CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
H. SAUGMANDSGAARD ØE
van 15 juli 2021 [1]

Zaak 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
tegen
Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
in tegenwoordigheid van:
Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (VSK)

[verzoek van de rechtbank Rotterdam (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Productie, presentatie en verkoop van tabaksproducten – Richtlijn 2014/40/EU – Filtersigaretten – Maximumemissieniveaus – Artikel 4, lid 1 – Methode waarbij de emissies van teer, nicotine en koolmonoxide worden gemeten volgens ISO-normen – Geen bekendmaking van de inhoud van die normen in het *Publicatieblad van de Europese Unie* – Vereisten inzake bekendmaking – Artikel 297, lid 1, derde alinea, VWEU – Voorwaarden voor toegang tot de inhoud van de betrokken normen – Beginsel van vrije toegang”

[1] Oorspronkelijke taal: Frans.

I. Inleiding

1. Mag de Uniewetgever in zijn wetgevingshandelingen verwijzen naar internationale normen die zijn ontwikkeld door een particuliere organisatie (in casu ISO-normen[2]), zonder de inhoud van deze normen bekend te maken in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en zonder de burgers van de Europese Unie rechtstreeks en gratis toegang te verschaffen tot die inhoud, met dien verstande dat de betrokken normen bij die organisatie verkrijgbaar zijn tegen betaling van een vergoeding voor de door haar ingeroepen auteursrechten?

2. Dit is, kort gezegd, een van de vragen van de rechtbank Rotterdam (Nederland) die het Hof in de onderhavige zaak wordt verzocht te beantwoorden.

3. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend in het kader van een geding tussen de Stichting Rookpreventie Jeugd (Nederland) (hierna: „Stichting") en vijftien andere entiteiten (hierna samen: „verzoekers in het hoofdgeding") en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Nederland) (hierna: „staatssecretaris").

4. In deze context wenst de verwijzende rechter meer bepaald te vernemen of de *voorwaarden voor toegang* tot de inhoud van de ISO-normen waarnaar wordt verwezen in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40/EU[3], dat een methode voor het meten van de emissies van teer, nicotine en koolmonoxide van filtersigaretten voorschrijft, in overeenstemming zijn met de bekendmakingsvereisten van artikel 297, lid 1, derde alinea, VWEU[4] en met het mede aan deze bepaling ten grondslag liggende transparantiebeginsel.

5. Aan het einde van mijn betoog zal ik het Hof in overweging geven om te oordelen dat artikel 297, lid 1, derde alinea, VWEU niet verlangt dat de inhoud van de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde ISO-normen wordt bekendgemaakt in het Publicatieblad. Voorts zal ik uiteenzetten waarom ik van mening ben dat de *voorwaarden voor toegang* tot de inhoud van deze normen niet in strijd zijn met de algemene beginselen die in die bepaling tot uitdrukking komen.

2 Dat wil zeggen normen die zijn vastgesteld door de International Organization for Standardization (ISO) (Internationale Organisatie voor Standaardisatie). Deze niet-gouvernementele organisatie, gevestigd te Genève (Zwitserland), is een netwerk van nationale normalisatie-instellingen waarin onder meer alle lidstaten zijn vertegenwoordigd (één instelling per lidstaat). De ISO is een particuliere entiteit die wordt gefinancierd vanuit de contributies en bijdragen van haar leden, de verkoop van haar publicaties, de verkoop van haar diensten en de eventuele bijdragen van donateurs (zie artikel 21.1 van de ISO-statuten, beschikbaar op het volgende internetadres: https://www.iso.org/publication/PUB100322.html).

3 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van richtlijn 2001/37/EG (PB 2014, L 127, blz. 1).

4 Uit het verzoek om een prejudiciële beslissing blijkt dat de verwijzende rechter het Hof in wezen ook vraagt of de niet-bekendmaking van de betrokken ISO-normen strookt met verordening (EU) nr. 216/2013 van de Raad van 7 maart 2013 betreffende de elektronische publicatie van het Publicatieblad van de Europese Unie (PB 2013, L 69, blz. 1). Ik wil al meteen benadrukken dat deze verordening mij niet relevant lijkt voor de onderhavige prejudiciële verwijzing, daar zij geen enkele aanwijzing bevat over welke documenten moeten worden bekendgemaakt in het Publicatieblad.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Verordening nr. 1049/2001

6. Artikel 12 van verordening (EG) nr. 1049/2001 [5] bepaalt:

„1. Voor zover mogelijk maken de instellingen de documenten rechtstreeks toegankelijk voor het publiek, in elektronische vorm of via een register, overeenkomstig de regels van de betrokken instelling.

2. In het bijzonder wetgevingsdocumenten, dat wil zeggen documenten die zijn opgesteld of ontvangen in de loop van procedures tot aanneming van in of voor de lidstaten bindende besluiten, dienen, met inachtneming van de artikelen 4 en 9, rechtstreeks toegankelijk te worden gemaakt.

[...]"

7. In artikel 4, lid 2, van deze verordening staat:

„De instellingen weigeren de toegang tot een document wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van:

– de commerciële belangen van een natuurlijke of rechtspersoon, met inbegrip van intellectuele eigendom,

– [...]"

B. Verordening nr. 1025/2012

8. Artikel 6, lid 1, van verordening (EU) nr. 1025/2012 [6] bepaalt:

„De nationale normalisatie-instellingen bevorderen en vergemakkelijken de toegang van het mkb tot normen en ontwikkelingsprocessen van normen, om te zorgen voor een hoger niveau van deelname aan het normalisatiesysteem, bijvoorbeeld door:

[...]

c) deelname aan normalisatieactiviteiten gratis of tegen speciale tarieven aan te bieden;

d) de toegang tot ontwerpnormen gratis te maken;

e) samenvattingen van normen gratis ter beschikking te stellen op hun website;

[5] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2001 inzake de toegang van het publiek tot documenten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie (PB 2001, L 145, blz. 43).

[6] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 betreffende Europese normalisatie, tot wijziging van de richtlijnen 89/686/EEG en 93/15/EEG van de Raad alsmede de richtlijnen 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG en 2009/105/EG van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van beschikking 87/95/EEG van de Raad en besluit nr. 1673/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB 2012, L 316, blz. 12).

[…]”

9. In artikel 10, lid 6, van deze verordening staat:

„Als een geharmoniseerde norm voldoet aan de eisen die hij beoogt te dekken en die zijn vastgesteld in de overeenkomstige harmonisatiewetgeving van de Unie, maakt de Commissie onverwijld een referentie van die geharmoniseerde norm bekend in het [Publicatieblad] of op een andere manier, overeenkomstig de voorwaarden die in de overeenkomstige harmonisatiewetgeving van de Unie zijn vastgesteld.”

C. Richtlijn 2014/40

10. In overweging 11 van richtlijn 2014/40 wordt verklaard:

„Voor het meten van het teer-, nicotine- en koolmonoxidegehalte van sigaretten (hierna ‚emissieniveaus’ genoemd) dient te worden verwezen naar de desbetreffende, internationaal erkende ISO-normen. […]”

11. Artikel 3, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„De emissieniveaus van in de lidstaten in de handel gebrachte of geproduceerde sigaretten (‚maximumemissieniveaus’) mogen niet hoger zijn dan:

a) 10 mg teer per sigaret;

b) 1 mg nicotine per sigaret;

c) 10 mg koolmonoxide per sigaret.”

12. In artikel 4, lid 1, van deze richtlijn staat:

„De emissies van teer, nicotine en koolmonoxide van sigaretten worden gemeten volgens ISO-norm 4387 (teer), ISO-norm 10315 (nicotine) en ISO-norm 8454 (koolmonoxide).

De juistheid van de metingen inzake teer, nicotine en koolmonoxide wordt vastgesteld aan de hand van ISO-norm 8243.”

III. Hoofdgeding, prejudiciële vraag en procedure bij het Hof

13. Bij brieven van 31 juli en 2 augustus 2018 hebben verzoekers in het hoofdgeding de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: „NVWA”) verzocht te bewerkstelligen dat filtersigaretten die in Nederland aan de consument worden aangeboden, bij beoogd gebruik voldoen aan de maximumemissieniveaus voor teer, nicotine en koolmonoxide die zijn vastgesteld in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2014/40. Ook hebben zij de NVWA gevraagd handhavend op te

treden door producten die niet aan die eisen voldoen uit de handel te nemen.[7]

14. Bij besluit van 20 september 2018 heeft de NVWA afwijzend beslist op het handhavingsverzoek van een van de verzoekers in het hoofdgeding, de Stichting, die roken onder jongeren wil tegengaan. De Stichting en alle overige verzoekers in het hoofdgeding hebben tegen dit besluit bezwaar aangetekend bij de staatssecretaris.

15. Op 31 januari 2019 heeft de staatssecretaris het bezwaar van de Stichting ongegrond en dat van de overige verzoekers in het hoofdgeding niet-ontvankelijk verklaard.

16. Verzoekers in het hoofdgeding hebben tegen dat besluit beroep ingesteld bij de verwijzende rechter. De Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (hierna: „VSK") heeft verzocht om te worden aangemerkt als derde partij in de procedure in het hoofdgeding. Dat verzoek is ingewilligd.

