



Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
vom 15. Juli 2021¹

Rechtssache 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
gegen
Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
Beteiligte:
Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (VSK)**

(Vorabentscheidungsersuchen der Rechtbank Rotterdam [Bezirksgericht Rotterdam, Niederlande])

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Herstellung, Aufmachung und Verkauf von Tabakerzeugnissen – Richtlinie 2014/40/EU – Filterzigaretten – Emissionshöchstwerte – Art. 4 Abs. 1 – Messverfahren für Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidemissionen auf der Grundlage von ISO-Normen – Keine Veröffentlichung des Inhalts dieser Normen im *Amtsblatt der Europäischen Union* – Erfordernisse im Bereich der Veröffentlichung – Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV – Voraussetzungen für den Zugang zum Inhalt der genannten Normen – Grundsatz des freien Zugangs“

¹ Originalsprache: Französisch.

I. Einleitung

1. Darf der Unionsgesetzgeber in seinen Gesetzgebungsakten auf internationale Normen Bezug nehmen, die von einer privaten Organisation erarbeitet wurden (im konkreten Fall die ISO-Normen²), ohne deren Inhalt im *Amtsblatt der Europäischen Union* zu veröffentlichen oder einen direkten und unentgeltlichen Zugang der Unionsbürger zu ihrem Inhalt vorzusehen, wobei diese Normen bei der betreffenden Organisation gegen Zahlung einer Gebühr für die von ihr beanspruchten Urheberrechte verfügbar sind?

2. Dies ist im Wesentlichen eine der von der Rechtbank Rotterdam (Bezirksgericht Rotterdam, Niederlande) gestellten Fragen, die der Gerichtshof in der vorliegenden Rechtssache beantworten soll.

3. Das Vorabentscheidungsersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits, den die Stichting Rookpreventie Jeugd (Stiftung zur Prävention des Rauchens bei Jugendlichen, Niederlande, im Folgenden: Stichting) und 15 weitere Einrichtungen (im Folgenden zusammen: Kläger des Ausgangsverfahrens) gegen den Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Staatssekretär für öffentliche Gesundheit, Wohlfahrt und Sport, Niederlande, im Folgenden: Staatssecretaris) führen.

4. In diesem Kontext möchte das vorlegende Gericht insbesondere wissen, ob die *Voraussetzungen für den Zugang* zum Inhalt der ISO-Normen, auf die in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40/EU³ Bezug genommen wird, der ein Verfahren zur Messung der Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidemissionen von Filterzigaretten vorsieht, mit den in Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV⁴ vorgesehenen Veröffentlichungserfordernissen und dem Grundsatz der Transparenz, der dieser Bestimmung u. a. zugrunde liegt, im Einklang steht.

5. Am Ende meiner Ausführungen werde ich dem Gerichtshof vorschlagen, zu entscheiden, dass Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV nicht verlangt, dass der Inhalt der in Rede stehenden ISO-Normen im *Amtsblatt* veröffentlicht wird. Außerdem werde ich darlegen, weshalb ich der Ansicht bin, dass die *Voraussetzungen für den Zugang* zum Inhalt dieser Normen nicht gegen die allgemeinen Grundsätze verstoßen, die in dieser Bestimmung zum Ausdruck kommen.

² Sie werden von der International Organization for Standardization (Internationale Organisation für Normung, ISO) ausgearbeitet. Diese Nichtregierungsorganisation mit Sitz in Genf (Schweiz) ist ein Netzwerk nationaler Normungsorganisationen, in dem u. a. alle Mitgliedstaaten vertreten sind (und zwar mit einer Organisation je Mitgliedstaat). Die ISO ist eine private Einrichtung, deren Mittel aus Beiträgen und Leistungen ihrer Mitglieder, dem Verkauf ihrer Veröffentlichungen, dem Verkauf ihrer Leistungen sowie etwaigen Beiträgen von Spendern stammen (vgl. Art. 21.1 der Satzung der ISO, im Internet abrufbar unter <https://www.iso.org/publication/PUB100322.html>).

³ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG (ABl. 2014, L 127, S. 1).

⁴ Wie aus dem Vorabentscheidungsersuchen hervorgeht, möchte das vorlegende Gericht vom Gerichtshof ferner wissen, ob es mit der Verordnung (EU) Nr. 216/2013 des Rates vom 7. März 2013 über die elektronische Veröffentlichung des *Amtsblatts der Europäischen Union* (ABl. 2013, L 69, S. 1) vereinbar ist, dass die fraglichen ISO-Normen nicht veröffentlicht wurden. Ich möchte sogleich hervorheben, dass mir diese Verordnung im Rahmen des vorliegenden Ersuchens irrelevant zu sein scheint. Sie enthält nämlich keine Angaben dazu, welche Dokumente im *Amtsblatt* zu veröffentlichen sind.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Verordnung (EG) Nr. 1049/2001

6. Art. 12 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001⁵ bestimmt:

„(1) Die Organe machen, soweit möglich, die Dokumente direkt in elektronischer Form oder über ein Register gemäß den Bestimmungen des betreffenden Organs öffentlich zugänglich.

(2) Insbesondere legislative Dokumente, d. h. Dokumente, die im Laufe der Verfahren zur Annahme von Rechtsakten, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind, erstellt wurden oder eingegangen sind, sollten vorbehaltlich der Artikel 4 und 9 direkt zugänglich gemacht werden.

...“

7. In Art. 4 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001 heißt es:

„Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

- der Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, einschließlich des geistigen Eigentums,
- ...“

B. Verordnung (EU) Nr. 1025/2012

8. Art. 6 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1025/2012⁶ sieht vor:

„Die nationalen Normungsorganisationen fördern und erleichtern den Zugang von KMU zu Normen und Prozessen der Erarbeitung von Normen, um ein höheres Maß an Beteiligung am Normungssystem zu erreichen, beispielsweise durch

...

- c) den freien Zugang oder die Gewährung von Sondertarifen bezüglich der Beteiligung an Normungstätigkeiten;
- d) den freien Zugang für KMU zu Normentwürfen;
- e) die kostenlose Bereitstellung von Kurzfassungen von Normen auf ihren Websites;

⁵ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (ABl. 2001, L 145, S. 43).

⁶ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 zur europäischen Normung, zur Änderung der Richtlinien 89/686/EWG und 93/15/EWG des Rates sowie der Richtlinien 94/9/EG, 94/25/EG, 95/16/EG, 97/23/EG, 98/34/EG, 2004/22/EG, 2007/23/EG, 2009/23/EG und 2009/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung des Beschlusses 87/95/EWG des Rates und des Beschlusses Nr. 1673/2006/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. 2012, L 316, S. 12).

...

9. Art. 10 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1025/2012 lautet:

„Wenn eine harmonisierte Norm den Anforderungen genügt, die sie abdecken soll und die in entsprechenden Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union festgelegt sind, veröffentlicht die Kommission unverzüglich eine Fundstelle einer solchen harmonisierten Norm im [Amtsblatt] oder durch andere Mittel nach Maßgabe der Bedingungen in dem entsprechenden Harmonisierungsrechtsakt der Union.“

C. Richtlinie 2014/40

10. Im elften Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/40 heißt es:

„Die Messung der Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidgehalte von Zigaretten sollte gemäß den einschlägigen, international anerkannten ISO-Normen erfolgen. ...“

11. Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 lautet:

„Bei Zigaretten, die in den Mitgliedstaaten hergestellt oder in Verkehr gebracht werden, dürfen folgende erlaubte Emissionswerte (im Folgenden ‚Emissionshöchstwerte‘) nicht überschritten werden:

- a) 10 mg Teer je Zigarette;
- b) 1 mg Nikotin je Zigarette;
- c) 10 mg Kohlenmonoxid je Zigarette.“

12. Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 sieht vor:

„Die Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidemissionen von Zigaretten werden nach der ISO-Norm 4387 für Teer, [der] ISO-Norm 10315 für Nikotin bzw. [der] ISO-Norm 8454 für Kohlenmonoxid gemessen.

Die Genauigkeit der Messungen zu Teer, Nikotin und Kohlenmonoxid wird nach der ISO-Norm 8243 bestimmt.“

III. Ausgangsrechtsstreit, Vorlagefrage und Verfahren vor dem Gerichtshof

13. Mit Schreiben vom 31. Juli und 2. August 2018 forderten die Kläger des Ausgangsverfahrens die Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (niederländische Behörde für Lebensmittel- und Produktsicherheit, im Folgenden: NVWA) auf, dafür Sorge zu tragen, dass die den Verbrauchern in den Niederlanden angebotenen Filterzigaretten bei bestimmungsgemäßer Verwendung den in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 vorgesehenen Emissionshöchstwerten für Teer, Nikotin und Kohlenmonoxid entsprechen, und gegebenenfalls Erzeugnisse, die diesen Anforderungen nicht

genügen, im Wege einer ordnungsbehördlichen Maßnahme vom Markt zu nehmen⁷.

14. Mit Bescheid vom 20. September 2018 lehnte die NVWA den Antrag eines der Kläger des Ausgangsverfahrens, der mit der Prävention des Rauchens bei Jugendlichen befassten Stichting, auf Erlass einer ordnungsbehördlichen Maßnahme ab. Die Stichting und alle übrigen Kläger des Ausgangsverfahrens legten gegen diesen Bescheid Beschwerde beim Staatssecretaris ein.

15. Am 31. Januar 2019 wies der Staatssecretaris die Beschwerde der Stichting als unbegründet und die der übrigen Kläger des Ausgangsverfahrens als unzulässig zurück.

16. Dagegen erhoben die Kläger des Ausgangsverfahrens Klage beim vorlegenden Gericht. Die Vereniging Nederlandse Sigaretten- en Kerftabakfabrikanten (Vereinigung niederländischer Zigaretten- und Tabakfabrikanten, im Folgenden: VSK) beantragte die Zulassung als Beteiligte des Ausgangsverfahrens. Ihrem Antrag wurde stattgegeben.

