska främja och underlätta de små och medelstora företagens tillgång till standarder och utvecklingen av standarder för att öka deras delaktighet i standardiseringssystemet, bland annat genom att

...

- c) erbjuda fri tillgång till deltagande i standardiseringsverksamhet eller tillämpa särskilda taxor för en sådan tillgång,
- d) erbjuda fri tillgång till utkast till standarder,
- e) på sina webbplatser avgiftsfritt tillhandahålla sammanfattningar av standarder,

...”

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådet förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, 2001, s. 43).

<sup>6</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1025/2012 av den 25 oktober 2012 om europeisk standardisering och om ändring av rådets direktiv 89/686/EEG och 93/15/EEG samt av Europaparlamentets och rådets direktiv 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG och 2009/105/EG samt om upphävande av rådets beslut 87/95/EEG och Europaparlamentets och rådets beslut 1673/2006/EG, (EUT L 316, 2012, s. 12).

9. I artikel 10.6 i denna förordning föreskrivs följande:

”Om en harmoniserad standard uppfyller de krav som den avser att omfatta och som fastställs i unionens motsvarande harmoniseringslagstiftning, ska kommissionen utan dröjsmål offentliggöra en hänvisning till denna harmoniserade standard i [EUT] eller med andra medel i enlighet med de villkor som fastställs i motsvarande bestämmelser i unionens harmoniseringslagstiftning.”

### **C. Direktiv 2014/40**

10. I skäl 11 i direktiv 2014/40 föreskrivs följande:

”Vid mätningen av halterna av tjära, nikotin och kolmonoxid från cigaretter (nedan kallade utsläppsnivåer) bör de internationellt erkända ISO-standarderna användas som referens. ...”

11. I artikel 3.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Utsläppsnivåerna från cigaretter som släpps ut på marknaden eller tillverkas i medlemsstaterna (nedan kallade högsta utsläppsnivåer) får inte vara större än

- a) 10 mg tjära per cigarett,
- b) 1 mg nikotin per cigarett,
- c) 10 mg kolmonoxid per cigarett.”

12. I artikel 4.1 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Utsläppen av tjära, nikotin och kolmonoxid från cigaretter ska mätas med hjälp av ISO-standard 4387 för tjära, ISO-standard 10315 för nikotin och ISO-standard 8454 för kolmonoxid.

Hur noggranna mätningarna av tjära, nikotin och kolmonoxid är ska fastställas i enlighet med ISO-standard 8243.”

### **III. Tvisten i det nationella målet, tolkningsfrågan och förfarandet vid domstolen**

13. Genom skrivelser daterade den 31 juli och den 2 augusti 2018 begärde kärandena i det nationella målet att Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (Nederländska livsmedels- och produktsäkerhetsmyndigheten, Nederländerna) (nedan kallad NVWA) skulle sörja för att de filtercigaretter som saluförs till konsumenterna i Nederländerna, när dessa används i enlighet med avsett bruk, befinner sig under de högsta tillåtna utsläppsnivåer av tjära, nikotin och kolmonoxid som föreskrivs i artikel 3.1 i direktiv 2014/40, samt att vid behov besluta om en verkställighetsåtgärd i syfte att produkter som inte uppfyller dessa krav ska dras tillbaka från

marknaden.<sup>7</sup>

14. Genom beslut av den 20 september 2018 avtog NVWA begäran om verkställighetsåtgärd från en av kändandena i det nationella målet, Stichting, en stiftelse som har till syfte att motverka rökning bland ungdomar. Denna stiftelse samt samtliga övriga kändande i det nationella målet överklagade beslutet till staatssecretaris.

15. Den 31 januari 2019 avtog staatssecretaris Stichtings överklagande såsom ogrundat och avvisade överklagandet från de övriga kändandena i det nationella målet såsom omöjligt att uppta till prövning i sak.

16. Kändandena i det nationella målet ingav begäran om rättslig prövning av detta beslut vid den hänskjutande domstolen. Vereniging Nederlandse Sigarett- en Kerftabakfabrikanten (Nederländska cigarett- och tobakstillverkarens förbund, Nederländerna) (nedan kallat VSK) ansökte om att få intervensera i det nationella målet. Denna ansökan beviljades.

17. Inom ramen för detta förfarande gör Stichting i sak gällande att den mätmetod för nivåerna av tjära, nikotin och kolmonoxid från filtercigaretter som avses i artikel 4.1 i direktiv 2014/40 inte är tvingande. Stichting anser att dessa utsläpp måste mätas med hänsyn till särskilt det avsedda bruket i fråga om dessa produkter och närmare bestämt med hänsyn till att rökarens fingrar och läppar delvis hindrar mikroperforeringen i cigarettfiltren. Följaktligen blir nämnda utsläpp i verkligheten högre än vad metoden gör det möjligt att fastställa.<sup>8</sup> Det blir därmed nödvändigt att tillämpa en annan metod som bättre skyddar konsumenternas hälsa.<sup>9</sup>

18. Staatssecretaris motsätter sig, liksom även VSK, denna argumentation och hävdar att artikel 4.1 i det berörda direktivet är av bindande karaktär. Det är därför inte möjligt för de nationella myndigheterna att på eget initiativ frånga den metod som föreskrivs i bestämmelsen. I alla händelser ankommer det på unionslagstiftaren att besluta om huruvida denna bestämmelse ska ändras.

19. Med hänvisning till dessa argument vill den hänskjutande domstolen *för det första* veta om det förhållandet att de ISO-standarder utifrån vilka utsläppen av tjära, nikotin och kolmonoxid från filtercigaretter ska mätas inte är offentliggjorda i EUT och endast är tillgängliga hos ISO mot betalning är förenligt med särskilt den ordning i fråga om offentliggörande som anges i artikel 297.1 tredje stycket FEUF och med öppenhetsprincipen.

<sup>7</sup> Det framgår av beslutet om hänskjutande att begäran om verkställighetsåtgärd i enlighet med tillämplig nederländsk rätt grundar sig på artikel 14 i Tabaks- en rookwarenwet (lagen om tobaks- och rökvaror). I denna bestämmelse tillerkänns NVWA befogenhet att utfärda ett förvaltningsbeslut riktat mot tillverkarna, importörerna och distributörerna av tobaksprodukter i händelse dessa inte följer artikel 17a.1 och 17a.2 i nämnda lag, det vill säga inte vidtar de åtgärder som krävs för att deras produkter ska uppfylla tillämpliga krav eller, där så anses nödvändigt, för att dra tillbaka dem från marknaden.

<sup>8</sup> Enligt kändandena i det nationella målet är den metod som avses i artikel 4.1 i direktiv 2014/40 grundad på användning av en rökarsimulerande mekanik i vilken mikroperforeringarna i cigarettfiltret inte är blockerade. Dessa mikroperforeringar gör det möjligt för ren luft att sippra in genom filtret och därmed minska halten av tjära, nikotin och kolmonoxid i den rök som inandas. En rökare vars fingrar och läppar delvis omsluter filtret inandas däremot en rök i vilken dessa ämnen har en högre koncentration.

<sup>9</sup> Stichting gör gällande att mätmetoden Kanada Intense borde användas. Denna metod skulle enligt Stichting göra det möjligt att närma sig de verkliga förhållandena vid användning av filtercigaretter eftersom den förutsätter de blockeringar som finns av mikroperforeringarna i filtret. Jag noterar för alla eventualiteter att denna metod för närvarande undersöks av ISO (se <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:tr:19478:-2:ed-1:v1:fr>).

20. För *det andra* vill den hänskjutande domstolen veta om den metod för att mäta utsläppen som anges i artikel 4.1 i det berörda direktivet är obligatorisk samt om denna bestämmelse är giltig med beaktande av de syften som eftersträvas med direktivet och andra överordnade rättsregler.<sup>10</sup>

21. Med anledning härav beslutade Rechtbank Rotterdam (Rotterdams domstol, Nederländerna) med beslut av den 20 mars 2020, som inkom till EU-domstolen den 24 mars 2020, att vilandeförklara målet och till EU-domstolen ställa bland annat följande tolkningsfråga:<sup>11</sup>

”Är utarbetandet av den mätmetod som föreskrivs i artikel 4.1 i direktiv 2014/40 på grundval av ISO-standarder som inte är fritt tillgängliga förenlig med artikel 297.1 tredje stycket FEUF och med den öppenhetsprincip som ligger till grund för dessa bestämmelser?”