17. In die procedure betoogt de Stichting in wezen dat de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 bedoelde methode voor het meten van het teer-, nicotine- en koolmonoxidegehalte van filtersigaretten niet bindend is. Volgens haar moet bij het meten van die waarden met name rekening worden gehouden met het beoogd gebruik van die producten; preciezer gezegd met het feit dat de minuscule gaatjes in sigarettenfilters voor een deel door de vingers en lippen van de roker worden afgedekt. De emissies van teer, nicotine en koolmonoxide zouden in werkelijkheid dan ook hoger zijn dan met die methode kan worden vastgesteld.[8] Volgens de Stichting zou daarom een andere methode moeten worden toegepast, waardoor de gezondheid van de consument beter wordt beschermd.[9]

18. De staatssecretaris, bijgevallen door de VSK, wijst dit betoog van de hand en stelt dat artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 een dwingend karakter heeft, zodat de nationale autoriteiten niet op eigen houtje van de door deze bepaling voorgeschreven methode kunnen afwijken. Het zou hoe dan ook aan de Uniewetgever zijn om deze bepaling al dan niet te wijzigen.

19. Gelet op deze argumenten wenst de verwijzende rechter *in de eerste plaats* te vernemen of het feit dat de ISO-normen aan de hand waarvan de emissies van teer, nicotine en koolmonoxide van filtersigaretten worden gemeten, niet zijn bekendgemaakt in het Publicatieblad en alleen tegen betaling verkrijgbaar zijn bij de ISO, in overeenstemming is met de bekendmakingsregeling van artikel 297, lid 1, derde alinea, VWEU en met het transparantiebeginsel.

7 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het handhavingsverzoek overeenkomstig het toepasselijke Nederlandse recht gebaseerd was op artikel 14 van de Tabaks- en rookwarenwet, dat aan de NVWA de bevoegdheid toekent een last onder bestuursdwang op te leggen aan producenten, importeurs en distributeurs van tabaksproducten die artikel 17a, leden 1 en 2, van deze wet overtreden, dat wil zeggen niet de nodige maatregelen nemen om hun producten in overeenstemming te brengen met de geldende eisen, dan wel om hun producten, in voorkomend geval, uit de handel te nemen.

8 Volgens verzoekers in het hoofgeding is de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 bedoelde methode gebaseerd op het gebruik van een rookmachine waarbij de gaatjes in het filter van de sigaretten niet zijn afgesloten. Dankzij die gaatjes wordt schone lucht door het filter gezogen, waardoor het teer-, nicotine- en koolmonoxidegehalte van de geïnhaleerde rook lager uitvalt. De door een roker geïnhaleerde rook bevat echter hogere concentraties van die stoffen, omdat die gaatjes voor een deel door de vingers en de lippen worden afgedekt.

9 Volgens de Stichting zou moeten worden gemeten volgens de „Canada Intense"-methode, die in haar ogen het beoogd gebruik van filtersigaretten beter benadert omdat daarbij de minuscule gaatjes in het filter worden afgedekt. Voor alle duidelijkheid merk ik op dat deze methode thans door de ISO wordt onderzocht (zie in dit verband https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:tr:19478:-2:ed-1:v1:en).

20. De verwijzende rechter vraagt zich *in de tweede plaats* af of de door artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 voorgeschreven methode voor het meten van de emissieniveaus een dwingend karakter heeft en of deze bepaling geldig is, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn en van andere hogere rechtsnormen [10].

21. In deze omstandigheden heeft de rechtbank Rotterdam bij beslissing van 20 maart 2020, ingekomen bij het Hof op 24 maart 2020, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over onder meer de volgende vraag [11]:

„Is het vormgeven van de meetmethode van artikel 4, eerste lid, van [richtlijn 2014/40] aan de hand van ISO-normen die niet vrij toegankelijk zijn, in overeenstemming met artikel 297, eerste lid, VWEU (en verordening […] nr. 216/2013) en het daaraan mede ten grondslag liggende transparantiebeginsel?"

22. De Stichting, de VSK, de Nederlandse regering, het Europees Parlement, de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend bij het Hof. Er is geen pleitzitting gehouden in de onderhavige zaak. De partijen en belanghebbenden hebben niettemin schriftelijk geantwoord op de vragen van het Hof van 9 februari 2021.

IV. Analyse

A. Inleidende overwegingen

23. Op verzoek van het Hof is deze conclusie toegespitst op de eerste prejudiciële vraag.

24. Met deze vraag, die bestaat uit twee delen, verzoekt de verwijzende rechter het Hof *ten eerste* om te verduidelijken of artikel 297, lid 1, derde alinea, VWEU verlangt dat de ISO-normen waarnaar wordt verwezen in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 worden bekendgemaakt in het Publicatieblad, en *ten tweede* om uit te maken of de voorwaarden waaronder toegang kan worden verkregen tot de inhoud van deze normen (die, afgezien van het feit dat zij niet zijn bekendgemaakt in het Publicatieblad, alleen tegen betaling door de ISO aan het publiek ter beschikking worden gesteld, zonder dat de instellingen van de Unie de inhoud ervan rechtstreeks en gratis toegankelijk maken) in overeenstemming zijn met het transparantiebeginsel.

25. Vooraf wil ik benadrukken dat het Hof zich in casu moet uitspreken over een vraag die uiteindelijk raakt aan de *toegankelijkheid van de inhoud van de wet*, dat wil zeggen aan de mogelijkheid voor de burgers om van die inhoud kennis te nemen, zodat het naar mijn mening vanzelfsprekend is dat het uitgangspunt voor de beantwoording van deze vraag moet zijn dat in een democratische samenleving iedere burger vrije toegang moet hebben tot de inhoud van de wet. Dit is een van de fundamenten van de rechtsstaat. [12]

[10] De verwijzende rechter vraagt zich meer bepaald af of de voorgeschreven meetmethode zich verdraagt met artikel 114, lid 3, VWEU, betreffende de aanpassing van de wetgevingen op het gebied van de volksgezondheid, met het Kaderverdrag van de Wereldgezondheidsorganisatie inzake tabaksontmoediging (dat is ondertekend te Genève op 21 mei 2003 en waarbij de Unie en haar lidstaten partij zijn), en met de artikelen 24 en 35 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"), die betrekking hebben op respectievelijk de rechten van het kind en de gezondheidszorg.

[11] Aangezien deze conclusie is toegespitst op enkele specifieke aspecten van de onderhavige zaak, heb ik hier enkel de relevante vraag overgenomen. Alle prejudiciële vragen kunnen worden geraadpleegd op internet en in het Publicatieblad (PB 2020, C 222, blz. 17).

[12] Ik herinner eraan dat het rechtsstaatbeginsel is verankerd in artikel 2 VEU.

26. Dit beginsel van vrije toegang tot de inhoud van de wet dient naar mijn mening om ten minste twee redenen te worden gewaarborgd. De eerste reden is het adagium dat „eenieder wordt geacht de wet te kennen", dat noodzakelijkerwijs impliceert dat de wet de justitiabelen niet kan worden *tegengeworpen* voordat zij ervan kennis hebben kunnen nemen. De tweede reden is dat burgers in het algemeen in staat moeten zijn alle door de overheid vastgestelde teksten te raadplegen die het maatschappelijk verkeer regelen, teneinde de naleving daarvan te kunnen doen verzekeren [13] en daadwerkelijk gebruik te kunnen maken van de rechten die zij in een democratische samenleving hebben [14]. Hier draait het overigens om bij de stappen die verzoekers in het hoofdgeding hebben ondernomen: in het kader van hun beroep bij de verwijzende rechter voeren deze entiteiten, die rookpreventie als gemeenschappelijk doel hebben, precies aan dat artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 een meetmethode voorschrijft die in hun ogen de gezondheid van de consument onvoldoende beschermt.

27. Brengt het beginsel van vrije toegang tot de inhoud van de wet mee dat ISO-normen waarnaar wordt verwezen in een wetgevingshandeling van de Unie, zoals in casu in richtlijn 2014/40 [15], moeten worden bekendgemaakt in het Publicatieblad, of dan toch in elk geval dat de instellingen van de Unie ervoor moeten zorgen dat de inhoud van die normen rechtstreeks en gratis aan het publiek ter beschikking wordt gesteld?

28. In dit verband moet ik er om te beginnen op wijzen dat geen enkele Unierechtelijke bepaling specifiek betrekking heeft op de bekendmakingsvereisten waaraan *internationale normen* zoals de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde ISO-normen moeten voldoen wanneer er aldus naar wordt verwezen in een wetgevingshandeling van de Unie. Met name artikel 10, lid 6, van verordening nr. 1025/2012, dat nauwkeurig omschreven verplichtingen bevat als het gaat om de bekendmaking van *geharmoniseerde normen* [16], geldt niet voor ISO-normen. Tegen deze achtergrond lijkt het mij van belang om voor ogen te houden dat de onderhavige prejudiciële verwijzing geen betrekking heeft op de vraag of andere – nationale, geharmoniseerde dan wel Europese [17] – technische normen al dan niet integraal in het Publicatieblad moeten worden bekendgemaakt dan wel of de inhoud daarvan vrij toegankelijk moet zijn voor het publiek. Het gaat in casu uitsluitend over internationale normen, meer bepaald over ISO-normen die zijn ontwikkeld door een particuliere organisatie die haar inkomsten met name haalt uit de verkoop van de normen waarvan zij de auteur is [18]

[13] Ik wijs erop dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM") in dit verband zelf heeft geoordeeld dat wanneer een beperking van een grondrecht „bij de wet [moet] zijn voorzien", dit veronderstelt dat de wet (die zowel geschreven als ongeschreven recht omvat) *voldoende toegankelijk* is: het moet voor de burger voldoende duidelijk zijn welke rechtsregels op een bepaalde situatie van toepassing zijn. Het EHRM heeft voorts geoordeeld dat een norm slechts kan worden beschouwd als „wet" indien hij nauwkeurig genoeg is geformuleerd om de burger in staat te stellen zijn gedrag aan te passen: de burger moet – zo nodig na het inwinnen van deskundig advies – in staat zijn om, gelet op de omstandigheden van het geval, in redelijke mate te voorzien welke gevolgen een bepaalde handelwijze kan hebben (zie EHRM, 26 april 1979, Sunday Times tegen Verenigd Koninkrijk, CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, § 49).