17. Im Rahmen dieses Verfahrens macht die Stichting im Wesentlichen geltend, das in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 vorgesehene Verfahren zur Messung des Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidgehalts von Filterzigaretten sei nicht verbindlich. Diese Emissionen müssten unter Berücksichtigung der bestimmungsgemäßen Verwendung dieser Produkte und speziell des Umstands gemessen werden, dass die Mikroperforationen des Zigarettenfilters durch die Finger und Lippen der Raucher teilweise verdeckt würden. Infolgedessen seien die Emissionen in Wirklichkeit höher, als sich mit dem genannten Verfahren feststellen lasse⁸. Daher müsse ein anderes, die Gesundheit der Verbraucher besser schützendes Verfahren herangezogen werden⁹.

18. Der Staatssecretaris, dem sich die VSK anschließt, tritt diesem Vorbringen entgegen und macht geltend, Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 sei verbindlich. Die nationalen Behörden könnten daher nicht von sich aus von dem dort vorgeschriebenen Verfahren abweichen. Es sei jedenfalls Sache des Unionsgesetzgebers, über eine Änderung dieser Bestimmung zu entscheiden.

19. In Anbetracht dessen möchte das vorlegende Gericht *erstens* wissen, ob die Tatsache, dass die ISO-Normen, anhand deren die Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidemissionen von Filterzigaretten gemessen werden, nicht im Amtsblatt veröffentlicht wurden und bei der ISO nur gegen Entgelt zugänglich sind, insbesondere mit der Veröffentlichungsregelung in Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV sowie mit dem Transparenzgrundsatz vereinbar ist.

⁷ Wie sich aus der Vorlageentscheidung ergibt, beruhte der Antrag auf Erlass einer ordnungsbehördlichen Maßnahme nach dem einschlägigen niederländischen Recht auf Art. 14 der Tabaks- en rookwarenwet (Gesetz über Tabak und Tabakerzeugnisse). Nach dieser Bestimmung ist die NVWA befugt, gegen Hersteller, Importeure und Vertriebs Händler eine behördliche Anordnung zu erlassen, wenn sie gegen Art. 17a Abs. 1 und 2 dieses Gesetzes verstoßen, d. h., wenn sie nicht die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um ihre Erzeugnisse den geltenden Anforderungen anzupassen oder sie gegebenenfalls vom Markt zu nehmen.

⁸ Nach den Angaben der Kläger des Ausgangsverfahrens beruht das in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 vorgesehene Verfahren auf der Verwendung einer Rauchmaschine, bei der die Mikroperforationen des Zigarettenfilters nicht verdeckt werden. Aufgrund dieser Mikroperforationen werde saubere Luft durch den Filter gesaugt und damit der Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidgehalt des inhalierten Rauchs verringert. Umgekehrt nehme ein Raucher, dessen Finger und Lippen den Filter teilweise verdeckten, stärkere Konzentrationen dieser Stoffe auf.

⁹ Die Stichting macht geltend, dass das Messverfahren „Canada Intense“ anzuwenden sei. Dieses Verfahren bilde die tatsächlichen Bedingungen der Verwendung von Filterzigaretten besser ab, da es der Obstruktion der Mikroperforationen im Filter Rechnung trage. Der Vollständigkeit halber weise ich darauf hin, dass das genannte Verfahren derzeit von der ISO geprüft wird (vgl. hierzu <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:tr:19478:-2:ed-1:v1:en>).

20. *Zweitens* fragt es nach der Verbindlichkeit des in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 vorgesehenen Verfahrens zur Messung der Emissionswerte sowie danach, ob diese Bestimmung im Hinblick auf die Ziele der Richtlinie und anderer höherrangiger Rechtsnormen gültig ist¹⁰.

21. Unter diesen Umständen hat die Rechtbank Rotterdam (Bezirksgericht Rotterdam) mit Entscheidung vom 20. März 2020, beim Gerichtshof eingegangen am 24. März 2020, beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof u. a. folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen¹¹:

Ist die Ausgestaltung des in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 geregelten Messverfahrens auf der Grundlage nicht frei zugänglicher ISO-Normen mit Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV und dem ihm u. a. zugrunde liegenden Transparenzgrundsatz vereinbar?

22. Die Stichting, die VSK, die niederländische Regierung, das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission haben schriftliche Erklärungen beim Gerichtshof eingereicht. In der vorliegenden Rechtssache hat keine mündliche Verhandlung stattgefunden. Die Parteien und Beteiligten haben jedoch schriftlich auf Fragen geantwortet, die ihnen der Gerichtshof am 9. Februar 2021 gestellt hat.

IV. Analyse

A. Vorbemerkungen

23. Wie vom Gerichtshof gewünscht, werde ich mich in den vorliegenden Schlussanträgen auf die erste Vorlagefrage konzentrieren.

24. Mit dieser Frage, die sich in zwei Teile gliedert, möchte das vorlegende Gericht vom Gerichtshof *zum einen* wissen, ob Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV verlangt, dass die in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 genannten ISO-Normen im Amtsblatt veröffentlicht werden, und *zum anderen*, ob die Voraussetzungen für den Zugang zum Inhalt dieser Normen (die, abgesehen davon, dass sie nicht im Amtsblatt veröffentlicht wurden, der Öffentlichkeit von der ISO nur gegen Entgelt zur Verfügung gestellt werden, ohne dass die Unionsorgane ihren Inhalt direkt und kostenlos zugänglich machen) mit dem Grundsatz der Transparenz im Einklang stehen.

25. Einleitend möchte ich hervorheben, dass der Gerichtshof hier mit einer Frage befasst ist, die letztlich *die Zugänglichkeit des Inhalts der Rechtsnormen* betrifft, d. h. die Möglichkeit für die Bürger, davon Kenntnis zu erlangen; deshalb muss der Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage meines Erachtens offenkundig darin bestehen, dass in einer demokratischen Gesellschaft jeder Bürger freien Zugang zum Inhalt der Rechtsnormen haben muss. Es handelt sich um eine der Grundlagen der Rechtsstaatlichkeit¹².

¹⁰ Im Einzelnen fragt das vorlegende Gericht nach der Vereinbarkeit des fraglichen Verfahrens mit dem die Angleichung der Rechtsvorschriften im Bereich der Gesundheit betreffenden Art. 114 Abs. 3 AEUV, dem (am 21. Mai 2003 in Genf angenommenen) Rahmenübereinkommen der Weltgesundheitsorganisation zur Eindämmung des Tabakgebrauchs, zu dessen Vertragsparteien die Union und ihre Mitgliedstaaten gehören, sowie Art. 24 (Rechte des Kindes) und Art. 35 (Gesundheitsschutz) der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta).

¹¹ Da sich die vorliegenden Schlussanträge auf bestimmte Aspekte dieser Rechtssache konzentrieren, wird hier nur die relevante Frage wiedergegeben. Alle Vorlagefragen können im Internet und im Amtsblatt (ABl. 2020, C 222, S. 17) konsultiert werden.

¹² Der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit ist in Art. 2 EUV verankert.

26. Dieser Grundsatz des freien Zugangs zum Inhalt der Rechtsnormen muss in meinen Augen aus mindestens zwei Gründen gewährleistet sein. Erstens aufgrund der *Maxime*, dass jeder das Recht kennen sollte, was zwangsläufig bedeutet, dass das Recht den Bürgern nicht *entgegengehalten* werden kann, solange sie nicht die Möglichkeit haben, von ihm Kenntnis zu erlangen. Zweitens deshalb, weil die Bürger im weiteren Sinne in der Lage sein müssen, alle von öffentlichen Stellen erlassenen Vorschriften zur Regelung des gesellschaftlichen Lebens zu konsultieren, damit ihre Beachtung sichergestellt werden kann¹³ und die Bürger die ihnen in einer demokratischen Gesellschaft zustehenden Rechte wirksam ausüben können¹⁴. Genau darauf beruht im Übrigen im Kern das Vorgehen der Kläger des Ausgangsverfahrens: Mit ihrer Klage vor dem vorlegenden Gericht wollen sie, deren gemeinsames Ziel die Prävention des Rauchens ist, gerade geltend machen, dass Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 ein Messverfahren vorschreibe, das die Gesundheit der Verbraucher nicht hinreichend schütze.

27. Ist aus diesem Grundsatz abzuleiten, dass ISO-Normen, auf die in einem Gesetzgebungsakt der Union, wie im vorliegenden Fall der Richtlinie 2014/40¹⁵, Bezug genommen wird, im Amtsblatt veröffentlicht werden müssen, oder zumindest, dass die Unionsorgane sicherstellen müssen, dass ihr Inhalt der Öffentlichkeit direkt und unentgeltlich zur Verfügung gestellt wird?

28. Insoweit ist zunächst klarzustellen, dass in keiner Bestimmung des Unionsrechts speziell die Frage behandelt wird, welchen Anforderungen an die Veröffentlichung *internationale Normen* wie die in Rede stehenden ISO-Normen genügen müssen, wenn auf sie in einem solchen Gesetzgebungsakt Bezug genommen wird. Insbesondere erstreckt sich Art. 10 Abs. 6 der Verordnung Nr. 1025/2012, der präzise Pflichten hinsichtlich der Veröffentlichung *harmonisierter Normen* enthält¹⁶, nicht auf die ISO-Normen. In diesem Kontext ist meines Erachtens zu bedenken, dass das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen nicht die Frage betrifft, ob die Veröffentlichung anderer technischer Normen im Amtsblatt – seien es nationale, harmonisierte oder europäische Normen¹⁷ – vollständig sein muss oder ob ihr Inhalt der Öffentlichkeit frei zugänglich sein muss. Im vorliegenden Fall geht es nur um internationale Normen und speziell um die von einer privaten Organisation, die sich u. a. durch den Verkauf der Normen, deren Urheber sie ist, finanziert, ausgearbeiteten ISO-Normen¹⁸.

