



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

LAILA MEDINA

esitatud 22. juunil 2023¹

Kohtuasi C-588/21 P

Public.Resource.Org, Inc.,

Right to Know CLG

versus

Euroopa Komisjon

Apellatsioonkaebus – Õigus tutvuda institutsioonide dokumentidega – Määrus (EÜ) nr 1049/2001 – Harmoneeritud standardid – Euroopa Standardikomitee poolt vastu võetud neli harmoneeritud standardit – Dokumentidega tutvumise võimaldamisest keeldumine – Kolmanda isiku ärihuve kaitsev erand – Autoriõigusest tulenev kaitse – Õigusriigi põhimõte

1. Oma apellatsioonkaebuses taotlevad Public.Resource.Org, Inc. ja Right to Know CLG (edaspidi koos „apellandid“) – mittetulundusühendused, kelle peamine eesmärk on muuta kehtiva õigusega vabalt tutvumine kõigi jaoks võimalikuks – Üldkohtu 14. juuli 2021. aasta otsuse Public.Resource.Org ja Right to Know vs. komisjon (T-185/19, EU:T:2021:445) (edaspidi „vaidlustatud kohtuotsus“) tühistamist. Selle kohtuotsusega jäeti põhjendamatusesse tõttu rahuldamata nende hagi nõudega tühistada komisjoni 22. jaanuari 2019. aasta otsus C(2019) 639 (final), millega keelduti rahuldamast taotlust tutvuda Euroopa Standardikomitee (CEN) vastuvõetud nelja harmoneeritud tehnilise standardiga (edaspidi „vaidlustatud otsus“). Käesolev kohtuasi annab Euroopa Kohtu suurkojale võimaluse teha esimest korda otsus küsimuses, kas harmoneeritud tehnilised standardid (edaspidi „harmoneeritud standardid“) – mille puhul Euroopa Kohus on juba kinnitanud, et tegemist on liidu õiguse osaga, millel on õiguslikud tagajärjed – võivad olla autoriõiguse kaitse objekt, ja veel, kas õigusriigi põhimõte ning läbipaistvuse põhimõte ja õigus dokumentidega tutvuda, nagu on sätestatud ELTL artiklis 15, nõuavad, et juurdepääs harmoneeritud standarditele oleks tingimusteta ja tasuta.

¹ Algkeel: inglise.

I. Vaidluse taust

2. Apellandid esitasid määruse (EÜ) nr 1049/2001² ja määruse (EÜ) nr 1367/2006³ alusel Euroopa Komisjonile taotluse tutvuda komisjoni valduses olevate dokumentidega (edaspidi „tutvumise taotlus“). Tutvumise taotlus puudutas CENi poolt määruse (EL) nr 1025/2012⁴ kohaselt vastu võetud nelja harmoneeritud standardit, nimelt standardeid i) „Mänguasjade ohutus. Osa 5: Keemilised mänguasjad (komplektid), välja arvatud katsekomplektid“; ii) „Mänguasjade ohutus. Osa 4: Katsekomplektid keemiakatseteks ja samalaadseks tegevuseks“; iii) „Mänguasjade ohutus. Osa 12: N-nitrosamiinid ja N-nitroositavad ained“ ja iv) „Meetod kulumise ja korrosiooni simuleerimiseks nikli eraldumise avastamiseks pindkattega seadmetelt“ (edaspidi „taotletud harmoneeritud standardid“). Harmoneeritud standardid i kuni iii viitavad direktiivile 2009/48/EÜ⁵ (edaspidi „mänguasjade ohutuse direktiiv“) ja harmoneeritud standard iv viitab määrusele (EÜ) nr 1907/2006⁶.

3. Komisjon keeldus 15. novembri 2018. aasta kirjas määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 esimese taande alusel standarditega tutvumise taotlust rahuldamast. Komisjon jäi 22. jaanuari 2019. aasta otsusega oma keeldumisotsuse juurde (edaspidi „vaidlustatud otsus“).

4. Määrus nr 1025/2012 jätkab 1985. aastal välja töötatud „uue lähenemisviisi määruste“ lähenemist tehnilisele harmoneerimisele ja standarditele, millega piiratakse õigusaktide sisu „oluliste nõuetega“, jättes tehnilised üksikasjad harmoneeritud standarditesse. Ametlikult määrab see harmoneeritud standardite kehtestamiseks vaid kolm Euroopa standardiorganisatsiooni: CEN, kes vastutab standardimise eest enamikus sektorites; Comité européen de normalisation électrotechnique (CENELEC, Euroopa Elektrotehnika Standardikomitee), kes vastutab standardimise eest elektrotehnika valdkonnas, ja Euroopa Telekommunikatsioonistandardite Instituut (ETSI), kes vastutab standardimise eest teabe ja side valdkonnas.

II. Menetlus Üldkohtus ja vaidlustatud kohtuotsus

5. Apellandid esitasid vaidlustatud otsuse tühistamiseks hagiavalduse, mis saabus Üldkohtu kantseleisse 28. märtsil 2019. Sisuliselt leitakse apellantide esimeses väites, et komisjon tõlgendas ja/või kohaldas vääralt määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 esimest taanet, ja nende teises väites leitakse, et komisjon rikkus määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 viimast lauset. Üldkohus lükkas mõlemad väited tagasi ning jättis hagi rahuldamata.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 30. mai 2001. aasta määrus üldsuse juurdepääsu kohta Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (EÜT 2001, L 145, lk 43; ELT eriväljaanne 01/03, lk 331).

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. septembri 2006. aasta määrus keskkonnainfo kättesaadavuse, keskkonnanäajade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise Århusi konventsiooni sätete kohaldamise kohta ühenduse institutsioonide ja organite suhtes (ELT 2006, L 264, lk 13).

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. oktoobri 2012. aasta määrus, mis käsitleb Euroopa standardimist ning millega muudetakse nõukogu direktiive 89/686/EMÜ ja 93/15/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 94/9/EÜ, 94/25/EÜ, 95/16/EÜ, 97/23/EÜ, 98/34/EÜ, 2004/22/EÜ, 2007/23/EÜ, 2009/23/EÜ ja 2009/105/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu otsus 87/95/EMÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu otsus nr 1673/2006/EÜ (ELT 2012, L 316, lk 12).

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. juuni 2009. aasta direktiiv 2009/48/EÜ mänguasjade ohutuse kohta (ELT 2009, L 170, lk 1).

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 18. detsembri 2006. aasta määrus, mis käsitleb kemikaalide registreerimist, hindamist, autoriseerimist ja piiramist (REACH) ning millega asutatakse Euroopa Kemikaaliamet, muudetakse direktiivi 1999/45/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 793/93 ja komisjoni määrus (EÜ) nr 1488/94 ning samuti nõukogu direktiiv 76/769/EMÜ ja komisjoni direktiivid 91/155/EMÜ, 93/67/EMÜ, 93/105/EÜ ja 2000/21/EÜ (ELT 2006, L 396, lk 1; parandus ELT 2007, L 136, lk 3).

III. Hinnang

A. Apellatsioonkaebuse esimene väide: eksitud on selle erandi kohaldatavuse hindamisel, mis on ette nähtud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 esimeses taandes

1. Apellatsioonkaebuse esimese väite esimene osa: Üldkohus rikkus õigusnormi, hinnates valesti taotletud harmoneeritud standardite autoriõigusest tulenevat kaitset

a) Esimene nõue: harmoneeritud standardid ei saa olla autoriõiguse kaitse objekt, kuna need on liidu õiguse osa

6. Apellandid väidavad sisuliselt, et Üldkohus on rikkunud õigusnormi, mis seisneb selles, et ta jättis tunnustamata, et taotletud harmoneeritud standardid ei saa olla autoriõiguse kaitse objekt, kuna need on liidu õiguse osa ja õigusriigi põhimõtte kohaselt peab õigusnormidega saama vabalt tutvuda. Komisjon ja menetlusse astujad (CEN ja ülejäänud 14 esimeses kohtuastmes menetlusse astujat) märgivad, et apellatsioonkaebus tuleks põhjendamata tõttu rahuldamata jätta, väites sisuliselt, et liidu standardimissüsteem tugineb sellele, et tunnustatakse Euroopa standardiorganisatsioonide autoriõigust harmoneeritud standarditele.