[14] Zie in die zin arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad (C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 46).

[15] Ik wijs erop dat andere verordeningen en richtlijnen ISO-normen gebruiken op een soortgelijke wijze als artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40, dat wil zeggen door alleen een verwijzing naar die normen op te nemen. Zie bijvoorbeeld verordening (EU) nr. 576/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende het niet-commerciële verkeer van gezelschapsdieren en tot intrekking van verordening (EG) nr. 998/2003 (PB 2013, L 78, blz. 1), waarvan bijlage II („Technische voorschriften voor transponders") verwijst naar de ISO-normen 11784 en 11785. Zie voor een ander voorbeeld richtlijn 2014/90/EU van het Europees Parlement en de Raad van 23 juli 2014 inzake uitrusting van zeeschepen en tot intrekking van richtlijn 96/98/EG van de Raad (PB 2014, L 257, blz. 146), waarvan bijlage III („Eisen waaraan conformiteitsbeoordelingsinstanties moeten voldoen om aangemelde instanties te worden") de normen ISO/IEC 17065:2012 en 17025:2005 noemt.

[16] Volgens die bepaling hoeft alleen de referentie en niet de volledige inhoud van geharmoniseerde normen te worden bekendgemaakt in het Publicatieblad.

[17] Binnen de Unie worden normen nationale, internationale, Europese of geharmoniseerde normen genoemd al naargelang zij zijn vastgesteld door een nationale of internationale normalisatie-instelling, door een Europese normalisatieorganisatie of op verzoek van de Commissie met het oog op de toepassing van harmonisatiewetgeving van de Unie [zie artikel 2, punt 1, onder a), b), c) en d), van verordening nr. 1025/2002].

[18] Ik verwijs in dit verband naar voetnoot 2 van deze conclusie.

29. Voorts ben ik van mening dat het, zoals ik verderop in mijn betoog zal benadrukken, voor de beantwoording van de eerste prejudiciële vraag bepalend is hoe de wetgevingshandeling van de Unie waarin wordt verwezen naar ISO-normen, deze normen beoogt te gebruiken.

30. Verschillende factoren lijken mij in dit verband van belang, waarvan ik er in het kader van de onderhavige zaak drie zal uitlichten. *Ten eerste*: zijn de betrokken normen noodzakelijk om kennis te hebben van de „essentiële eisen" van de wetgevingshandeling die ernaar verwijst, of hebben zij een technisch en aanvullend karakter ten opzichte van deze voorschriften? *Ten tweede*: beogen die normen verplichtingen op te leggen aan ondernemingen op wier producten of activiteiten zij betrekking hebben? *Ten derde*: als de betrokken normen een technisch en aanvullend karakter hebben én niet beogen verplichtingen op te leggen aan die ondernemingen, met als gevolg dat zij (zoals ik in deel B van deze conclusie duidelijk zal maken) niet hoeven te worden bekendgemaakt in het Publicatieblad op grond van artikel 297, lid 1, derde alinea, VWEU, levert het feit dat de instellingen van de Unie niet voorzien in ruimhartiger toegangsvoorwaarden dan die welke reeds worden gehanteerd door de ISO, dan een onevenredige belemmering op van de mogelijkheid voor het publiek om van die normen kennis te nemen, en daarmee van de algemene beginselen die ten grondslag liggen aan genoemde bepaling (deel C)?

31. Ik voeg hieraan toe dat het belang van deze laatste factor mij minder groot lijkt wanneer duidelijk is dat de ISO-normen waarnaar wordt verwezen in een wetgevingshandeling, veel weg hebben van een vorm van codificatie van technische kennis *door* en *voor* professionals.[19] Hoe dichter een norm echter in de buurt komt van een terrein waarop de burgers mogelijk gebruik wensen te maken van hun democratische rechten (zoals bijvoorbeeld in casu de terreinen gezondheid en consumentenbescherming), des te zwaarwegender die factor is en des te meer men zich moet afvragen of de inhoud van de norm vrij toegankelijk moet zijn voor het publiek.

B. Bekendmaking krachtens 297, lid 1, derde alinea, VWEU (eerste deel van de eerste vraag)

32. Ik herinner eraan dat volgens artikel 297, lid 1, derde alinea, VWEU *wetgevingshandelingen* moeten worden bekendgemaakt in het Publicatieblad.

33. In casu moeten naar mijn mening twee situaties worden onderzocht: *ofwel* zijn de betrokken ISO-normen op zichzelf aan te merken als „wetgevingshandelingen", in welk geval duidelijk is dat hun inhoud integraal moet worden bekendgemaakt op grond van genoemde Verdragsbepaling (deel 1); *ofwel* kunnen die normen niet onder dat begrip worden geschaard, in welk geval de vraag rijst of hun inhoud niettemin moet worden bekendgemaakt op grond van die bepaling, omdat zij „onderdeel" zijn van een wetgevingshandeling (te weten richtlijn 2014/40) (deel 2).

1. De betrokken ISO-normen zijn op zichzelf geen „wetgevingshandelingen"

34. Het begrip „wetgevingshandelingen" wordt in artikel 289, lid 3, VWEU gedefinieerd als de „volgens een wetgevingsprocedure vastgestelde rechtshandelingen". Het Hof heeft geoordeeld dat uit deze bepaling volgt dat een rechtshandeling slechts als een „wetgevingshandeling" van de Unie kan worden aangemerkt indien zij is vastgesteld op grond van een Verdragsbepaling die

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

uitdrukkelijk verwijst naar *hetzij* de gewone wetgevingsprocedure van artikel 289, lid 1, en artikel 294 VWEU, *hetzij* een bijzondere wetgevingsprocedure in de zin van artikel 289, lid 2, VWEU. [20]

35. In casu zijn alle partijen en interveniënten, met uitzondering van verzoekers in het hoofdgeding, van oordeel dat de ISO-normen waarnaar wordt verwezen in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40, op zichzelf niet zijn aan te merken als „wetgevingshandelingen".

36. Ik deel dit standpunt zonder meer.

37. Het is immers volstrekt duidelijk dat die normen – waarvan de Commissie terecht in herinnering heeft gebracht dat zij zijn ontwikkeld door een particuliere organisatie, te weten de ISO [21] – niet het voorwerp zijn geweest van een *eigen* gewone of bijzondere wetgevingsprocedure, dat wil zeggen een procedure die specifiek bedoeld is voor de vaststelling van die normen door de Uniewetgever op grond van een Verdragsbepaling.

38. Het feit dat de Uniewetgever in de wetgevingsprocedure die is uitgemond in de vaststelling van richtlijn 2014/40, ervoor heeft gekozen de door de ISO ontwikkelde normen te gebruiken om de emissieniveaus van filtersigaretten te meten en om te controleren of die niveaus onder de in artikel 3, lid 1, van deze richtlijn bepaalde maxima blijven, wettigt naar mijn mening *evenmin* de conclusie dat die normen op zichzelf zijn „vastgesteld" als „wetgevingshandelingen" door middel van die procedure. Het enige doel van die procedure was immers de vaststelling van richtlijn 2014/40.

39. Gelet op het bovenstaande en aangezien uit voormelde bepalingen van het VWEU duidelijk blijkt dat de Verdragsopstellers hebben gekozen voor een *formele benadering* [22] waarbij „wetgevingshandelingen" enkel als zodanig worden gekwalificeerd indien zij zijn vastgesteld volgens de gewone wetgevingsprocedure of volgens een bijzondere wetgevingsprocedure, lijkt het mij duidelijk dat de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde ISO-normen op zichzelf niet tot die categorie handelingen kunnen worden gerekend. [23]

2. De betrokken ISO-normen zijn „onderdelen" van een wetgevingshandeling, maar hoeven niet integraal te worden bekendgemaakt in het Publicatieblad

40. Uit het voorgaande deel volgt dat in de context van de onderhavige zaak uitsluitend richtlijn 2014/40, die is bekendgemaakt in het Publicatieblad, kan worden geacht te voldoen aan de definitie van „wetgevingshandeling" in de zin van artikel 289, lid 3, VWEU. De ISO-normen waarnaar wordt verwezen in artikel 4, lid 1, van die richtlijn zijn, om met de Nederlandse regering te spreken, hooguit „onderdelen" van die wetgevingshandeling.

[20] Zie arrest van 6 september 2017, Slowakije en Hongarije/Raad (C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:631, punt 62).