¹³ Hinzuzufügen ist, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte insoweit selbst entschieden hat, dass der für Grundrechtseingriffe geltende Gesetzesvorbehalt voraussetzt, dass sowohl das geschriebene als auch das ungeschriebene Recht *hinreichend zugänglich* ist; der Bürger muss unter den konkreten Umständen über hinreichende Informationen zu den in einem bestimmten Fall anwendbaren Rechtsnormen verfügen können. Außerdem hat der EGMR ausgeführt, dass Rechtsnormen genau genug sein müssen, um es dem Bürger zu ermöglichen, sich entsprechend zu verhalten; er muss, bei Bedarf nach fachlicher Beratung, in der Lage sein, unter den konkreten Umständen die Konsequenzen, die eine bestimmte Handlung haben kann, in angemessenem Umfang vorherzusehen (vgl. EGMR, 26. April 1979, Sunday Times gegen Vereinigtes Königreich, CE:ECHR:1979:0426JUD000653874, § 49).

¹⁴ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat (C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 46).

¹⁵ Hinzuzufügen ist, dass die ISO-Normen in anderen Verordnungen und Richtlinien in ähnlicher Weise herangezogen werden wie in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40, d. h. durch eine reine Bezugnahme auf diese Normen. Vgl. z. B. die Verordnung (EU) Nr. 576/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über die Verbringung von Heimtieren zu anderen als Handelszwecken und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 998/2003 (ABl. 2013, L 178, S. 1), in deren Anhang II („Technische Anforderungen an Transponder“) auf die ISO-Normen 11784 und 11785 Bezug genommen wird. Vgl. als weiteres Beispiel die Richtlinie 2014/90/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über Schiffsausrüstung und zur Aufhebung der Richtlinie 96/98/EG des Rates (ABl. 2014, L 257, S. 146), in deren Anhang III („Von den Konformitätsbewertungsstellen zu erfüllende Anforderungen, um notifizierte Stellen zu werden“) die Normen EN ISO/IEC 17065:2012 und 17025:2005 erwähnt werden.

¹⁶ Demnach ist nur die Bezugnahme auf die harmonisierten Normen im Amtsblatt zu veröffentlichen und nicht ihr gesamter Inhalt.

¹⁷ In der Union werden Normen als nationale, internationale, europäische oder harmonisierte Normen bezeichnet, je nachdem, ob sie von einer nationalen Normungsorganisation, einer internationalen Normungsorganisation, einer europäischen Normungsorganisation oder auf der Grundlage eines Auftrags der Kommission zur Durchführung von Harmonisierungsrechtsvorschriften der Union angenommen werden (vgl. Art. 2 Nr. 1 Buchst. a, b, c und d der Verordnung Nr. 1025/2012).

¹⁸ Ich verweise insoweit auf Fn. 2 der vorliegenden Schlussanträge.

29. Sodann hängt, wie ich nachfolgend näher darlegen werde, die Antwort auf die erste Vorlagefrage meines Erachtens davon ab, was mit der Bezugnahme auf ISO-Normen in einem Gesetzgebungsakt der Union bezweckt wird.

30. Insoweit halte ich mehrere Gesichtspunkte für bedeutsam. In der vorliegenden Rechtssache werde ich drei von ihnen ansprechen. *Erstens*: Sind die fraglichen Normen erforderlich, um Kenntnis von den „wesentlichen Anforderungen“ des Gesetzgebungsakts, in dem auf sie Bezug genommen wird, zu erlangen, oder sind sie technischer Art und gegenüber solchen Anforderungen akzessorisch? *Zweitens*: Sollen mit diesen Normen den Unternehmen, deren Erzeugnisse oder Tätigkeiten von ihnen betroffen sind, Verpflichtungen auferlegt werden? *Drittens*: Falls diese Normen technischer Art und akzessorisch sind und mit ihnen solchen Unternehmen keine Verpflichtungen auferlegt werden sollen – woraus folgt (wie ich in Abschnitt B der vorliegenden Schlussanträge erläutern werde), dass sie nicht gemäß Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV im Amtsblatt veröffentlicht werden müssen –, beeinträchtigt dann die Tatsache, dass die Unionsorgane keine großzügigeren als die bereits von der ISO angebotenen Zugangsvoraussetzungen vorsehen, in unverhältnismäßiger Weise die Möglichkeit für die Öffentlichkeit, von ihnen Kenntnis zu erlangen, und dadurch die allgemeinen Grundsätze, die der letztgenannten Bestimmung zugrunde liegen (Abschnitt C)?

31. Der dritte Gesichtspunkt scheint mir dabei von geringerer Bedeutung zu sein, wenn klar ist, dass die ISO-Normen, auf die in einem Gesetzgebungsakt Bezug genommen wird, einer Form der Kodifikation technischer Kenntnisse *von* und *für* Fachkreise gleichzusetzen sind¹⁹. Je stärker sich die Norm hingegen einem Bereich annähert, in dem die Bürger bestrebt sein können, die ihnen in einer demokratischen Gesellschaft zustehenden Rechte auszuüben (z. B., wie hier, dem Bereich der Gesundheit und des Verbraucherschutzes), desto mehr muss diesem Gesichtspunkt Rechnung getragen werden und desto stärker stellt sich die Frage, ob der Inhalt der Norm für die Öffentlichkeit frei zugänglich sein muss.

B. Zur Veröffentlichung gemäß Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV (erster Teil der ersten Frage)

32. Gemäß Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV müssen die *Gesetzgebungsakte* im Amtsblatt veröffentlicht werden.

33. Im vorliegenden Fall sind meines Erachtens zwei Fallkonstellationen zu prüfen. *Entweder* können die in Rede stehenden ISO-Normen selbst als „Gesetzgebungsakte“ angesehen werden; dann ist klar, dass ihr Inhalt nach dieser Bestimmung vollständig veröffentlicht werden muss (dazu unter 1). *Oder* diese Normen können nicht als solche Akte angesehen werden; dann stellt sich die Frage, ob die Veröffentlichung ihres Inhalts nach dieser Bestimmung gleichwohl erforderlich ist, weil sie „Bestandteile“ eines Gesetzgebungsakts (und zwar der Richtlinie 2014/40) darstellen (dazu unter 2).

¹⁹ Vgl. 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, S. 51.

1. Die in Rede stehenden ISO-Normen stellen selbst keine „Gesetzgebungsakte“ dar

34. Der Begriff „Gesetzgebungsakte“ wird in Art. 289 Abs. 3 AEUV definiert als „Rechtsakte, die gemäß einem Gesetzgebungsverfahren angenommen werden“. Der Gerichtshof hat entschieden, dass ein Rechtsakt nur dann als „Gesetzgebungsakt“ der Union im Sinne dieser Bestimmung eingestuft werden kann, wenn er auf der Grundlage einer Bestimmung der Verträge erlassen wurde, die ausdrücklich *entweder* auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 1 und Art. 294 AEUV) *oder* auf ein besonderes Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 2 AEUV) Bezug nimmt²⁰.

35. Im vorliegenden Fall sind alle Parteien und Verfahrensbeteiligten mit Ausnahme der Kläger des Ausgangsverfahrens der Ansicht, dass die ISO-Normen, auf die in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 Bezug genommen wird, selbst nicht als „Gesetzgebungsakte“ angesehen werden können.

36. Ich teile diese Auffassung ohne Weiteres.

37. Es liegt nämlich auf der Hand, dass diese Normen – die, wie die Kommission zu Recht ausgeführt hat, von einer privaten Einrichtung, der ISO²¹, ausgearbeitet wurden – nicht Gegenstand eines *eigenen* ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahrens waren, d. h. eines Verfahrens, das speziell zu ihrem Erlass durch den Unionsgesetzgeber auf der Grundlage einer Bestimmung der Verträge diene.

38. Der Umstand, dass diese Normen, nachdem sie von der ISO erlassen worden waren, vom Unionsgesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren, das zum Erlass der Richtlinie 2014/40 führte, ausgewählt wurden, um die Emissionswerte von Filterzigaretten zu messen und um zu prüfen, ob sie unter den in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie festgelegten Grenzwerten liegen, lässt meines Erachtens *ebenso wenig* den Schluss zu, dass sie selbst als „Gesetzgebungsakte“ in diesem Verfahren „erlassen“ wurden. Es diene nämlich allein zum Erlass der Richtlinie.

39. In Anbetracht dieser Gesichtspunkte und da aus den oben genannten Bestimmungen des AEU-Vertrags eindeutig hervorgeht, dass sich die Verfasser des Vertrags für ein *formales Konzept* entschieden haben²², wonach „Gesetzgebungsakte“ nur dann als solche qualifiziert werden, wenn sie im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren oder in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden, scheint mir klar zu sein, dass die in Rede stehenden ISO-Normen selbst nicht dieser Kategorie von Rechtsakten zugerechnet werden können²³.

²⁰ Vgl. Urteil vom 6. September 2017, Slowakei und Ungarn/Rat (C-643/15 und C-647/15, EU:C:2017:631, Rn. 62).

²¹ Anders als bei den harmonisierten Normen, die das Ergebnis einer Zusammenarbeit zwischen den europäischen Normungsorganisationen, den Mitgliedstaaten und der Kommission sind, da sie von privaten Organisationen im Auftrag der Kommission (auf der Grundlage einer Richtlinie) entwickelt werden, haben die Unionsorgane mit dem Verfahren zur Ausarbeitung der ISO-Normen nichts zu tun.

²² So Generalanwalt Bot in seinen Schlussanträgen in den Rechtssachen Slowakei/Rat und Ungarn/Rat (C-643/15 und C-647/15, EU:C:2017:618, Nr. 63).