1) Sissejuhatus

7. Käesolevat ettepanekut tuleb alustada ülevaatega Euroopa Kohtu kohtuotsustest *Fra.bo*, *James Elliott* ja *Stichting*,⁷ kuivõrd nende näol on tegemist käesoleva kohtuasja taustaga.

8. Esiteks tunnustas Euroopa Kohus kohtuotsuses *Fra.bo* (punktid 27–32) sisuliselt seda, et kuigi tegemist on eraõiguslike juriidiliste isikutega, võivad riigisisesed standardimis- ja sertifitseerimisasutused teostada riigivõimu ja isegi kui riigisisesed tehnilised standardid on *de jure* vabatahtlikud, võib neil *de facto* olla siduv mõju. Selle põhjuseks on asjaolu, et muud liidu teiseste õigusaktide täitmise viisid oleksid tootjatele kulukamad: nad peaksid investeerima, leidmaks meetodeid, millega saaks tagada nende standarditega vähemalt samaväärse kaitse taseme, võttes arvesse asjaolu, et ükski alternatiivne meetod liidu teiseste õigusaktide nõuete täitmiseks ei tekita nende nõuetele vastavuse eeldust. Euroopa Kohus tunnustas tehnilise standardi võimalikku *de facto* kohustuslikku iseloomu (punkt 30) ja otsustas, et „[ELTL artiklit 34] tuleb tõlgendada nii, et seda kohaldatakse eraõigusliku ühingu standardimis- ja sertifitseerimistegevuse suhtes, kui siseriiklikud õigusnormid peavad selle ühingu poolt sertifitseeritud tooteid vastavaks siseriiklikule õigusele ja see takistab niisuguste toodete turustamist, mida nimetatud ühing ei ole sertifitseerinud“ (punkt 32).

9. Teiseks leidis Euroopa Kohus võtmetähtsusega kohtuotsuses *James Elliott* (punkt 40), et oma õigusliku mõju tõttu on harmoneeritud standardid osa liidu õigusest. Ta otsustas, et „[selline harmoneeritud standard, nagu on käsitusel põhikohtuasjas], mis on vastu võetud [direktiivi] alusel ja avaldatud *Euroopa Liidu Teatajas*, on osa liidu õigusest, kuna sellisele standardile viitamisega määratakse kindlaks, kas teatud tootele on kohaldatav [selles direktiivis] nimetatud [vastavuse] eeldus või ei“. Lisaks sellele on sama kohtuotsuse punktis 42 leitud, et „[k]uigi vastab tõele, et ehitustoote vastavust [selles direktiivis] sisalduvatele olulistele nõuetele võib vajaduse

⁷ Vastavalt 12. juuli 2012. aasta kohtuotsus *Fra.bo* (C-171/11, EU:C:2012:453; edaspidi „kohtuotsus *Fra.bo*“); 27. oktoobri 2016. aasta kohtuotsus *James Elliott* (C-613/14, EU:C:2016:821; edaspidi „kohtuotsus *James Elliott*“) ja 22. veebruari 2022. aasta kohtuotsus *Stichting Rookpreventie Jeugd jt* (C-160/20, EU:C:2022:101; edaspidi „kohtuotsus *Stichting*“).

korral tõendada muude vahenditega kui [harmoneeritud standardis] viidatud vastavuse tõendamise meetoditega, *ei sea see kahtluse alla [harmoneeritud standardiga] seotud õiguslikke tagajärgi*“ (kohtujuristi kursiiv). Viimaks on kohtuotsuse James Elliott punktis 43 sedastatud: „[l]isaks olgu märgitud, et kuigi [harmoneeritud standardi] väljatöötamine on usaldatud eraõiguslikule isikule, on see siiski *vajalik rakendusmeede, mis on rangelt piiritletud nimetatud direktiivis määratletud oluliste nõuetega, mida rakendatakse komisjoni algatusel, juhtimisel ja järelevalve all ning selle õigusmõju tekkimise tingimuseks on komisjoni poolt standardi viidete eelnev avaldamine Euroopa Liidu Teataja C-seerias*“ (kohtujuristi kursiiv). Veel tuleb lisada, et seda, et harmoneeritud standardid on siiski osa liidu õigusest, kinnitab alates 2018. aastast C-seeria (teave ja teatised) asemel L-seeria (õigusaktide jaoks).

10. Kolmandaks leidis Euroopa Kohtu suurkoda kohtuotsuses Stichting (punktid 33–49), et standardid (selles kohtuasjas Rahvusvahelise Standardiorganisatsiooni (ISO) standardid) võivad olla kohustuslikud. Sisuliselt otsustas Euroopa Kohus, et ei ole vajalik, et tehnilist laadi üksikasjad sisalduvad õigusaktides, ja seega ei mõjuta selle direktiivi kehtivust asjaolu, et direktiivis oli *üksnes viide* ISO standardile (ja mitte selle terviktekst). Küll aga leidis Euroopa Kohus otsuse punktis 48, et „vastavalt õiguskindluse põhimõttele [...], võib standardiorganisatsiooni, nagu Rahvusvaheline Standardiorganisatsioon (ISO), koostatud ja liidu õigusaktiga siduvaks muudetud tehnilistele standarditele eraõiguslike isikute suhtes üldjuhul tugineda ainult siis, kui ka need standardid ise on avaldatud *Euroopa Liidu Teatajas*“.

11. Nagu ma käesolevas ettepanekus selgitan, moodustavad eespool viidatud kohtuotsused koostoimes tõlgendatuna – arvestades, et harmoneeritud standardid kehtestavad teatavad kohustused ja üldsus võib nende õiguslikele tagajärgedele tugineda – kindla aluse, mis võimaldab Euroopa Kohtul teha otsuse harmoneeritud standarditega tutvumise asjakohaste tingimuste kohta. Samal ajal tuleb rõhutada, et see analüüs ei ole tingimata kohaldatav teist liiki standarditele, mida Euroopa standardiorganisatsioonid on välja töötanud.

12. Lisaks sellele tuleb rõhutada asjaolu, et üks neljast taotletud harmoneeritud standardist – nimelt standard iv käesoleva ettepaneku punktis 2 – on tegelikult selgelt kohustuslik, nagu komisjon kohtuistungil tunnistas. Seda seetõttu, et määruse nr 1907/2006 XVII lisa kandes 27 on seoses nikliga sätestatud, et „[s]elle kindlaksmääramisel, kas tooted vastavad punktide 1 ja 2 nõuetele, *kasutatakse* katsemeetoditena [...] [CENi] vastu võetud standardeid“ (kohtujuristi kursiiv). Seega on taotletud standard võrreldav kohtuotsuses Stichting (punkt 30) kõne all oleva standardiga, mis oli samuti kohustuslik, kuivõrd liidu õigusaktis kasutati sama sõnastust („kasutatakse“).

13. Mis puutub ülejäänud kolme harmoneeritud standardisse, mida käesolevas asjas käsitletakse, siis on mänguasjade ohutuse direktiivi põhjenduses 2 sedastatud, et „[direktiivis] 88/378/EMÜ^[8] [...] kehtestatakse mänguasjade olulised ohutusnõuded [...]. Tehnilised üksikasjad kinnitab [CEN] ja [CENELEC] kooskõlas [...] direktiiviga 98/34/EÜ^[9] [...]”. Mänguasja vastavuse korral sel viisil sätestatud harmoneeritud standarditele, mille viitenumber on avaldatud *Euroopa Liidu Teatajas*, eeldatakse selle vastavust direktiivi 88/378/EMÜ nõuetele. Kogemused näitavad, et need põhimõtted on mänguasjade sektoris hästi toiminud ja need tuleks säilitada“.

⁸ Nõukogu 3. mai 1988. aasta direktiiv mänguasjade ohutust käsitlevate liikmesriikide õigusaktide ühtlustamise kohta (EÜT 1988, L 187, lk 1; ELT eriväljaanne 13/09, lk 240).

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 22. juuni 1998. aasta direktiiv, millega nähakse ette tehnilistest standarditest ja eeskirjadest ning infoühiskonna teenuste eeskirjadest teatamise kord (EÜT 1998, L 204, lk 37; ELT eriväljaanne 13/20, lk 337).