22. Stichting, VSK, den nederländska regeringen, Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden till domstolen. Någon muntlig förhandling har inte hållits i förevarande mål. Parterna och övriga intressenter har dock skriftligen besvarat de frågor som domstolen ställde den 9 februari 2021.

#### IV. Bedömning

##### A. Inledande överväganden

23. I enlighet med begäran till EU-domstolen kommer förevarande förslag till avgörande att inriktas på den första tolkningsfrågan.

24. Med denna fråga, vilken består av två delar, omber den hänskjutande domstolen EU-domstolen att *dels* ange om artikel 297.1 tredje stycket FEUF kräver ett offentliggörande i EUT av de ISO-standarder som anges i artikel 4.1 i direktiv 2014/40, *dels* att avgöra om villkoren för tillgång till innehållet i dessa standarder (vilka, utöver att det inte är offentliggjorda i EUT, också endast mot betalning ställs till allmänhetens förfogande av ISO samt att unionens institutioner inte direkt och avgiftsfritt gör deras innehåll tillgängligt) är förenliga med öppenhetsprincipen.

25. Eftersom ett ärende har hänskjutits till domstolen vilket ytterst rör *tillgänglighet i fråga om lagens innehåll*, det vill säga möjligheten för medborgarna att få kännedom om detta innehåll, vill jag inledningsvis understryka att utgångspunkten för svaret på denna fråga enligt min uppfattning självfallet bör vara att varje medborgare i ett demokratiskt samhälle ska ha obegränsad tillgång till lagens innehåll. Det är en av rättsstatsprincipens grundvalar.<sup>12</sup>

26. Denna princip om obegränsad tillgång till lagens innehåll måste enligt min uppfattning garanteras av minst två skäl. Det första grundar sig på principen att det är varje medborgares ansvar att känna till vilka lagar som gäller, vilket med nödvändighet innebär att lagen inte får *åberopas* mot medborgarna innan det finns en möjlighet för dessa att få kännedom om den. Det

<sup>10</sup> Närmare bestämt vill den hänskjutande domstolen ha svar på om denna metod står i överensstämmelse med artikel 114.3 FEUF i fråga om tillnärmningen av lagstiftningen om hälsa samt med Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll (undertecknad i Genève den 21 maj 2003, och i vilken Europeiska unionen och dess medlemsstater är parter) liksom med artiklarna 24 och 35 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), vilka gäller barnets rättigheter respektive hälsoskydd.

<sup>11</sup> Eftersom förevarande förslag till avgörande är inriktat på vissa särskilda aspekter i fråga om förevarande mål återges här endast den relevanta frågan. Samtliga tolkningsfrågor kan tillgås på internet och i EUT (EUT C 222, 2020, s. 17).

<sup>12</sup> Jag erinrar om att rättsstatsprincipen tas upp i artikel 2 FEU.

andra skälet bottnar i att medborgarna i vid bemärkelse måste kunna tillgå samtliga texter som antas av myndigheterna, och som styr samhällslivet, för att kunna efterkomma vad som föreskrivs<sup>13</sup> och effektivt utöva de rättigheter som de har i ett demokratiskt samhälle.<sup>14</sup> Detta är dessutom själva huvudsyftet med kärandenas hänvändelse i det nationella målet: Genom sin talan vid den hänskjutande domstolen vill dessa enheter, vars gemensamma mål är åtgärder mot rökning, just göra gällande att det i artikel 4.1 i 2014/40 föreskrivs en mätmetod som enligt deras åsikt inte i tillräcklig grad skyddar konsumenternas hälsa.

27. Följer det av denna princip att ISO-standarder som anges i en unionslagstiftningsakt, sådan som i förekommande fall nämnda direktiv,<sup>15</sup> måste offentliggöras i EUT eller åtminstone att unionens institutioner måste garantera att innehållet i dessa direkt och avgiftsfritt ställs till allmänhetens förfogande?

28. Jag måste här allra först påpeka att det i unionsrätten inte finns någon särskild bestämmelse som specifikt tar upp krav angående offentliggörande som *internationella standarder*, sådana som de berörda ISO-standarderna, måste uppfylla om det hänvisas till dem i en sådan lagstiftningsakt. ISO-standarder omfattas närmare bestämt inte av artikel 10.6 i förordning nr 1025/2012, vilken innehåller exakta skyldigheter i fråga om offentliggörandet av *harmoniserade standarder*.<sup>16</sup> Det tycks mig i detta sammanhang vara viktigt att hålla i minnet att förevarande begäran om förhandsavgörande inte gäller huruvida offentliggörandet i EUT av andra tekniska standarder, vare sig dessa är nationella, harmoniserade eller europeiska,<sup>17</sup> måste åtföljas av att deras innehåll ska vara fritt tillgängligt för allmänheten. I förevarande fall är det endast fråga om internationella standarder och närmare bestämt de ISO-standarder som tagits fram av en privat organisation, vars finansiering bland annat härrör från försäljning av de standarder till vilka denna organisation är upphovsman.<sup>18</sup>

29. Som jag kommer att framhålla längre fram i min föredragning är svaret på den första tolkningsfrågan enligt min åsikt avhängigt av hur det i den unionslagstiftningsakt som hänvisar till ISO-standarder är avsett att dessa standarder ska användas.

<sup>13</sup> Jag vill tillägga att Europadomstolen i detta avseende själv har slagit fast att lagen (som samtidigt innefattar skriven och oskriven lag) måste vara *tillräckligt tillgänglig*, eftersom ett ingrepp i en grundläggande rättighet ska vara "föreskriven i lag", vilket vill säga att medborgaren med beaktande av omständigheterna ska kunna ha tillgång till tillräcklig information om de rättsregler som är tillämpliga i ett givet mål. Europadomstolen har vidare angett att endast en regel som är så tydligt angiven att medborgaren kan anpassa sitt agerande kan betraktas som "lag", och att medborgarna vid behov med hjälp av informerad rådgivning i rimlig utsträckning med utgångspunkt i omständigheterna i målet kan förutse vilka följder som ett visst handlande kan medföra (se Europadomstolens dom av den 26 april 1979, Sunday Times/Förenade kungariket, CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, § 49).

<sup>14</sup> Se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet (de förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 46).

<sup>15</sup> Jag vill tillägga att andra förordningar och direktiv använder ISO-standarder på ett liknande sätt som i artikel 4.1 i direktiv 2014/40, det vill säga genom att endast hänvisa till dessa standarder. Se, exempelvis, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 576/2013 av den 12 juni 2013 om förflyttning av sällskapsdjur utan kommersiellt syfte och om upphävande av förordning (EG) nr 998/2003 (EUT L 178, 2013, s. 1), i vilken det i bilaga II, med rubriken "Tekniska krav för transpondrar", hänvisas till ISO-standarderna 11784 och 11785. Se även, alltfjämt som exemplifiering, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/90/EU av den 23 juli 2014 om marin utrustning och om upphävande av rådets direktiv 96/98/EG (EUT L 257, 2014, s. 146), i vars bilaga III, med rubriken "Krav som ska uppfyllas av organ för bedömning av överensstämmelse för att de ska kunna bli anmälda organ", ISO-standarderna ISO/IEC 17065:2012 och 17025:2005 omnämns.

<sup>16</sup> I enlighet med dessa krav ska endast hänvisningen till de harmoniserade standarderna offentliggöras i EUT och inte deras hela innehåll.

<sup>17</sup> Inom unionen betecknas standarder som nationella, internationella, europeiska eller harmoniserade beroende på om de har antagits av ett nationellt eller ett internationellt standardiseringsorgan, av en europeisk standardiseringsorganisation eller på grundval av kommissionens begäran för tillämpningen av unionens harmoniseringslagstiftning (se artikel 2 led 1 a–d i förordning nr 1025/2012).

<sup>18</sup> Jag hänvisar härvid till fotnot 2 i förevarande förslag till avgörande.

30. Flera inslag tycks mig här vara relevanta. I förevarande mål urskiljer jag tre. Är *för det första* de berörda standarderna nödvändiga för att få kännedom om de "väsentliga kraven" i den lagstiftningsakt i vilken det hänvisas till dessa standarder, eller är de bara av teknisk art och underordnad betydelse i förhållande till dessa krav? Syftar *för det andra* standarderna till att fastställa skyldigheter för de företag vars produkter eller verksamhet berörs av dem? Hindrar *för det tredje* det förhållandet att unionens institutioner inte föreskriver mer generösa villkor för tillgång än de som redan anges av ISO på ett opropotionerligt sätt möjligheten för allmänheten att få kännedom om standarderna och därigenom de allmänna principer som ligger till grund för nämnda bestämmelse (avsnitt C), för den händelse att standarderna är av teknisk art och underordnad betydelse och inte syftar till att ålägga företagen skyldigheter, av vilket (som jag kommer att förklara i avsnitt B i förevarande förslag till avgörande) det följer att standarderna inte måste offentliggöras i EUT i kraft av artikel 297.1 tredje stycket FEUF?

