Norsk Industri
v/Gunnar Grini

Sendt per e-post til: gunnar.grini@norskindustri.no

VÅR REF
88952

ANSVARLIG ADVOKAT
Einar Bratteng

Oslo, 26. oktober 2026

KONSEKVENSER AV EU-RETTENS KRAV OM FRI TILGANG TIL STANDARDER

EU-domstolens praksis innebærer at standarder som gjennom EU-regelverket tillegges en rettsvirkning som medfører at de får betydning for privates rettigheter og plikter, må være fritt tilgjengelige på generell, effektiv, kostnadsfri og ikke-diskriminerende måte. Dette gjelder for harmoniserte standarder som tillegges en samsvarspresumsjon av regelverket, og standarder som regelverket uttrykkelig pålegger private aktører å følge. Avgjørelsene kan få betydning for nasjonale standarder som det vises til i nasjonalt regelverk, men rekkevidden er usikker der det nasjonale regelverket ikke gjennomfører eller bygger på EU/EØS-retten.

1 Innledning og problemstilling

1.1 Innledning

Advokatfirmaet Berngaard AS er engasjert av Norsk Industri for å vurdere rekkevidden av to nyere avgjørelser fra EU-domstolen, herunder C-588/21 P (Public Resource) avsagt 5. mars 2024 og C-155/24 (Stichting Rookpreventie II) avsagt 21. april 2026. Begge avgjørelsene gjaldt spørsmål om i hvilken grad fysiske og juridiske personer har krav på fri tilgang til standarder vedtatt av private standardiseringsorganisasjoner, underlagt opphavsrett og som standardiseringsorganisasjonene har kommersielle interesser i å selge. De to sakene er de siste i en serie med totalt fire saker fra EU-domstolen knyttet til standarder i EU-retten, herunder C-613/14 (James Elliott Construction), C-160/20 (Stichting Rookpreventie I), C-588/21 (Public Resource), og C-155/24 (Stichting Rookpreventie II).[1]

Standardisering er en internasjonal bransje hvor ulike standardiseringsorganer utarbeider tekniske standarder for varer og tjenester. Slike standarder har betydelig praktisk og kommersiell betydning.[2] Det er standardiseringsorganene som normalt har opphavsrettighetene til standardene. Forretningsmodellen er blant annet basert på at virksomheter eller andre interessenter må betale for

[1] Det gjøres oppmerksom på at EUs traktater og traktatrettslige prinsipper slik eksempelvis «rule of law» er forstått i EU-retten kan ha betydning for fastleggingen av rettsvirkningene av EU-domstolens avgjørelser knyttet til tilgang til standarder, se blant annet EU-domstolens avgjørelse i C-769/22 (Kommisjonen mot Ungarn) hvor det nærmere innholdet av flere av EU-traktatens verdier blir redegjort for.
[2] Se EU-kommisjonens standardiseringsstrategi (COM (2022) 31) for en nærmere redegjørelse av standarders betydning for EUs indre marked.

tilgang til standardene. Rettsutviklingen i EU-domstolen reiser spørsmål om i hvilken utstrekning denne forretningsmodellen kan opprettholdes fullt ut.

1.2 Problemstilling (spørsmål fra Norsk Industri)

Formålet med notatet er å gi innsikt i hvilke konsekvenser utviklingen i EU-domstolen kan ha for nasjonal rett, og i hvilken utstrekning standarder må gjøres tilgjengelig uten vederlag for aktører som ønsker innsyn i og tilgang til standardene. Norsk Industri har ved siden av en oppsummering av essensen i dommene (**pkt. 2** nedenfor), stilt følgende spørsmål som notatet forsøker å besvare:

1. Hva er rekkevidden av avgjørelsene fra EU-domstolen for ulike type standarder? (**pkt. 3.1** nedenfor)
    a. Gjelder rettsavgjørelsene kun for harmoniserte EU-produktstandarder eller gjelder de i praksis alle harmoniserte EU-standarder som det vises til i regelverk?

2. Hva betyr det at standardene må vises til i regelverket? **(pkt. 3.2** nedenfor)
    a. Må det være en direkte henvisning (tilgang til standarden er helt nødvendig for etterlevelse av regelverket) eller er det tilstrekkelig at tilgang til standarden i praksis er nødvendig for å etterleve regelverket?

3. Avgjørelsenes overføringsverdi til nasjonale standarder det vises til i nasjonalt regelverk (**pkt. 3.3** nedenfor)
    a. Har konklusjonene i EU-domstolens avgjørelser overføringsverdi til nasjonale standarder det vises til i nasjonalt regelverk?

4. Fremtidsutvikling (**pkt. 3.4** nedenfor)
    a. Er det mulig å se for seg at det fremover lages veldig korte standarder med enkle funksjonskrav (som det kan bes om tilgang til), og at de nasjonale standardiseringsorganene lager veiledninger/utdypninger av standardene (som ikke rent formelt inngår som en del av regelverk, men som det i praksis vil være nyttig/veldig lurt å ha tilgang til for å forstå standarden)

Et sammendrag av notat på engelsk er inntatt som vedlegg 1.

1.3 Overordnet om standardisering

EUs standardiseringsforordning (1025/2012) fastsetter blant annet regler om samarbeidet mellom europeiske standardiseringsorganisasjoner, nasjonale standardiseringsorganer, medlemsland og EU-kommisjonen og om utarbeidelsen av europeiske standarder til støtte for EUs regelverk og politikk mv.[3] Forordningen er gjennomført i norsk rett ved forskrift.[4] Forordningen definerer en «standard» som en teknisk spesifikasjon, vedtatt av et anerkjent standardiseringsorgan, for gjentatt eller løpende anvendelse, som det ikke er obligatorisk å etterleve,[5] og som er en av de fire «undergruppene» av standarder. De fire undergrupper av standarder er:[6]

[3] Standardiseringsforordningen art. 1. Standardiseringsforordningen er for tiden under revisjon, og en ny forordning forventes å være ferdigstilt i løpet av 2027

[4] Forskrift 2014-09-09-1164 om gjennomføring av forordning (EU) nr. 1025/2012 av 25. oktober 2012 om europeisk standardisering

[5] Standardiseringsforordningen art. 2(1)

[6] Standardiseringsforordningen art. 2(1) bokstav a til og med d

- **«International standard»** – En standard vedtatt av et internasjonalt standardiseringsorgan, herunder ISO, IEC eller ITU.[7]
- **«European standard»** - En standard vedtatt av en europeisk standardiseringsorganisasjon som er CEN, Cenelec eller ETSI.[8]
- **«Harmonised standard»** - En *europeisk standard* som er vedtatt etter anmodning fra EU-kommisjonen om anvendelse av EUs harmoniseringsregelverk.
- **«Nasjonal standard»** - En standard vedtatt av et nasjonalt standardiseringsorgan.[9]

Harmoniserte standarder utarbeides på anmodning fra EU-kommisjonen. Der en harmonisert standard tilfredsstiller kravene den er ment å dekke og som er fastsatt i EUs harmoniseringsregelverk, skal EU-kommisjonen publisere en henvisning til den harmoniserte standarden i Den europeiske unions tidende (Official Journal of the European Union, heretter omtalt som «**OJ**»).[10] Den blir da en del av europeisk rett i den forstand at det faller innunder EU-domstolen å tolke og fastlegge standarden, jf. C-613/14 (James Elliott Construction).

Harmoniserte standarder spiller en sentral rolle i EUs indre marked, særlig ved at flere sektorregelverk (forordninger eller direktiver, samlet omtalt som «**EU-rettsakter**») har bestemmelser som stadfester at dersom et produkt/en tjeneste mv. oppfyller kravene i en harmonisert standard, presumeres produktet/tjenesten å være i tråd med de vesentlige kravene til produktet/tjenesten som er fastsatt i den aktuelle lovgivningen (heretter er denne virkningen omtalt som «**samsvarspresumsjon**»).