²³ In Bezug auf die Frage, ob die vollständige Veröffentlichung der in Rede stehenden ISO-Normen im Amtsblatt nicht von anderen Bestimmungen des Unionsrechts ausdrücklich verlangt werden könnte, weise ich der Vollständigkeit halber darauf hin, dass nach Art. 13 der Verordnung Nr. 1049/2001 auch andere Dokumente als „Gesetzgebungsakte“ und „Rechtsakte ohne Gesetzescharakter“ im Sinne von Art. 297 AEUV zu veröffentlichen sind. Technische Normen, auf die in Richtlinien oder Verordnungen Bezug genommen wird, lassen sich jedoch keiner der in dieser Bestimmung aufgeführten Kategorien von Dokumenten zuordnen.

2. Die in Rede stehenden ISO-Normen sind „Bestandteile“ eines Gesetzgebungsakts, deren vollständige Veröffentlichung im Amtsblatt jedoch nicht erforderlich ist

40. Wie sich aus dem vorstehenden Unterabschnitt ergibt, erfüllt im Kontext der vorliegenden Rechtssache nur die Richtlinie 2014/40, die im Amtsblatt veröffentlicht wurde, die Definition des „Gesetzgebungsakts“ im Sinne von Art. 289 Abs. 3 AEUV. Die ISO-Normen, auf die in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie Bezug genommen wird, stellen, wie die niederländische Regierung es ausgedrückt hat, allenfalls „Bestandteile“ dieses Gesetzgebungsakts dar.

41. Müssen diese Bestandteile nach Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV vollständig im Amtsblatt veröffentlicht werden? Ich denke nicht.

42. Insoweit weise ich darauf hin, dass Generalanwältin Sharpston in ihren Schlussanträgen in der Rechtssache Heinrich²⁴, in der es darum ging, dass ein Anhang einer Verordnung²⁵ nicht im Amtsblatt veröffentlicht worden war, hervorgehoben hat, dass es auf eine nicht den Anforderungen des (die Veröffentlichung von *Rechtsakten ohne Gesetzescharakter* als Verordnungen, Richtlinien oder Beschlüsse betreffenden) Art. 297 Abs. 2 AEUV genügende Veröffentlichung „des Skeletts [des Rechtsakts] ohne Sachvorschriften“ und daher auf eine „mangelhafte und unzureichende Veröffentlichung“ hinausläuft, wenn ein solcher Anhang nicht veröffentlicht wird.

43. Ich schließe mich dieser Analyse an, die meines Erachtens auf die Regelung für die Veröffentlichung von *Gesetzgebungsakten* in Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV übertragbar ist. Dieser Bestimmung würde ihr Sinn genommen, wenn nur der Rahmen für den Erlass eines solchen Rechtsakts und nicht seine gesamte „Substanz“ im Amtsblatt veröffentlicht werden müsste.

44. Wie ich nachfolgend erläutern werde, scheint mir diese Bestimmung, die Veröffentlichung im Amtsblatt allerdings dann nicht zu gebieten, wenn es sich, wie im vorliegenden Fall, bei den in einer oder mehreren Bestimmungen des Gesetzgebungsakts in Bezug genommenen „Bestandteilen“ um ISO-Normen handelt, die im Verhältnis zu den „wesentlichen Anforderungen“ dieses Rechtsakts bloßen Klarstellungen technischer und akzessorischer Art entsprechen (erstes Kriterium) und die nicht darauf abzielen, den Unternehmen, deren Erzeugnisse oder Tätigkeiten von solchen Normen betroffen sind, Verpflichtungen *aufzuerlegen* (zweites Kriterium).

²⁴ C-345/06, EU:C:2008:212, Nr. 67.

²⁵ Und zwar die Verordnung (EG) Nr. 622/2003 der Kommission vom 4. April 2003 zur Festlegung von Maßnahmen für die Durchführung der gemeinsamen grundlegenden Normen für die Luftsicherheit (ABl. 2003, L 89, S. 9).

a) Die in Rede stehenden ISO-Normen sind im Verhältnis zu den „wesentlichen Anforderungen“ in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 technischer und akzessorischer Art (erstes Kriterium)

45. Unter „wesentlichen Anforderungen“ verstehe ich die Vorschriften, die in einem Gesetzgebungsakt der Union, der die Vorbedingungen für das Inverkehrbringen von Erzeugnissen im Binnenmarkt (wie im vorliegenden Fall Filterzigaretten) festlegen soll, auf eben diese Vorbedingungen Bezug nehmen und damit den Kern der politischen Entscheidung widerspiegeln, die der Gesetzgeber zur Umsetzung seiner Ziele getroffen hat²⁶.

46. In Anbetracht dieser Definition bin ich der Ansicht, dass die Frage, ob ISO-Normen, auf die in einem solchen Gesetzgebungsakt Bezug genommen wird, im Amtsblatt veröffentlicht werden müssen, davon abhängt, in welcher Weise sie mit solchen „wesentlichen Anforderungen“ zusammenhängen und somit der „Substanz“ des Rechtsakts zuzuordnen sind. Insbesondere ist meines Erachtens zwischen der Situation, in der solche Normen im Verhältnis zu diesen wesentlichen Anforderungen *technischer* und *akzessorischer* Art sind, und dem Fall zu unterscheiden, dass sie erforderlich sind, um die Tragweite des Rechtsakts zu erfassen oder dessen Inhalt zu verstehen.

47. Im vorliegenden Fall stelle ich *erstens* fest, dass die ISO-Normen, auf die in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 Bezug genommen wird, auf die Festlegung der *technischen* Einzelheiten des Verfahrens zur Messung der Teer-, Nikotin- und Kohlenmonoxidemissionen von Filterzigaretten abzielen.

48. *Zweitens* ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen dieser Bestimmung und Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie, dass die fraglichen Normen *allein* das Messverfahren zur Prüfung der Einhaltung der in der letztgenannten Bestimmung festgelegten Emissionshöchstwerte betreffen, während diese Höchstwerte den Kern der politischen Entscheidung widerspiegeln, die der Unionsgesetzgeber zur Umsetzung seiner Ziele des Verbraucherschutzes und insbesondere des Gesundheitsschutzes getroffen hat²⁷. Hinzu kommt *zum einen*, dass die unter die Richtlinie 2014/40 fallenden Filterzigaretten nicht in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn die genannten Höchstwerte überschritten werden (die Höchstwerte sind mit anderen Worten eine Vorbedingung für ihr Inverkehrbringen), und *zum anderen*, dass von den in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie ausdrücklich bezifferten Höchstwerten²⁸ alle Unionsbürger Kenntnis erlangen können, unabhängig von den fraglichen Normen.

49. Ich schließe daraus, dass im Kontext der Anwendung der Richtlinie 2014/40 *nicht* die fraglichen ISO-Normen, sondern die in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie festgelegten Emissionshöchstwerte als „wesentliche Anforderungen“ anzusehen sind. Überdies sind die ISO-Normen, auf die in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie Bezug genommen wird, im Verhältnis zu diesen Anforderungen *akzessorisch*.

²⁶ Ich entnehme diesen Begriff dem von der Kommission im Jahr 2000 veröffentlichten *Leitfaden für die Umsetzung der nach dem neuen Konzept und dem Gesamtkonzept verfassten Richtlinien* (der speziell die auf der Grundlage dieses neuen Konzepts erlassenen harmonisierten Normen betrifft), in dem es heißt, die „wesentlichen Anforderungen“ enthielten alles, was zur *Erreichung des Ziels* einer Richtlinie notwendig sei, und seien *Voraussetzung für das Inverkehrbringen* eines Produkts.

²⁷ Vgl. u. a. den 59. Erwägungsgrund der Richtlinie 2014/40: „[Es] muss sichergestellt werden, dass die den Herstellern, Importeuren und Vertriebern von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen auferlegten Verpflichtungen ... ein hohes Gesundheits- und Verbraucherschutzniveau gewährleisten ...“

²⁸ Siehe Nr. 11 der vorliegenden Schlussanträge.

50. Ich werde nachfolgend erläutern, dass dieses Ergebnis dadurch bestätigt wird, dass mit den genannten Normen den Herstellern und Importeuren von Filterzigaretten keine Verpflichtung auferlegt wird (zweites Kriterium).

b) Mit den in Rede stehenden ISO-Normen sollen den Unternehmen, deren Erzeugnisse von ihnen erfasst werden, keine Verpflichtungen auferlegt werden (zweites Kriterium)

51. In Bezug auf das zweite Kriterium ist der Hinweis von Bedeutung, dass die „Normen“ im weiteren Sinne auf Unionsebene definiert werden als „von einer anerkannten Normungsorganisation angenommene technische Spezifikation[en] ..., deren Einhaltung *nicht* zwingend ist“²⁹. Mit ihnen sollen daher den Unternehmen, für deren Erzeugnisse solche Normen gelten, im Allgemeinen keine Verpflichtungen auferlegt werden.

52. Nach dieser Klarstellung ist im Licht des vorstehenden Unterabschnitts festzustellen, dass die ISO-Normen, wenn sie vom Unionsgesetzgeber benutzt würden, um Verpflichtungen für diese Unternehmen zu schaffen, grundsätzlich zur Kategorie der „wesentlichen Anforderungen“ gezählt³⁰ und deshalb im Amtsblatt veröffentlicht werden müssten³¹. Ihre Einhaltung wäre dann nämlich eine Vorbedingung für das Inverkehrbringen der von ihnen erfassten Produkte auf dem Binnenmarkt³².

53. Im vorliegenden Fall bin ich der Ansicht, dass den Herstellern und Importeuren von Filterzigaretten mit den in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 aufgeführten ISO-Normen keine Verpflichtungen auferlegt werden sollen.

54. Es trifft zu, dass der Unionsgesetzgeber beim Erlass der letztgenannten Bestimmung wohl nicht in Betracht gezogen hat³³, dass die Emissionen von Filterzigaretten von den Laboren, die gemäß Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie mit der Überprüfung ihrer Emissionen betraut sind, mittels eines anderen als des in den fraglichen ISO-Normen vorgeschriebenen Verfahrens gemessen werden könnten.