31. Jag vill tillägga att detta sista inslag förefaller mig mindre viktigt eftersom det står klart att de ISO-standarder som anges i en lagstiftningsakt uppvisar likhet med en form av kodifiering av tekniskt kunnande *av* och *för* verksamma inom branschen.<sup>19</sup> Ju mer standarden närmar sig ett område där medborgarna kan vilja utöva sina rättigheter i ett demokratiskt samhälle (exempelvis i fråga om hälsa och konsumentskydd, såsom i förevarande fall), desto mer måste nämnda inslag beaktas och desto mer finns det skäl att fråga sig om inte innehållet i standarden måste vara fritt tillgängligt för allmänheten.

### ***B. Offentliggörande i enlighet med artikel 297.1 tredje stycket FEUF (den första delen av den första frågan)***

32. Jag erinrar om att det genom artikel 297.1 FEUF tredje stycket krävs att *lagstiftningsakter* ska offentliggöras i EUT.

33. Här bör enligt min åsikt två typfall behandlas. *Antingen* kan de berörda ISO-standarderna i sig betraktas som "lagstiftningsakter", och i så fall är det uppenbart att det krävs ett offentliggörande av hela innehållet i kraft av nämnda bestämmelse (avsnitt 1), *eller* så kan inte dessa standarder anses svara mot denna definition och man bör då fråga sig om det ändå i enlighet med denna bestämmelse krävs att deras innehåll ska offentliggöras på grund av att de utgör "beståndsdelar" i en lagstiftningsakt (nämligen direktiv 2014/40) (avsnitt 2).

#### *1. De berörda ISO-standarderna utgör i sig inte några "lagstiftningsakter"*

34. Begreppet lagstiftningsakter definieras i artikel 289.3 FEUF som "rättsakter som antas i enlighet med ett lagstiftningsförfarande". Domstolen har slagit fast att en rättsakt i enlighet med denna bestämmelse endast kan betecknas som "unionslagstiftningsakt" om den har antagits på grundval av en fördragsbestämmelse som uttryckligen hänför sig *antingen* till det ordinarie lagstiftningsförfarande som avses i artiklarna 289.1 och 294 FEUF, *eller* till ett särskilt lagstiftningsförfarande enligt artikel 289.2 FEUF.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Se A. Brunet, "Chapitre I: 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, s. 51.

<sup>20</sup> Se dom av den 6 september 2017, Slovakien och Ungern/rådet (de förenade målen C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:631, punkt 62).



35. Samtliga parter och intervenienter i förvarande förfarande anser i detta fall, med undantag av kändarna i det nationella målet, att de ISO-standarder som anges i artikel 4.1 i direktiv 2014/40 inte i sig kan betraktas som ”lagstiftningsakter”.

36. Denna åsikt delar jag avgjort.

37. Det är nämligen uppenbart att dessa standarder – vilka, så som kommissionen med rätta har påpekat, har tagits fram av ett privat organ, nämligen ISO<sup>21</sup> – inte har varit föremål för ett *egentligt* ordinarie eller särskilt lagstiftningsförfarande, det vill säga ett förfarande som specifikt syftar till att unionslagstiftaren ska anta dem på grundval av en bestämmelse i fördragen.

38. Den omständigheten att nämnda standarder efter det att de antogs av ISO, utvaldes av unionslagstiftaren, under det lagstiftningsförfarande som ledde fram till antagandet av direktiv 2014/40, för mätning av nivåerna på utsläppen från filtercigaretter och för att kontrollera att dessa befinner sig under de högsta tillåtna värden som fastställs i artikel 3.1 i direktivet gör det enligt min åsikt *heller inte* möjligt att sluta sig till att de i sig har ”antagits” såsom ”lagstiftningsakter” genom nämnda förfarande. Detta hade nämligen som enda syfte att direktivet skulle antas.

39. Med beaktande av dessa inslag, och eftersom det av de ovannämnda bestämmelserna i EUF-fördraget tydligt framgår att fördragets upphovsmän har valt ett *formellt synsätt*<sup>22</sup> enligt vilket ”lagstiftningsakter” endast ska betecknas såsom sådana om de har antagits i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet eller i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, synes det mig tydligt och klart att de berörda ISO-standarderna inte i sig kan anses ingå i denna kategori av rättsakter.<sup>23</sup>

*2. De berörda ISO-standarderna utgör ”beståndsdelar” i lagstiftningsakten som dock inte måste offentliggöras i sin helhet i EUT*

40. Det följer av föregående delavsnitt att, i samband med förevarande mål, endast direktiv 2014/40, som har offentliggjorts i EUT, kan anses uppfylla definitionen av ”lagstiftningsakt” i den mening som avses i artikel 289.3 FEUF. För att citera den formulering som användes av den nederländska regeringen är de ISO-standarder som anges i artikel 4.1 i nämnda direktiv bara ”beståndsdelar” i denna lagstiftningsakt.

41. Måste dessa beståndsdelar i kraft av artikel 297.1 tredje stycket FEUF offentliggöras i sin helhet i EUT? Jag anser att de inte måste det.

<sup>21</sup> I motsats till vad som är fallet i fråga om harmoniserade standarder, vilka är resultatet av samverkan mellan de nationella europeiska standardiseringsorganen, medlemsstaterna och kommissionen, eftersom de här avsedda standarderna är framtagna av privata organ på uppdrag av kommissionen (beviljat på grundval av ett direktiv), är EU-institutionerna inte delaktiga i framtagningen av ISO-standarder.

<sup>22</sup> För att upprepa den formulering som generaladvokat Bot använde i sitt förslag till avgörande i de förenade målen Slovakien/rådet och Ungern/rådet (C-643/15 och C-647/15, EU:C:2017:618, punkt 63).

<sup>23</sup> Beträffande frågan om det i kraft av andra bestämmelser inom unionsrätten uttryckligen skulle kunna krävas att de berörda ISO-standarderna offentliggörs i sin helhet i EUT noterar jag för alla eventualiteter att det i artikel 13 i förordning nr 1049/2001 föreskrivs offentliggörande av andra handlingar än ”lagstiftningsakter” och ”icke-lagstiftningsakter” enligt artikel 297 FEUF. De tekniska standarder som anges i direktiv eller förordningar kan dock inte hänföras till någon av de kategorier av handlingar som avses i denna bestämmelse.

42. Jag noterar i sammanhanget att generaladvokat Sharpston i sitt förslag till avgörande i målet Heinrich,<sup>24</sup> som rörde ett fall där en bilaga till en förordning<sup>25</sup> inte hade offentliggjorts i EUT, framhöll att uteblivet offentliggörande av en sådan bilaga innebar ett ”offentliggörande av detta skelett [av rättsakten] utan det materiella innehållet” och var ett ”felaktigt och inadekvat offentliggörande” som inte uppfyllde kraven i artikel 297.2 FEUF (om offentliggörandet av *icke-lagstiftningsakter* som antas i form av förordningar, direktiv och beslut).

43. Jag delar denna bedömning, som tycks mig överförbar på systemet i fråga om det offentliggörande av *lagstiftningsakter* som föreskrivs i artikel 297.1 tredje stycket FEUF. Enligt min åsikt skulle denna bestämmelse bli meningslös om endast den ram som omgärdar antagandet av en sådan rättsakt skulle offentliggöras i EUT, och inte hela rättsaktens ”innehåll”.

44. Som jag nedan kommer att förklara tycks det mig dock inte krävas ett offentliggörande i EUT genom ifrågavarande bestämmelse om de ”beståndsdelar” som anges i en eller flera bestämmelser i lagstiftningsakten, såsom i förevarande fall, är ISO-standarder som är enkla preciseringar av teknisk art och underordnad betydelse i förhållande till de ”väsentliga kraven” i denna rättsakt (det första kriteriet) och inte syftar till att *fastställa* skyldigheter för de företag vars produkter eller verksamhet berörs av sådana standarder (det andra kriteriet).