[21] Anders dan het geval is bij geharmoniseerde normen, die de vrucht zijn van samenwerking tussen de Europese normalisatieorganisaties, de lidstaten en de Commissie, daar zij worden ontwikkeld in opdracht van de Commissie (waarbij die opdracht wordt verstrekt op grond van een richtlijn), spelen de instellingen van de Unie geen rol in de procedure voor de ontwikkeling van ISO-normen.

[22] In de woorden van advocaat-generaal Bot in zijn conclusie in de zaken Slowakije/Raad en Hongarije/Raad (C-643/15 en C-647/15, EU:C:2017:618, punt 63).

[23] Wat de vraag betreft of volledige bekendmaking van de betrokken ISO-normen in het Publicatieblad uitdrukkelijk vereist zou kunnen zijn op grond van andere Unierechtelijke bepalingen, merk ik voor alle duidelijkheid op dat artikel 13 van verordening nr. 1049/2001 de bekendmaking voorschrijft van andere documenten dan de in artikel 297 bedoelde „wetgevingshandelingen" en „niet-wetgevingshandelingen". De technische normen waarnaar wordt verwezen in richtlijnen of verordeningen, kunnen echter niet worden geschaard onder een van de in die bepaling genoemde categorieën documenten.

41. Moeten die onderdelen op grond van artikel 297, lid 1, derde alinea, VWEU integraal worden bekendgemaakt in het Publicatieblad? Ik meen van niet.

42. Ik merk in dit verband op dat advocaat-generaal Sharpston in haar conclusie in de zaak Heinrich [24], die de situatie betrof waarin een bijlage bij een verordening [25] niet was bekendgemaakt in het Publicatieblad, heeft benadrukt dat de niet-bekendmaking van een dergelijke bijlage neerkwam op de „bekendmaking van het skelet [van de handeling] zonder de normatieve inhoud" en moest worden beschouwd als een „gebrekkige en ontoereikende bekendmaking" die niet voldeed aan de vereisten van artikel 297, lid 2, VWEU (betreffende de bekendmaking van *niet-wetgevingshandelingen*, vastgesteld in de vorm van verordeningen, richtlijnen en besluiten).

43. Ik onderschrijf deze analyse, die volgens mij ook kan worden toegepast op de in artikel 297, lid 1, derde alinea, vastgestelde bekendmakingsregeling voor *wetgevingshandelingen*. Deze bepaling zou volgens mij een dode letter worden wanneer enkel maar de formele bepalingen van een dergelijke handeling zouden moeten worden bekendgemaakt in het Publicatieblad, en niet de volledige „normatieve inhoud" ervan.

44. Zoals ik hierna zal uiteenzetten, lijkt die bepaling mij echter geen bekendmaking in het Publicatieblad voor te schrijven wanneer, zoals in casu, de „onderdelen" waarnaar wordt verwezen in een of meer bepalingen van de wetgevingshandeling, ISO-normen zijn die slechts een technisch en aanvullend karakter hebben ten opzichte van de „essentiële eisen" van die handeling (eerste criterium), en die niet beogen verplichtingen *op te leggen* aan ondernemingen op wier producten of activiteiten die normen betrekking hebben (tweede criterium).

a) De betrokken ISO-normen hebben een technisch en aanvullend karakter ten opzichte van de „essentiële eisen" in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2014/40 (eerste criterium)

45. Onder „essentiële eisen" versta ik de voorschriften die, in een wetgevingshandeling van de Unie die tot doel heeft de voorwaarden te bepalen voor het in de handel brengen van producten op de interne markt (zoals in casu filtersigaretten), specifiek betrekking hebben op die voorwaarden en daarmee de essentie weerspiegelen van de politieke keuze die de wetgever heeft gemaakt met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van die handeling. [26]

46. Gelet op deze definitie ben ik van mening dat het antwoord op de vraag of ISO-normen waarnaar wordt verwezen in een dergelijke wetgevingshandeling al dan niet moeten worden bekendgemaakt in het Publicatieblad, afhangt van de wijze waarop die normen verband houden met dergelijke „essentiële eisen" en daarmee in de buurt komen van de „normatieve inhoud" van de handeling. Meer bepaald moet naar mijn mening de situatie waarin dergelijke normen een *technisch* en *aanvullend* karakter hebben ten opzichte van die essentiële eisen, worden onderscheiden van die waarin dergelijke normen noodzakelijk zijn om te begrijpen wat de draagwijdte of de inhoud van die eisen is.

[24] C-345/06, EU:C:2008:212, punt 67.

[25] Te weten verordening (EG) nr. 622/2003 van de Commissie van 4 april 2003 tot vaststelling van maatregelen voor de tenuitvoerlegging van de gemeenschappelijke basisnormen op het gebied van de beveiliging van de luchtvaart (PB 2003, L 89, blz. 9).

[26] Ik ontleen dit begrip aan de door de Commissie in 2000 gepubliceerde Gids voor de tenuitvoerlegging van de richtlijnen die op basis van de nieuwe aanpak en de globale aanpak tot stand zijn gekomen (die meer bepaald betrekking heeft op de op basis van die nieuwe aanpak vastgestelde geharmoniseerde normen), waarin „essentiële eisen" worden omschreven als alle bepalingen die noodzakelijk zijn *ter verwezenlijking van het doel* van een richtlijn en waaraan een product *moet voldoen om in de handel te mogen worden gebracht.*

47. In casu stel ik *in de eerste plaats* vast dat de ISO-normen waarnaar wordt verwezen in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40, een gedetailleerde *technische* uitwerking behelzen van de methode om de emissies van teer, nicotine en koolmonoxide van filtersigaretten te meten.

48. *In de tweede plaats* volgt uit de wijze waarop die bepaling zich verhoudt tot artikel 3, lid 1, van dezelfde richtlijn, dat de betrokken normen *uitsluitend* betrekking hebben op de meetmethode die wordt toegepast om te verifiëren of de in laatstgenoemde bepaling vastgestelde maximumemissieniveaus worden geëerbiedigd, terwijl deze emissieniveaus de essentie weerspiegelen van de politieke keuze die de Uniewetgever heeft gemaakt met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van richtlijn 2014/40, namelijk consumentenbescherming en, met name, gezondheidsbescherming.[27] Daar komt nog bij dat de in richtlijn 2014/40 bedoelde filtersigaretten niet in de handel mogen worden gebracht indien die niveaus worden overschreden (die niveaus zijn met andere woorden een essentiële voorwaarde voor het in de handel brengen van die producten), en dat bovendien iedere Unieburger los van die normen kennis kan nemen van die niveaus, die in artikel 3, lid 1, van die richtlijn uitdrukkelijk zijn becijferd[28].

49. Ik leid uit een en ander af dat in de context van de toepassing van richtlijn 2014/40 *niet* de betrokken ISO-normen, maar de in artikel 3, lid 1, van deze richtlijn genoemde maximumniveaus moeten worden beschouwd als „essentiële eisen". Bovendien zijn de ISO-normen waarnaar wordt verwezen in artikel 4, lid 1, van die richtlijn *aanvullend* ten opzichte van die eisen.

50. Ik zal hieronder uiteenzetten dat deze conclusie wordt bevestigd door het feit dat diezelfde normen geen verplichtingen opleggen aan producenten en importeurs van filtersigaretten (tweede criterium).

b) De betrokken ISO-normen beogen geen verplichtingen op te leggen aan ondernemingen op wier producten zij betrekking hebben (tweede criterium)

51. Wat het tweede criterium betreft, is het van belang eraan te herinneren dat „normen" in ruime zin in de Unie worden gedefinieerd als „door [...] erkende normalisatie-instelling[en] vastgestelde technische specificatie[s] [...] waarvan de naleving *niet* verplicht is".[29] Normen leggen dus in het algemeen geen verplichtingen op aan ondernemingen op wier producten zij betrekking hebben.

52. Gelet op het voorgaande deel, erken ik evenwel dat ingeval ISO-normen door de Uniewetgever zouden worden gebruikt om verplichtingen in het leven te roepen voor die ondernemingen, zij in beginsel zouden moeten worden gerekend tot de categorie „essentiële

[27] Zie met name overweging 59 van richtlijn 2014/40, waarin staat te lezen dat „ervoor gezorgd [moet] worden dat de aan de producenten, importeurs en distributeurs van tabaksproducten en aanverwante producten opgelegde verplichtingen [...] een hoog niveau van gezondheids- en consumentenbescherming garanderen".

[28] Zie punt 11 van deze conclusie.

[29] Zie artikel 2, punt 1, van verordening nr. 1025/2012 (cursivering van mij).

eisen”[30] en dus zouden moeten worden bekendgemaakt in het Publicatieblad.[31] De naleving van die normen zou dan immers een essentiële voorwaarde worden voor het in de handel brengen van de betrokken producten op de interne markt.[32]

53. In casu ben ik van mening dat de in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 vermelde ISO-normen niet beogen verplichtingen op te leggen aan producenten en importeurs van filtersigaretten.

54. Zeker, bij het vaststellen van die bepaling heeft de Uniewetgever volgens mij niet gewild[33] dat de emissies van filtersigaretten volgens een andere dan de door de betrokken ISO-normen voorgeschreven methode zouden kunnen worden gemeten door de laboratoria die overeenkomstig lid 2 van die bepaling zijn belast met de verificatie van die emissies.