²⁹ Vgl. Art. 2 Nr. 1 der Verordnung Nr. 1025/2012 (Hervorhebung nur hier).

³⁰ Insoweit weise ich darauf hin, dass der Gerichtshof in einem umfassenderen Kontext als dem der vorliegenden Rechtssache anerkannt hat, dass die Veröffentlichung von Rechtsakten der rechtsetzenden Stellen der Union und ihrer Bestandteile im Amtsblatt u. a. dann erforderlich ist, wenn mit ihnen *den Einzelnen Verpflichtungen* auferlegt werden sollen. Konkret hat er in seinem Urteil vom 10. März 2009, Heinrich (C-345/06, EU:C:2009:140, Rn. 61), im Wesentlichen ausgeführt, dass die Veröffentlichung eines Anhangs im Amtsblatt, die unterblieben war, jedenfalls dann geboten ist, wenn mit den darin vorgesehenen Anpassungsmaßnahmen den Einzelnen Verpflichtungen auferlegt werden sollten. In einem anderen Urteil (dem Urteil vom 12. Mai 2011, Polska Telefonia Cyfrowa, C-410/09, EU:C:2011:294, Rn. 34) hat er ferner festgestellt, dass Leitlinien der Kommission, die gemäß einer der Bestimmungen einer Richtlinie zu erlassen waren, im Amtsblatt veröffentlicht werden mussten, wenn sie „Verpflichtung[en] enthalten, die unmittelbar oder mittelbar Einzelnen auferlegt werden könnte[n]“.

³¹ Ergänzend stelle ich fest, dass einige Mitgliedstaaten (und zwar die Französische Republik, Ungarn, das Königreich der Niederlande und die Slowakische Republik) vorsehen, dass verbindliche technische Normen frei und kostenlos zugänglich sein müssen. Hierzu hat der Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) im Übrigen entschieden, dass im Einklang mit dem Verfassungsrang besitzenden Ziel der Zugänglichkeit der Rechtsvorschriften die Normen, deren Anwendung verbindlich ist, kostenlos zugänglich sein müssen (Conseil d'État, Sechste Kammer, 28. Juli 2017, Nr. 402752, FR:CECHS:2017:402752.20170728). In der Praxis ist der Zugang zu solchen Normen allerdings recht begrenzt. Hierzu führt die Association française de normalisation (Französische Normungsorganisation, AFNOR) aus, dass die kostenlose Konsultation auf Ersuchen der ISO für alle von ihr erarbeiteten Normen ausgesetzt worden sei.

³² Die Frage, ob die in Rede stehenden ISO-Normen verbindlich anzuwenden sind, ist eigentlich Gegenstand der zweiten und nicht der ersten Vorlagefrage. Gleichwohl halte ich bereits im Rahmen der Beantwortung der ersten Frage einige Klarstellungen zu diesem Aspekt des vorliegenden Vorabentscheidungsersuchens für sinnvoll.

³³ Abgesehen davon, dass die Kommission nach Art. 4 Abs. 3 der Richtlinie 2014/40 delegierte Rechtsakte erlässt, um die Verfahren zur Messung der Emissionen anzupassen.

55. Obwohl ich diesen für die Kontrolllabors verbindlichen Charakter anerkenne³⁴, bin ich jedoch der Ansicht, dass die einzige echte Verpflichtung, die im vorliegenden Fall die Hersteller und Importeure von Filterzigaretten trifft, darin besteht, dass die in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie festgelegten Emissionshöchstwerte eingehalten werden. Die Importeure und Hersteller sind selbst nicht verpflichtet, das in den ISO-Normen, die in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie aufgeführt sind, vorgeschriebene Messverfahren anzuwenden.

56. Da außerdem die Konformität der genannten Erzeugnisse stets *allein* anhand dieser Emissionshöchstwerte zu beurteilen ist, ist es den Importeuren und Herstellern meines Erachtens möglich, auch ohne Kenntnis des Inhalts der fraglichen ISO-Normen die Einhaltung dieser Obergrenzen sicherzustellen und somit Produkte auf den Markt zu bringen, die diesen wesentlichen Anforderungen entsprechen.

57. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass diese Normen nicht darauf abzielen, den Herstellern und Importeuren von Filterzigaretten Verpflichtungen aufzuerlegen; dies bestätigt ihren *technischen und akzessorischen* Charakter im Verhältnis zu den für die Hersteller und Importeure geltenden, in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 festgelegten „wesentlichen Anforderungen“.

c) Zwischenergebnis

58. Die Prüfung der beiden in Nr. 44 der vorliegenden Schlussanträge genannten Kriterien lässt mich zu dem Ergebnis kommen, dass die ISO-Normen, auf die in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 Bezug genommen wird, nicht unter die Veröffentlichungspflicht nach Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV fallen. Im Verhältnis zu den in Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie vorgesehenen Emissionshöchstwerten, die zu den „wesentlichen Anforderungen“ dieses Rechtsakts gehören, sind die ISO-Normen nämlich *technische* und *akzessorische* Bestandteile, die meines Erachtens nicht im Amtsblatt veröffentlicht werden müssen.

59. Da die ISO-Normen diese beiden Kriterien erfüllen, werden sie in meinen Augen vom Unionsgesetzgeber letztlich in ähnlicher Weise genutzt wie die *harmonisierten Normen*, die auf der Grundlage von Richtlinien der „neuen Konzeption“³⁵ erlassen wurden und bei denen der Gesetzgeber eine Veröffentlichung der Fundstellen dieser Normen im Amtsblatt für ausreichend hielt.

60. Insoweit ist hinzuzufügen, dass der Gerichtshof im Urteil James Elliott Construction³⁶, das eine solche harmonisierte Norm betraf³⁷, im Anschluss an die Feststellung, dass die Rechtswirkungen einer solchen Norm von der vorherigen Veröffentlichung ihrer Fundstellen im

³⁴ Insoweit schließe ich mich der Auffassung der Kommission an, die geltend macht, dass die fraglichen Normen herangezogen werden *müssten*, um zu klären, ob die in Verkehr gebrachten Filterzigaretten mit den Emissionshöchstwerten im Einklang stünden.

³⁵ Das heißt von Richtlinien, die auf der Grundlage der Entschließung des Rates vom 7. Mai 1985 über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung (ABl. 1985, C 136, S. 1) erlassen wurden (was bei der Richtlinie 2014/40 nicht der Fall ist). Die auf der Grundlage dieser „neuen Konzeption“ erlassenen Rechtsnormen weisen die Besonderheit auf, dass sie für die Unternehmen, für deren Produkte diese Normen gelten, nicht verbindlich sind (obgleich bei Einhaltung der betreffenden Normen eine *Vermutung der Konformität* mit den für sie geltenden grundlegenden Anforderungen besteht). Außerdem sollen mit solchen Normen lediglich, in Form technischer Spezifikationen, „grundlegende Anforderungen“ aufgestellt werden, deren Tragweite unabhängig von Letzteren anhand der einschlägigen Richtlinie erfasst werden kann.

³⁶ Urteil vom 27. Oktober 2016 (C-613/14, im Folgenden: Urteil James Elliott Construction, EU:C:2016:821).

³⁷ Die auf der Grundlage einer Richtlinie der „neuen Konzeption“ (und zwar der Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte [ABl. 1989, L 40, S. 12]) erlassen worden war. Ich verweise insoweit auf Fn. 35 der vorliegenden Schlussanträge.

Amtsblatt abhängen, seine Zuständigkeit für die Auslegung ihres Inhalts im Wege der Vorabentscheidung bejahte. Er hat es für unerheblich erachtet, dass der Inhalt der harmonisierten Normen nicht vollständig im Amtsblatt veröffentlicht wird.

61. Der Gerichtshof scheut sich nicht, auch in Vorabentscheidungsverfahren ihm zweifelhaft erscheinende Prämissen in Bezug auf die Auslegung des Unionsrechts in Frage zu stellen³⁸. Im vorliegenden Fall hat er dies aber nicht getan, obwohl ein Verstoß gegen die einschlägigen Anforderungen an die Veröffentlichung unmittelbare Auswirkungen darauf gehabt hätte, ob diese Norm Rechtswirkungen entfalten kann³⁹.

62. Nach alledem bin ich der Ansicht, dass auf den ersten Teil der ersten Vorlagefrage zu antworten ist, dass es nicht gegen Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV verstößt, wenn der Inhalt der ISO-Normen, auf die in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 Bezug genommen wird, nicht vollständig im Amtsblatt veröffentlicht wird.

C. Zu den allgemeinen Grundsätzen, die Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV zugrunde liegen (zweiter Teil der ersten Frage)

63. Mit dem zweiten Teil seiner ersten Vorlagefrage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die *Voraussetzungen für den Zugang* zum Inhalt der in Rede stehenden ISO-Normen mit dem Grundsatz der Transparenz vereinbar sind, der Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV u. a. zugrunde liegt.

64. Ich werde meine Analyse dieser Problematik wie folgt aufbauen. In einem ersten Teil werde ich darlegen, was unter dem Grundsatz der Transparenz zu verstehen ist, auf den das vorlegende Gericht in seiner Frage Bezug nimmt. Ich werde erläutern, dass dieses Gericht meines Erachtens in Wirklichkeit auf den Grundsatz des freien Zugangs zum Inhalt der Rechtsnormen abzielt, auf dessen Bedeutung ich bereits in Nr. 25 der vorliegenden Schlussanträge hingewiesen habe. In einem zweiten Teil werde ich ausführen, dass sich in diesem Stadium die Frage stellt, ob die Unionsorgane günstigere Zugangsbedingungen vorsehen müssen als die bereits von der ISO angebotenen (wonach Personen, die Zugang zum Inhalt der von ihr ausgearbeiteten Normen erhalten möchten, eine Gebühr zahlen müssen), d. h., ob sie dafür sorgen müssen, dass diese Normen allen direkt und unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden. Ich werde hervorheben, dass die Antwort auf diese Frage davon abhängt, ob die Voraussetzungen für den Zugang zum Inhalt dieser Normen zum einen gerechtfertigt sind und zum anderen die Möglichkeit für die Öffentlichkeit, von ihnen Kenntnis zu erlangen, nicht in unverhältnismäßiger Weise behindern.