*a) De berörda ISO-standarderna är av teknisk art och underordnad betydelse i förhållande till de ”väsentliga kraven” i artikel 3.1 i direktiv 2014/40 (det första kriteriet)*

45. Med ”väsentliga krav” avser jag de bestämmelser som, i en unionslagstiftningsakt vars syfte är att fastställa förhandsvillkoren för avyttring av produkter på den inre marknaden (som i detta fall filtercigaretter), hänför sig just till de villkoren och därmed avspeglar kärnan i det politiska val som lagstiftaren har gjort för att genomföra sina syften.<sup>26</sup>

46. Med hänvisning till denna definition anser jag att frågan huruvida de ISO-standarder som anges i en sådan lagstiftningsakt måste offentliggöras i EUT är avhängig av hur dessa förhåller sig till sådana ”väsentliga krav” och hur de sålunda står i förhållande till ”innehållet” i rättsakten. Närmare bestämt finns det enligt min åsikt anledning att skilja mellan den situation där dessa standarder är *av teknisk art* och *underordnad betydelse* i förhållande till de väsentliga kraven från den situation där sådana standarder är nödvändiga för att förstå räckvidden eller begripa innehållet.

47. Jag konstaterar här *för det första* att de ISO-standarder som anges i artikel 4.1 i direktiv 2014/40 syftar till att på ett *tekniskt* plan specificera metoden för att mäta utsläppen av tjära, nikotin och kolmonoxid från filtercigaretter.

48. *För det andra* följer det av kopplingen mellan denna bestämmelse och artikel 3.1 i nämnda direktiv att bestämmelserna avspeglar kärnan i det politiska val som unionslagstiftaren har träffat för att genomföra sina syften i fråga om konsumentskydd och särskilt skydd för människors

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

<sup>25</sup> Kommissionens förordning (EG) nr 622/2003 av den 4 april 2003 om åtgärder för att genomföra gemensamma grundläggande standarder avseende luftfartsskydd (EUT L 89, 2003, s. 9).

<sup>26</sup> Jag hämtar detta begrepp från kommissionsdokumentet ”Riktlinjer för genomförandet av direktiv som grundar sig på den nya metoden och helhetsmetoden”, publicerat år 2000 (vilket närmare bestämt gäller de harmoniserade standarder som antagits på grundval av denna nya harmoniseringsmetod), i vilket de ”väsentliga kraven” beskrivs som alla bestämmelser som behövs för *att uppnå målet* med ett direktiv och som *sätter upp villkor för utsläppandet på marknaden* av en produkt.

hälsa,<sup>27</sup> medan standarderna *endast* gäller den mätmetod som används för att kontrollera iakttagandet av de högsta tillåtna utsläppsnivåer som fastställs i den sistnämnda bestämmelsen. Till detta kommer *dels* att de filtercigaretter som avses i direktiv 2014/40 inte får släppas ut på marknaden om nämnda nivåer överskrider (med andra ord är dessa nivåer ett förhandsvillkor för utsläpp på marknaden av produkterna), *dels* att dessa nivåer, vilka är uttryckligen preciserade i artikel 3.1 i direktivet,<sup>28</sup> kan vara kända av alla unionsmedborgare oberoende av standarderna.

49. Jag sluter mig av dessa inslag till att det i samband med tillämpningen av direktivet *inte* är de berörda ISO-standarderna utan de högsta tillåtna utsläppsnivåerna i artikel 3.1 i nämnda direktiv som enligt min åsikt ska betraktas som "väsentliga krav". Dessutom är de ISO-standarder som anges i artikel 4.1 i direktivet *av underordnad betydelse* i förhållande till sådana krav.

50. Jag kommer nedan att förklara att denna slutsats bekräftas av att det genom berörda standarder inte fastställs någon skyldighet för tillverkarna och importörerna av filtercigaretter (det andra kriteriet).

*b) Ifrågavarande ISO-standarder syftar inte till att fastställa skyldigheter för de företag vars produkter berörs av standarderna (det andra kriteriet)*

51. I fråga om det andra kriteriet är det av vikt att erinra om att en "standard" i vid bemärkelse definieras inom unionen som "en teknisk specifikation som antagits av ett erkänt standardiseringsorgan ... som *inte* är tvingande".<sup>29</sup> De syftar således normalt inte till att fastställa skyldigheter för de företag vars produkter berörs av sådana standarder.

52. Jag finner dock med hänvisning till föregående avsnitt att om ISO-standarder skulle användas av unionslagstiftaren för att införa skyldigheter för nämnda företag, skulle sådana standarder i princip hänföras till kategorin väsentliga krav<sup>30</sup> och måste således offentliggöras i EUT.<sup>31</sup> Iakttagandet av standarderna skulle nämligen bli till ett förhandsvillkor för att släppa ut de avsedda produkterna på den inre marknaden.<sup>32</sup>

53. I det aktuella fallet finner jag att de ISO-standarder som förtecknas i artikel 4.1 i direktiv 2014/40 inte syftar till att fastställa skyldigheter för tillverkarna och importörerna av filtercigaretter.

<sup>27</sup> Se bland annat skäl 59 i direktiv 2014/40: "Det är ... nödvändigt att säkerställa att de skyldigheter som åläggs tillverkare, importörer och distributörer av tobaksvaror och relaterade produkter ... garanterar en hög nivå av skydd för människors hälsa och konsumentskydd ...".

<sup>28</sup> Se punkt 11 i förevarande förslag till avgörande.

<sup>29</sup> Se artikel 2 led 1 i förordning nr 1025/2012 (min kursivering).

<sup>30</sup> Jag noterar i ett vidare sammanhang än det som berörs i förevarande mål att domstolen har slagit fast att det krävs att akter och deras beståndsdelar från unionens myndigheter offentliggörs i EUT, särskilt om dessa medför *skyldigheter för enskilda*. Särskilt har domstolen i sin dom av den 10 mars 2009, Heinrich (C-345/06, EU:C:2009:140, punkt 61), i sak funnit att det under alla omständigheter var nödvändigt att offentliggöra den bilaga som inte hade offentliggjorts i EUT, eftersom de anpassningsåtgärder som föreskrevs i denna innebar skyldigheter för enskilda. Domstolen har också, i en annan dom (dom av den 12 maj 2011, Polska Telefonia Cyfrowa, C-410/09, EU:C:2011:294, punkt 34) funnit att kommissionens riktlinjer, vilka ska antas i enlighet med en av bestämmelserna i ett direktiv, måste offentliggöras i EUT om de innehåller "skyldigheter som direkt eller indirekt skulle kunna göras gällande gentemot enskilda".

<sup>31</sup> Jag noterar för alla eventualiteter att vissa medlemsstater (Republiken Frankrike, Ungern, Konungariket Nederländerna och Republiken Slovakien) föreskriver att obligatoriska tekniska standarder ska vara fritt och avgiftsfritt tillgängliga. Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Frankrike) har för övrigt slagit fast att "standarder vars tillämpning är obligatorisk ska, med hänsyn till det författningsmässiga syftet att lagen ska vara tillgänglig,... kunna tillgås avgiftsfritt" (Högsta förvaltningsdomstolen, sjätte avdelningen, 28 juli 2017, nr 402752, ECLI:FR:CECHS:2017:402752.20170728). Tillgången till sådana standarder visar sig dock i praktiken vara mycket begränsad. Association française de normalisation (Afnor, franska standardiseringsförbundet) förklarar att den avgiftsfria tillgången har hållits inne på begäran av ISO i fråga om samtliga standarder som tagits fram av denna organisation.

<sup>32</sup> Jag påpekar att frågan huruvida användningen av de berörda ISO-standarderna är obligatorisk eller inte snarare ingår i den andra tolkningsfrågan och inte i den första. Det förefaller mig dock i sammanhanget vara ändamålsenligt att inom ramen för besvarandet av den första frågan redan nu göra några förtydliganden i fråga om denna del av förevarande begäran om förhandsavgörande.

54. Det tycks mig som att unionslagstiftaren genom att anta denna sistnämnda bestämmelse inte har tänkt sig<sup>33</sup> att utsläppen från filtercigaretter kan mätas i laboratorier, som i enlighet med artikel 4.2 i nämnda direktiv har i uppgift att kontrollera dessa utsläpp, på grundval av en annan metod än den som föreskrivs i de berörda ISO-standarderna.