Eksempler på EU-rettsakter som har en slik bestemmelse om samsvarspresumsjon, er produktsikkerhetsforordningen art. 7,[11] lavspenningsdirektivet art. 12[12] og leketøysdirektivet artikkel («art.») 13,[13] der sistnevnte har følgende ordlyd:

> *«Toys which are in conformity with harmonised standards or parts thereof, the references of which have been published in the Official Journal of the European Union, shall be presumed to be in conformity with the requirements covered by those standards or parts thereof set out in Article 10 and Annex II.»*

Artikkel 10 I leketøysdirektivet fastsetter grunnleggende sikkerhetskrav til leketøy, og vedlegg II fastsetter særlige sikkerhetskrav til leketøy. Der et leketøy samsvarer med relevante harmoniserte standarder som er publisert i OJ, presumeres altså leketøyet å samsvare med de grunnleggende og særlige sikkerhetskravene leketøy må oppfylle iht. leketøysdirektivet.

Harmoniserte standarder om leketøy er altså ikke uten videre en del av EU-retten, men tillegges en rettsvirkning (samsvarspresumsjonen) gjennom EU-rettsakten (leketøysdirektivet artikkel 13).

---

[7] Jf. standardiseringsforordningen art. 2(9) som fastslår at internasjonalt standardiseringsorgan skal forstås som the International Organisation for Standardisation (ISO), the International Electrotechnical Commission (IEC) og the International Telecommunication Union (ITU)

[8] Jf. standardiseringsforordningen art. 2(8) som viser til Vedlegg I, der det fremgår at europeiske standardiseringsorganisajoner er European Committee for Standardisation (CEN), European Committee for Electrotechnical Standardisation (Cenelec) og European Telecommunications Standards Institute (ETSI). Disse omtales ofte som ESO (European Standard Organizations)

[9] «Nasjonalt standardiseringsorgan» er definert i forordningen art. 2(10) som et organ som er meldt til EU-kommisjonen av en medlemsstat i samsvar med standardiseringsforordningen art. 27

[10] Jf. standardiseringsforordningen art. 10(6). eventuelt på «annen måte» i samsvar med vilkårene fastsatt i den aktuelle rettsakten i EUs harmoniseringsregelverk

[11] Forordning 2023/988

[12] Direktiv 2014/35

[13] Direktiv 2009/48

Hvorvidt en standard får en rettsvirkning beror altså på en tolkning av den aktuelle EU-rettsakten som viser til standarden. Dette redegjøres nærmere for i notatets punkt 3.

2 Kort oppsummering av avgjørelsene

2.1 C-588/21 P (Public Resource)

2.1.1 Sakens bakgrunn

To ideelle organisasjoner[14] hadde bedt EU-kommisjonen om dokumentinnsyn i fire *harmoniserte standarder* vedtatt av CEN, med hjemmel i forordning om allmennhetens tilgang til dokumenter fra Europeparlamentet, Rådet og Kommisjonen.[15] Kommisjonen avslo innsynet med hjemmel i artikkel 4(2) i forordningen, som gir unntak fra innsyn der innsyn undergraver beskyttelsen av kommersielle interesser hos en fysisk/juridisk person, herunder immaterielle rettigheter, med mindre det foreligger en *tvingende allmenn interesse* som allikevel begrunner innsynet.

Organisasjonene anla søksmål for underretten med påstand om annullasjon av Kommisjonens avgjørelse. Underretten avviste dette bl.a. fordi standardene var opphavsrettslig vernet, at salg av standarder er en vesentlig del av standardiseringsorganenes forretningsmodell slik at gratis utlevering ville skade kommersielle interesser, og at det ikke forelå en *tvingende allmenn interesse* i utlevering.

Spørsmålet EU-domstolen tok stilling til var om det forelå rettsanvendelsesfeil da underretten la til grunn at det ikke forelå en tvingende allmenn interesse iht. forordning 1049/2001 art. 4(2), som kunne begrunne innsyn i standardene.

2.1.2 EU-domstolens resonnement

EU-domstolen konkluderte med at vilkåret om «tvingende allmenn interesse» var oppfylt, slik at det måtte gis innsyn i alle fire standardene til tross for at de var beskyttet av opphavsrett og ble solgt kommersielt. Konklusjonen bygger hovedsakelig på tre premiss.

1) Standardene er en del av EU-retten som følge av de rettsvirkningene EU-regelverket gir dem. Tre av fire standarder knyttet seg til leketøydirektivet, og var harmoniserte standarder der det var publisert henvisninger til dem i OJ. Det følger av leketøydirektivet art. 13 at harmoniserte standarder publisert i OJ får en samsvarspresumsjon. Disse standardene var derfor en del av EU-retten på grunn av *rettsvirkningene* som følger av denne samsvarspresumsjonen,[16] herunder at et produkt som er i tråd med standarden presumeres å være i tråd med sikkerhetskravene i direktivet og dermed kan omsettes i det indre markedet.

Den siste standarden knyttet seg til REACH-forordningen.[17] I forordningens vedlegg XVII oppføring 27 er det vist til krav vedr. begrensninger for bruk av nikkel, og det fremgår at standarder vedtatt av CEN «shall be used» som testmetoder for å påvise at disse kravene er oppfylt. Standarden var en harmonisert standard, men avgjørelsen er taus om hvorvidt henvisning til standarden var publisert i OJ. Våre undersøkelser viser at standarden ble publisert i OJ 13. januar 2017, men publisering i OJ

[14] Public.Recourse.Org Inc og Right to Know CLG, som begge har som formål å sikre tilgang til myndighetsinformasjon mv.
[15] Forordning 1049/2001, samt forordning 1367/2006
[16] Se avgjørelsens avsnitt 70, 77 og 80. Det ble vist til at det i sak C-613/14 er lagt til grunn at en harmonisert standard, vedtatt med hjemmel i et direktiv og hvor henvisningen til standarden er publisert i EUT, utgjør en del av EU-retten på grunn av sine rettsvirkninger. Videre at harmoniserte standarder kan være bindende for allmennheten forutsatt at standarden selv er publisert i EUT, med henvisning til sak C-160/20.
[17] Forordning 1907/2006

fremstår å være uten betydning for domstolens resultat.[18] EU-domstolen kom nemlig, uten å nevne publisering i OJ, til at etterlevelse av denne standarden i foreliggende sak *åpenbart* var obligatorisk, fordi den nevnte bestemmelsen i REACH-forordningen *forutsatte* at standarden skulle benyttes. EU-rettsakten (REACH-forordningen) påla da uttrykkelig private å benytte standarden, og standarden var derfor en del av EU-retten.[19]

EU-domstolen trakk frem at selv om det følger av standardiseringsforordningen at det ikke er obligatorisk å etterleve harmoniserte standarder,[20] nyter produkter som er i samsvar med slike standarder godt av samsvarspresumsjonen. Det er denne rettsvirkningen som er et av de grunnleggende kjennetegnene ved slike harmoniserte standarder, og som gjør dem sentrale når økonomiske aktører utøver retten til fri bevegelighet for varer og tjenester i EU-markedet. Selv om harmoniserte standarder formelt sett ikke er obligatoriske, vektla domstolen altså at det reelt sett kan være nødvendig å følge dem der de er tillagt en samsvarspresumsjon av regelverket.[21]

2) Rettsstatsprinsippet («rule of law») krever fri tilgang til EU-reglene, særlig for de aktører som lovgivningen retter seg mot. Rettsstatsprinsippet krever fri tilgang til EU-retten, og at den enkelte utvetydig skal kunne fastslå hvilke rettigheter og plikter som gjelder for vedkommende, og hva disse består i. Siden standardene var ansett som del av EU-retten, kan innholdet i dem være nødvendig for å fastslå innholdet i de rettigheter og plikter som følger av EU-retten.[22] Dette gjelder særlig for de aktører som lovgivningen retter seg mot.[23]

3) Åpenhetsprinsippet. Prinsippet om åpenhet og prinsippet om transparens trekkes frem som grunnleggende prinsipp i EU-retten og viktige hensyn som begrunner tilgang til standardene.[24]

2.2 C-155/24 (Stichting Rookpreventie II)

2.2.1 Sakens bakgrunn

En stiftelse for forebygging av røyking blant unge («**Stiftelsen**») ønsket å etterprøve om filter-sigaretter på markedet overholdt de maksimale utslippsgrensene for tjære, nikotin og karbonmonoksid fastsatt i EUs tobakksproduktdirektivt.[25] Direktivets artikkel 4(1) henviser til spesifikke ISO-standarder for hvordan slike utslipp skal måles. Standardene var *internasjonale standarder*, og altså ikke harmoniserte. De var heller ikke publisert i OJ. Stiftelsen mente kort oppsummert at disse standardene ikke utgjorde obligatoriske krav til måling pga. manglende publisering i OJ.