14. Harmoneeritud standardeid on raske liigitada liidu õiguse mis tahes olemasolevasse kategooriasse ja niisiis on vaja põhjalikumalt analüüsi, et teha kindlaks, kas harmoneeritud standarditega peaks olema võimalik vabalt ja tasuta tutvuda ja/või kas need saavad olla kaitstud autoriõigusega. Kuigi Euroopa Kohus on juba tunnustanud harmoneeritud standardite õiguslikku mõju ning seda, et need on osa liidu õigusest ja võivad olla siduvad, ei ole ta veel käsitlenud nende täpset olemust. Apellantide põhiline väide on, et harmoneeritud standardeid ei saa kaitsta autoriõigusega, sest need on liidu õiguse osa ja õigusriigi põhimõtte kohaselt peab õigusnormidega saama vabalt tutvuda. Järelikult selleks, et hinnata, kas see väide on põhjendatud, tuleb analüüsida harmoneeritud standardite olulisi tunnuseid, näiteks milline institutsioon või üksus võtab vastu harmoneeritud standardi kui liidu õiguse osaks oleva akti, millisel õiguslikul alusel ja millise menetluse käigus harmoneeritud standardeid vastu võetakse, mis on täpselt harmoneeritud standardite õiguslik mõju ja mis on nende õigusaktide olemus.

15. Tõepoolest on vaja uurida, kas harmoneeritud standardid on aja jooksul sel viisil arenenud, et nende näol on tegemist *sui generis* liidu õigusaktidega (liidu standardimisaktid), kuivõrd neid reguleerivad rangelt liidu teisese õiguse rakendusmeetmed. Kohtuotsuses „Short Selling“¹⁰ on Euroopa Kohus näiteks tunnustanud, et ELTL artiklitega 290 ja 291 ei looda suletud rakendamiskorda ja et seadusandliku akti üksikasjade täpsustamiseks on võimalik vastu võtta muid regulatiivseid meetmeid. Seega kutsun Euroopa Kohut üles kasutama käesolevat võimalust ja tooma nii vajalikku selgust harmoneeritud standardite tegelikust õiguslikust olemusest ja nende kohas liidu õiguskorras.

2) Harmoneeritud standardi kui liidu õigusakti olemus

i) Harmoneeritud standardi vastu võtnud institutsioon või üksus

16. Minu peamine väide käesolevas ettepanekus on see, et harmoneeritud standardeid tuleb käsitada Euroopa Liidu institutsioonide, organite, asutuste või ametite aktidena. Komisjonil on tõepoolest keskne roll liidu seadusandja kehtestatud liidu standardimisüsteemis. Leian (nagu seda on varem teinud kohtujurist Campos Sánchez-Bordona kohtuasjas James Elliott¹¹), et „[harmoneeritud] standardeid tuleb pidada ELTL artikli 267 tähenduses „liidu institutsioonide, organite ja asutuste õigusaktide[ks]“, ja nagu ma hiljem selgitan, ka üldiselt liidu õiguse tähenduses ja konkreetset liidu õigusega tutvumise puhul.

17. Tõesti, nagu ettepanekus kohtuasjas James Elliott on selgitatud, toetavad seda järeldust mitu argumenti: a) uue lähenemisviisi direktiivide või määruste kasutamine ei tohi kahjustada Euroopa Kohtu pädevust; b) komisjon teostab märkimisväärset kontrolli harmoneeritud standardite väljatöötamise menetluse üle Euroopa standardiorganisatsioonide poolt ja c) kolme Euroopa standardiorganisatsiooni (mis on ainsad Euroopa Liidu standardimisasutused) toimimise tingimuseks on Euroopa Liidu tegevus. Ühtlasi näitan, et komisjoni peab tegelikkuses käsitama kui harmoneeritud standardi vastu võtnud institutsiooni (sest Euroopa standardiorganisatsioonide puhul on tegelikult tegu üksnes ettevalmistavate organitega, kellel on piiratud kaalutlusruum) või igal juhul kui institutsiooni, kes koos Euroopa standardiorganisatsioonidega vastutab harmoneeritud standardite vastuvõtmise eest.

¹⁰ 22. jaanuari 2014. aasta kohtuotsus Ühendkuningriik vs. parlament ja nõukogu (C-270/12, EU:C:2014:18, punktid 83 ja 84).

¹¹ Kohtujuristi ettepanek kohtuasjas James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:63, punkt 40).

18. Vastab tõele, et võttes aluseks kohtujurist Campos Sánchez-Bordona ettepaneku, tuletas Euroopa Kohtu kolmas koda kohtuasjas James Elliott meelde, et „kohtupraktika kohaselt on Euroopa Kohus pädev tõlgendama akte, mille on küll vastu võtnud organid, keda ei saa liigitada „liidu institutsioonideks, organiteks või asutusteks“, kuid mis siiski on olemuselt liidu õigusakti rakendamiseks või kohaldamiseks võetud meetmed“ (punkt 34).

19. Küll aga, nagu õiguskirjanduses õigesti välja on toodud, ei välista Euroopa Kohtu otsus käesolevas ettepanekus välja pakutud tõlgendust, sest Euroopa Kohus „jättis vastamata küsimusele, kas [harmoneeritud standardeid] tuleb pidada komisjonist lähtuvaks, samas kui Euroopa standardiorganisatsioon tegutseb üksnes ettevalmistava organina“. Oluline on, et nimetatud kohtuasjas ei pidanud Euroopa Kohus tegema otsust küsimuses, kas komisjoni teostatud kontroll on piisav, et kanda lõplik vastutus harmoneeritud standardite eest üle Euroopa standardiorganisatsioonidelt komisjonile ja kas harmoneeritud standardite puhul on komisjon tegelikult teatud volitused delegeerinud Euroopa standardiorganisatsioonidele.¹²

20. Minu esialgsed märkused juhatavad mind järeldama, et harmoneeritud standardid ei ole pelgad eraõigusliku asutuse (Euroopa standardiorganisatsioon) rakendusmeetmed, vaid et tegelikult tuleb neid – liidu seadusandja kehtestatud liidu standardimisüsteemi kohaselt – käsitada nii, et need on vastu võtnud komisjon, või vähemalt, et see asutus vastutab harmoneeritud standardite vastuvõtmise eest koos Euroopa standardiorganisatsioonidega.

21. Hiljutine komisjoni teatis näitab, et see institutsioon tunnustab Euroopa standardiorganisatsioonide töö avalik-õiguslikku olemust, kuivõrd liidu standardimisstrateegia „pea[b kajastama ka] ELi demokraatlikke väärtusi ja huve ning keskkonnahoidlikke ja ühiskondlikke põhimõtteid“, kusjuures tehnilised standardid pakuvad liidule märkimisväärt strateegilist huvi. Ta tunnustab ka, et on vaja, et kontroll harmoneeritud standardite üle läheks Euroopa standardiorganisatsioonidelt veelgi enam üle komisjonile, märkides, et avaliku huvi arvessevõtmise tagamiseks peaks komisjonil olema õigus koostada ise – rakendusaktidega – ühtseid spetsifikatsioone (Euroopa standardiorganisatsioonide koostatud harmoneeritud tehniliste standarditele alternatiivseid tehnilisi dokumente).¹³

22. Lisaks sellele kinnitab eespool toodud kaalutlusi ka harmoneeritud standardite vastuvõtmise menetluse analüüs.

ii) Harmoneeritud standardite vastuvõtmise menetlus

23. Esiteks saab harmoneeritud standard alguse standardimistaotlusest (komisjoni „standardimisvolitus“ Euroopa standardiorganisatsioonile). Ainult komisjonil – ja mitte Euroopa standardiorganisatsioonil või mõnel muul üksusel – on õigus taotleda harmoneeritud standardite väljatöötamist, et konkreetset direktiivi või määrust rakendada. Niisiis võtab komisjon ühendust asjasse puutuva Euroopa standardiorganisatsiooniga, kes seejärel tegutseb kui ettevalmistav organ, kellele on antud standardimisvolitus. Komisjon valib, millisele Euroopa standardiorganisatsioonile teha ülesandeks valmistada ette harmoneeritud standardi kavand, mis tuleb välja töötada komisjoni valitud rangete sisukriteeriumide kohaselt ja komisjoni nimetatud tähtaja jooksul. Standardimisvolitus on üksikasjalik ja sisaldab harmoneeritud standardi kavandamise konkreetset ajakava, et toetada konkreetsete liidu teiseste õigusaktide rakendamist.

¹² Lundqvist, B., „European Harmonised Standards as „Part of EU Law“: The Implications of the James Elliott Case for Copyright Protection and, Possibly, for EU Competition Law“, *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 44, No 4, 2017, lk 429 ja 431.