55. Samtidigt som jag erkänner den tvingande karaktären vad avser de laboratorier där kontroll utförs<sup>34</sup> anser jag dock att den enda verkliga skyldighet som i förevarande fall åvilar tillverkarna och importörerna av filtercigaretter är att utsläppen befinner sig under de högsta tillåtna utsläppsnivåer som anges i artikel 3.1 i nämnda direktiv. Importörerna och tillverkarna måste inte själva använda den mätmetod som föreskrivs i de ISO-standarder som anges i artikel 4.1 i samma direktiv.

56. Eftersom det vidare *endast* är i förhållande till dessa högsta tillåtna utsläppsnivåer som produkternas överensstämmelse ska bedömas, förefaller det mig möjligt för importörerna och producenterna att till och med utan att känna till innehållet i de berörda ISO-standarderna försäkra sig om att de högsta nivåerna iaktas och således på marknaden släppa ut produkter som överensstämmer med de väsentliga kraven.

57. Mot bakgrund av ovanstående finner jag att ifrågavarande standarder inte syftar till att ålägga tillverkarna och importörerna av filtercigaretter några skyldigheter, vilket bekräftar att standarderna är *av teknisk art och underordnad betydelse* i förhållande till de ”väsentliga kraven”, vilka är fastställda i artikel 3.1 i det berörda direktivet, och har en inverkan på standarderna.

*c) Slutsats i denna del*

58. Utifrån prövningen av de båda kriterier som anges i punkt 44 i förevarande förslag till avgörande sluter jag mig till att de ISO-standarder som anges i artikel 4.1 i direktiv 2014/40 inte omfattas av bestämmelsen om offentliggörande i artikel 297.1 tredje stycket FEUF. I förhållande till de högsta tillåtna utsläppsnivåer som föreskrivs i artikel 3.1 i direktivet, vilka utgör ”väsentliga krav” i denna rättsakt, är standarderna beståndsdelar *av teknisk art och underordnad betydelse*, och måste enligt min åsikt inte offentliggöras i EUT.

59. Eftersom nämnda standarder uppfyller dessa båda kriterier vill jag tillägga att de tycks användas av unionslagstiftaren på ett sätt som när allt kommer omkring liknar det som föreskrivs för de *harmoniserade standarder* som har antagits på grundval av direktiv ”enligt den nya harmoniseringsmetoden”,<sup>35</sup> i fråga om vilka lagstiftaren har ansett att det är tillräckligt att hänvisningar till dessa standarder har offentliggjorts i EUT.

<sup>33</sup> Utom då kommissionen i tillämpning av artikel 4.3 i detta direktiv antar delegerade akter för att anpassa metoderna för att mäta dessa ämnen.

<sup>34</sup> Jag ansluter mig här till kommissionens åsikt att de berörda standarderna *ska* användas för att fastställa om de filtercigaretter som släpps ut på marknaden befinner sig under dessa högsta tillåtna nivåer.

<sup>35</sup> Det vill säga de direktiv som har antagits på grundval av rådets resolution av den 7 maj 1985 om en ny metod i fråga om teknisk harmonisering och standardisering (EGT C 136, 1985, s. 1) (virket inte är fallet med direktiv 2014/40). De standarder som har tagits fram på grundval av denna ”nya harmoniseringsmetod” har det gemensamt att de inte är bindande för företag vars produkter berörs av dessa (under förutsättning att företagen efterlever dessa medför de i gengäld en *presumtion om överensstämmelse* med de väsentliga krav som ska gälla). Vidare syftar dessa standarder endast till att i form av tekniska specifikationer ange ”väsentliga krav” vars räckvidd kan förstås oberoende av standarderna vid en läsning av det tillämpliga direktivet.

60. Jag påpekar med anledning härav att domstolen i domen *James Elliott Construction*,<sup>36</sup> vilket gällde en sådan harmoniserad standard,<sup>37</sup> förklarade sig behörig att tolka innehållet inom ramen för en begäran om förhandsavgörande efter att ha konstaterat att det för att standarden ska få rättsverkan krävs att hänvisningarna till denna först offentliggörs i EUT. Domstolen tog inte upp att innehållet i harmoniserade standarder inte offentliggörs i sin helhet i EUT.

61. Jag noterar att domstolen inte avhåller sig från att ifrågasätta premisser i fråga om tolkningen av unionsrätten som förefaller denna tvivelaktiga, vilket inbegriper förhandsavgöranden.<sup>38</sup> Det har den emellertid inte gjort i nämnda fall, trots att en underlåtenhet att uppfylla tillämpliga krav om offentliggörande direkt skulle ha påverkat möjligheten för denna standard att få rättsverkan.<sup>39</sup>

62. Av ovan anförda skäl anser jag att den första delen av den första tolkningsfrågan bör besvaras så, att det uteblivna offentliggörandet i EUT av hela innehållet i de ISO-standarder som anges i artikel 4.1 i direktiv 2014/40 inte står i strid med artikel 297.1 tredje stycket FEUF.

### ***C. De allmänna principer som ligger till grund för artikel 297.1 tredje stycket FEUF (den andra delen av den första frågan)***

63. Med den andra delen av sin första tolkningsfråga vill den hänskjutande domstolen veta om *villkoren för tillgång* till innehållet i de berörda ISO-standarderna är förenliga med öppenhetsprincipen som, tillsammans med andra principer, ligger till grund för artikel 297.1 tredje stycket FEUF.

64. Min bedömning av detta problemområde kommer att struktureras på följande sätt. Jag kommer först att förtydliga vad som avses med öppenhetsprincipen, till vilken den hänskjutande domstolen hänvisar i sin fråga. Jag kommer att förklara att jag anser att nämnda domstol egentligen avser principen om obegränsad tillgång till lagens innehåll, vars vikt jag redan har framhållit i punkt 25 i förevarande förslag till avgörande. Jag kommer därefter att förklara att den fråga som i detta skede bör ställas är huruvida unionens institutioner måste föreskriva mer generösa villkor för tillgång än de som ISO redan har (som innebär att personer som önskar tillgång till innehållet i de standarder som ISO tar fram ska erlägga en avgift), det vill säga se till att dessa standarder direkt och avgiftsfritt ska ställas till allas förfogande. Jag kommer att framhålla att svaret på denna fråga är avhängigt av huruvida villkoren för tillgång till innehållet i dessa standarder å ena sidan är berättigade och å andra sidan inte på oproportionerligt sätt hindrar allmänhetens möjlighet att få kännedom om detta.

<sup>36</sup> Se dom av den 27 oktober 2016 (C-613/14, EU:C:2016:821) (nedan kallad domen *James Elliott Construction*).

<sup>37</sup> Eftersom denna standard har antagits på grundval av ett direktiv "enligt den nya harmoniseringsmetoden" (nämligen rådets direktiv 89/106/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter (EGT L 40, 1989, s. 12; svensk specialutgåva, område 13, volym 17, s. 185). Jag hänvisar här till fotnot 35 i förevarande förslag till avgörande.

<sup>38</sup> Se exempelvis, i fråga om immaterialrätt, dom av den 29 juli 2019, *Funke Medien NRW* (C-469/17, EU:C:2019:623, punkterna 16–26).

<sup>39</sup> Mot bakgrund av domen *James Elliott Construction* kan jag inte förstå varför andra krav i fråga om offentliggörande skulle vara tillämpliga på de berörda ISO-standarderna. Visserligen har de harmoniserade standarder som i likhet med den standard som berördes i domen *James Elliott Construction* antogs på grundval av "den nya harmoniseringsmetoden" det särdraget att de togs fram efter antagandet av de direktiv i vilket de ska hjälpa till att precisera de väsentliga kraven och att det därför inte förekommer någon hänvisning till dessa standarder i direktiven. Jag betvivlar dock att det av denna skillnad kan följa att ISO-standarder till vilka det direkt hänvisas i en lagstiftningsakt mer skulle beröra "innehållet" i denna och att deras innehåll måste offentliggöras i sin helhet i EUT. Om så vore fallet skulle frågan om offentliggörandet av en teknisk standard i EUT bli helt avhängig av om standarden redan existerar vid den tidpunkt då lagstiftningsakten antas, eftersom olika krav i fråga om offentliggörande skulle tillämpas beroende på om det i lagstiftningsakten direkt hänvisas till en standard som redan har tagits fram av ett privat organ eller om det endast föreskrivas att den ska tas fram av ett sådant organ. Jag finner att det rör sig om en åtskillnad som inte kan ses som något annat än som "konstlad" och som heller inte har något samband med de substantiella kriterier som jag har lyft fram i punkterna 43 och 44 i förevarande förslag till avgörande och vilka jag anser är de enda relevanta.