EU-domstolen tok stilling til ett av syv spørsmål, herunder om artikkel 4(1) skal tolkes slik at ISO-standardene som det vises til kan gjøres gjeldende ovenfor enkeltpersoner som har hatt tilgang til innholdet i den offisielle og autentiske versjonen av disse standardene, selv om standardene ikke har vært publisert i OJ.

---

[18] OJ C 11 av 13. januar 2017 viser at henvisning til standarden (EN 12472:2005+A1:2009) var publisert
[19] Se avgjørelsens avsnitt 78-80
[20] Standardiseringsforordningen art. 2 nr. 1
[21] Se i denne forbindelse avgjørelsens avsnitt 75, der det trekkes frem at det kan være vanskelig eller umulig å bruke andre fremgangsmåter enn etterlevelse av standardene, da dette kan medføre administrative vanskeligheter og tilleggskostnader
[22] At EU retten bygger på rettsstatsprinsippet følger av Traktaten om Den europeiske union (TEU) art. 2
[23] Avgjørelsens avsnitt 81
[24] Domstolen legger vekt på at prinsippet om transparens er uløselig knyttet til åpenhetsprinsippet som følger av TEU art. 1 og 10(3), Traktaten om Den europeiske unions virkemåte (TFEU) art. 298(1) og EUs charter om grunnleggende rettigheter art. 42
[25] Direktiv 2014/40

2.2.2 EU-domstolens resonnement

Domstolen konkluderte med at private aktører som har hatt tilgang til innholdet i den offisielle og autentiske versjonen av ISO-standardene, ikke kan påberope seg at standardene ikke var publisert i OJ. Det ble samtidig fremholdt i konklusjonen at standardene må være «freely accessible under a system of access which is general, effective, without charge and non-discriminatory.»[26] Konklusjonen bygger hovedsakelig på samme premisser som i Public Resource.

1) Standardene er en del av EU-retten som følge av de rettsvirkningene EU-regelverket gir dem, selv om de ikke var harmoniserte eller publisert i OJ. Tobakksproduktdirektivet art. 4 må tolkes slik at private *må* foreta utslippsmålinger iht. de aktuelle ISO-standardene, basert på ordlyden «shall be measured on the basis of» og «shall be determined in accourdance with» de aktuelle standardene.

Domstolen hadde imidlertid i sin tidligere avgjørelse C-160/20 (Stichting Rookpreventie I) lagt til grunn at rettsakter fra EUs institusjoner ikke kan gjøres gjeldende overfor private før de har hatt mulighet til å gjøre seg kjent med innholdet i rettsakten gjennom publisering i OJ.[27] Domstolen uttaler at de i den tidligere avgjørelsen utledet at tekniske standarder fastsatt av et standardiseringsorgan som er gjort obligatorisk av en EU-rettsakt, i utgangspunktet bare er gjeldende ovenfor allmennheten dersom de selv er publisert i OJ.[28]

Domstolen tok allikevel hensyn til særtrekkene ved ISO-systemet, herunder nettverket av nasjonale standardiseringsorganer som på forespørsel kan få tilgang til den offisielle og autentiske versjonen. ISO-standardene var publisert i Nederland som NEN-ISO standarder, og alle de private aktørene i saken hadde hatt tilgang til disse «nasjonale» NEN-ISO standardene.[29] Når aktørene på denne måten faktisk hadde tilgang til de originale og autentiske versjonene av standardene, var standardene og henvisningen til dem i tobakksproduktdirektivet forpliktende overfor disse.

Domstolen gjentok også premissene fra den overnevnte avgjørelsen i C-588-21 P (Public Resource), om at *harmoniserte* standarder, gjennom virkningene EU-retten gir dem, kan presisere rettigheter og plikter for private. Presiseringer i slike standarder kan være nødvendige for å ta stilling til om et produkt eller en tjeneste oppfyller regelverkets krav. Domstolen uttalte deretter at det samme gjelder for standarder som de saken gjaldt, herunder internasjonale standarder som *er gjort obligatoriske* i EU-retten gjennom uttrykkelig henvisning til dem i en EU-rettsakt.

2) Rettsstatsprinsippet («rule of law») krever fri tilgang til EU-reglene, særlig for de aktører som lovgivningen retter seg mot. Domstolen gjentok premisset fra Public Resource om at rettsstatsprinsippet EU-retten bygger på iht. TEU art. 2 krever fri tilgang til EU-retten, og presiserte at dette gjelder særlig for aktører den aktuelle EU-rettsakten skal beskytte. De må derfor kunne gjøre seg kjent med de forpliktelser og rettigheter som følger av den. Stiftelsen ble med forbehold ansett å forvalte en interesse som tobakksproduktdirektivet beskyttet,[30] og måtte derfor kunne gjøre seg kjent med de regler som fulgte av direktivet.

---

[26] I den aktuelle saken var det på det rene at alle aktørene hadde hatt tilgang til de originale og autentiske versjonene av standardene

[27] Kravet om kunngjøring følger iht. C-160/20 av rettssikkerhetsprinsippet (principal of legal certainty), som innebærer at de som er berørt av EU-regler utvetydig må kunne fastslå hva sine rettigheter og plikter består i

[28] C-155/24 avsnitt 31

[29] C-155/24 avsnitt 32 og 41

[30] Tobakksproduktdirektivet skal iht. avgjørelsens avsnitt 35-36 ivareta både formålet om et velfungerende indre marked, og et høyt vernenivå for menneskers helse. Stiftelsen virksomhet syntes å falle innenfor helsevernformålet, men domstolen tok samtidig her et forbehold for den foreleggende domstolens bekreftelse av dette

3) Rettsstatsprinsippet innebærer at tilgangen må være *fri*. Domstolen gikk et steg videre enn i Public Resource, og presiserte at for at tilgangen til EU-retten (herunder standardene) kan anses som «fri», må den være «general, effective, without charge and non-discriminatory»[31] (heretter omtalt som «**regelen om fri tilgang**»).

4) Hensynene som begrunner utlevering av standardene må få forrang over immaterielle rettigheter. Domstolen uttalte i avsnitt 39 at det ovennevnte innebærer at det forelå en tvingende allmenn interesse i utlevering av standardene, og at denne interessen må få forrang fremfor opphavsretten standardene var underlagt.[32]

Domstolen uttalte i avsnitt 40 at når EU-lovgiver pålegger plikter knyttet til slike standarder, er det EU som må bære kostnadene ved å sikre tilgang til den offisielle og autentiske versjonen – uavhengig av om selve tilgangen rent praktisk sikres av medlemsstatene eller av EU. Uttalelsen må etter vårt syn sees i sammenheng med avsnitt 39, der domstolen anerkjenner at standardene kan være beskyttet av immaterielle rettigheter, men at interessene som begrunner utlevering må få forrang.

Det er ikke slik at de immaterielle rettighetene «bortfaller» selv om interessen i utlevering gis forrang. I avsnitt 40 fremstår det som at domstolen ikke tar sikte på å legge den økonomiske byrden ved «regelen om fri tilgang» over på standardiseringsorganene og dermed endre disse organenes forretningsmodell. Samtidig kan ikke den økonomiske byrden ligge på private som ønsker tilgang til standardene, da tilgangen i så fall ikke vil være «without charge». EU-domstolen legger altså til grunn at EU-institusjonene skal bære konsekvensene, også de økonomiske, av valget om å gjøre standarder til del av EU-retten gjennom EU-rettsakter.[33]

3 Spørsmål fra Norsk Industri

3.1 Spørsmål 1 – Avgjørelsenes rekkevidde for ulike type standarder

Spørsmålet fra Norsk Industri er i sin kjerne om de overnevnte avgjørelsene fra EU-domstolen kun gjelder for harmoniserte EU-produktstandarder (hEN), eller om de i praksis gjelder alle harmoniserte EU-standarder som det vises til i regelverk.