55. Maar hoewel ik dit verplichte karakter ten aanzien van de controlerende laboratoria erken[34], ben ik van mening dat de enige werkelijke verplichting die in casu rust op producenten en importeurs van filtersigaretten, is om te verzekeren dat die emissies de in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2014/40 bepaalde plafonds niet overschrijden. Die producenten en importeurs hoeven niet zelf de meetmethode toe te passen die wordt voorgeschreven door de in artikel 4, lid 1, van deze richtlijn genoemde ISO-normen.

56. Aangezien de conformiteitsbeoordeling van filtersigaretten zich ook *uitsluitend* uitstrekt tot die maximumemissieniveaus, kunnen die producenten en importeurs volgens mij bovendien ook zonder kennis te hebben van de inhoud van de betrokken ISO-normen zich ervan vergewissen dat die plafonds niet worden overschreden, en dus producten in de handel brengen die voldoen aan die essentiële eisen.

57. Gelet op een en ander ben ik van oordeel dat die normen niet beogen verplichtingen op te leggen aan producenten en importeurs van filtersigaretten, wat bevestigt dat zij een *technisch en aanvullend* karakter hebben ten opzichte van de „essentiële eisen” die zijn vastgelegd in artikel 3, lid 1, van richtlijn 2014/40, en waaraan die producenten en importeurs zijn gebonden.

30 Ik merk in dit verband op dat het Hof in een ruimere context dan die van de onderhavige zaak heeft erkend dat door de instellingen en instanties van de Unie vastgestelde handelingen en de onderdelen daarvan met name moeten worden bekendgemaakt in het Publicatieblad wanneer zij beogen *verplichtingen* op te leggen *aan particulieren*. Meer bepaald heeft het Hof in zijn arrest van 10 maart 2009 in de zaak Heinrich (C-345/06, EU:C:2009:140, punt 61) in wezen geoordeeld dat voor een bijlage die niet was bekendgemaakt in het Publicatieblad hoe dan ook een bekendmakingsverplichting gold aangezien de aanpassingsmaatregelen waarin die bijlage voorzag, beoogde verplichtingen op te leggen aan particulieren. In een ander arrest (te weten het arrest van 12 mei 2011, Polska Telefonia Cyfrowa, C-410/09, EU:C:2011:294, punt 34) heeft het Hof ook vastgesteld dat richtsnoeren die door de Commissie waren opgesteld krachtens een van de bepalingen van een richtlijn, hadden moeten worden bekendgemaakt in het Publicatieblad indien zij „verplichting[en] [inhielden] die, rechtstreeks of onrechtstreeks, aan particulieren [konden] worden opgelegd”.

31 Ik merk voor alle duidelijkheid op dat sommige lidstaten (om precies te zijn de Franse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden en de Slowaakse Republiek) als regel hanteren dat technische normen waarvan de toepassing verplicht is, vrij en gratis toegankelijk moeten zijn. Zo heeft de Conseil d’État (hoogste bestuursrechter, Frankrijk) geoordeeld dat „in overeenstemming met het beginsel van toegankelijkheid van het recht, dat grondwettelijke waarde heeft, [...] normen waarvan de toepassing verplicht is gemaakt, kosteloos moeten zijn te raadplegen” (Conseil d’État, 6e kamer, 28 juli 2017, nr. 402752, ECLI:FR:CECHS:2017:402752.20170728). Overigens blijkt de toegang tot dergelijke normen in de praktijk nogal beperkt te zijn. Zo stelt de Association française de normalisation (AFNOR; de Franse normalisatie-instelling) dat op verzoek van de ISO de gratis raadpleging voor alle door deze organisatie vastgestelde normen is opgeschort.

32 Ik wijs erop dat de kwestie of de toepassing van de in de onderhavige zaak aan de orde ISO-normen al dan niet verplicht is, meer in het bijzonder aan de orde wordt gesteld in de tweede en niet in de eerste prejudiciële vraag. Niettemin lijkt het mij zinvol om in het kader van de beantwoording van de eerste vraag reeds enige verduidelijkingen te verschaffen met betrekking tot dit aspect van deze prejudiciële verwijzing.

33 Tenzij de Commissie overeenkomstig artikel 4, lid 3, van richtlijn 2014/40 gedelegeerde handelingen vaststelt om de methoden voor het meten van de teer-, nicotine- en koolmonoxide-emissies aan te passen.

34 In zoverre sluit ik mij aan bij het standpunt van de Commissie dat de aan de orde zijnde normen *moeten* worden gebruikt om te bepalen of in de handel gebrachte filtersigaretten aan die maximumemissieniveaus voldoen.

c) Voorlopige conclusie

58. De toetsing aan de twee in punt 44 van deze conclusie genoemde criteria brengt mij tot de slotsom dat de bekendmakingsregel van artikel 297, lid 1, derde alinea, VWEU niet geldt voor de ISO-normen waarnaar wordt verwezen in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40. Ten opzichte van de in artikel 3, lid 1, van deze richtlijn vastgestelde maximumemissieniveaus, die zijn aan te merken als „essentiële eisen" van deze handeling, blijven die normen immers *technische* en *aanvullende* onderdelen die in mijn ogen niet hoeven te worden bekendgemaakt in het Publicatieblad.

59. Ik voeg hieraan toe dat aangezien de betrokken normen voldoen aan die twee criteria, zij volgens mij door de Uniewetgever uiteindelijk op min of meer vergelijkbare wijze worden gebruikt als de *geharmoniseerde normen* die zijn vastgesteld op basis van de „nieuwe aanpak"-richtlijnen [35], waarvoor de wetgever heeft gemeend dat bekendmaking van de referenties van die normen in het Publicatieblad volstaat.

60. In dit verband wijs ik erop dat het Hof in het arrest James Elliott Construction [36], dat betrekking had op een geharmoniseerde norm als bedoeld in het vorige punt [37], heeft verklaard bevoegd te zijn een dergelijke norm uit te leggen in een prejudiciële beslissing, nadat het erop had gewezen dat een dergelijke norm slechts rechtsgevolgen heeft voor zover vooraf de referentiegegevens ervan zijn bekendgemaakt in het Publicatieblad. Het Hof heeft het niet van belang geacht dat de inhoud van geharmoniseerde normen niet integraal wordt bekendgemaakt in het Publicatieblad.

61. Ik merk in dit verband op dat het Hof niet nalaat vraagtekens te plaatsen bij uitgangpunten met betrekking tot de uitlegging van het Unierecht die naar zijn mening twijfelachtig zijn, ook in het kader van prejudiciële beslissingen. [38] In dat geval heeft het Hof dat evenwel niet gedaan, ook al zou de niet-naleving van de geldende bekendmakingsvereisten rechtstreeks gevolgen hebben gehad voor de mogelijkheid voor die norm om rechtsgevolgen te hebben. [39]

[35] Dat wil zeggen de richtlijnen die zijn aangenomen op basis van de resolutie van de Raad van 7 mei 1985 betreffende een nieuwe aanpak op het gebied van de technische harmonisatie en normalisatie (PB 1985, C 136, blz. 1) (wat niet het geval is met richtlijn 2014/40). De op basis van die „nieuwe aanpak" uitgewerkte normen hebben gemeen dat zij niet bindend zijn voor de ondernemingen op wier producten zij betrekking hebben (met dien verstande dat voor conform die normen vervaardigde producten het *vermoeden* geldt dat zij *voldoen aan* de essentiële eisen die ervoor gelden). Voorts zijn die normen uitsluitend bedoeld om in de vorm van technische specificaties „essentiële eisen" te verduidelijken waarvan de draagwijdte los van die normen uit de toepasselijke richtlijn kan worden opgemaakt.

[36] Arrest van 27 oktober 2016, (C-613/14, EU:C:2016:821) (hierna: „arrest James Elliott Construction").

[37] Aangezien die norm is vastgesteld op basis van een „nieuwe aanpak"-richtlijn [te weten richtlijn 89/106/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake voor de bouw bestemde producten (PB 1989, L 40, blz. 12)]. Ik verwijs in dit verband naar voetnoot 35 van deze conclusie.

[38] Zie bijvoorbeeld, op het gebied van intellectuele eigendom, arrest van 29 juli 2019, Funke Medien NRW (C-469/17, EU:C:2019:623, punten 16-26).

[39] In het licht van het arrest James Elliott Construction zie ik niet in waarom er andere bekendmakingsvereisten zouden moeten gelden voor de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde ISO-normen. Het is juist dat geharmoniseerde normen die – zoals de norm die aan de orde was in het arrest James Elliott Construction – zijn vastgesteld op basis van de „nieuwe aanpak", de bijzonderheid vertonen dat zij worden ontwikkeld *na* de vaststelling van de richtlijnen waarvan zij de essentiële eisen moeten helpen verduidelijken, zodat er geen enkele verwijzing naar die normen voorkomt in de tekst van die richtlijnen. Ik betwijfel echter of dit verschil kan betekenen dat ISO-normen waarnaar een wetgevingshandeling rechtstreeks verwijst, meer aan de „normatieve inhoud" van deze handeling raken, en dat de inhoud ervan integraal moet worden bekendgemaakt in het Publicatieblad. Als dat het geval zou zijn, zou voor de vraag of een technische norm moet worden bekendgemaakt in het Publicatieblad bepalend zijn of de norm reeds bestaat ten tijde van de vaststelling van de wetgevingshandeling, aangezien er verschillende bekendmakingsvereisten zouden gelden al naargelang die handeling rechtstreeks verwijst naar een norm die reeds is ontwikkeld door een particuliere organisatie, dan wel ermee volstaat te bepalen dat een norm moet worden opgesteld door een dergelijke organisatie. Dat zou naar mijn mening een onderscheid zijn dat niet anders dan „kunstmatig" kan worden genoemd en niets meer van doen heeft met de inhoudelijke criteria die ik heb uiteengezet in de punten 43 en 44 van deze conclusie, wat in mijn ogen de enige relevante criteria zijn.