## 1. Öppenhetsprincipens relevans

65. Begreppet öppenhet återfinns inte ordagrant i fördragsbestämmelserna. Det är termen öppet som i artikel 1 andra stycket FEU har valts av fördragens upphovsmän med hänvisning till att besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt, samt i artikel 15.1 FEUF, där det föreskrivs att unionens institutioner, organ och byråer ska utföra sitt arbete så öppet som möjligt ”för att främja en god förvaltning och se till att det civila samhället kan delta”.

66. Domstolen har tolkat öppenhetsprincipen så, att den i nämnda bestämmelser anges på ett allmänt sätt och särskilt konkretiseras genom en ”rätt till tillgång” till handlingar, så som det anges i artikel 15.3 FEUF och artikel 42 i stadgan samt i förordning nr 1049/2001.<sup>40</sup>

67. I skäl 2 i nämnda förordning<sup>41</sup> förbinds öppenhet med rätten till tillgång till handlingar. Som jag ser det ligger denna rätt inte till grund för, utan kompletterar den skyldighet till offentliggörande som redan föreskrivs i artikel 297 FEUF genom att institutionerna åläggs att för allmänheten göra olika kategorier av handlingar tillgängliga, vilka inte omfattas av nämnda bestämmelse.<sup>42</sup>

68. Det förefaller mig i detta sammanhang som att öppenhet således mer gäller möjligheten för medborgarna att kontrollera alla uppgifter som har legat till grund för en lagstiftningsakt<sup>43</sup> än möjligheten att tillgå innehållet i själva lagstiftningsakten och till ”beståndsdelar” av denna, vilket utgör kärnan i det problemområde som berörs i förevarande mål.

69. Mot bakgrund av det ovan anförda förefaller det mig som att den hänskjutande domstolen med den andra delen av sin första tolkningsfråga egentligen avser att tillfråga EU-domstolen om principen om obegränsad tillgång till lagens innehåll och inte om öppenhetsprincipen. Enligt min åsikt står det klart att denna princip – som visserligen inte anges i fördragen eller i stadgan men som är en nödvändig grundval för rättsstatsprincipen, vilken tas upp i artikel 2 FEU – ligger till grund för artikel 297.1 tredje stycket FEUF. Vilket starkare och mer konkret uttryck för nämnda princip skulle man egentligen kunna finna än skyldigheten att offentliggöra lagens innehåll?

70. I den utsträckning som denna bestämmelse inte ålägger att de beståndsdelar som anges i bestämmelser i en lagstiftningsakt (sådana som i förevarande fall de ISO-standarder som anges i artikel 4.1 i direktiv 2014/40) ska offentliggöras i EUT kräver enligt min åsikt samma princip att unionens institutioner ska garantera en *så omfattande tillgång som möjligt* till dessa

<sup>40</sup> Se dom av den 28 juni 2012, kommissionen/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, punkt 53), samt dom av den 21 januari 2021, Leino-Sandberg/parlamentet (C-761/18 P, EU:C:2021:52, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

<sup>41</sup> I enlighet med skäl 2 i förordning nr 1049/2001 ger öppenhet medborgarna bättre möjligheter att delta i beslutsförandet och garanterar att förvaltningen åtnjuter större legitimitet och är effektivare och har ett större ansvar gentemot medborgarna.

<sup>42</sup> Detta åläggande omfattar exempelvis ”handlingar som upprättats eller mottagits i samband med ett förfarande för att anta rättsakter som är juridiskt bindande i eller för medlemsstaterna” (se artikel 12.2 i nämnda förordning). Jag konstaterar också att det alltjämt, enligt min åsikt, är möjligt att grunda sig på denna bestämmelse för att fastställa att innehållet ISO-standarderna direkt måste vara tillgängligt i sin egenskap av handlingar som ”mottagits i samband med ett förfarande för att anta rättsakter som är juridiskt bindande i eller för medlemsstaterna” (min kursivering), eftersom jag förmodar att lagstiftaren erhållit en utskrift av dessa under det förfarande som ledde fram till antagandet av direktiv 2014/40. Jag konstaterar dock att det i artikel 4 i förordning nr 1049/2001 anges flera undantag avseende rätten till tillgång till institutionernas handlingar och att institutionerna i enlighet med punkt 2 i denna artikel ska vägra att ge tillgång till en handling om ett utlämnande skulle undergräva bland annat affärsintressen, inklusive immateriella rättigheter. Eftersom ISO gör anspråk på upphovsrätten till dessa standarder skulle ett utlämnande av dessa således teoretiskt sett kunna vägras med stöd av sistnämnda bestämmelse om det inte föreligger ett övervägande allmänintresse av detta.

<sup>43</sup> Se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 juli 2008, Sverige och Turco/rådet (de förenade målen C-39/05 P och C-52/05 P, EU:C:2008:374, punkt 46).

beståndsdelar för samtliga medborgare. Varje begränsning av möjligheten för dessa att fritt få kännedom om beståndsdelarna ska sålunda dels vara berättigad, dels inte på oproportionerligt sätt utgöra hinder för denna möjlighet.

71. Som jag har angett i punkt 26 i förevarande förslag till avgörande har principen om obegränsad tillgång till lagens innehåll dubbelt berättigande. Dels är den en naturlig följd av rättssäkerhetsprincipen, vilken kräver att rättsreglerna är klara och precisa samt förutsägbara vad avser vilka följder de kan få, så att berörda parter kan förstå de situationer och rättsförhållanden som omfattas av unionens rättsordning.<sup>44</sup> Dels ges medborgarna möjlighet att utöva sina demokratiska rättigheter genom att de garanteras obegränsad tillgång till lagens innehåll, det vill säga till alla texter som styr samhällslivet vilka antagits av myndigheterna. Ingen skulle kunna ifrågasätta lagen och söka utveckla den om det inte var möjligt att få kännedom om den.

72. Förevarande mål rör denna andra dimension av principen om obegränsad tillgång till lagens innehåll. Denna dimension föreligger nämligen just i ett sammanhang där enheter som helt uppenbart har haft kännedom om innehållet i de ISO-standarder som anges i artikel 4.1 i direktiv 2014/40 motsätter sig den metod som anges inom dessa standarder för att utverka ett tillbakadragande från marknaden av produkter som de anser oförenliga med standarderna och ytterst söker ifrågasätta unionslagstiftarens val att grunda sig på dessa standarder.

73. Jag kommer i följande delavsnitt att förklara skälen till att jag i det aktuella fallet anser att villkoren för tillgång till innehållet i de ISO-standarder som anges i artikel 4.1 i direktiv 2014/40, nämligen att unionens institutioner inte för *allmänheten i vid bemärkelse* föreskriver mer generösa villkor för tillgång än de som redan fastställts av ISO, är berättigade och inte på oproportionerligt sätt hindrar möjligheten för denna allmänhet att få kännedom om nämnda innehåll.

*2. Villkoren för tillgång till innehållet i de berörda ISO-standarderna står inte i strid med principen om obegränsad tillgång till lagens innehåll*

*a) Motivering*

74. I förevarande fall motiveras den avgiftsbelagda åtkomsten till innehållet i de berörda ISO-standarderna av att dessa har tagits fram av en privat organisation (ISO), vars finansiering bland annat härrör från försäljningen av de standarder som den tar fram. För att denna organisation ska fungera väl behöver den kunna uppbära en avkastning på sina investeringar, bland annat med tanke på att dessa standarder genom sin komplexitet och sin tekniska karaktär medför ett betydande uppbåd av ISO:s personella och materiella resurser. Eftersom denna organisation gör anspråk på upphovsrätt till de standarder som den antar skulle dessutom ett direkt och avgiftsfritt tillhandahållande innebära ett förnekande av att denna rätt existerar.

75. Det är också av betydelse för medlemmarna i ISO (det vill säga för de nationella standardiseringsorganen) att kunna sälja dessa standarder, eftersom en stor del av vinsten från försäljningen tillfaller medlemmarna.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Se dom av den 8 december 2011, France Télécom/kommissionen (C-81/10 P, EU:C:2011:811, punkt 100 och där angiven rättspraxis).

<sup>45</sup> Se A. Barrios Villarreal, *International Standardization and the Agreement on Technical Barriers to Trade*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, sidorna 25 och 45. Enligt författaren tillfaller ungefär 70 procent av vinsten de nationella standardiseringsorgan som är medlemmar i ISO, och ISO erhåller endast de cirka 30 procent som återstår, vilket motsvarar avgifterna.