Det presiseres innledningsvis at standardiseringsforordningen ikke har en egen definisjon av «produktstandard», men definerer en standard som en «technical specification», herunder et dokument som beskriver tekniske krav som skal tilfredsstilles av et produkt, en prosess, en tjeneste eller et system.[34]

CEN-standardene som Public Resource-saken omhandlet, er iht. standardiseringsforordningen standarder som beskriver tekniske krav som skal tilfredsstilles av et produkt.[35] Stichting Rookpreventie II omhandlet fire ISO-standarder, der tre beskriver måling av hhv. tjære-, nikotin- og karbonmonodioksidutslipp fra sigaretter, og den siste beskriver målingenes nøyaktighet og

[31] Avgjørelsens avsnitt 38
[32] Domstolen forankret dette i art. 15(3) i TFEU og art. 42 i EUs charter, i likhet med i sak C-588/21 P
[33] Se også Volpato (2026) *«Op-Ed: Clearing some Smoke on the Access to International Standards Referred to in EU Legislation: Stichting Rookpreventie II (C-155/24)» i Consumer, Health & Enviroment – Insitutional Law*
[34] Standardiseringsdirektivet art. 2(1) og 2(4)
[35] De tre EN 71-standardene er deler av samme standardserie og knytter seg til sikkerhetskrav, grenseverdier mv. for leketøy. Den siste standarden (EN 12472:2005+A) beskriver testmetode for å simulere slitasje og korrosjon for å påvise nikkelavgivelse fra belagte gjenstander. Også denne beskriver tekniske krav som skal tilfredsstilles av et produkt iht. standardiseringsdirektivet art. 2(4) bokstav a, da den etablerer karakteristikker som kreves av et produkt i form av «testing and test methods»

prøvetakning. Også disse standardene må iht. standardiseringsforordningen anses som standarder som beskriver tekniske krav som skal tilfredsstilles av et produkt.[36]

EU-domstolen gjør imidlertid ikke i noen av sakene et skille mellom produktstandarder og standarder for tjenester, prosesser, systemer mv. Vi oppfatter avgjørelsene som at det sentrale for konklusjonene er de *rettsvirkningene* standardene blir tillagt av EU-lovgivningen. Så langt andre standarder enn de som omhandler produkter får en lik rettsvirkning, må domstolens konklusjoner kunne legges til grunn også for slike standarder.

Videre er ikke «regelen om fri tilgang» begrenset til *harmoniserte standarder kunngjort i OJ*. Dette fremgår av Stichting Rookpreventie II, og særlig i avsnitt 33, der det fremheves at internasjonale standarder som er «made mandatory in the EU legal order by an express reference thereto in an EU act», i prinsippet har de samme rettsvirkningene som harmoniserte standarder som tillegges en samsvarspresumsjon av EU-lovgivningen.

C-588/21 P gjaldt altså europeiske harmoniserte standarder, og C-155/24 gjaldt internasjonale standarder. Det sentrale i begge avgjørelsene er ikke hva slags type standard det formelt sett er snakk om, men om standarden reelt sett tillegges en rettsvirkning av en EU-rettsakt, som medfører at innsyn i den er nødvendig for at aktører omfattet av rettsakten kan fastslå sine rettigheter og plikter.[37]

På denne bakgrunn er ikke «regelen om fri tilgang» begrenset til *produktst*andarder, og den er heller ikke uten videre begrenset til *harmoniserte* standarder. Avgjørelsene kan tas til inntekt for at «regelen om fri tilgang» i prinsippet kan gjelde for alle type standarder, så lenge en EU-rettsakt tillegger dem den *nødvendige* rettsvirkningen. Hva som skal til for at en standard får en slik rettsvirkning, kan imidlertid variere avhengig av om det er snakk om en harmonisert standard eller annen standard. Dette drøftes nærmere under pkt. 3.2 rett nedenfor.

3.2 Spørsmål 2 – Betydningen av at standarden må vises til i regelverk

3.2.1 Innledning

Spørsmålet fra Norsk Industri er hva det betyr at standardene må vises til i regelverk, herunder om det må være en direkte henvisning (standarden er helt nødvendig for å oppfylle regelverket), eller om det er tilstrekkelig at standarden i praksis vil være nødvendig for å etterleve regelverket. Norsk Industri presiserer ifbm. spørsmålet at man kan tenke seg alternative måter å etterleve regelverket på enn å bruke standarder, selv om det mest naturlige er å bruke en standard som er velkjent i bransjen.

Spørsmålet er i praksis et spørsmål om hva som skal til for at standarder anses som en del av EU-retten. Av avgjørelsene utleder vi et vilkår om at standarden må anses som en del av EU-retten ved at en EU-rettsakt tillegger dem en bestemt rettsvirkning, for at «regelen om fri tilgang» gjelder for standarden. I denne forbindelse er det nødvendig å skille mellom to ulike kategorier av standarder fra avgjørelsene, der det tilsynelatende stilles ulike krav til når de anses som en del av EU-retten.

Den første kategorien er der **det følger av regelverket at etterlevelse av en standard innebærer en samsvarspresumsjon («kategori 1»).** Den andre kategorien er der **regelverket uttrykkelig oppstiller en plikt til å følge en standard («kategori 2»).**

[36] Jf. Standardiseringsforordningen art. 2(4) bokstav a om «testing and test methods"
[37] C-588/21 P avsnitt 81-82

3.2.2 «Kategori 1» - harmoniserte standarder der det følger av en EU-rettsakt at etterlevelse av dem innebærer en samsvarspresumsjon

Tre av fire CEN-standarder i Public Resource-saken, som knytter seg til sikkerhetskrav, grenseverdier mv. for leketøy, er eksempler på standarder i kategori 1. Rettsvirkningen utledes av den ovennevnte art. 13 i leketøydirektivet, der det fremgår at leker som er i tråd med harmoniserte standarder, og referanse til standardene har blitt publisert i OJ, presumeres å samsvare med de grunnleggende og særlige sikkerhetskrav til leketøy som følger av leketøydirektivet.

Leketøydirektivet tillegger altså standardene en samsvarspresumsjon. Domstolen la til grunn at denne samsvarspresumsjonen utgjør en rettsvirkning som gjør standardene sentrale for økonomiske aktører når de utøver sin rett til fri flyt av varer og tjenester.[38] Domstolen poengterte videre at det kan være vanskelig eller umulig for aktørene å benytte andre fremgangsmåter enn å følge slike standarder, eksempelvis ved å innhente en individuell sakkyndig vurdering, sett i lys av de administrative utfordringene og tilleggskostnadene dette medfører.[39] På denne bakgrunn anså EU-domstolen standardene for å være en del av EU-retten og underlagt «regelen om fri tilgang», til tross for at det følger av standardiseringsforordningen at anvendelsen av harmoniserte standarder ikke er obligatorisk.[40] Public Resource-saken gjaldt kun *harmoniserte standarder*, men argumentasjonen om at samsvarspresumsjonen medfører at standardene reelt sett er nødvendige, fremstår også relevant for andre standardkategorier enn harmoniserte standarder.

3.2.3 «Kategori 2» - standarder som regelverket oppstiller en uttrykkelig plikt til å følge

I den etterfølgende avgjørelsen i Stichting Rookpreventie II, viser domstolen til den overnevnte redegjørelsen fra Public Resource når det gjelder *harmoniserte standarder*. Domstolen presiserte at redegjørelsen innebærer at harmoniserte standarder dermed kan spesifisere rettigheter og plikter som gjelder for private, som følge av virkningene EU-retten (leketøydirektivet) tillegger de harmoniserte standardene.

Domstolen presiserte deretter at det samme i prinsippet er tilfelle for standarder som er vedtatt på internasjonalt nivå – som de fire ISO-standardene avgjørelsen gjaldt – og er «made mandatory» i EU-retten ved en uttrykkelig henvisning til dem i en EU-rettsakt.