³⁸ Vgl. z. B., im Bereich des geistigen Eigentums, Urteil vom 29. Juli 2019, Funke Medien NRW (C-469/17, EU:C:2019:623, Rn. 16 bis 26).

³⁹ Im Licht des Urteils James Elliott Construction vermag ich nicht zu erkennen, warum für die in Rede stehenden ISO-Normen andere Veröffentlichungserfordernisse gelten sollten. Zwar weisen harmonisierte Normen, die wie die Norm, um die es im Urteil James Elliott Construction ging, auf der Grundlage der „neuen Konzeption“ erlassen wurden, die Besonderheit auf, dass sie nach dem Erlass der Richtlinien ausgearbeitet werden, deren grundlegende Anforderungen sie präzisieren sollen, so dass der Text dieser Richtlinien keine Bezugnahme auf sie enthält. Ich bezweifle jedoch, dass aus diesem Unterschied abgeleitet werden kann, dass ISO-Normen, auf die ein Gesetzgebungsakt unmittelbar Bezug nimmt, dessen „Substanz“ stärker berühren und dass ihr Inhalt vollständig im Amtsblatt veröffentlicht werden muss. Wäre dies der Fall, hinge die Frage der Veröffentlichung einer technischen Norm im Amtsblatt davon ab, ob es die Norm zum Zeitpunkt des Erlasses des Gesetzgebungsakts bereits gab, da unterschiedliche Veröffentlichungserfordernisse gelten würden, je nachdem, ob der Gesetzgebungsakt unmittelbar auf eine Norm Bezug nimmt, die bereits von einer privaten Einrichtung erarbeitet wurde, oder lediglich ihre Ausarbeitung durch eine solche Einrichtung vorsieht. Meines Erachtens müsste eine solche Unterscheidung als „künstlich“ eingestuft werden und stünde in keinem Zusammenhang mit den von mir in den Nrn. 43 und 44 der vorliegenden Schlussanträge herausgearbeiteten und in meinen Augen allein relevanten materiellen Kriterien.

1. Zur Relevanz des Grundsatzes der Transparenz

65. Der Begriff „Transparenz“ kommt in den Vertragsbestimmungen als solcher nicht vor. Die Verfasser der Verträge sprechen vom „Grundsatz der Offenheit“, und zwar in Art. 1 Abs. 2 EUV, wonach Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden sollen, und in Art. 15 Abs. 1 AEUV, der vorsieht, dass die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, „[u]m eine verantwortungsvolle Verwaltung zu fördern und die Beteiligung der Zivilgesellschaft sicherzustellen“, unter weitestgehender Beachtung dieses Grundsatzes handeln.

66. Der Gerichtshof hat den Grundsatz der Offenheit dahin ausgelegt, dass er allgemein in den genannten Bestimmungen niedergelegt ist und u. a. durch das in Art. 15 Abs. 3 AEUV, Art. 42 der Charta und der Verordnung Nr. 1049/2001 verankerte „Recht auf Zugang“ zu Dokumenten konkretisiert wird⁴⁰.

67. Der Zusammenhang zwischen der Transparenz und dem Recht auf Zugang zu Dokumenten wird durch den zweiten Erwägungsgrund dieser Verordnung hergestellt⁴¹. So wie ich es verstehe, liegt dieses Recht der bereits in Art. 297 AEUV vorgesehenen Veröffentlichungspflicht nicht zugrunde, sondern ergänzt sie, indem es den Organen vorschreibt, der Öffentlichkeit Kategorien von Dokumenten zugänglich zu machen, die nicht unter den genannten Artikel fallen⁴².

68. In diesem Kontext scheint mir die Transparenz somit eher auf die Möglichkeit für die Bürger Bezug zu nehmen, sämtliche Informationen zu überprüfen, die die Grundlage eines Gesetzgebungsakts bildeten⁴³, als auf die im Mittelpunkt der vorliegenden Rechtssache stehende Problematik des Zugangs zum Inhalt des Gesetzgebungsakts selbst und zu seinen „Bestandteilen“.

69. Nach alledem scheint mir, dass das vorlegende Gericht mit dem zweiten Teil seiner ersten Vorlagefrage den Gerichtshof in Wirklichkeit nicht nach dem Grundsatz der Transparenz fragt, sondern nach dem Grundsatz des freien Zugangs zum Inhalt der Rechtsnormen. Meines Erachtens liegt es auf der Hand, dass dieser Grundsatz – der zwar nicht in den Verträgen oder in der Charta niedergelegt ist, aber zu den Grundlagen des in Art. 2 EUV verankerten Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit gehört –, Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV zugrunde liegt. Es ist nämlich kaum eine stärkere und konkretere Ausprägung dieses Grundsatzes denkbar als die Pflicht zur Veröffentlichung des Inhalts der Rechtsnormen.

70. Sofern diese Bestimmung nicht vorschreibt, dass die in den Bestimmungen eines Gesetzgebungsakts in Bezug genommenen Bestandteile (wie im vorliegenden Fall die ISO-Normen, auf die in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 Bezug genommen wird) im

⁴⁰ Vgl. Urteile vom 28. Juni 2012, Kommission/Agrofert Holding (C-477/10 P, EU:C:2012:394, Rn. 53), und vom 21. Januar 2021, Leino-Sandberg/Parlament (C-761/18 P, EU:C:2021:52, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁴¹ Nach dem zweiten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1049/2001 ermöglicht Transparenz eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber den Bürgern.

⁴² Es erstreckt sich z. B. auf „Dokumente, die im Laufe der Verfahren zur Annahme von Rechtsakten, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind, erstellt wurden oder eingegangen sind“ (vgl. Art. 12 Abs. 2 der Verordnung Nr. 1049/2001). Insoweit halte ich es im Übrigen durchaus für möglich, auf diese Bestimmung die Forderung zu stützen, dass der Inhalt der fraglichen ISO-Normen als Dokumente, „die im Laufe der Verfahren zur Annahme von Rechtsakten, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind, ... eingegangen sind“ (Hervorhebung nur hier), direkt zugänglich gemacht werden sollte, denn ich nehme an, dass der Gesetzgeber im Laufe des Verfahrens, das zum Erlass der Richtlinie 2014/40 führte, eine Kopie davon erlangt hat. Art. 4 der Verordnung Nr. 1049/2001 sieht allerdings mehrere Ausnahmen vom Zugang zu den Dokumenten der Organe vor; nach Art. 4 Abs. 2 verweigern die Organe u. a. den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung der Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, einschließlich des geistigen Eigentums, beeinträchtigt würde. Da sich die ISO auf Urheberrechte an diesen Normen beruft, könnte deren Verbreitung theoretisch gemäß der letztgenannten Bestimmung verweigert werden, sofern kein überwiegendes öffentliches Interesse daran besteht.

⁴³ Vgl. in diesem Sinne Urteil vom 1. Juli 2008, Schweden und Turco/Rat (C-39/05 P und C-52/05 P, EU:C:2008:374, Rn. 46).

Amtsblatt veröffentlicht werden, verlangt dieser Grundsatz meines Erachtens, dass die Unionsorgane allen Bürgern einen *möglichst umfassenden Zugang* zu diesen Bestandteilen gewährleisten. Daher muss jede Beschränkung ihrer Möglichkeit, davon frei Kenntnis zu erlangen, zum einen gerechtfertigt sein und darf zum anderen diese Möglichkeit nicht in unverhältnismäßiger Weise behindern.

71. Wie ich in Nr. 26 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt habe, hat der Grundsatz des freien Zugangs zum Inhalt der Rechtsnormen eine doppelte Existenzberechtigung. Zum einen ergänzt er den Grundsatz der Rechtssicherheit, der verlangt, dass die Rechtsvorschriften klar, bestimmt und in ihren Auswirkungen vorhersehbar sind, damit sich die Betroffenen bei Sachverhalten und Rechtsbeziehungen, die unter das Unionsrecht fallen, daran orientieren können⁴⁴. Zum anderen ermöglicht er es den Bürgern, ihre demokratischen Rechte auszuüben, indem er ihnen einen freien Zugang zum Inhalt der Rechtsnormen, d. h. zu allen das gesellschaftliche Leben regelnden Vorschriften staatlicher Stellen, garantiert. Niemand könnte eine Rechtsnorm anfechten und ihre Fortentwicklung vorantreiben, wenn es nicht möglich wäre, von ihr Kenntnis zu erlangen.

72. Die vorliegende Rechtssache berührt diesen zweiten Aspekt des Grundsatzes des freien Zugangs zum Inhalt der Rechtsnormen. Sie betrifft nämlich gerade einen Kontext, in dem sich Einrichtungen, die eindeutig Kenntnis vom Inhalt der ISO-Normen, auf die in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 Bezug genommen wird, haben, gegen das durch diese Normen vorgeschriebene Verfahren wenden, um zu erreichen, dass Erzeugnisse, die ihres Erachtens den Anforderungen nicht entsprechen, vom Markt genommen werden, und letztlich die Entscheidung des Unionsgesetzgebers, sich auf diese Normen zu stützen, in Frage stellen wollen.

73. Im folgenden Unterabschnitt werde ich erläutern, weshalb ich der Ansicht bin, dass im vorliegenden Fall die Voraussetzungen für den Zugang zum Inhalt der ISO-Normen, auf die in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 Bezug genommen wird – und zwar die Tatsache, dass die Unionsorgane für die *breite Öffentlichkeit* keine großzügigeren als die bereits von der ISO angebotenen Zugangsvoraussetzungen vorsehen –, gerechtfertigt sind und die Möglichkeit für die Öffentlichkeit, von diesen Normen Kenntnis zu erlangen, nicht in unverhältnismäßiger Weise behindern.