62. Gelet op al deze overwegingen ben ik van oordeel dat op het eerste deel van de eerste prejudiciële vraag moet worden geantwoord dat het feit dat de inhoud van de ISO-normen waarnaar wordt verwezen in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40, niet integraal is bekendgemaakt in het Publicatieblad, niet in strijd is met artikel 297, lid 1, derde alinea, VWEU.

C. Algemene beginselen die ten grondslag liggen aan artikel 297, lid 1, derde alinea, VWEU (tweede deel van de eerste vraag)

63. Met het tweede deel van zijn eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de *voorwaarden voor toegang* tot de inhoud van de betrokken ISO-normen in overeenstemming zijn met het mede aan artikel 297, lid 1, derde alinea, VWEU, ten grondslag liggende transparantiebeginsel.

64. Mijn analyse van deze problematiek is als volgt opgebouwd. In een eerste deel zal ik duidelijk maken wat moet worden verstaan onder het transparantiebeginsel waaraan de verwijzende rechter in zijn vraag refereert. Ik zal uitleggen dat deze rechter volgens mij in werkelijkheid het beginsel van vrije toegang tot de inhoud van de wet bedoelt, waarvan ik het belang reeds in herinnering heb gebracht in punt 25 van deze conclusie. In een tweede deel zal ik uiteenzetten dat de vraag die men zich in dit stadium moet stellen, is of de instellingen van de Unie moeten voorzien in ruimhartiger toegangsvoorwaarden dan die welke reeds worden gehanteerd door de ISO (die betaling van een vergoeding verlangt van personen die toegang willen krijgen tot de inhoud van de door haar ontwikkelde normen), dat wil zeggen ervoor moeten zorgen dat die normen rechtstreeks en gratis aan het publiek ter beschikking worden gesteld. Ik zal benadrukken dat voor het antwoord op deze vraag bepalend is of de voorwaarden waaronder toegang kan worden verkregen tot die normen, ten eerste gerechtvaardigd zijn en ten tweede geen onevenredige belemmering opleveren van de mogelijkheid voor het publiek om van die normen kennis te nemen.

1. Relevantie van het transparantiebeginsel

65. Het begrip „transparantie” staat niet letterlijk in de Verdragsbepalingen. De Verdragsopstellers hebben gekozen voor de term „openheid”, zowel in artikel 1, lid 2, VEU, waarin staat dat besluiten in zo groot mogelijke openheid en zo dicht mogelijk bij de burger worden genomen, als in artikel 15, lid 1, VWEU, waarin is bepaald dat de instellingen, organen en instanties van de Unie, „[o]m goed bestuur te bevorderen en de deelneming van het maatschappelijk middenveld te waarborgen, [...] in een zo groot mogelijke openheid [werken]”.

66. Het Hof heeft die openheid aldus uitgelegd dat dit beginsel in het algemeen is geformuleerd in de genoemde bepalingen en met name is geconcretiseerd door het „recht op toegang” tot documenten dat is neergelegd in artikel 15, lid 3, VWEU, in artikel 42 van het Handvest en in verordening nr. 1049/2001. [40]

[40] Zie arresten van 28 juni 2012, Commissie/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, punt 53), en 21 januari 2021, Leino-Sandberg/Parlement (C-761/18 P, EU:C:2021:52, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

67. In overweging 2 van verordening nr. 1049/2001 wordt openheid in verband gebracht met het recht op toegang tot documenten.[41] In mijn opvatting ligt dit recht niet ten grondslag aan, maar komt het boven op de bekendmakingsverplichting die reeds geldt krachtens artikel 297 VWEU, doordat het voor de instellingen de verplichting meebrengt om het publiek toegang te verschaffen tot categorieën documenten waarop dit artikel niet van toepassing is.[42]

68. In deze context lijkt mij dat het bij transparantie dus eerder gaat om de mogelijkheid voor de burgers om alle informatie te controleren die aan een wetgevingshandeling ten grondslag heeft gelegen[43], dan om de mogelijkheid om toegang te krijgen tot de inhoud van de wetgevingshandeling zelf en tot de „onderdelen" van die handeling, die de kern vormt van de problematiek die aan de orde is in de onderhavige zaak.

69. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het tweede deel van de eerste prejudiciële vraag van de verwijzende rechter in werkelijkheid geen betrekking heeft op het transparantiebeginsel, maar op het beginsel van vrije toegang tot de inhoud van de wet. Het is volgens mij duidelijk dat dit beginsel – dat weliswaar niet met zoveel woorden is neergelegd in de Verdragen of in het Handvest, maar een wezenlijk element vormt van het in artikel 2 VEU verankerde rechtsstaatbeginsel – ten grondslag ligt aan artikel 297, lid 1, derde alinea, VWEU, omdat moeilijk valt in te zien hoe dit beginsel sterker en concreter tot uitdrukking zou kunnen worden gebracht dan door de verplichting om de inhoud van de wet bekend te maken.

70. Artikel 297, lid 1, derde alinea, VWEU schrijft weliswaar geen bekendmaking in het Publicatieblad voor van de gegevens waarnaar wordt verwezen in bepalingen van een wetgevingshandeling (zoals in casu de ISO-normen waarnaar wordt verwezen in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40), maar het beginsel van vrije toegang tot de inhoud van de wet verlangt naar mijn mening dat de instellingen van de Unie *een zo ruim mogelijke toegang* tot die gegevens waarborgen voor alle burgers. Dit betekent dat elke beperking van de mogelijkheid voor de burgers om vrij kennis te nemen van die gegevens, ten eerste gerechtvaardigd moet zijn en ten tweede geen onevenredige belemmering mag opleveren van die mogelijkheid.

71. Zoals ik in punt 26 van deze conclusie heb opgemerkt, is de ratio van het beginsel van vrije toegang tot de inhoud van de wet tweeledig. Enerzijds is dit beginsel een logisch uitvloeisel van het rechtszekerheidsbeginsel, dat vereist dat rechtsregels duidelijk, nauwkeurig en voorzienbaar zijn, opdat de belanghebbenden daaraan houvast hebben in de door het Unierecht beheerste rechtssituaties en -betrekkingen.[44] Anderzijds stelt dit beginsel de burgers in staat gebruik te maken van hun democratische rechten, doordat het hun vrije toegang waarborgt tot de inhoud

[41] In overweging 2 van verordening nr. 1049/2001 staat te lezen dat openheid een betere deelneming van de burgers aan het besluitvormingsproces mogelijk maakt en een grotere legitimiteit en meer doelmatigheid en verantwoordelijkheid van de administratie ten opzichte van de burgers waarborgt.

[42] Het strekt zich bijvoorbeeld uit tot „documenten die zijn opgesteld of ontvangen in de loop van procedures tot aanneming van in of voor de lidstaten bindende besluiten" (zie artikel 12, lid 2, van verordening nr. 1049/2001). Overigens zou het naar mijn mening mogelijk blijven om met een beroep op deze bepaling te stellen dat de inhoud van de betrokken ISO-normen rechtstreeks beschikbaar zou moeten worden gesteld omdat het hierbij gaat om documenten die zijn „*ontvangen* in de loop van procedures tot aanneming van in of voor de lidstaten bindende besluiten" (cursivering van mij). Ik neem namelijk aan dat de wetgever een afschrift van die normen heeft ontvangen in de loop van de procedure die heeft geleid tot de vaststelling van richtlijn 2014/40. Ik merk evenwel op dat artikel 4 van verordening nr. 1049/2001 voorziet in verschillende uitzonderingen op de toegang tot de documenten van de instellingen en dat volgens lid 2 van dit artikel de instellingen de toegang tot een document onder meer weigeren wanneer de openbaarmaking ervan zou leiden tot ondermijning van de bescherming van commerciële belangen, met inbegrip van intellectuele eigendom. Aangezien de ISO zich beroept op de auteursrechten die rusten op de betrokken normen, zou de openbaarmaking van deze normen dus in theorie kunnen worden geweigerd op grond van laatstgenoemde bepaling, tenzij een hoger openbaar belang het tegendeel rechtvaardigt.

[43] Zie in die zin arrest van 1 juli 2008, Zweden en Turco/Raad (C-39/05 P en C-52/05 P, EU:C:2008:374, punt 46).

[44] Zie arrest van 8 december 2011, France Télécom/Commissie (C-81/10 P, EU:C:2011:811, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

van de wet, dat wil zeggen tot alle door de overheid vastgestelde teksten die het maatschappelijk verkeer regelen. Als het niet mogelijk was om van de inhoud van de wet kennis te nemen, zou niemand de wet kunnen aanvechten en kunnen aansturen op verandering ervan.

72. De onderhavige zaak raakt aan die tweede dimensie van het beginsel van vrije toegang tot de inhoud van de wet. De zaak speelt immers juist in een context waarin entiteiten die duidelijk kennis hebben van de inhoud van de ISO-normen waarnaar wordt verwezen in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40, de door deze normen voorgeschreven meetmethode hekelen teneinde te bewerkstelligen dat producten die volgens hen niet aan de geldende eisen voldoen, uit de handel worden genomen, en uiteindelijk de keuze van de Uniewetgever om zich op die normen te baseren ter discussie trachten te stellen.