De fire ISO-standardene som Stichting Rookpreventie II gjaldt, var henvist til i tobakksproduktdirektivet art. 4(1), der det fremgår at utslipp av tjære, nikotin og karbonmonoksid fra sigaretter «shall be measured» på grunnlag av tre av fire av standardene, og at målingenes nøyaktighet «shall be determined» i samsvar med den fjerde. Domstolen fremholdt at bestemmelsen måtte tolkes slik at målingene *måtte* utføres i henhold til ISO-standardene.[41] Så lenge EU-rettsakten uttrykkelig fastslo at standarden måtte brukes, var det altså ikke avgjørende at standarden ikke var en *harmonisert standard*.

Tilsvarende gjaldt den siste CEN-standarden som Public Resource-saken omhandlet. I REACH-forordningen heter det at standarder fastsatt av CEN «shall be used» som testmetoder for å dokumentere at produkter oppfyller kravene i nr. 1 og 2. Domstolen viste til at selv om det fremgår av definisjonen av standarder i standardiseringsforordningen art. 2(1) at det ikke er obligatorisk å etterleve dem, var den aktuelle standarden (EN 12472:2005+A) for sakens del «utvilsomt

[38] C-588/21 P avsnitt 74 og 77
[39] C-588/21 P avsnitt 75
[40] C-588/21 P avsnitt 74 og 80
[41] C-155/24 avsnitt 29

obligatorisk»[42] på grunn av bestemmelsen i REACH-forordningen.[43] Standarden var riktignok en harmonisert standard, men domstolen synes ikke å vektlegge dette i vurderingen av rettsvirkningen. Rettsvirkningen fulgte uttrykkelig av ordlyden i EU-rettsakten.

På denne bakgrunn mener vi at avgjørelsene må leses slik at der en EU-rettsakt uttrykkelig pålegger private å benytte standarder, vil standardene som må benyttes være underlagt «regelen om fri tilgang» uavhengig av om de er harmoniserte eller ikke.[44]

3.2.4 Oppsummering av forskjellen mellom kategori 1 og 2

Av det overnevnte kan det utledes at der en EU-rettsakt uttrykkelig presiserer at en aktuell standard må benyttes (kategori 2), synes det ikke å være avgjørende hva slags type standard det er snakk om, da den iht. den aktuelle rettsakten må følges. Stichting Rookpreventie II-saken, der domstolen la dette til grunn, gjaldt internasjonale standarder. Etter vår oppfatning har trolig standpunktet overføringsverdi også på andre type standarder, så lenge en EU-rettsakt uttrykkelig oppstiller en rettslig plikt til å følge standarden («are made mandatory in the EU legal order by an express reference thereto in an EU act»).[45] Så lenge en EU-rettsakt oppstiller en slik plikt, så har private aktører behov for å kjenne til innholdet i standarden for å fastlegge de rettigheter og plikter som følger av regelverket.

For kategori 1 stiller dette seg muligens annerledes. Det fremstår som at domstolens konklusjon om at det må gis tilgang til standardene, i stor grad bygger på den statusen *harmoniserte standarder* har i EU-retten, og EU-kommisjonens rolle i vedtakelsen av dem.[46] Det er derfor ikke holdepunkter i avgjørelsene for at «regelen om fri tilgang» uten videre gjelder for ikke-harmoniserte standarder som «bare» er tillagt en samsvarspresumsjon av regelverket, og ikke uttrykkelig gjort obligatorisk (som for kategori 2). Samtidig er avgjørelsene tydelige på at «regelen om fri tilgang» vil gjelde for *harmoniserte standarder* som er tillagt en samsvarspresumsjon av regelverket, selv om de harmoniserte standardene ikke uttrykkelig er gjort obligatoriske.

Foreløpig oppsummert er det dermed to kategorier av standarder som omfattes av «regelen om fri tilgang»:

---

[42] «Manifestly mandatory»

[43] C-588/21 P avsnitt 79

[44] En mulig nyanse er at de fire ISO-standardene, som var internasjonale standarder og ikke harmoniserte, er helt uttrykkelig nevnt med fulle titler i tobakksproduktdirektivet art. 4. Domstolen presiserte at de er gjort obligatoriske av en EU-rettsakt «by en express reference thereto in an EU act», altså at det er gjort en henvisning til akkurat disse standardene i direktivet. Dette til forskjell fra den ene CEN-standarden i Public Resource-saken, der REACH-forordningen ikke viser til akkurat den CEN-standarden saken omhandlet, men viser til CEN-standarder generelt og at disse skal benyttes. Det kan derfor stilles spørsmål ved om det er tilstrekkelig med en henvisning til en overordnet kategori standarder (f.eks. «CEN-standarder») der standarden er *harmonisert*, men at det må vises uttrykkelig til den spesifikke standarden der det er snakk om en annen, ikke-harmonisert standard (som de nevnte ISO-standardene i tobakksproduktdirektivet art. 4), for at de skal anses obligatoriske. Vi mener imidlertid dette er en formalistisk og snever tolkning av avgjørelsene som ikke er forenlig med det perspektivet avgjørelsene legger opp til om at det er den reelle rettsvirkningen som er avgjørende. Dersom tobakksproduktdirektivet bare hadde vist til at utslipp skal måles på grunnlag av relevante ISO-standarder og ikke spesifikke ISO-standarder, pålegger regelverket like fullt å følge de ISO-standardene som beskriver de relevante utslippsmålingene. Private ville da fremdeles vært pålagt å bruke disse standardene for å oppfylle regelverket.

[45] C-155/24 avsnitt 33

[46] Se særlig C-588/21 P avsnitt 70-74 og avsnitt 76

1. Harmoniserte standarder der en EU-rettsakt har en bestemmelse som tillegger de harmoniserte standardene en samsvarspresumsjon

2. Standarder (også ikke-harmoniserte) der en EU-rettsakt uttrykkelig pålegger private å bruke standarden

Norsk Industri har stilt spørsmål om hvorvidt det er tilstrekkelig at standarden i praksis vil være nødvendig for å etterleve regelverket. Standardene må tillegges en rettsvirkning *av regelverket.* Utgangspunktet for harmoniserte standarder er iht. det ovennevnte at det er tilstrekkelig at regelverket tillegger dem en samsvarspresumsjon. Så lenge de er tillagt en slik samsvarspresumsjon, omfattes de av «regelen om fri tilgang».

Dersom det er snakk om en standard som ikke er harmonisert, følger det av avgjørelsene at den er omfattet av «regelen om fri tilgang» dersom regelverket uttrykkelig pålegger private å bruke standarden. Det presiseres at dette også vil gjelde for harmoniserte standarder som regelverket uttrykkelig pålegger å følge.

Det er holdepunkter i avgjørelsene for at standarder som ikke er harmoniserte, men som tillegges en samsvarspresumsjon av regelverket, også vil være underlagt «regelen om fri tilgang». Se nærmere om dette nedenfor i punkt 3.2.5.

3.2.5 Kort om typetilfeller utenfor «kategori 1» og «kategori 2»

Det kan tenkes tilfeller der andre standarder enn *harmoniserte* standarder reelt sett tillegges tilsvarende samsvarspresumsjon som harmoniserte standarder, av regelverket. Et eksempel på dette er EUs lavspenningsdirektiv.[47]

Direktivets art. 12 har den «klassiske» formuleringen om at dersom elektrisk utstyr samsvarer med harmoniserte standarder publisert i OJ, presumeres produktet å være i tråd med kravene i direktivet. Disse standardene (kategori 1) vil være omfattet av «regelen om fri tilgang».

I art. 13 heter det samtidig at der det ikke foreligger slike harmoniserte standarder, skal medlemsstatene treffe nødvendige tiltak for å sørge for at elektrisk utstyr som samsvarer med *internasjonale* standarder fastsatt av IEC, oppfyller sikkerhetskravene i direktivet. Art. 14 bestemmer at det samme gjelder for «standards in force in the Member State of manufacture», der det hverken foreligger relevante harmoniserte eller internasjonale standarder.