¹³ Komisjoni 2. veebruari 2022. aasta teatis (COM(2022) 31 (final)) „ELi standardimisstrateegia“, vastavalt lk 4 ja 5 jj. Vt samuti „Sinine raamat ELi toote-eeskirjade rakendamise kohta (ELT 2022, C247, lk 1, joonealune märkus 192).

Rõhutan, et standardimisvolitus sisaldab kriteeriume, mis reguleerivad harmoneeritud standardi koostamist, ja need kriteeriumid on reeglina väga üksikasjalised.¹⁴ Euroopa standardiorganisatsioon peab hoidma komisjoni koostamisprotsessi suundumustega kursis.

24. Toon sellega seoses esile, et standardimisvolitusel on kaugeleulatuvad tagajärjed, kuivõrd sellega ei anta harmoneeritud standardi koostamisprotsessis vajalikke juhiseid mitte üksnes Euroopa standardiorganisatsioonidele, vaid kooskõlas Euroopa Kohtu otsusega Anstar tuleb harmoneeritud standardeid ka *tõlgendada selle aluseks olevast standardimisvolitusest lähtudes*.¹⁵ Mis puudutab standardimisvolituse sisu, siis võib komisjon delegeerida üksnes tehnilisi ülesandeid ja peab hoiduma Euroopa standardiorganisatsioonidele poliitilise kaalutlusõiguse delegeerimisest.¹⁶

25. Teiseks peab Euroopa standardiorganisatsioon pärast seda, kui harmoneeritud standardi kavand on valmis, esitama selle komisjonile ja üksnes sellel institutsioonil on pädevus viia läbi selle harmoneeritud standardi vastavushindamine, et teha kindlaks, kas harmoneeritud standardi kavand on esialgse standardimisvolitusega kooskõlas. Seda hindamist saab vademeekumi alusel viia läbi kolmel viisil. Oluline on, et komisjonil on ainsana õigus otsustada, kas harmoneeritud standardi kavandi hindamise tulemused on rahuldavad. Vademeekumis (lk 9) on ette nähtud, et „Euroopa standardiorganisatsioonide poolt liidu õigusaktide toetuseks esitatud spetsifikatsioone ei saa kunagi automaatselt pidada algele standardimisvolitusele vastavaks, kuna see on poliitiline vastutus. Taotluse esitanud asutusena peab komisjon koostöös Euroopa standardiorganisatsioonidega alati hindama kooskõla oma esialgse taotlusega [...] enne, kui ta otsustab avaldada esitatud standardi viited *Euroopa Liidu Teatajas*“.

26. Kolmandaks saab Euroopa standardiorganisatsiooni poolt komisjoni hoolika järelevalve all koostatud standard harmoneeritud standardiks üksnes siis, kui komisjon avaldab *Euroopa Liidu Teatajas* viite sellele standardile. Kui komisjon leiab, et harmoneeritud standardi kavand ei ole standardimisvolitusega piisavalt kooskõlas, palub ta asjaomasel Euroopa standardiorganisatsioonil seda muuta või loobub harmoneeritud standardi kavandi viite või selle osa avaldamisest *Euroopa Liidu Teatajas*. Lisaks sellele piirab Euroopa standardiorganisatsiooni kaalutlusruumi ka Euroopa Parlamendi ja liikmesriikide pädevus esitada harmoneeritud standardi kavandi suhtes vastuväide.

27. Viimaks, lisaks sellele, et komisjon teostab harmoneeritud standardi koostamise üle hoolsat järelevalvet, ta ka rahastab seda olulisel määral (kuni 35% CENi eelarvest). Koostööd komisjoniga reguleerib kokkulepe teatud üldsuuniste kujul, mida uuendatakse korrapäraselt ja milles rõhutatakse standardimise tähtsust Euroopa poliitika ning kaupade ja teenuste vaba liikumise jaoks.¹⁷

28. Harmoneeritud standardi loomise ja vastuvõtmise eluring algab ning lõpeb komisjoniga. Kuigi standardi kavandi koostab Euroopa standardiorganisatsioon, on tõsiasi, et see ei ole osa liidu õigusest enne, kui komisjon on avaldanud selle viite *Euroopa Liidu Teatajas*. Sellest tuleneb, et just komisjon on see, kes muudab selle ettevalmistava dokumendi aktiks, mis on osa liidu õigusest.

¹⁴ Hea näitena vt 9. juuli 2009. aasta standardimisvolitus M.445/EN taotletud mänguasjade ohutuse direktiivi harmoneeritud standardi kohta.

¹⁵ 14. detsembri 2017. aasta kohtuotsus Anstar (C-630/16, EU:C:2017:971, punktid 35–36).

¹⁶ Komisjon, Euroopa standardimisalane vademeekum – I osa, SWD(2015) 205, lk 8 ja 9 (edaspidi „vademeekum“).

¹⁷ 28. märtsi 2003. aasta üldsuunist CENi, CENELECi, ETSI, Euroopa Komisjoni ja Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni vahelise koostöö kohta (ELT 2003, C 91, lk 7).

29. Tõesti, nagu õiguskirjanduses on laialdaselt sedastatud,¹⁸ hõlmab „uus lähenemisviis“ liidu õiguse alusel veelgi keerukamat tehnikat. Mitme kommenteerija arvates on selle praeguses redaktsioonis, mis sisaldub määruses nr 1025/2012, sätestatud tugevam „juridifitseerimine“, mistõttu liidu institutsioonid ei saa eitada oma kontrolli [harmoneeritud standardite] sisu üle“.¹⁹

30. Nagu kohtujurist Campos Sánchez-Bordona on juba esile toonud, „[rõhutavad n]ii liikmesriikide ja Euroopa Parlamendi ametliku vastuväite esitamise võimalus kui ka komisjoni tegevus enne [harmoneeritud tehniliste] standardite [viidete] avaldamist [...], et tegu on normatiivse pädevuse „kontrollitud“ delegeerimisega eraõiguslikule standardiasutusele“ (punkt 55). Lisaks sellele „[avaldu]b CENi] eraõiguslik olemus [...] täiel määral ühtlustamata Euroopa tehniliste standardite väljatöötamisel, kuid oma tegevuses [harmoneeritud] tehniliste standardite väljatöötamiseks talle komisjoni antud [standardimisvolituste] täitmisel järgib CEN ise teistmoodi toimimisviisi“ (ettepaneku punkt 56).²⁰

31. Lisaks sellele reguleerib komisjoni standardimisvolitusi üsna samamoodi nagu delegeeritud õigusaktide ja rakendusaktide puhul ka komiteemenetluse määrus²¹, et tagada liikmesriikide ja Euroopa Parlamendi poolt sama põhjaliku tasemega kontroll.

32. Järgmisena tuleb analüüsida harmoneeritud standardite õiguslikku toimet.

iii) Harmoneeritud standardi toime

33. Kõigepealt on oluline eristada tavalisi ehk harmoneerimata standardeid, mis on vabatahtlikud ja millel ei ole iseenesest õiguslikku mõju, ning harmoneeritud standardeid. Viimased on tehniliste standardite erivorm, kuivõrd a) nad on osa liidu õigusest; b) neile viidatakse liidu kohustuslikes õigusaktides või vähemalt, nagu eespool kirjeldatud, kujutavad nad endast selliste õigusaktide vajalikke rakendusmeetmeid ja c) nagu edaspidi on näidatud, seob liidu õigus nendega olulised õiguslikud tagajärjed. Vadameekumis (lk 8) on sedastatud, et harmoneeritud standardid „aitavad liidu meetmeid rakendada“, kuid tegelikult on need rohkem kui lihtsalt „abi“. Reaalsuses on need asjasse puutuvate liidu teiseste õigusaktide *õigeks rakendamiseks vältimatult vajalikud*.

34. Mõju on järgmine. Harmoneeritud standardid võetakse vastu menetluses, mille on kehtestanud liidu seadusandja määruses nr 1025/2012, ja nad on seotud ülimalt olulise harmoneeritud standardite vastavuse eeldusega: konkreetse harmoneeritud standardi järgimisel eeldatakse ühtlasi liidu vastava teisese õiguse oluliste nõuete täitmist ja niiviisi tagab see asjasse puutuvate kaupade või teenuste vaba liikumise liidus.

¹⁸ Vt Schepel, H., „The new approach to the new approach: The juridification of harmonised standards in EU law“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 20(4), 2013, lk 521.