73. In het volgende deel zal ik toelichten waarom ik van mening ben dat in casu de voorwaarden waaronder toegang kan worden verkregen tot de inhoud van de ISO-normen waarnaar wordt verwezen in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 – met andere woorden het feit dat de instellingen van de Unie voor het *publiek in het algemeen* niet in ruimhartiger toegangsvoorwaarden voorzien dan die welke reeds worden gehanteerd door de ISO – gerechtvaardigd zijn en geen onevenredige belemmering opleveren van de mogelijkheid voor het publiek om kennis te nemen van de inhoud van die normen.

2. De voorwaarden voor toegang tot de inhoud van de betrokken ISO-normen zijn niet in strijd met het beginsel van vrije toegang tot de inhoud van de wet

a) Rechtvaardiging

74. Dat alleen tegen betaling toegang kan worden verkregen tot de inhoud van de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde ISO-normen, vindt in casu zijn rechtvaardiging in het feit dat deze normen zijn ontwikkeld door een particuliere organisatie (de ISO) die het grootste deel van haar inkomsten haalt uit de verkoop van de door haar vastgestelde normen. Om goed te kunnen functioneren, moet deze organisatie haar investeringen kunnen terugverdienen, met name gelet op het feit dat wegens het complexe en technische karakter van ISO-normen, voor de ontwikkeling van deze normen veel personele en materiële middelen moeten worden uitgetrokken. Bovendien rusten er auteursrechten op de door de ISO ontwikkelde normen, die zouden worden omzeild als deze normen rechtstreeks en gratis toegankelijk worden gemaakt.

75. Het is ook voor de leden van de ISO (dat wil zeggen voor de nationale normalisatie-instellingen) van belang om die normen te kunnen verkopen, aangezien deze instellingen een groot deel van de verkoopopbrengsten behouden. [45]

76. Gelet op het voorgaande is het evident dat een eventuele verplichting voor de instellingen van de Unie om het publiek rechtstreeks toegang te verschaffen tot ISO-normen, waardoor deze normen gratis verkrijgbaar zouden worden, zou leiden tot een teruggang [46] van de investeringen van die normalisatie-instellingen in het onderzoek en de ontwikkeling van normen.

[45] Zie in dit verband Barrios Villarreal, A., *International Standardization and the Agreement on Technical Barriers to Trade*, Cambridge University Press, Cambridge 2018, blz. 25 en 45. Volgens deze auteur behouden de bij de ISO aangesloten nationale normalisatie-instellingen ongeveer 70 % van de verkoopobrengsten en wordt alleen de resterende 30 % overgemaakt naar de ISO bij wijze van bijdrage.

[46] Zie in dit verband Van Cleynenbreugel, P., en Demoulin, I., „La normalisation européenne après l'arrêt *James Elliott Construction* du 27 octobre 2016 : la Cour de justice de l'Union européenne a-t-elle élargi ses compétences d'interprétation ?", *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, deel 2, 2017, blz. 325.

77. Het valt volgens mij echter niet te ontkennen dat ISO-normen een belangrijke plaats innemen in het normatieve landschap van de Unie, met name omdat tal van Europese normen daarop zijn gebaseerd [47] en omdat het Europees Comité voor Normalisatie (CEN) en de ISO een overeenkomst [48] inzake technische samenwerking hebben gesloten die in wezen aan ISO-normen voorrang toekent boven Europese normen [49]. Het gebruik van internationale normen en in het bijzonder van ISO-normen is ook verplicht op grond van de Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (TBT) [50], waarbij alle leden van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), de Unie incluis, partij zijn.

78. Bovendien wordt normalisatie in bredere zin door de wetgever gezien als een beleidsinstrument [51] om wetgeving en beleid van de Unie te ondersteunen [52].

79. Normen zijn immers van wezenlijk belang voor de ontwikkeling van de interne markt, ook al worden zij traditioneel voorgesteld als een vorm van codificatie van kennis door en voor professionals [53]. Ook wordt erkend dat normen een steeds belangrijkere rol spelen in de internationale handel. [54] Behalve dat zij grote economische voordelen hebben (met name op het

[47] Zie in dit verband met name Medzmariashvili, M., *Regulating European Standardisation through Law: The Interplay between Harmonised European Standards and EU Law*, proefschrift, Universeit van Lund, Lund 2019, blz. 59-61. Andere auteurs benadrukken de steeds grotere betekenis van de onder de vlag van de ISO tot stand gebrachte normalisatie en certificering voor de mondialisering van het handelsverkeer (zie met name Penneau A., „Standardisation et certification : les enjeux européens", *La Standardisation internationale privée* : *aspects juridiques*, Larcier, Brussel, 2014, blz. 120).

[48] Overeenkomst betreffende de technische samenwerking tussen ISO en CEN (Overeenkomst van Wenen), ondertekend in 1991, waarvan de elektronische versie beschikbaar is op het volgende internetadres: https://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/2000/2122/4230450/4230458/Agreement_on_Technical_Cooperation_between_ISO_and_CEN_%28Vienna_Agreement%29.pdf?nodeid=4230688&vernum=-2.

[49] Zie de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité van 1 juni 2011, „Een strategische visie voor Europese normen: de duurzame groei van de Europese economie tussen nu en 2020 bevorderen en versnellen" [COM(2011) 311 definitief], beschikbaar op het volgende internetadres: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A52011DC0311.

[50] Agreement on Technical Barriers to Trade of the World Trade Organization (WTO). De tekst van deze overeenkomst is beschikbaar op het volgende internetadres: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf. Meer in het bijzonder bepaalt artikel 2.4 van deze overeenkomst: „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". Zie in dit verband ook Mattli, W., en Büthe, T., „Setting international standards: Technological Rationality or Primacy of Power", World Politics, deel 56, nr. 1, 2003, blz. 2.

[51] Zie overweging 9 van verordening nr. 1025/2012.

[52] Zie overweging 25 van verordening nr. 1025/2012. Wat meer in het bijzonder internationale normen betreft, merk ik op dat de Raad heeft gewezen op de noodzaak om het gebruik van dergelijke normen in de Unie te bevorderen [zie in dit verband de resolutie van de Raad van 28 oktober 1999 betreffende „de rol van de normalisatie in Europa" (PB 2000, C 141, blz. 1)].

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

[54] Zie overweging 6 van verordening nr. 1025/2012. Zie ook Medzmariashvili, M., op. cit., blz. 18.

gebied van het concurrentievermogen van ondernemingen [55] en het bevorderen van de handel [56]), zijn zij ook alomtegenwoordig in het dagelijks leven [57] en in tal van terreinen van het overheidsbeleid [58].

80. In het licht van deze overwegingen acht ik het gerechtvaardigd dat de instellingen van de Unie niet voorzien in ruimhartiger voorwaarden voor toegang tot de inhoud van ISO-normen dan die welke worden gehanteerd door de ISO (en door sommige nationale normalisatie-instellingen), *ten eerste* omdat die organisatie en die instellingen in staat moeten zijn de ontwikkeling van hun normen en hun activiteiten te financieren, en *ten tweede* wegens het belang van die normen voor de Uniewetgeving. Ik moet echter nog onderzoeken of de last die de te betalen tarieven meebrengen voor de burger, deze laatste op onevenredige wijze belemmert in de mogelijkheid om van de inhoud van de betrokken normen kennis te nemen.

b) Geen onevenredige belemmering van de mogelijkheid voor het publiek om toegang te krijgen tot de inhoud van de betrokken ISO-normen

81. In dit verband breng ik *allereerst* in herinnering dat iedere burger van de Unie toegang kan krijgen tot de inhoud van de door de ISO ontwikkelde normen. De enige belemmering voor die toegang is van financiële aard, aangezien de ISO die inhoud alleen tegen betaling ter beschikking stelt.

82. *Voorts z*ijn in mijn ogen met name de volgende punten van belang.

83. *In de eerste plaats* moet de last voor de burger worden afgewogen tegen het belang van de Uniewetgever om een doeltreffend en doelmatig normalisatiesysteem te hebben dat niet alleen een flexibel en transparant platform biedt, maar ook financieel levensvatbaar is. [59]

84. Het feit dat normen worden ontwikkeld door particuliere entiteiten (zoals de ISO), houdt voordelen in waar de Uniewetgever zijn wetgevingstechniek van verwijzing naar normen in verordeningen en richtlijnen op heeft gebaseerd. Die voordelen zijn onder meer de grote deskundigheid van die entiteiten, hun vermogen om snel in te spelen op nieuwe technische uitdagingen, en de soepelheid van hun procedures, die met name de deelname van particuliere actoren mogelijk maakt. [60]

85. *In de tweede plaats* moet de last voor de burger ook worden afgewogen tegen het belang dat de professionals erbij hebben dat de Uniewetgever niet afziet van het gebruik van die normen omdat ervoor moeten worden betaald. De Commissie heeft wat dit betreft benadrukt dat de relevante

[55] Zie overweging 20 van verordening nr. 1025/2012.

[56] Volgens de Commissie leveren normen met name door „schaalvoordelen, de mogelijkheid om op technische voorschriften te anticiperen, lagere transactiekosten en de toegang tot genormaliseerde componenten" kostenverlagingen of besparingen op [zie de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité van 1 juni 2011, „Een strategische visie voor Europese normen: de duurzame groei van de Europese economie tussen nu en 2020 bevorderen en versnellen", COM(2011) 311 definitief, blz. 6].