Etter direktivet kan altså både internasjonale standarder, og andre relevante standarder som er i kraft i det aktuelle medlemslandet, innebære en samsvarspresumsjon. Disse standardene vil, der det ikke foreligger relevante harmoniserte standarder, reelt sett få den samme rettsvirkningen som harmoniserte standarder, da elektrisk utstyr skal presumeres å tilfredsstille direktivets sikkerhetskrav dersom utstyret samsvarer med den aktuelle standarden. EU-domstolens argumentasjon om at denne rettsvirkningen medfører at private aktører må undersøke standardene for å fastlegge sine rettigheter og plikter, vil i prinsippet ha overføringsverdi også til slike standarder, selv om de ikke er harmoniserte. Etter vår oppfatning bør derfor «regelen om fri tilgang» få anvendelse også for slike standarder. Denne konklusjonen er p.t. mer usikker enn konklusjonen for de rene «kategori 1»- og «kategori 2»-tilfellene, da avgjørelsene er konkret begrunnet i de «rene» kategori 1- og kategori 2-tiflellene.

[47] Direktiv 2014/35/EU

Norsk Industri har også bemerket at man kan tenke seg alternative måter å etterleve regelverket på enn å bruke standarder, selv om det mest naturlige er å bruke en standard som er velkjent i bransjen. Vi tolker dette som et spørsmål om hva rettstilstanden vil være der det eksempelvis er bransjepraksis for å benytte en bestemt standard, men at standarden hverken er påkrevd å bruke etter EU-regelverket (kategori 2) eller har en samsvarspresumsjon iht. EU-retten (kategori 1). Det er ikke holdepunkter i avgjørelsene for at «regelen om fri tilgang» gjelder for slike standarder. Tvert imot vil en antitetisk tolkning av avgjørelsene medføre at «regelen om fri tilgang» ikke får anvendelse for disse standardene, da de ikke er tillagt den nødvendige rettsvirkningen av regelverket, som etter vår mening er hele premisset for at standardene i de to avgjørelsene ble omfattet av «regelen om fri tilgang.» Rettsvirkningene (samsvarspresumsjon eller at en standard er obligatorisk å følge) må altså utledes direkte av en EU-rettsakt.

3.3 Spørsmål 3 – Avgjørelsenes overføringsverdi til nasjonale standarder i nasjonalt regelverk

3.3.1 Innledning

Spørsmålet fra Norsk Industri er om konklusjonene i EU-domstolens avgjørelser også omfatter nasjonale standarder som det vises til i nasjonalt regelverk.

Standardiseringsforordningen definerer «nasjonal standard» som en standard vedtatt av et nasjonalt standardiseringsorgan.[48] I Norge er det i dag tre slike nasjonale standardiseringsorganer, herunder Standard Norge, NEK (Norsk Elektroteknisk Komite) og NKOM (tidligere post- og teletilsynet).[49] For den videre fremstillingen skilles det derfor mellom i) standarder vedtatt av et nasjonalt standardiseringsorgan («nasjonal standard»), og ii) nasjonale bransje-/industristandarder og veiledningsmateriell vedtatt av andre enn de nasjonale standardiseringsorganene («bransjenormer»).

Det må videre trekkes et skille mellom i) nasjonalt regelverk som gjennomfører EU/EØS-rett, og ii) «rent» nasjonalt regelverk uten EU/EØS-rettslig forankring. Vi begynner med den førstnevnte kategorien.

3.3.2 Nasjonal bestemmelse som gjennomfører eller bygger på EU/EØS-retten

Der den nasjonale bestemmelsen gjennomfører en EU-rettsakt eller bygger på EU/EØS-retten, har avgjørelsene fra EU-domstolen direkte overføringsverdi.[50]

Et eksempel på en standard henvist til i norsk rett som bygger på EU/EØS-retten, og som faller inn under kategori 2, er avfallsforskriften kap. 9 vedlegg II om karakterisering og kriter for mottak av avfall.[51] I nr. 3 fjerde avsnitt fremgår det at «det skal benyttes» CEN-standarder til prøvetaking og

[48] Standardiseringsforordningen art. 2(1) bokstav d. «Nasjonalt standardiseringsorgan» er et organ som er meldt til EU-kommisjonen iht. forordningens art. 27, jf. art. 2(10)

[49] Innst. O. nr. 15 (2004-2005)

[50] Der den nasjonale bestemmelsen gjennomfører EU-rettsakten får denne anvendelse som norsk rett. Det følger også av prinsippet om EØS-konform tolkning som medfører at nasjonal lovgivning skal tolkes i samsvar med Norges EØS-rettslige forpliktelser, og homogenitetsprinsippet formulert av Høyesterett i HR-2025-490-S avsnitt 52 som at EU-domstolens tolkning av EØS-relevante regler vil ha stor vekt. Det presiseres at EØS-avtalen ikke har direkte virkning i norsk rett. Norske myndigheter kan iht. det dualistiske prinsipp ikke anvende folkeretten som direkte rettsgrunnlag ovenfor private uten at den er inkorporert eller transformert til norsk rett. Flere av de harmoniserte standardene som er vedtatt av EU-kommisjonen er ikke gjennomført særskilt i norsk rett. Det kan i slike tilfeller stilles spørsmål ved om standarden kan gjøres bindende ovenfor private. Notatet avgrenses mot en nærmere drøftelse av disse typetilfellene, og konsentrerer seg rundt eksemplene uttrykkelig nevnt i notatets punkt 4.3

[51] Forskriften implementerer EUs deponidirektiv (1999/31)

testing. Der slike foreligger, pålegger forskriften uttrykkelig å anvende dem, og det følger da uttrykkelig av nasjonal rett at standarden *må* følges. Standardene er da underlagt «regelen om fri tilgang» etter EU-domstolens resonnement.

Et eksempel på kategori 1 er produktkontrolloven § 3 b første ledd, der det heter at forbrukerprodukter anses å være «sikre» når de er i overensstemmelse med «nasjonal standard som oppfyller kravene i harmonisert standard.» *Harmonisert standard* har iht. lovens § 2 a samme definisjon som i EUs standardiseringsforordning. Flere av bestemmelsene i produktkontrolloven gjennomfører EUs produktsikkerhetsregelverk,[52] dette gjelder særlig § 3 b.[53]

Det legges til grunn at det med «nasjonal standard som oppfyller kravene i harmonisert standard» i loven menes harmonisert europeisk standard som utgis som Norsk Standard eller fra et annet nasjonalt standardiseringsorgan. Standarden benevnes da som det opprinnelig navnet men med «NS» foran. Et eksempel er den harmoniserte standarden EN 71-1 Safety of toys, som er utgitt som en Norsk Standard med navnet «NS-EN 71:1».[54]

Iht. produktkontrolloven § 2 b første ledd er standardene det vises til altså i kategori 1, fordi det er snakk om harmoniserte standarder som har samsvarspresumsjon etter EU-regelverket (produktsikkerhetsdirektivet art. 7), og etter den nasjonale regelen som bygger på EU-retten. «Regelen om fri tilgang» får da anvendelse for disse standardene basert på EU-domstolens resonnement.

Et eksempel på andre type standarder, som ikke faller inn under kategori 1 eller 2, finner vi i produktkontrolloven § 3 b annet ledd. Regelen i annet ledd kommer til anvendelse *dersom* det ikke foreligger en harmonisert standard som nevnt i første ledd. Produktets sikkerhet skal da vurderes ved særlig å ta hensyn til de opplistede momentene i bokstav a-e, herunder «nasjonale standarder som ikke er nevnt i første ledd» iht. bokstav a.

Slike standarder vil utvilsomt kunne ha stor betydning ved fastleggelsen av produktets sikkerhet, men disse tillegges ikke tilsvarende samsvarspresumsjon som de harmoniserte standardene etter første ledd.[55] Standardene vil derimot inngå i en helhetsvurdering der man må se hen til de opplistede momentene i bokstav a-e og eventuelle andre relevante kilder.[56] Iht. redegjørelsen i punkt 3.2, vil ikke disse standardene ha den nødvendige rettsvirkningen som medfører at «regelen om fri tilgang» kommer til anvendelse, fordi 1) regelverket ikke tillegger dem en samsvarspresumsjon, og 2) regelverket *pålegger* ikke private å bruke dem.