¹⁹ De Bellis, M., „Op-Ed: „Private standards, EU law and access – The General Court’s ruling in Public.Resource.Org“, *EU Law Live*, 10. september 2021.

²⁰ Vt sellega seoses ka oluline kohtuotsus James Elliott, punkt 43 (millele on viidatud käesoleva ettepaneku punktis 9).

²¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. veebruari 2011. aasta määrus (EL) nr 182/2011, millega kehtestatakse eeskirjad ja üldpõhimõtted, mis käsitlevad liikmesriikide läbiviidava kontrolli mehhanisme, mida kohaldatakse komisjoni rakendamisvolituste teostamise suhtes (ELT 2011, L 55, lk 13).

35. Eeltoodust tulenevalt ja arvestades igas harmoneeritud standardis olevat viidet vastavale teisele õigusele – nagu on rõhutatud õiguskirjanduses –,²² võib asuda seisukohale, et kuigi alguses käsitati harmoneeritud standardeid kui liidu teiseses õiguses sätestatud oluliste nõuete täitmise vabatahtlikku mehhanismi, on Euroopa Kohus tegelikult tunnustanud nende võimalikku kohustuslikku õiguslikku toimet.²³

36. *Stricto sensu* on määruses nr 1025/2012 sätestatud, et harmoneeritud standardid on vabatahtlikud, kuivõrd ettevõtjatel on (vähemalt teoreetiliselt) teisi vahendeid, et tõendada vastavust asjakohaste teiseste õigusaktide olulistele nõuetele. Küll aga, nagu juba eespool selgitatud, on harmoneeritud standardite üks olulisimaid jooni vastavuse eelduse õiguslik toime. See muudab harmoneeritud standardid oluliseks tööriistaks eelkõige ettevõtjate jaoks, et saada kasu vaba liikumise õigusest, sest kui nad on harmoneeritud standardite nõuded täitnud, saavad nad sellest õiguslikust toimest kasu ning vastavad kaubad ja teenused võivad liidu turul vabalt ringelda.

37. Teisisõnu annab harmoneeritud standardi järgimine tootjale või teenuseosutajale vastavuseelduse puhul vastutuse kontekstis – kui sellega on seotud probleemid, õnnetused või kohtumenetlus – saab tootja või teenuseosutaja sellele eeldusele tugineda: sellises olukorras seisneb tootja või teenuseosutaja tõendamiskoormis tõesti selles, et ta tõendab pelgalt vastava harmoneeritud standardi täitmist ja vastaspool (tarbija või konkurent) peab selle eelduse ümber lükkama.

38. Niisugused olulised õiguslikud tagajärjed toovad kaasa praktilised raskused ja tasakaalustamatuse poolte vahel. Kuigi harmoneeritud standardid annavad olulise vastavuse eelduse, ei ole nad vabalt kättesaadavad. See asjaolu muudab avalikkuse jaoks keeruliseks harmoneeritud standarditega tutvumise ning nii ettevõtjate kui ka üldsuse jaoks harmoneeritud standardite võimalike alternatiivide hindamise ja kasutamise, selleks et täita teiseste õigusaktide olulisi nõudeid.

39. Käesolev kohtuasi on sarnane kohtuasjaga, milles tehti kohtuotsus Stichting. Nimetatud kohtuasjas palus liikmesriigi kohus Euroopa Kohtul teha otsuse direktiivi kehtivuse suhtes, arvestades läbipaistvuse põhimõtet, kui see direktiiv sisaldas – viite kaudu – ISO standardit, mis ei olnud vabalt kättesaadav. Selles kohtuasjas otsustas Euroopa Kohus, et õiguskindluse põhimõttest tulenevalt tuleb liidu õigus avaldada, enne kui see saab füüsiliste ja juriidiliste isikute suhtes kehtima hakata. Küll aga tugineb see otsus eeldusel, et selles direktiivis ei olnud sätestatud mingit erandit seoses dokumentide kättesaadavusega määruse nr 1049/2001 alusel. Euroopa Kohus leidis, et ISO standardite selline lisamine direktiivi pani juriidilistele isikutele kohustusi, sest need standardid olid neile riigisiseste standardiorganisatsioonide kaudu kättesaadavad. Mis aga puudutab füüsilisi isikuid, siis leidis Euroopa Kohus selle kohtuotsuse punktis 48, et õiguskindluse põhimõtte alusel võib standardiorganisatsiooni, nagu Rahvusvaheline Standardiorganisatsioon (ISO), koostatud ja liidu õigusaktiga siduvaks muudetud tehnilistele standarditele eraõiguslike isikute suhtes üldjuhul tugineda *ainult siis, kui ka need standardid ise*

²² Soroiu, A., ja Correia Magalhaes De Carvalho, M. F., „Lawtify Premium: Public.Resource.Org (T-185/19), a Judicial Take on Standardisation and Public Access to Law“, *Review of European Administrative Law*, Vol. 15(2), 2022, lk 57. Vt ka Schepel, H., *op. cit.*, lk 521 ja 523; Volpato, A., „The Harmonized Standards before the ECJ: James Elliott Construction“, *Common Market Law Review*, Vol. 54(2), 2017, lk 591; van Gestel, R., ja van Lochem, P., „Private Standards as a Replacement for Public Lawmaking?“, Marta Cantero Gamito, M., ja Micklitz, H.-W. (eds), *The Role of the EU in Transnational Legal Ordering*, Edward Elgar Publishing, 2020, lk 31.

²³ Vt kohtuotsused Fra.bo (punktid 27–32) ja James Elliott (punktid 40, 42 ja 43) ning 22. veebruari 2018. aasta kohtuotsus SAKSA (C-185/17, EU:C:2018:108, punkt 39).

on avaldatud Euroopa Liidu Teatajas (erinevalt pelgast viitest). Sellisel juhul ei ole üldsusel tõesti võimalik teada tubakatoodete heitkoguste mõõtmiseks vajalikke meetodeid, välja arvatud juhul, kui tal on juurdepääs neile standarditele.

40. Näiteks käesolevas kohtuasjas on mänguasjade ohutuse olulistes nõuetes mänguasjade ohutuse direktiivi II lisa („Eriohutusnõuded“) II osa („Süttivus“) punktis 3 üksnes sedastatud, et „[m]änguasjad (v.a löökkapslitega mänguasjad) ei tohi plahvatada ega sisaldada elemente või aineid, mis võivad plahvatada, kui neid kasutatakse artikli 10 lõike 2 esimeses lõigus kirjeldatud viisil“. Nagu aga apellandid välja on toonud, saab ainete loetelu ja nende keemiakomplektides lubatud maksimumkoguse, mille puhul saab eeldada vastavust olulistele nõuetele, teada ainult asjaomase harmoneeritud standardiga tutvumise teel.

41. Teisisõnu on direktiivis ja olulistes nõuetes välja toodud tagajärg, milleni jõuda, ent mitte selle saavutamise vahendid. See näitab, et tegelikkuses on füüsilisel või juriidilisel isikul võimatu uurida toote vastavust olulistele nõuetele, ilma et ta saaks tutvuda asjasse puutuva harmoneeritud standardiga.

42. Kui tootja (või teenuseosutaja) võtab riski ja toob turule toote (või teenuse), mis ei vasta harmoneeritud standardile, on tagajärjeks see, et nimetatud toode ja tootja (või teenus ja teenuseosutaja) ei saa tugineda liidu teisese õiguse oluliste nõuetega vastavuses olemise eeldusele. See omakorda tähendab, et kohtumenetluse korral peab tootja või teenuseosutaja tõendama, et see toode vastas tegelikult kohaldamisele kuuluvale liidu teisesele õigusele. Minu hinnangul on siin selgelt tegemist olukorraga, milles kõik tootjad või teenuseosutajad soovivad *de facto* alati täita harmoneeritud standardit, sest ükski mõistlik tootja ega teenuseosutaja ei soovi võtta endale tohutut äririski ega kanda sellist koormust.

43. Teisisõnu toob harmoneeritud standardi järgimine kaasa selle, et tekib liidu teisese õiguse olulistele nõuetele vastavuse eeldus, mis omakorda tähendab, et harmoneeritud standardil on iga füüsilise või juriidilise isiku suhtes, kes soovib seda eeldust seoses teatud toote või teenusega vaidlustada, samasugune toime nagu kohustuslikul eeskirjal. See tähendab, et harmoneeritud standardile tuginemine mõjutab tõendamiskoormist otseselt.