76. Mot bakgrund av dessa faktorer är det uppenbart att en avgiftsfri tillgång till standarderna, som skulle kunna följa av en skyldighet för unionens institutioner att föreskriva en direkt åtkomst för allmänheten av dessa, skulle få till följd att nämnda standardiseringsorgans minskar<sup>46</sup> sina investeringar i forskning och framtagning av standarder.

77. Jag finner det emellertid ostridigt att ISO-standarderna intar en betydande position inom unionens standardisering, särskilt på grund av att många europeiska standarder har tagits fram på grundval av dessa,<sup>47</sup> och att det europeiska standardiseringsorganet och ISO har ingått ett tekniskt samarbetsavtal<sup>48</sup> som i sak ger ISO-standarderna företräde framför europeiska standarder.<sup>49</sup> Användning av internationella standarder, och särskilt av ISO-standarder, krävs även med beaktande av avtalet om tekniska hinder för handel (WTO),<sup>50</sup> i vilket samtliga medlemmar i Världshandelsorganisationen (WTO) är parter, däribland unionen.

78. Till detta kommer att lagstiftaren rent generellt ser standardisering som ett politiskt verktyg<sup>51</sup> som kan stödja unionens lagstiftning och politik.<sup>52</sup>

79. Trots att standarderna av tradition har presenterats som en kodifiering av kunnande av och för verksamma inom branschen<sup>53</sup> är de faktiskt av grundläggande betydelse för utvecklingen av den inre marknaden. De tillmäts också en ökande betydelse för internationell handel.<sup>54</sup> Utöver

<sup>46</sup> Se P. Van Cleynenbreugel och I. Demoulin, "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* (2017), vol. 2, s. 325.

<sup>47</sup> Se, bland annat, M. Medzmariashvili, *Regulating European Standardisation through Law: The Interplay between Harmonised European Standards and EU Law*, doktorsavhandling, Lunds universitet, Lund, 2019, sidorna 59–61. Andra författare framhåller att den standardisering och certifiering som sker under ledning av ISO fortsätter att utsträcka sin potential med avseende på den vidareutvecklade globaliseringen av handelsutbytet (se bland annat A. Penneau, "Chapitre 7 – Standardisation et certification: les enjeux européens", *La Standardisation internationale privée: aspects juridiques*, Larcier, Bryssel, 2014, s. 120).

<sup>48</sup> Avtal om tekniskt samarbete mellan ISO och CEN (Wienavtalet), undertecknat 1991 och tillgängligt i elektronisk form på följande internetadress:

[https://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/2000/2122/4230450/4230458/Agreement\\_on\\_Technical\\_Cooperation\\_between\\_ISO\\_and\\_CEN\\_%28Vienna\\_Agreement%29.pdf?nodeid=4230688&vernum=-2](https://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/2000/2122/4230450/4230458/Agreement_on_Technical_Cooperation_between_ISO_and_CEN_%28Vienna_Agreement%29.pdf?nodeid=4230688&vernum=-2).

<sup>49</sup> Se meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén "En strategisk vision för europeiska standarder: bättre och snabbare hållbar tillväxt i den europeiska ekonomin före 2020" av den 1 juni 2011 (KOM(2011) 311 slutlig), tillgängligt på följande internetadress:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A52011DC0311>.

<sup>50</sup> WTO:s avtal om tekniska handelshinder (TBT-avtalet), Agreement on Technical Barriers to Trade of the World Trade Organization (WTO). Detta avtal är tillgängligt på följande internetadress: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/17-tbt.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf). I artikel 2.4 i detta avtal föreskrivs följande: "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" (se även W. Mattli och T. Büthe, "Setting International Standards: Technological Rationality or Primacy of Power", *World Politics*, vol. 56, nr 1, 2003, s. 2).

<sup>51</sup> Se skäl 9 i förordning nr 1025/2012.

<sup>52</sup> Se skäl 25 i förordning nr 1025/2012. I fråga om internationella standarder noterar jag att rådet har framhållit behovet av att inom unionen främja användning av dessa (se rådets resolution av den 28 oktober 1999 om standardiseringens roll i Europa (EGT C 141, 2000, s. 1)).

<sup>53</sup> Se A. Brunet, "Chapitre I: 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?*, Collection de l'Institut de droit des affaires/Université de droit, d'économie et des sciences d'Aix-Marseille, 2012, s. 51.

<sup>54</sup> Se skäl 6 i förordning nr 1025/2012. Se även Medzmariashvili, M., a.a., s. 18.



sina betydande ekonomiska fördelar (särskilt när det gäller företagets konkurrenskraft<sup>55</sup> och underlättandet av handel<sup>56</sup>) är de överallt förekommande i det dagliga livet,<sup>57</sup> liksom på många offentligpolitiska områden.<sup>58</sup>

80. Med utgångspunkt i dessa konstateranden finner jag att det förhållandet att unionens institutioner inte föreskriver mer generösa villkor för tillgång till ISO-standarderna än dem som tillämpas av ISO (och av vissa nationella standardiseringsorgan) är berättigat *dels* på grund av att nämnda organisation och organ måste finansiera framtagningen av sina standarder och utformningen av sin verksamhet, *dels* på grund av den betydelse som standarderna har för unionslagstiftningen. Till sist ska jag dock bara undersöka om den belastning som taxorna medför för medborgarna utgör ett oproportionerligt hot mot möjligheten för dessa att få kännedom om innehållet.

*b) Huruvida det finns något oproportionerligt hinder för allmänhetens möjlighet att få tillgång till innehållet i de berörda ISO-standarderna*

81. Jag erinrar här *allra först* om att varje unionsmedborgare kan få tillgång till innehållet i de standarder som tagits fram av ISO. Det enda hindret för detta är av ekonomisk art, eftersom ISO för tillhandahållande av innehållet förutsätter att den avgift erläggs som organisationen fastställt för rätten till tillgång.

82. *Vidare* tycks det mig att följande inslag särskilt bör framhållas:

83. *För det första* bör belastningen på medborgarna avvägas mot unionslagstiftarens intresse av att förfoga över ett ändamålsenligt och effektivt standardiseringssystem som inte bara kan fungera som en flexibel och öppen plattform utan också är ekonomiskt livskraftigt.<sup>59</sup>

84. Jag vill påpeka att det förhållandet att standarderna har tagits fram av privata enheter (såsom ISO) ger fördelar på vilka unionslagstiftaren har beslutat grunda sin lagstiftningsteknik genom att hänvisa till standarderna i förordningar och direktiv. Bland dessa fördelar återfinns standardernas höga nivå i fråga om sakkunskap, deras förmåga att snabbt anpassas till nya tekniska utmaningar och deras förfarandemässiga smidighet, vilken bland annat medger medverkan av privata aktörer.<sup>60</sup>

85. *För det andra* bör nämnda belastning också avvägas mot yrkesfolkets intresse av att unionslagstiftaren inte avhåller sig från att använda standarderna på grund av att de är avgiftsbelagda. Kommissionen har i fråga om detta understrukit att det, eftersom det är vanligt

<sup>55</sup> Se skäl 20 i förordning nr 1025/2012.

<sup>56</sup> Enligt kommissionen innebär standarder bland annat att man kan minska kostnaderna och göra besparingar främst "genom stordriftsfördelar och genom att det blir möjligt att förutse tekniska krav, minska transaktionskostnaderna och få tillgång till standardiserade komponenter" (se meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, "En strategisk vision för europeiska standarder: bättre och snabbare hållbar tillväxt i den europeiska ekonomin före 2020", KOM(2011) 311 slutlig, s. 6).

<sup>57</sup> "Standards are ubiquitous in our daily life. We encounter hundreds of standards as we go about our day .... As such, it is difficult to imagine what the world would look like without standards; nothing would fit, and life would be fraught with danger" (M. Medzmariashvili, a.a., s. 53).

<sup>58</sup> Se skälen 19 och 22 i förordning nr 1025/2012, där det förklaras att standarder kan "underlätta unionens politiska arbete med viktiga samhällseliga utmaningar", som klimatförändring, en hållbar resursanvändning, innovation, en åldrande befolkning, integrering av personer med funktionsnedsättning, konsumentskydd, arbetstagarnas säkerhet och arbetsförhållanden samt medborgarnas välbefinnande.