Det kan samtidig stilles spørsmål ved om en privat aktør reelt sett vil ha en praktisk mulighet til å fastlegge om et produkt er sikkert uten å ta i bruk de standardene det refereres til i § 3 b annet ledd, der det ikke foreligger en relevant harmonisert standard. Det samme kan være tilfellet der regelverket faktisk tillegger en ikke-harmonisert standard en samsvarspresumsjon. Felles er altså at det er snakk om standarder som er utenfor de rene «kategori 1- og kategori 2-tilfellene». Hvis bruk av standardene reelt sett er den eneste praktiske muligheten til å oppfylle regelverkets forpliktelser, kan det argumenteres for at disse også bør omfattes av «regelen om fri tilgang.»

[52] Jf. bl.a. Bratteng (2024) Karnov lovkommentar til produktkontrolloven. Reglene gjennomfører produktsikkerhetsdirektivet (2001/95) som erstattes med ny produktsikkerhetsforordning (2023/988). Forordningen er i kraft i EU og er under vurdering i EØS-landene

[53] Jf. Ot.prp.nr. 32 (2004-2005) pkt. 2.1

[54] Hverken produktkontrolloven eller forarbeidene definerer hva som ligger i dette uttrykket

[55] Dette er uttrykkelig lagt til grunn av lovgiver i ot.prp.nr. 32 (2004-2005) på side 49

[56] Momentene i bokstav a-e er ikke ment å være uttømmende, jf. ot.prp.nr. 32 (2004-2005) på side 49

Dette gjelder særlig når man ser hen til argumentasjonen i Public Resource avsnitt 75 om at det kan være vanskelig for økonomiske aktører å benytte en annen fremgangsmåte enn å etterleve standardene, for eksempel ved å innhente en individuell sakkyndig vurdering, som følge av de administrative og økonomiske byrdene dette medfører. EU-domstolen synes med dette å legge til grunn et materielt perspektiv der vurderingen er om standardene reelt sett må følges. Denne argumentasjonen kan også gjøres gjeldende ovenfor standarder utenfor «kategori 1- og kategori 2-tilfellene», så lenge det vil være administrativt og økonomisk byrdefullt å oppfylle regelverkets krav på andre måter enn å følge standardene.

Som fremholdt under punkt 3.2.5 er konklusjonen for standarder utenfor de rene «kategori 1»- og «kategori 2»-tilfellene imidlertid usikker.

3.3.3 Nasjonalt regelverk uten EU/EØS-rettslig forankring

Når det gjelder «rent» nasjonalt regelverk uten EU/EØS-rettslig forankring, har ikke avgjørelsene fra EU-domstolen den samme direkte overføringsverdien. Konklusjonen for hva som gjelder for disse tilfellene må etter vårt syn p.t. holdes åpen, men det kan likevel oppstilles gode argumenter for at «regelen om fri tilgang» bør gjelde også i disse tilfellene.

Utenfor EU- og EØS-rettens område kan ikke norske domstoler bygge på de samme prinsippene som EU-domstolen bygger på, herunder rettsstatsprinsippet og prinsippene om åpenhet og transparens. Vi kan derfor ikke utelukke at norske domstoler vil komme til en annen konklusjon. Vurderingen kan samtidig forankres i det nasjonale legalitetsprinsippet,[57] som fastsetter at myndighetenes inngrep i borgernes rettsstilling må ha grunnlag i lov. Legalitetsprinsippet stiller et krav om *klarhet* og *tilgjengelighet*, forstått som et krav om faktisk og fysisk tilgang til rettsregelen, slik at private med rimelig grad av sikkerhet kan forutberegne sin rettsstilling.

Vi er tvilende til at rettsstatsprinsippet («rule of law») og prinsippene om åpenhet og transparens i EU-retten, rekker lengre enn legalitetsprinsippet slik det følger av Grunnloven og EMK.[58] Samtidig vil det oppstå et spenningsforhold mellom klarhets- og tilgjengelighetskravet etter legalitetsprinsippet på den ene siden, og standardiseringsorganenes eiendomsvern på den andre.[59] Det er usikkert hvordan norske domstoler ville løst en slik rettighetskonflikt.

Selv om regler med henvisning til standarder i norsk rett ikke uttrykkelig har en straffe- eller forvaltningsrettslig sanksjon dersom standarden ikke følges, kan dette bli resultatet av manglende etterlevelse. Et eksempel finner vi i forurensningsforskriften § 32-6 tredje ledd, der det fremgår at målinger av utslipp til luft «skal» utføres iht. CEN-standarder hvis de finnes, og ellers etter ISO-standarder, nasjonale eller internasjonale standarder. Regelen innebærer at det er påkrevet å følge en av de nevnte standardene, og bruk av standarden kan da være avgjørende for vurderingen av om utslippskrav er overholdt. Hvis utslippskrav ikke er overholdt, har forurensningsmyndigheten hjemmel til å reagere med straff- eller forvaltningsrettslige sanksjoner. For slike regler befinner vi oss derfor i kjernen av legalitetsprinsippet og det vernet det skal gi borgere.

---

[57] Legalitetsprinsippet følger av Grunnloven § 113 og § 96, og må tolkes i lys av de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene Norge har sluttet seg til g inkorporert som gjeldende norsk rett, jf. Grunnloven § 92 og menneskerettsloven § 2, særlig legalitetsprinsippet slik det følger av EMK

[58] Det tas forbehold om at vi ikke har undersøkt nærmere om det kan være forskjeller mellom prinsippene som tilsier at nasjonale domstoler ville kommet til en annen konklusjon enn EU-domstolen. Det foreligger p.t. heller ikke avgjørelser fra nasjonale domstoler som uttrykkelig tar stilling til spørsmålet

[59] Retten til vern av eiendomsrettigheter følger av EMK første tilleggsprotokoll art. 1 og Grunnloven § 105

Et annet eksempel der en norsk forskrift uttrykkelig pålegger å benytte en standard finner vi i byggteknisk forskrift (TEK17). Det er flere eksempler i forskriften på at man ved beregninger og målinger «skal» benytte en nasjonal standard,[60] for å oppfylle de tekniske kravene som følger av forskriften. Konsekvensen av at et tiltak ikke oppfyller de tekniske kravene, er at bygningsmyndigheten i ytterste konsekvens kan gi pålegg om stans eller ilegge tvangsmulkt og overtredelsesgebyr. Også for slike forskrifter er vi derfor i kjernen av legalitetsprinsippet.

Der en norsk lov eller forskrift på denne måten uttrykkelig pålegger private å benytte standarder, tilsier klarhets- og tilgjengelighetskravet etter vår mening at private må ha tilgang til standarden. Det er kun ved tilgang til standarden at private med rimelig grad av sikkerhet kan forutberegne sin rettsstilling, da rettsstillingen vil presiseres av hva som følger av den aktuelle standarden.

Det kan argumenteres for at dette også vil gjelde for standarder som nasjonalt regelverk ikke pålegger å følge, men der det er en presumsjon for samsvar med regelverket dersom en produkt/tjeneste samsvarer med en standard. Regler som gir standarder en slik rettsvirkning finner man eksempelvis i TEK17.[61]

I slike tilfeller er det tvilsomt om private har en reell valgmulighet enn å benytte standarden(e) som har denne samsvarspresumsjonen. Det vil dessuten kreves store ressurser og kostnader til å godtgjøre at egne/alternative systemer er like gode som de aktuelle standardene, slik at dette handlingsalternativet i praksis er utelukket. Insentivet til å legge til grunn en annen standard/metode enn en som etter regelverket innebærer en samsvarspresumsjon, er følgelig svært liten. Slike standarder vil derfor reelt sett kunne ha en rettsvirkning som medfører at tilgang til dem er nødvendig for å forutberegne egen rettsstilling. Som nevnt innledningsvis til dette punktet, må imidlertid konklusjonen her holdes åpen.

En alternativ løsning kan være at norske domstoler i en konkret sak legger til grunn at manglende tilgang til standarden vil resultere i at klarhetskravet for en inngrepshjemmel ikke er oppfylt, og at det således ikke er hjemmel for å straffe/gjøre inngrep ovenfor den private.