44. Järelikult on nii tootjate ja teenuseosutajate kui ka eelduse vaidlustanud isiku jaoks olemas õiguslikud tagajärjed, mis on seotud harmoneeritud standardi järgimisega – isegi juhul, kui harmoneeritud standard (kõnealused kolm mänguasjade ohutuse direktiivi harmoneeritud standardit) ei ole vormiliselt ega teoreetiliselt kohustuslik.

45. Seda, et harmoneeritud standardid on *de facto* kohustuslikud, kuivõrd need on üldiselt ainus aktsepteeritud viis turul, et tagada vastavus asjasse puutuvate liidu teisese õiguse aktidele, kinnitab komisjoni poolt tellitud uuring: „praktiliselt on [harmoneeritud standardid] enamiku majandusosaliste jaoks peaaegu kohustuslikud“. Enamgi veel, samas uuringus on välja toodud, et harmoneeritud standardi maksumus on üks peamisi selle tõhusa kasutamise takistusi.²⁴

46. Tõepoolest, liidu teiseste õigusaktide olulised nõuded annavad üksikisikutele õigusi, mida saab liidu õiguse kohaselt kohaldada ja rakendada.²⁵ Küll aga ei saa liidu teisese õiguse olulisi nõudeid mõista eraldiseisvalt, arvestades et praktikas on võimatu kinnitada toote või teenuse

²⁴ Vt EIM Business & Policy Research, Access to Standardisation – Study for the European Commission, [DG] Enterprise and Industry, 2010, vastavalt lk 17 ja 9.

²⁵ Vt nt 22. detsembri 2022. aasta kohtuotsuses Ministre de la Transition écologique ja Premier ministre (riigi vastutus õhusaaste eest) (C-61/21, EU:C:2022:1015, punktid 43–47) viidatud kohtupraktika.

vastavust ilma asjasse puutuvale harmoneeritud standardile viitamata. Niiviisi ei saa avalikkus kasutada tootja või teenuseosutaja vastu oma õigusi, mis tulenevad teisestest õigusnormidest, kui ta ei saa tugineda vastavale harmoneeritud standardile.

47. Eeltoodust tuleneb, et harmoneeritud standard on *hädavajalik* vastavate liidu teisest õigusaktide rakendamiseks. Tõika, et harmoneeritud standard on *de facto* kohustuslik, kinnitas ka Üldkohus kohtuasjas „Global Garden“ (26. jaanuari 2017. aasta kohtuotsus GGP Italy vs. komisjon, T-474/15, EU:T:2017:36, punkt 67) ja Euroopa Kohus kohtuotsuses Fra.bo. Viimati nimetatud kohtuotsuses sedastati, et „praktiliselt ostavad peaaegu kõik Saksamaa tarbijad üksnes [Saksamaa sertifitseerimisasutuse] poolt sertifitseeritud vasest toruliitmikke“ (punkt 30). Euroopa Kohus selgitas kõnealusel kohtuotsuses ka seda, et ettevõtjatel on üldiselt keeruline, kui mitte võimatu valida tehnilisest standardist erinevat teed, pidades silmas selleks vajalikku aega ja kulusid. Seda kinnitab ka asjaolu, et äriühingud maksavad harmoneeritud standardite eest. Ma ei näe põhjust, miks peaks konkurentsiolekordas tegutsevad äriühingud harmoneeritud standardite eest maksma, kui need ei oleks *de facto* kohustuslikud. Terve liidu standardimissüsteemi ülesehitus eeldab tõepoolest seda, et põhimõtteliselt kasutavad kõik turuosalised harmoneeritud standardeid.

48. Minu arvates ei tulene harmoneeritud standardite *de facto* kohustuslik laad mitte üksnes harmoneeritud standardite kui selliste olemasolust, vaid ka realistlike alternatiivide puudumisest. Harmoneeritud standardite jätkuvaks arendamiseks on suur toetus ja motivatsioon. Selle protsessi tulemusel on piiratud riigisiseste standardimisasutuste võimalus pakkuda harmoneeritud standarditele alternatiive (arvestades seda, et nad on eelkõige kohustatud harmoneeritud standardid ilma muutusteta üle võtma) ja näib, et teistel erasektori osalejatel puudub rahaline stiimul, et sellel turul konkureerida. Samuti on nii riigisiseses kohtupraktikas kui ka õiguskirjanduses märgitud, et on lihtsalt ebarealistlik väita, et harmoneeritud standardite kasutamine on vabatahtlik.²⁶

49. Eeltoodud kaalutlustest järeldub, et harmoneeritud standardid on *de facto* kohustuslikud, kuna nende kasutamine on vähemalt vältimatu neile omistatud tõendusliku väärtuse tõttu.

50. Samas, isegi kui Euroopa Kohus jõuaks järelduseni, et harmoneeritud standardid ei ole *de facto* kohustuslikud (*quod non*), leian ma, et see ei muudaks minu analüüsi – osas, milles sellest väidetavalt piisaks, et järeldada –, et hoolimata sellest, kas need on *stricto sensu* kohustuslikud või mitte, on harmoneeritud standarditel selge õiguslik toime, mille annavad neile liidu õigusaktid.

51. Viimaks, kui harmoneeritud standard on valmis ja viide neile *Euroopa Liidu Teatajas* avaldatud, peab iga liikmesriik kehtestama iga harmoneeritud standardi – muutmata kujul – kui riigisisese standardi ja tunnistama sellega vastuolus olevad standardid kuue kuu jooksul kehtetuks. Vastavalt ELL artiklile 17 tagab komisjon kui aluslepingute täitmise järelevalvaja „aluslepingute ja institutsioonide poolt aluslepingute alusel võetud meetmete rakendamise [ja] teostab järelevalvet [liidu] õiguse kohaldamise üle“. Niisiis peab komisjon tagama ka selle, et harmoneeritud standarditel on täielik õigusmõju, ja esitab vajaduse korral ELTL artikli 258 alusel liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi. Tõesti selgitas Euroopa Kohus, et täiendavate tingimuste kehtestamine toodetele, mis on hõlmatud harmoneeritud standardiga, rikub liikmesriigi kohustust liidu õigust õigesti rakendada.²⁷ Euroopa Kohus tegi selle otsuse seoses harmoneeritud

²⁶ Vt Rechtbank 's-Gravenhage (Haagi esimese astme kohus, Madalmaad) 31. detsembri 2008. aasta kohtuotsus, LJN: BG8465. Vt Van Gestel, B., ja Micklitz, H.-W., „European Integration Through Standardization: How Judicial Review is Breaking Down the Club House of Private Standardization Bodies“, *CMLR*, Vol. 50, 2013, lk 176.

²⁷ 16. oktoobri 2014. aasta kohtuotsus komisjon vs. Saksamaa (C-100/13, ei avaldata, EU:C:2014:2293, punkt 63).

standarditega, mitte seoses teiseses õiguses sisalduvate oluliste nõuetega. Järelikult peab komisjon tagama, et harmoneeritud standarditel on täielik õigusmõju, mis tähendab, et harmoneeritud standardid peaksid olema täidetavad.²⁸

3) Õigusriigi põhimõtte nõuete mõju harmoneeritud standarditele

i) Üldised tähelepanekud

52. Esiteks ilmneb ELL artiklist 2, et õigusriigi põhimõttest tulenevalt peab kõigil liidu füüsilistel ja juriidilistel isikutel olema vaba juurdepääs liidu õigusele. See tugineb aluspõhimõttele, mille kohaselt peab igaühel olema võimalus seadust tunda ja kõik peavad seda austama.²⁹ Just seetõttu on ELTL artiklis 297 sätestatud, et liidu õigus peab olema avaldatud *Euroopa Liidu Teatajas*.