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

[58] Zie de overwegingen 19 en 22 van verordening nr. 1025/2012, waarin staat te lezen dat normen ertoe kunnen „bijdragen dat [...] belangrijke maatschappelijke uitdagingen [worden aangepakt]", zoals klimaatverandering, duurzaam gebruik van hulpbronnen, innovatie, een vergrijzende bevolking, de integratie van personen met een handicap, consumentenbescherming, de veiligheid van werknemers en arbeidsomstandigheden, of het welzijn van burgers.

[59] Zie overweging 9 van verordening nr. 1025/2012.

[60] Zie Medzmariashvili, M., op. cit., blz. 21.

beroepsgroepen doorgaans zijn vertegenwoordigd in de normalisatie-instellingen [61] en dat het dus ook in hun belang is dat de Uniewetgeving de door die particuliere entiteiten vastgestelde normen gebruikt en niet zelf die technische specificaties definieert.

86. Het belang van de professionals lijkt mij echter minder zwaarwegend in een zaak als die in het hoofdgeding, aangezien de aan de orde zijnde normen verband houden met beleidsterreinen – preciezer gezegd de terreinen gezondheid en consumentenbescherming – waarop het, zoals ik in punt 31 van deze conclusie heb benadrukt, des te aannemelijker is dat de burgers hun rechten zullen willen doen gelden. In dat geval moeten de instellingen van de Unie zich naar mijn mening in het bijzonder ervan vergewissen dat de burgers een zo ruim mogelijke toegang hebben tot de inhoud van die normen.

87. *In de derde plaats* voeg ik hieraan toe dat weliswaar met name uit artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1025/2012 volgt dat het niet de bedoeling van de wetgever is geweest dat de toegang tot normen (in ruime zin) hoe dan ook gratis moet zijn, maar dat dit niet wegneemt dat de nationale normalisatie-instellingen op grond van deze bepaling verplicht zijn om die toegang voor het midden- en kleinbedrijf (mkb) te bevorderen en te vergemakkelijken. [62] Deze bepaling weerspiegelt daarmee reeds op zichzelf het streven om een passend evenwicht tot stand te brengen tussen de wens om die toegang zo eenvoudig mogelijk te maken en de erkenning dat het feit dat voor normen moet worden betaald, een belangrijke pijler blijft van het normalisatiesysteem van de Unie.

88. Hoewel die verplichtingen niet uitdrukkelijk zijn uitgebreid in die zin dat ook de toegang van het publiek in het algemeen tot normen zou moeten worden vergemakkelijkt, meen ik dat dit in de praktijk het geval kan zijn. [63] Meer bepaald betekent het feit dat de inhoud van de ISO-normen waarnaar wordt verwezen in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40 alleen tegen betaling bij de ISO verkrijgbaar is, nog niet dat het onmogelijk is om op andere manieren gratis van die inhoud kennis te nemen.

89. In dit verband merken het Parlement en de VSK terecht op dat in casu de Nederlandse normalisatie-instelling, het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN), de mogelijkheid biedt om de inhoud van de aan de orde zijnde ISO-normen gratis in te zien. [64] Ook andere nationale normalisatie-instellingen bieden deze mogelijkheid. [65]

[61] Volgens de website van de ISO zijn de door deze organisatie ontwikkelde normen „the distilled wisdom of people with expertise in their subject matter and who know the needs of the organizations they represent – people such as manufacturers, sellers, buyers, customers, trade associations, users or regulators" (bron: https://www.iso.org/standards.html).

[62] Met name door samenvattingen van normen gratis ter beschikking te stellen op hun website, door speciale tarieven toe te passen voor de beschikbaarstelling van normen of door pakketten met normen aan te bieden tegen een gereduceerde prijs [zie artikel 6, lid 1, onder e) en f), van die verordening].

[63] De nationale normalisatie-instellingen worden daartoe overigens aangemoedigd: de Commissie heeft in haar Groenboek inzake de ontwikkeling van de Europese normalisatie: actie voor snellere technologische integratie in Europa, van 10 december 1990 [COM(90) 456 def., blz. 51) (PB 1991, C 20, blz. 1)] benadrukt dat technische specificaties die in normen worden opgenomen, *in principe* algemeen beschikbaar moeten zijn.

[64] Opgemerkt moet worden dat, zoals het Parlement terecht stelt, de aan de orde zijnde ISO-normen zijn omgezet in NEN-ISO-normen (om precies te zijn in de NEN-ISO-normen 4387, 10315, 8454 en 8243) en *rechtstreeks en gratis* kunnen worden ingezien bij het NEN. Op de website van dit instituut (https://www.nen.nl/contact-nl) staat te lezen: „Wilt u een norm niet aanschaffen, maar enkel een specifieke norm inzien? Dit kan bij NEN in Delft [...]. U kunt alle normen inzien, u mag ze alleen niet opslaan of inhoud eruit kopiëren."

[65] Zo wijst de VSK er in haar opmerkingen op dat de betrokken ISO-normen op afspraak gratis zijn in te zien bij de Duitse en de Ierse normalisatie-instelling [het Deutsche Institut für Normung (DIN) respectievelijk de National Standards Authority of Ireland (NSAI)].

90. *In de vierde en laatste plaats* lijken mij de bedragen die moeten worden betaald door burgers van de Unie [66] die toegang wensen te krijgen tot de inhoud van die normen en daartoe een verzoek indienen bij de ISO of de nationale normalisatie-instellingen, *hoe dan ook* niet buitensporig. [67]

91. In het licht van het bovenstaande ben ik van mening dat het beginsel van vrije toegang tot de wet niet verlangt dat *zonder meer* wordt gewaarborgd dat rechtstreeks en gratis toegang kan worden verkregen tot de ISO-normen waarnaar wordt verwezen in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40, en evenmin dat deze normen worden bekendgemaakt in het Publicatieblad. De voorwaarden waaronder toegang kan worden verkregen tot deze normen leveren geen onevenredige belemmering op van de mogelijkheid voor het publiek om daarvan kennis te nemen, en weerspiegelen een *passend evenwicht* tussen enerzijds de vereisten van dat beginsel en anderzijds de verschillende belangen die op het spel staan.

92. Ik wil tot slot nog opmerken dat het door de Nederlandse normalisatie-instelling gehanteerde beleid van *gratis terinzagelegging* (waaruit volgt dat verzoekers in het hoofdgeding, mochten zij daartoe een verzoek hebben ingediend, gratis kennis hebben kunnen nemen van de inhoud van de betrokken normen) [68] naar mijn mening zeer valt toe te juichen [69], vooral omdat dit de nationale normalisatie-instellingen niet de mogelijkheid ontneemt om ISO-normen te verkopen aan eenieder die deze normen wil downloaden of er een afschrift van wil ontvangen. In mijn ogen zou dat beleid zo veel mogelijk navolging moeten vinden en zelfs moeten worden aangemoedigd door de Uniewetgever, door middel van een formeel besluit in aanvulling op de waarborgen van artikel 6, lid 1, van verordening nr. 1025/2012.

V. Conclusie

93. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de eerste prejudiciële vraag van de rechtbank Rotterdam te beantwoorden als volgt:

„De voorwaarden waaronder toegang kan worden verkregen tot de ISO-normen waarnaar wordt verwezen in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van richtlijn 2001/37/EG, zijn noch in strijd met artikel 297, lid 1, derde alinea, VWEU, noch met het aan deze bepaling ten grondslag liggende beginsel van vrije toegang tot de inhoud van de wet."

[66] Op de website van de ISO staan de volgende prijzen vermeld: 118 CHF voor ISO-norm 4387 en 58 CHF voor de ISO-normen 10315, 8454 en 8243.

[67] Ik sluit niet uit dat in andere gevallen de prijzen die voor normen moeten worden betaald, een belemmering kunnen vormen voor maatschappelijke actoren, met name als een groot aantal normen moet worden aangeschaft [zie in dit verband overigens de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité van 1 juni 2011, „Een strategische visie voor Europese normen: de duurzame groei van de Europese economie tussen nu en 2020 bevorderen en versnellen", COM(2011) 311 definitief].

[68] Zoals ik in punt 72 van deze conclusie heb opgemerkt, is het duidelijk dat verzoekers in het hoofdgeding toegang hebben gehad tot die inhoud (ook al is tijdens de onderhavige procedure niet duidelijk gemaakt op welke manier).

[69] Zoals ik het begrijp, is deze benadering gebaseerd op het feit dat de Nederlandse regering aan het NEN een vergoeding betaalt om die gratis toegang te compenseren, teneinde de financiële *levensvatbaarheid* van dit instituut te waarborgen. Ik voeg hieraan toe dat de Uniewetgever in elk geval met betrekking tot Europese normen (dat wil zeggen normen die zijn vastgesteld door Europese normalisatieorganisaties) duidelijk te kennen heeft gegeven dat het een van zijn doelen is om te zorgen voor *eerlijke* en *transparante* toegang daartoe voor alle marktdeelnemers in de hele Unie, in het bijzonder in gevallen waarin de toepassing van normen naleving van de relevante Uniewetgeving mogelijk maakt (zie overweging 43 van verordening nr. 1025/2012).