3.4 Spørsmål 4 – Mulig fremtidsutvikling

Spørsmålet fra Norsk Industri er om man kan se for seg at det fremover lages veldig korte standarder med enkle funksjonskrav som det kan bes om tilgang til, og at de nasjonale standardiseringsorganene lager veiledninger/utdypninger av standardene, som ikke rent formelt inngår som en del av regelverket, men som det i praksis er nyttig å ha tilgang til for å forstå standarden.

Et innledende poeng ifbm. den mulige fremtidsutviklingen, er at avgjørelsene i begrenset grad gir holdepunkter for å forstå hvordan «regelen om fri tilgang» rent faktisk skal praktiseres. EU-domstolen synes å legge til grunn at regelen gjelder for de aktørene som lovgivningen retter seg mot.[62] Videre uttalte EU-domstolen i Stichting Rookpreventic II avsnitt 40, at det er EU som må bære kostnadene forbundet med å sikre tilgang til den offisielle og autentiske versjonen av standardene, og at spørsmålet om hvorvidt tilgangen skal sikres ved EUs eller medlemsstatens logistiske, administrative og tekniske ressurser, er uten betydning.[63]

Uttalelsen er et såkalt «obiter dictum», altså er den uten betydning for selve konklusjonen i saken. Gitt at uttalelsen følges opp, kan man imidlertid se for seg en teknisk løsning der EUs organer dekker

[60] Se eksempelvis TEK17 § 14-2 (4) og § 14-4 (2) bokstav a
[61] Se f.eks. TEK17 § 10-2 (3) og § 15-15 (2)
[62] C-588/21 P avsnitt 81 og C-155/24 avsnitt 34
[63] Avgjørelsens avsnitt 40

kostnadene forbundet med at private får tilgang til standardene. I så fall endres ikke forretningsmodellen til standardiseringsorganene ut over hvem som betaler for tilgangen, samtidig som «regelen om fri tilgang», herunder at tilgangen bl.a. skal være «without charge», ivaretas. Som beskrevet under pkt. 2.2.2, forstår vi avsnitt 40 som at EU-domstolen ikke har intensjon om å endre forretningsmodellen til standardiseringsorganene.

Det er p.t. et åpent spørsmål om enhver skal kunne få tilgang til de aktuelle standardene, eller bare de som er underlagt den aktuelle lovgivningen som henviser til standarden. Det er også et åpent spørsmål hvordan tilgangen rent praktisk skal sikres, ut over at tilgangen må være «general, effective, without charge and non-discriminatory».[64] Standardiseringsforordningen er for tiden under revisjon av EU-kommisjonen, og ny forordning forventes i løpet av 2027. Det kan tenkes at de praktiske utfordringene knyttet til tilgang adresseres i den nye forordningen.

Når det gjelder spørsmålet om man kan se for seg at det lages veldig korte standarder med enkle funksjonskrav som det kan bes om tilgang til, og at utdypninger av disse standardene er utenfor tilgangen, vil dette etter vår mening bero på balansegangen mellom de reelle kravene i standarden, og det som bare er en veiledning/utdypning av kravene. Dersom man reelt sett må ha tilgang til hele veiledningen for å kunne oppfylle kravene i standarden, kan det argumenteres for at også veilederen reelt sett tillegges en rettsvirkning av regelverket. Det vil være tilfelle når regelverket viser til standarden og kravene i standarden ikke kan leses uten veilederen. I så fall er det nærliggende at også veilederen *kan* være underlagt «regelen om fri tilgang». Et mulig motargument er samtidig at selve *veilederen* ikke er tillagt en rettsvirkning av regelverket, kun standarden, og at veilederen derfor ikke har den nødvendige rettsvirkningen.

Dersom det derimot er mulig å oppfylle kravene kun med tilgang til den korte standarden og uten tilgang til veilederen, er det etter vår mening nærliggende med en løsning der det kun er den korte standarden som er underlagt «regelen om fri tilgang».

Et eksempel på tilfeller der standarder eller bransjenormer etter vår mening faller utenfor «regelen om fri tilgang», er direktoratet for byggkvalitet sin veileder til TEK17 sine henvisninger til ulike byggedetaljblader i byggforskserien.[65] Her følger det hverken en forpliktelse til å følge byggedetaljbladet eller en presumsjon om samsvar direkte av regelverket, men presumsjonen om samsvar følger implisitt av *veilederen* til regelverket, ved at den henviser til byggedetaljbladet som en form for preakseptert ytelse. Selv om byggedetaljbladet reelt sett kan lette arbeidet med å oppfylle kravene i TEK17, følger ikke denne virkningen av forskriften selv, og byggedetaljbladet tillegges da ikke en rettsvirkning av regelverket.

Med vennlig hilsen
Advokatfirmaet Berngaard AS

Anniken Borkenhagen	Patrick Tuhus	Einar Bratteng
Advokat	Senioradvokat	Partner/advokat
E-post: anniken@berngaard.no	E-post: patrick@berngaard.no	E-post: einar@berngaard.no
Mobil: +4792635470	Mobil: +4791830540	Mobil: +4748291788

[64] C-155/24 avsnitt 43
[65] Se f.eks. henvisning til Anvisning 521.203 om fundamentering med ringmur og ventilert kryprom i DIBKs veileder til TEK17 § 13-10

Vedlegg

- Vedlegg 1: Summary – Consequences of the requirement under EU law of free access to standards

SUMMARY – CONSEQUENCES OF THE REQUIREMENT UNDER EU LAW OF FREE ACCESS TO STANDARDS

Background: Norsk Industri asked Berngaard AS to assess the scope of two judgments from the Court of Justice for the European Union: C-588/21 P (Public Resource, 5 March 2024) and C-155/24 (Stichting Rookpreventie II, 21 April 2026), which resulted in the memo "Consequences of the requirement under EU law of free access to standards", written in Norwegian. This is a brief English summary of the memo.

Public Resource: The Court held that the requested harmonised standards form part of EU law owing to their legal effects. Three of the standards gave rise to a presumption of conformity under the directive on the safety of toys. The fourth was manifestly mandatory under the Regulation concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH). The Court relied on the principle of the rule of law, which requires free access to EU law, and on the principles of transparency, openness and good governance. On that basis, it found an overriding public interest in disclosure of the standards under Article 4(2) of Regulation 1049/2001.

Stichting Rookpreventie: The Court extended the reasoning from its judgment in Public Resource, to ISO standards drawn up at international level, that are made mandatory in the EU legal order by an express reference thereto in an EU act. Access to such standards must be general, effective, without charge and non-discriminatory. The overriding public interest prevails over the intellectual property rights of the standardisation organisations. It is also for the European Union to bear the costs associated with creating access to the official and authentic version of those standards.

Scope of the judgments (section 3.1 of the memo): Our understanding of the judgments is that the requirement of free access is not limited to product standards or to harmonised standards. It applies to standards that are given the necessary legal effect by EU legislation.

Standards referred to in EU legislation (section 3.2 of the memo): The memo identifies two categories of standards which fall under the requirement of free access:

- Category 1 – Harmonised standards to which EU legislation gives a presumption of conformity
- Category 2 – Standards, including non-harmonised standards, that are made mandatory by an EU act

The memo considers that non-harmonised standards which in practice carry a presumption of conformity (e.g. Articles 13–14 of the Low Voltage Directive) should also fall under the requirement of free access based on the reasoning of the Court, but this conclusion is uncertain. Standards that are only used as industry practice, without legal effects conferred by EU legislation, are not covered.

National standards (section 3.3 of the memo): Where national rules implement or are based on EU/EEA law, the judgments apply directly. The position of national standards referred to in purely national rules is left open. The memo argues that the Norwegian principle of legality, which includes requirements of clarity and accessibility, supports access, especially where a regulation requires a standard to be used. However, this must be weighed against the standardisation organisations' intellectual property rights.

Future developments (section 3.4 of the memo): If a short standard cannot be complied with without its accompanying guidance, the guidance may also be covered by the requirement of free access, if the short standard is giving the necessary legal effect by EU legislation. If a short standard can be complied with on its own, only the standard is likely to be covered. Several questions remain open, especially who is entitled to access, and how access is to be provided in practice. The revised Standardisation Regulation, expected in 2027, may address these questions.