53. Teiseks viitab Euroopa Kohus sellega seoses seaduslikkuse põhimõttele³⁰ ja õiguskindluse põhimõttele³¹, kusjuures ka viimati nimetatud nõuab, et füüsilised ja juriidilised isikud tunneksid õigust. Sellega seoses on Euroopa Kohus juba leidnud, et eeskirjadega ei kaasne nendele isikutele õiguslikke tagajärgi, kui neid eeskirju ei olnud avaldamise kaudu kolmandatele isikutele teatavaks tehtud.³²

54. Kolmandaks tunnustatakse seadusele vaba juurdepääsu mõistet ka läbipaistvuse põhimõtte kaudu.³³ On iseenesest mõistetav, et liidu õigus saab olla tõhus ainult siis, kui seda on võimalik jõustada. Nagu märgitud eespool, siis tagab õiguse avaldamine selle jõustamise. Sellest tuleneb, et kui harmoneeritud standardeid ei avaldata, ei saa neid täiel määral jõustada. Nagu on selgitatud käesoleva ettepaneku punktides 33–51, on harmoneeritud standardid osa liidu õigusest ja neil on selgelt määratletud õiguslik toime. Seetõttu jätab praegune korraldus, mille puhul avaldatakse üksnes viide harmoneeritud standardile, mitte aga selle tekst, üldsuse ilma tõhusa ja täitmisele pööratava liidu õiguse olulisest tahust.

55. Seetõttu ei saa nõustuda vaidlustatud kohtuotsuse punktis 107 väljendatud seisukohaga, et apellandid ei toonud välja „põhiseadusliku põhimõtte“ täpset allikat, mis kätkeks nõuet tagada võimalus harmoneeritud standarditega vabalt ja tasuta tutvuda“.

56. Enamgi veel, Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses Skoma-Lux, et liidu õigus peab olema kõigile liidu kodanikele kättesaadav: „õiguskindluse nõue eeldab, et [liidu] õigusnormid võimaldavad huvitatud isikutel teada saada, milline on nende normidega neile kehtestatud kohustuste täpne ulatus, ja seda on võimalik tagada üksnes kõnesolevate õigusnormide nõuetekohase avaldamisega adressaadi ametlikus keeles“. Sellele tuginedes järeldas Euroopa Kohus, et liidu määrustel või direktiividel ei ole üksikisikute suhtes õiguslikku toimet, kui nad ei ole nõuetekohaselt avaldatud *Euroopa Liidu Teatajas* selle liikmesriigi keeles, „ja seda ka juhul, kui need isikud oleksid saanud tutvuda nende õigusnormidega muude vahendite abil“. ³⁴ Seega, nagu ma pärastpoole selgitan, ei ole tasuline võimalus tutvuda harmoneeritud standarditega või võimalus teha seda teatud valitud

²⁸ Vt ka käesoleva ettepaneku punkt 61.

²⁹ 18. jaanuari 2007. aasta kohtuotsus PKK ja KNK vs. nõukogu (C-229/05 P, EU:C:2007:32, punkt 109).

³⁰ 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus komisjon vs. CAS Succhi di Frutta (C-496/99 P, EU:C:2004:236, punkt 63).

³¹ 12. novembri 1981. aasta kohtuotsus Meridionale Industria Salumi jt (212/80–217/80, EU:C:1981:270, punkt 10).

³² 20. mai 2003. aasta kohtuotsus Consorzio del Prosciutto di Parma ja Salumificio S. Rita (C-108/01, EU:C:2003:296, punktid 95 ja 96).

³³ Seda tunnustavad ka põhiseadusliku tasandi põhimõtted, mis on sätestatud mitmes EL lepingu sättes – näiteks artikli 1 lõikes 2, artikli 10 lõikes 3 ning artikli 11 lõigetes 2 ja 3 – ning Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (artikkel 42).

³⁴ 11. detsembri 2007. aasta kohtuotsus Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:773, vastavalt punktid 38 ja 51).

raamatukogude või mõne infopunkti³⁵ kaudu – vastupidi Üldkohtu seisukohale (vaidlustatud kohtuotsuse punktid 103 ja 107) – ilmselgelt sobilik ja on ebapiisav selleks, et tagada õigusriigi põhimõtte järgimine.

57. Tõepoolest, nagu Euroopa Nõukogu on rõhutanud, „on õiguskindluse põhimõtte oluline, et tagada usaldus kohtusüsteemi ja õigusriigi põhimõtte vastu [...] Samuti on see oluline tootliku ärikorralduse jaoks, et aidata kaasa arengule ja majanduse edenemisele [...] Selle kindluse saavutamiseks peab riik tegema seaduse teksti kergesti kättesaadavaks“.³⁶

58. Niisiis tuleb hinnata, kas õiguskindluse põhimõttest tulenevalt peavad harmoneeritud standardid olema vabalt ja tasuta kättesaadavad või kas sellele kättesaadavusele võib seada teatavaid tingimusi.

ii) Käesolevas kohtuasjas harmoneeritud standarditega tutvumise õiguse põhjendatud ulatus

59. Kõigepealt tooksin välja, et kuigi käesolevas kohtuasjas püüab komisjon kehtivat olukorda säilitada, on see institutsioon samal ajal hiljuti oma 2022. aasta liidu standardimisstrateegias selgelt väljendanud seisukohta, mille kohaselt „Euroopa standardiorganisatsioonid peaksid kaaluma vaba juurdepääsu standarditele ja teistele dokumenditele. Komisjon on valmis astuma Euroopa standardiorganisatsioonidega olemasolevate foorumite kaudu konstruktiivesse dialoogi, et aidata neil seda eesmärki saavutada“ (vt käesoleva ettepaneku punkt 21).

60. Liikmesriikide õigustraditsioonidest tuleneb, et „õigusriigi põhimõtte nõuab üldjuhul ametlikult kehtestatud õigusnormide väljakuulutamist. Selle eesmärk on nende kättesaadavaks muutmine üldsusele sellisel viisil, et puudutatud isikud saavad usaldusväärset teavet nende sisu kohta. Ka ei tohi seda võimalust teha ebamõistlikult keeruliseks“.³⁷

61. Nõustun apellantide argumendiga, et kodanikud peaksid saama kasu õigusaktist, millel on õiguslikud tagajärjed, mis on osa liidu õigusest – nagu harmoneeritud standardid – ja mida peaks seetõttu olema võimalik jõustada. Tõesti piisab sellest, kui viidata kohtuotsuse James Elliott aluseks olevatele asjaoludele, mille puhul harmoneeritud standardi tõlgendamise küsimus tekkis seoses eraõigusliku hagiga, mis puudutas defektseid ehitustooteid. Arvestades, et harmoneeritud standarditel on füüsilistele ja juriidilistele isikutele tegelik õiguslik toime, nõuab õigusriigi põhimõtte, et neil isikutel oleks juurdepääs harmoneeritud standarditele. Tõepoolest, eeldusel et harmoneeritud standard peegeldab avalikku huvi ja täidab ülesannet, mis on funktsionaalselt võrdväärne õigusaktide rolliga, peab selle põhjendatust (ja seega ka selle kättesaadavust) vastavalt kohandama.³⁸

³⁵ Need on kohad, mida haldavad liikmesriikide standardiseerimisasutused ja kus väidetavalt on harmoneeritud standarditega võimalik teatavatel tingimustel tutvuda.

³⁶ Õigusriigi olukorda käsitlev aruanne, mille Veneetsia komisjon võttis vastu oma 86. täiskogul (Veneetsia, 25.–26. märts 2011), CDL-AD(2011)003rev, punkt 44.

³⁷ Vt näiteks Bundesverfassungsgerichti (Saksamaa Liitvabariigi föderaalne konstitutsioonikohus) 29. juuli 1998. aasta kohtuotsus (asi 1 BvR 1143/90, DE:BVerfG:1998:rk19980729.1bvr114390, punkt 26).

³⁸ Vt Van Waeyenberge, A., „La normalisation technique en Europe – L’empire (du droit) contre-attaque“, *Revue internationale de droit économique: RIDE*, No 3, 2018, lk 314. Vt ka Aubry, H., Brunet, A., ja Peraldi-Leneuf, F., „Le contrôle des normes: un garde-fou démocratique à perfectionner“, Aubry, H., et al. (eds.), *La normalisation en France et dans l’Union européenne. Une activité privée au service de l’intérêt général?*, PUAM, Aix-en-Provence, 2012, lk 104.

62. Selgub, et enamik liikmesriike (välja arvatud Iirimaa ja varasem liikmesriik Ühendkuningriik) jätab ametlikud tekstid autoriõiguse kaitse alt pigem välja. Riigisiseste standardite autoriõiguse kaitse puhul on olukord teistsugune. Nagu ma aga käesoleva ettepaneku punktis 33 selgitasin, on harmoneeritud standardid nende erilise rolli tõttu liidu õiguses riigisiseste standarditega võrreldes täiesti teistsugused.