<sup>59</sup> Se skäl 9 i förordning nr 1025/2012.

<sup>60</sup> Se M. Medzmariashvili, a.a., s. 21.

förekommande att aktörerna på den relevanta marknaden är företrädare inom standardiseringsorganen,<sup>61</sup> också ligger i aktörernas intresse att unionslagstiftningen använder de standarder som fastställts av dessa privata enheter och att unionen inte själv definierar de tekniska specifikationerna.

86. Yrkesfolkets intresse tycks mig dock vara av mindre vikt i ett mål som det nationella målet, eftersom de berörda standarderna rör områden, närmare bestämt hälsa och konsumentskydd, där, som jag har framhållit i punkt 31 i förevarande förslag till avgörande, medborgarna framför allt kan söka göra sina rättigheter gällande. I nämnda fall bör unionens institutioner enligt min åsikt alldeles särskilt försäkra sig om att medborgarna har en så vid tillgång som möjligt till innehållet i standarderna.

87. För det tredje vill jag tillägga att det bland annat av artikel 6.1 i förordning nr 1025/2012 framgår att unionslagstiftaren inte har tänkt sig att tillgången till standarder (i vid bemärkelse) genomgående måste vara avgiftsfri, men att de nationella standardiseringsorganen i enlighet med denna bestämmelse ska främja och underlätta de små och medelstora företagens tillgång till standarder.<sup>62</sup> Denna bestämmelse avspeglar sålunda redan i sig en strävan efter en god balans mellan önskemålet att göra tillgången så enkel som möjligt och erkännandet av att avgiftsbelagda standarder förblir en grundläggande komponent inom unionens standardiseringssystem.

88. Trots att dessa skyldigheter inte uttryckligen har utsträckts till att även omfatta underlättad tillgång för allmänheten i vid bemärkelse tycks det i praktiken förhålla sig så.<sup>63</sup> Att innehållet i de ISO-standarder som anges i artikel 4.1 i direktiv 2014/40 endast är tillgängligt hos ISO mot ersättning innebär ju inte att det är omöjligt att få kännedom om detta.

89. Härvid påpekar parlamentet och VSK med rätta att det nederländska standardiseringsorganet i förevarande fall tillåter intressenter att avgiftsfritt ta del av innehållet i de berörda ISO-standarderna.<sup>64</sup> Även andra nationella standardiseringsorgan tillhandahåller denna möjlighet.<sup>65</sup>

<sup>61</sup> Enligt ISO:s webbplats vilar de standarder som denna enhet tar fram ”på expertkunnande inom respektive fackområde... – vare sig det rör sig om tillverkare, distributörer, köpare, användare, branschorganisationer, konsumenter eller reglerings- och tillsynsorgan” (källa: <https://www.iso.org/standards.html>).

<sup>62</sup> Bland annat genom att på sina webbplatser avgiftsfritt tillhandahålla sammanfattningar av standarder, tillämpa särskilda taxor för standarder eller tillhandahålla samlingar av standarder till ett nedsatt pris (se artikel 6.1 e och f i nämnda förordning).

<sup>63</sup> Det är dessutom vad de nationella standardiseringsorganen uppmanas till. Jag noterar härvid för övrigt att kommissionen i sin grönbok ”Commission Green Paper on the Development of European Standardization: Action for Faster Technological Integration in Europe”, av den 8 oktober 1990 (COM(1990) 456 final (s. 51) (EGT C 20, 1991, s. 1)) har framhållit att de tekniska specifikationer som ingår i standarderna *i princip* ska vara tillgängliga för allmänheten.

<sup>64</sup> Detta organ är Nederlands Normalisatie Instituut (NEN). Det bör noteras, så som för övrigt parlamentet med rätta förklarar, att de berörda ISO-standarderna har överförts till NEN-ISO-standarder (närmare bestämt till standarderna NEN-ISO 4387, 10315, 8454 och 8243) och kan tillgås *direkt* och *avgiftsfritt* på NEN:s huvudkontor. Följande anges på detta organs webbplats (tillgänglig på följande adress: <https://www.nen.nl/en/contact-en>): ”If you do not want to purchase a standard, but just want to examine a specific standard, you can do so at NEN in Delft. You can examine all the standards there, but you cannot store them or copy any contents of the standards.”

<sup>65</sup> I sitt yttrande framhåller VSK som exempel att de berörda ISO-standarderna är avgiftsfritt tillgängliga vid tidsbokning hos det tyska och det irländska standardiseringsorganet (Deutsches Institut für Normung (DIN) respektive National Standards Authority of Ireland (NSAI)).

90. För det fjärde och sista tycks mig de belopp som ska erläggas av unionsmedborgare<sup>66</sup> som önskar tillgång till innehållet i standarderna, och framställer en begäran om detta till ISO eller nationella standardiseringsorgan, i *alla händelser* inte vara orimligt höga.<sup>67</sup>

91. Mot bakgrund av det ovan anförda finner jag att principen om obegränsad tillgång till lagens innehåll i *absoluta termer* varken kräver eller garanterar direkt och avgiftsfri tillgång till de ISO-standarder som anges i artikel 4.1 i direktiv 2014/40 och heller inte att dessa ska offentliggöras i EUT. Villkoren för tillgång till dessa standarder hindrar inte på ett oproportionerligt sätt allmänhetens möjlighet att få kännedom om dem och utgör en *god avvägning* mellan, å ena sidan, de krav som den berörda principen medför och, å andra sidan, de olika ifrågavarande intressena.

92. Jag tillägger avslutningsvis att den policy med *avgiftsfri tillgång* som införts av det nederländska standardiseringsorganet (av vilken det för övrigt följer att kärandena i det nationella målet, om de hade framställt begäran härom, avgiftsfritt hade kunnat få kännedom om innehållet i dessa standarder)<sup>68</sup> tveklöst synes mig lovvärd,<sup>69</sup> och detta i än högre grad som denna policy inte fråntar de nationella standardiseringsorganen möjligheten att sälja ISO-standarder till den som vill ladda ned dem eller få en utskrift av dem. Jag finner att denna policy bör utsträckas så mycket som möjligt och även uppmuntras av unionslagstiftaren genom ett formellt beslut som skulle kunna avse att komplettera de garantier som införs genom artikel 6.1 i förordning nr 1025/2012.

## V. Förslag till avgörande

93. Av ovan anförda skäl föreslår jag att domstolen ska besvara den första tolkningsfrågan från Rechtbank Rotterdam (Rotterdams domstol, Nederländerna) på följande sätt:

De villkor för tillgång till de ISO-standarder som anges i artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådet direktiv 2014/40/EU av den 3 april 2014 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillverkning, presentation och försäljning av tobaksvaror och relaterade produkter och om upphävande av direktiv 2001/37/EG står inte i strid med artikel 297.1 tredje stycket FEUF och heller inte med principen om obegränsad tillgång till lagens innehåll, som ligger till grund för denna bestämmelse.

<sup>66</sup> Enligt ISO:s webbplats är priserna följande: 118 schweizerfranc (CHF) för ISO-standard 4387 och 58 CHF för ISO-standarderna 10315, 8454 och 8243.

<sup>67</sup> Jag utesluter inte att priserna för standarderna i andra ärenden, och särskilt om ett stort antal standarder behöver läggas till, kan utgöra ett hinder för aktörer inom civilsamhället (se vidare ”Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén: En strategisk vision för europeiska standarder: bättre och snabbare hållbar tillväxt i den europeiska ekonomin före 2020”, KOM(2011) 311 slutlig).

<sup>68</sup> Som jag har angett i punkt 72 i förevarande förslag till avgörande är det uppenbart att kärandena i det nationella målet har haft tillgång till innehållet (på något sätt, även om så inte har angetts under förevarande förfarande).

<sup>69</sup> Såvitt jag kan förstå vilar detta synsätt på att den nederländska regeringen för att kompensera den avgiftsfria tillgången betalar en ersättning till NEN i syfte att garantera detta organs finansiella *livskraft*. Jag tillägger att unionslagstiftaren åtminstone i fråga om europeiska standarder (det vill säga standarder som antagits av europeiska standardiseringsorganisationer) tydligt har förklarat att ett av dess mål är att se till att *samtliga* marknadsaktörer i hela unionen får tillgång till de europeiska standarderna *på rättvisa och tydliga villkor*, särskilt i de fall där användningen av standarder gör det möjligt att uppnå överensstämmelse med relevant unionslagstiftning (se skäl 43 i förordning nr 1025/2012).