2. Die Voraussetzungen für den Zugang zum Inhalt der fraglichen ISO-Normen verstoßen nicht gegen den Grundsatz des freien Zugangs zum Inhalt der Rechtsnormen

a) Zur Rechtfertigung

74. Im vorliegenden Fall ist der entgeltliche Zugang zum Inhalt der fraglichen ISO-Normen dadurch gerechtfertigt, dass sie von einer privaten Organisation (der ISO) ausgearbeitet wurden, die sich u. a. durch den Verkauf der von ihr ausgearbeiteten Normen finanziert. Das ordnungsgemäße Funktionieren dieser Organisation beruht auf ihrer Möglichkeit zur Erzielung einer Rendite, insbesondere in Anbetracht dessen, dass die Ausarbeitung dieser Normen aufgrund ihrer Komplexität und ihrer technischen Anforderungen den Einsatz erheblicher persönlicher und materieller Ressourcen der ISO erfordert. Außerdem würden die von der ISO beanspruchten Urheberrechte an den von ihr geschaffenen Normen umgangen, wenn diese direkt und unentgeltlich zugänglich gemacht würden.

⁴⁴ Vgl. Urteil vom 8. Dezember 2011, France Télécom/Kommission (C-81/10 P, EU:C:2011:811, Rn. 100 und die dort angeführte Rechtsprechung).

75. Ferner ist es für die Mitglieder der ISO (d. h. für die nationalen Normungsorganisationen) wichtig, diese Normen verkaufen zu können, da ein erheblicher Teil der damit erzielten Gewinne bei ihnen verbleibt⁴⁵.

76. Angesichts dessen liegt es auf der Hand, dass die Unentgeltlichkeit der Normen, die sich aus einer etwaigen Verpflichtung der Unionsorgane ergeben würde, einen direkten Zugang der Öffentlichkeit zu ihnen vorzusehen, zu einer Verringerung⁴⁶ der Investitionen dieser Normungsorganisationen in die Forschung und die Entwicklung von Normen führen würde.

77. Insoweit lässt sich aber in meinen Augen nicht leugnen, dass die ISO-Normen einen wichtigen Platz im Normenkatalog der Union einnehmen, da insbesondere zahlreiche europäische Normen auf ihrer Grundlage erarbeitet wurden⁴⁷ und da das Europäische Komitee für Normung (Comité européen de normalisation, CEN) und die ISO eine Vereinbarung⁴⁸ über technische Zusammenarbeit getroffen haben, mit der im Wesentlichen den ISO-Normen Vorrang vor den europäischen Normen eingeräumt wird⁴⁹. Die Verwendung internationaler Normen und insbesondere der ISO-Normen ist auch aufgrund des Übereinkommens über technische Handelshemmnisse (TBT)⁵⁰ geboten, zu dessen Parteien sämtliche Mitglieder der Welthandelsorganisation (WTO) gehören, einschließlich der Union.

78. Hinzu kommt, dass die Normung im weiteren Sinne vom Gesetzgeber als strategisches Instrument wahrgenommen wird⁵¹, das als Unterstützung für die Gesetzgebung und die Politik der Union herangezogen werden kann⁵².

⁴⁵ Vgl. hierzu Barrios Villarreal, A., *International Standardization and the Agreement on Technical Barriers to Trade*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, S. 25 und 45. Nach seinen Angaben verbleiben etwa 70 % der erzielten Gewinne bei den nationalen Normungsorganisationen, und nur die übrigen 30 % werden als Lizenzgebühren an die ISO abgeführt.

⁴⁶ Vgl. hierzu Van Cleynenbreugel, P., und 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*, Bd. 2, 2017, S. 325.

⁴⁷ Vgl. hierzu insbesondere Medzmariashvili, M., *Regulating European Standardisation through Law: The Interplay between harmonised European Standards and EU Law*, Dissertation, Universität Lund, Lund, 2019, S. 59 bis 61. Andere Autoren heben hervor, dass das Potenzial der unter der Ägide der ISO vorgenommenen Normung und Zertifizierung angesichts der zunehmenden Globalisierung des Handelsverkehrs immer weiter steigen werde (vgl. u. a. Penneau, A., „Standardisation et certification: les enjeux européens“, *La Standardisation internationale privée: aspects juridiques*, Larcier, Brüssel, 2014, S. 120).

⁴⁸ Vereinbarung über technische Zusammenarbeit zwischen der ISO und dem CEN (Wiener Vereinbarung), unterzeichnet im Jahr 1991, elektronische Fassung im Internet abrufbar unter 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 Vgl. die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, „Eine strategische Vision der europäischen Normung: Weitere Schritte zur Stärkung und Beschleunigung des nachhaltigen Wachstums der europäischen Wirtschaft bis zum Jahr 2020“, vom 1. Juni 2011 (KOM[2011] 311 endg.), im Internet abrufbar unter <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). Dieses Übereinkommen ist im Internet abrufbar unter https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf. Konkret sieht sein Art. 2.4 vor: „[W]here ... 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.“ Vgl. hierzu auch Mattli, W., und Büthe, T., „Setting International Standards: Technological Rationality or Primacy of Power?“, *World Politics*, Bd. 56, Nr. 1, 2003, S. 2.

⁵¹ Vgl. den neunten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1025/2012.

⁵² Vgl. den 25. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1025/2012. Speziell in Bezug auf die internationalen Normen ist darauf hinzuweisen, dass der Rat Wert darauf legt, dass innerhalb der Union die Heranziehung dieser Normen gefördert wird (vgl. hierzu die Entschließung des Rates vom 28. Oktober 1999 zur Funktion der Normung in Europa [ABl. 2000, C 141, S. 1]).

79. Auch wenn Normen traditionell als Form der Kodifizierung von Kenntnissen durch und für Fachkreise dargestellt wurden⁵³, spielen sie nämlich eine wichtige Rolle bei der Entwicklung des Binnenmarkts. Ihre wachsende Bedeutung für den internationalen Handel ist ebenfalls anerkannt⁵⁴. Über ihre beträchtlichen wirtschaftlichen Vorteile (insbesondere im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen⁵⁵ und der Erleichterung des Handelsverkehrs⁵⁶) hinaus sind sie im täglichen Leben⁵⁷ sowie in vielen Bereichen staatlicher Politik⁵⁸ allgegenwärtig.

80. In Anbetracht dieser Erwägungen bin ich der Ansicht, dass der Umstand, dass die Unionsorgane keine großzügigeren Voraussetzungen für den Zugang zum Inhalt der ISO-Normen vorsehen als die von der ISO (und einigen nationalen Normungsorganisationen) angebotenen, *zum einen* gerechtfertigt ist, weil diese Organisationen die Ausarbeitung ihrer Normen und ihre Tätigkeiten finanzieren müssen, und *zum anderen* wegen der Bedeutung dieser Normen für die Rechtsvorschriften der Union. Es bleibt aber noch zu prüfen, ob die mit diesen Gebühren für den Bürger verbundene Belastung einen unverhältnismäßigen Eingriff in seine Möglichkeit darstellt, vom Inhalt der Normen Kenntnis zu erlangen.

b) Zum Fehlen eines unverhältnismäßigen Hindernisses für die Möglichkeit der Öffentlichkeit, Zugang zum Inhalt der fraglichen ISO-Normen zu erhalten

81. Insoweit weise ich *zunächst* darauf hin, dass jeder Unionsbürger Zugang zum Inhalt der von der ISO erarbeiteten Normen haben kann. Das einzige Hindernis dafür ist finanzieller Art, da die Bereitstellung des Inhalts durch die ISO von der Entrichtung der von ihr erhobenen Zugangsentgelte abhängt.

82. *Sodann* sind meines Erachtens insbesondere folgende Gesichtspunkte hervorzuheben.

83. *Erstens* muss die den Bürger treffende Belastung gegen das Interesse des Unionsgesetzgebers abgewogen werden, über ein effizientes und leistungsfähiges Normungssystem zu verfügen, das nicht nur eine flexible und transparente Grundlage darstellt, sondern auch finanziell tragbar ist⁵⁹.

84. Insoweit weise ich darauf hin, dass die Ausarbeitung der Normen durch private Einrichtungen (wie die ISO) Vorteile aufweist, die den Unionsgesetzgeber zu einer Gesetzgebungstechnik veranlasst haben, die sich darauf stützt, dass in Verordnungen und Richtlinien auf solche

⁵³ Vgl. 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, S. 51.

⁵⁴ Vgl. den sechsten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1025/2012. Vgl. auch Medzmariashvili, M., a. a. O., S. 18.

⁵⁵ Vgl. den 20. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1025/2012.

⁵⁶ Nach den Angaben der Kommission bewirken Normen u. a. „Kostensenkungen oder Einsparungen, hauptsächlich wegen größenbedingter Vorteile, und sie bieten die Möglichkeit der Vorwegnahme technischer Anforderungen, die Reduzierung von Transaktionskosten und die Möglichkeit des Zugangs zu genormten Bauteilen“ (vgl. die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, „Eine strategische Vision der europäischen Normung: Weitere Schritte zur Stärkung und Beschleunigung des nachhaltigen Wachstums der europäischen Wirtschaft bis zum Jahr 2020“, vom 1. Juni 2011, KOM[2011] 311 endg., S. 7).

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., a. a. O., S. 53).

⁵⁸ Vgl. die Erwägungsgründe 19 und 22 der Verordnung Nr. 1025/2012, in denen es heißt, dass Normen „die Politik der Union beim Umgang mit wichtigen gesellschaftlichen Themen ... unterstützen“ können; dazu zählen Klimawandel, nachhaltige Ressourcennutzung, Innovation, Alterung der Bevölkerung, Integration von Menschen mit Behinderungen, Verbraucherschutz, Sicherheit der Arbeitnehmer und Arbeitsbedingungen oder auch das Wohlergehen der Bürger.

⁵⁹ Vgl. den neunten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1025/2012.

Normen Bezug genommen wird. Zu diesen Vorteilen gehören ihr hohes Maß an Expertise, ihre Fähigkeit, sich rasch neuen technischen Herausforderungen anzupassen, und die Flexibilität ihrer Verfahren, die u. a. die Beteiligung privater Akteure ermöglicht⁶⁰.

85. *Zweitens* muss diese Belastung außerdem gegen das Interesse der Fachkreise daran abgewogen werden, dass der Unionsgesetzgeber nicht wegen ihres entgeltlichen Charakters auf die Verwendung dieser Normen verzichtet. Dazu hat die Kommission ausgeführt, da es üblich sei, dass die Akteure auf dem relevanten Markt in den Normungsorganisationen vertreten seien⁶¹, liege es auch in deren Interesse, dass die von diesen privaten Einrichtungen geschaffenen Normen im Unionsrecht herangezogen und die technischen Spezifikationen dort nicht selbst definiert würden.

86. Das Interesse der Fachkreise scheint mir in einer Rechtssache wie der des Ausgangsverfahrens allerdings von geringerer Bedeutung zu sein, da die in Rede stehenden Normen Bereiche – insbesondere Gesundheit und Verbraucherschutz – betreffen, in denen die Bürger, wie ich in Nr. 31 der vorliegenden Schlussanträge hervorgehoben habe, umso stärker bestrebt sein können, ihre Rechte geltend zu machen. In diesem Fall müssen die Unionsorgane meines Erachtens in ganz besonderem Maß dafür sorgen, dass die Bürger einen möglichst umfassenden Zugang zum Inhalt dieser Normen haben.

87. *Drittens* möchte ich insoweit hinzufügen, dass der Unionsgesetzgeber zwar, wie sich insbesondere aus Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1025/2012 ergibt, nicht davon ausgegangen ist, dass der Zugang zu Normen (im weiteren Sinne) *per se* kostenlos sein sollte; gleichwohl sind die nationalen Normungsorganisationen nach dieser Bestimmung verpflichtet, den Zugang zu den Normen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zu fördern und zu erleichtern⁶². Die genannte Bestimmung spiegelt daher bereits für sich genommen die Suche nach einem ausgewogenen Gleichgewicht zwischen dem Bestreben, den Zugang so leicht wie möglich zu machen, und dem Bewusstsein wider, dass der entgeltliche Charakter der Normen ein wesentlicher Bestandteil des Normungssystems der Union ist.

88. Auch wenn diese Verpflichtungen nicht ausdrücklich darauf erstreckt wurden, den Zugang der breiten Öffentlichkeit zu erleichtern, scheint mir dies in der Praxis der Fall sein zu können⁶³. Konkret bedeutet die Tatsache, dass der Inhalt der ISO-Normen, auf die in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 Bezug genommen wird, bei der ISO nur gegen Entgelt verfügbar ist, keineswegs, dass es unmöglich ist, anderweitig kostenlos Kenntnis von ihnen zu erlangen.

⁶⁰ Vgl. Medzmariashvili M., a. a. O., S. 21.

⁶¹ Nach den Angaben auf der Website der ISO beruhen die von ihr ausgearbeiteten Normen auf den Spezialkenntnissen von Fachleuten wie Herstellern, Vertriebshändlern, Käufern, Nutzern, Berufsverbänden, Verbrauchern oder Regulierungsbehörden (Quelle: <https://www.iso.org/standards.html>).

⁶² Insbesondere durch die kostenlose Bereitstellung von Kurzfassungen auf ihrer Website, durch Sondertarife für die Bereitstellung von Normen oder durch Normenpakete zu ermäßigten Preisen (vgl. Art. 6 Abs. 1 Buchst. e und f der Verordnung).

⁶³ Dazu werden die nationalen Normungsorganisationen im Übrigen ermuntert. Überdies hat die Kommission in ihrem Grünbuch zur Entwicklung der europäischen Normung: Maßnahmen für eine schnellere technologische Integration in Europa vom 8. Oktober 1990 (KOM[90] 456 endg., S. 51, ABl. 1991, C 20, S. 1) betont, dass in Normen enthaltene technische Spezifikationen *grundsätzlich* allen zugänglich sein sollten.

89. Insoweit weisen das Parlament und die VSK zu Recht darauf hin, dass die niederländische Normungsorganisation im vorliegenden Fall einen kostenlosen Zugang zum Inhalt der fraglichen ISO-Normen gewährt⁶⁴. Auch andere nationale Normungsorganisationen bieten dies an⁶⁵.

90. *Viertens schließlich* erscheinen mir die Beträge, die von den Unionsbürgern zu entrichten sind⁶⁶, wenn sie von der ISO oder nationalen Normungsorganisationen Zugang zum Inhalt dieser Normen erhalten möchten, *jedenfalls* nicht übermäßig hoch⁶⁷.

91. Im Licht aller vorstehenden Erwägungen bin ich der Ansicht, dass der Grundsatz des freien Zugangs zum Inhalt der Rechtsnormen weder verlangt, einen direkten und unentgeltlichen Zugang zu den ISO-Normen, auf die in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40 Bezug genommen wird, *in absoluter Form* zu gewährleisten, noch ihre Veröffentlichung im Amtsblatt. Die Voraussetzungen für den Zugang zu diesen Normen beeinträchtigen die Möglichkeit für die Öffentlichkeit, von ihnen Kenntnis zu erlangen, nicht in unverhältnismäßiger Weise und sind Ausdruck eines *gerechten Ausgleichs* zwischen den Anforderungen dieses Grundsatzes und den verschiedenen betroffenen Interessen.

92. Abschließend möchte ich hinzufügen, dass mir die von der niederländischen Normungsorganisation praktizierte Politik der *kostenlosen Konsultation* (woraus folgt, dass die Kläger des Ausgangsverfahrens vom Inhalt der betreffenden Normen auf Antrag kostenlos Kenntnis erlangen konnten)⁶⁸ äußerst lobenswert ist⁶⁹, zumal sie den nationalen Normungsorganisationen nicht die Möglichkeit zum Verkauf der ISO-Normen nimmt, wenn jemand sie herunterladen oder ein Exemplar von ihnen erhalten möchte. Meines Erachtens sollte diese Politik möglichst weit ausgedehnt und vom Unionsgesetzgeber durch einen förmlichen Beschluss, mit dem die durch Art. 6 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1025/2012 geschaffenen Garantien ergänzt würden, gefördert werden.

⁶⁴ Dabei handelt es sich um das Nederlands Normalisatie Instituut (NEN). Wie das Parlament zutreffend ausführt, wurden die in Rede stehenden ISO-Normen in NEN-ISO-Normen (und zwar die Normen NEN-ISO 4387, 10315, 8454 und 8243) umgesetzt und können am Sitz des NEN *direkt* und *unentgeltlich* eingesehen werden. Auf der Website dieser Einrichtung (abrufbar unter <https://www.nen.nl/en/contact-en>) heißt es: „If you do not want to purchase a standard, but just want to examine a specific standard, you can do so at NEN in Delft. You can examine all the standards there, but you cannot store them or copy any contents of the standards.“

⁶⁵ In ihren Erklärungen weist die VSK z. B. darauf hin, dass die in Rede stehenden ISO-Normen bei der deutschen und der irischen Normungsorganisation (Deutsches Institut für Normung [DIN] bzw. National Standards Authority of Ireland [NSAI]) nach Vereinbarung kostenlos zugänglich seien.

⁶⁶ Auf der Website der ISO werden folgende Preise genannt: 118 Schweizer Franken (CHF) für die ISO-Norm 4387 und 58 CHF für die ISO-Normen 10315, 8454 und 8243.

⁶⁷ Ich schließe nicht aus, dass die Preise der Normen in anderen Fällen, insbesondere wenn viele davon benötigt werden, ein Hindernis für gesellschaftliche Interessengruppen darstellen können (vgl. dazu die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, „Eine strategische Vision der europäischen Normung: Weitere Schritte zur Stärkung und Beschleunigung des nachhaltigen Wachstums der europäischen Wirtschaft bis zum Jahr 2020“, KOM[2011] 311 endg.).

⁶⁸ Wie ich in Nr. 72 der vorliegenden Schlussanträge ausgeführt habe, liegt es auf der Hand, dass die Kläger des Ausgangsverfahrens Zugang zu ihrem Inhalt hatten (auch wenn im vorliegenden Verfahren unklar blieb, auf welchem Weg).

⁶⁹ So wie ich es verstehe, beruht diese Vorgehensweise darauf, dass die niederländische Regierung dem NEN als Ausgleich für die Kostenfreiheit des Zugangs eine Entschädigung zahlt, um die finanzielle Tragfähigkeit des NEN zu gewährleisten. Zumindest in Bezug auf die europäischen (d. h. die von den europäischen Normungsorganisationen erlassenen) Normen hat der Unionsgesetzgeber überdies klargestellt, dass eines seiner Ziele darin besteht, für *alle* Marktteilnehmer in der gesamten Union einen *fairen und transparenten* Zugang zu gewährleisten, insbesondere in Fällen, in denen die Verwendung dieser Normen die Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften der Union ermöglicht (vgl. den 43. Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 1025/2012).

V. Ergebnis

93. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, die erste Vorlagefrage der Rechtbank Rotterdam (Bezirksgericht Rotterdam, Niederlande) wie folgt zu beantworten:

Die Voraussetzungen für den Zugang zu den ISO-Normen, auf die in Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie 2014/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Herstellung, die Aufmachung und den Verkauf von Tabakerzeugnissen und verwandten Erzeugnissen und zur Aufhebung der Richtlinie 2001/37/EG Bezug genommen wird, verstoßen weder gegen Art. 297 Abs. 1 Unterabs. 3 AEUV noch gegen den Grundsatz des freien Zugangs zum Inhalt der dieser Bestimmung zugrunde liegenden Rechtsnormen.