63. Kohtuotsused James Elliott ja Stichting osutavad veenvalt, et on olemas vajadus harmoneeritud standardite ametliku avaldamise järele (sellele on viidatud ka õiguskirjanduses); vastasel juhul on sellistele eeskirjadele õigusaktides tehtud viidete tõhusus oluliselt piiratud, sest need ei ole üldiselt jõustatavad üksikisikute suhtes, nagu ka ettevõtjate suhtes, kellel ei ole olnud tõhusat juurdepääsu harmoneeritud standarditele. Harmoneeritud standardite tasuline avaldamine ei saa tõepoolest kunagi asendada kohustust avaldada nad ametlikult *Euroopa Liidu Teatajas*. Seda isegi suurte ettevõtjate puhul, sest lõpuks puudutavad need eeskirjad ikkagi nende tarbijaid, kes on tegelikud adressaadid: kuidas saaks kodanik lõplikult teada, kas ettevõtja on tootnud oma toodet või osutanud teenust kooskõlas harmoneeritud standardiga, kui ta ei saa teada selle sisu? Kodanikult ei tohi võtta ära võimalust teada „ametlikult“ harmoneeritud standardi sisu, mis võib teda otseselt või kaudselt mõjutada.³⁹

64. Harmoneeritud standardite ja teiste õigusaktide vaheline seos toob harmoneeritud standardid paratamatult avalike kohustuste valdkonda, kuivõrd nad on vältimatu (või „vajalik“) täiendus liidu teisese õiguse tõhusale rakendamisele (ja seega liidu siseturu tõhusa väljakujunemise edendamisele). Arvestades, et Euroopa standardiorganisatsioonid viivad ellu avalikke kohustusi (st töötavad välja liidu õigusakte täiendavaid harmoneeritud standardeid), võiks neid standardiorganisatsioone vajaduse korral nende avalike ülesannete täitmise eest tasustada riigi rahalistest vahenditest (nii, nagu see juba osaliselt on, lähtudes sellest, et komisjon rahastab kõiki kolme Euroopa standardiorganisatsiooni).⁴⁰

65. Eeltoodust tulenevalt peab õigusriigi põhimõtte kohaselt olema harmoneeritud standarditega võimalik tutvuda vabalt ja tasuta. Harmoneeritud standardid – kui standardiseerimisaktid, mis moodustavad osa liidu õigusest, millega rakendatakse liidu teiseseid õigusakte ja millel on õiguslikud tagajärjed – tuleks avaldada *Euroopa Liidu Teatajas*, et tagada nende jõustamine ja võimalus nendega tutvuda.

4) Harmoneeritud standardid kui liidu õiguse osa ei ole autoriõiguse kaitse objekt

66. Eeltoodust tulenevalt jääb veel üle vastata küsimusele, kuidas ühitada seda järeldust asjaoluga, et komisjoni ja Euroopa standardiorganisatsioonide lepinguliste kokkulepete kohaselt on harmoneeritud standardid autoriõigusega kaitstavad.

67. Tõepoolest, CENi ja komisjoni argument, mille kohaselt on juurdepääs taotletud harmoneeritud standarditele selle kaitse tõttu võimatu, sõltub sellest, kas nõustuda seisukohaga, et harmoneeritud standardid saavad olla liidu õiguse alusel autoriõigusega kaitstud.

68. Minu kaalutlused seoses peamise väitega punktis 20 (et harmoneeritud standardeid tuleb tegelikult käsitada nõnda, et need on vastu võtnud komisjon) on *mutatis mutandis* kohaldatavad isegi siis, kui Euroopa Kohus jõuaks järeldusele, et harmoneeritud standardeid *ei* peaks käsitama

³⁹ Alvarez Garcia, V., „La problemática de la publicidad oficial de las normas técnicas de origen privado que despliegan efectos jurídico-públicos“, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, No 72, 2022, lk 467.

⁴⁰ Vt ka Alvarez Garcia, V., *op. cit.*, lk 478.

kui „liidu institutsioonide, organite või asutuste õigusakte“. Seda seetõttu, et üldiselt liidu õiguse, eelkõige liidu õiguse kättesaadavuse seisukohast vastab siiski tõele see, et harmoneeritud standardid on osa liidu õigusest, ning arvestades nende vältimatut rolli kohustuslike liidu teisete õigusaktide rakendamisel ja nende õiguslikke tagajärgi, ei peaks need põhimõtteliselt olema autoriõigusega kaitstavad.

69. Seetõttu rikkus Üldkohus õigusnormi, kui ta jättis analüüsimata kõnealuse küsimuse ega hinnanud seda, kas õigusnormid (ja harmoneeritud standardid kui aktid, mis on osa liidu õigusest) saavad üldse olla autoriõigusega kaitstavad. Ta üksnes viitas kohtuotsusele James Elliott ja väitis, et Euroopa Kohus ei ole praegust harmoneeritud standardite avaldamise süsteemi kehtetuks tunnistanud (kuigi see ei olnud nimetatud kohtuasjas üldse küsimuse all). See ei andnud vastust määravale küsimusele, kas liidu õiguse osaks olev õigusakt saab olla kaitstav autoriõigusega.

70. Tuleb rõhutada, et vastupidi sellele, mida on väitnud komisjon ja menetluses osalejad, ei saa määrust nr 1025/2012 pidada harmoneeritud standardite autoriõiguse kaitse aluseks. Nimetatud määruses ei ole ühtki sätet, milles oleks ette nähtud, et harmoneeritud standardid võivad olla autoriõiguse kaitse objektid. Kui liidu seadusandja oli seisukohal, et harmoneeritud standardid saavad olla autoriõiguse kaitse objektiks, oleks ta lisanud määrusesse vastava sätte või vähemalt maininud seda põhjenduses.

71. Sellest tuleneb, et määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 esimese taande erand – mille Üldkohus võttis vaidlustatud kohtuotsuse aluseks ja keeldus vastavalt lubamast juurdepääsu taotletud harmoneeritud standarditele – ei ole käesoleva kohtuasja kontekstis kohaldatav. Selle tulemusel on selles kohtuotsuses rikutud õigusnormi ja see tuleb tühistada.

b) Apellatsioonkaebuse esimese väite esimese osa teine nõue: isegi kui harmoneeritud standardid oleksid autoriõigusega kaitstud, on vaba juurdepääs õigusele autoriõiguse kaitse suhtes ülimuslik

72. Teise võimalusena väidavad apellandid sisuliselt seda, et isegi kui taotletud harmoneeritud standardid võivad olla autoriõigusega kaitstud, peab õigus õigusnormidega vabalt tutvuda olema autoriõiguse kaitse suhtes ülimuslik.

73. Kõigepealt toon välja, et määrus nr 1049/2001 tunnustab õigusele vaba juurdepääsu mõistet ja selle põhjenduses 6 on sedastatud, et „juhtudel, kui institutsioonid toimivad seadusandjana, sealhulgas delegeeritud volituste alusel, [tuleks sellised dokumendid] võimalikult laiaulatuslikult teha vahetult kättesaadavaks“ (kohtujuristi kursiiv).

74. Lisaks sellele on vaidlustatud kohtuotsus vastuolus läbipaistvuse põhimõtte ja väljakujunenud kohtupraktikaga. Euroopa Kohus, menetledes asja täiskoguna, kinnitas selle põhimõtte olulisust näiteks õigusloomemenetluses ning seda, et kõnealusest põhimõttest lähtudes tuleks dokumendid, mis on osa niisugusest menetlusest, põhimõtteliselt avalikustada. Euroopa Kohus tuletas meelde, et sellises protsessis kasutatud dokumentide avalikustamine suurendab õigusloomemenetluse läbipaistvust ja avalikkust ning tugevdab Euroopa kodanike õigust kontrollida õigustloova akti aluseks võetud teavet. Tõesti puudub üldine vajadus salastada isegi liidu institutsioonide õigustalituste arvamusi, mis on seotud õigusloomemenetlusega, ning Euroopa Kohus märkis, et määrus nr 1049/2001 kehtestab põhimõtteliselt kohustuse need

avalikustada.⁴¹ Läbipaistvuse põhimõtte tähtsus peab olema Euroopa Kohtule suuniseks ka harmoneeritud standardite puhul.

75. Enamgi veel, kohtuotsuses Stichting (punktid 40–42 ja 73) kinnitas Euroopa Kohus, et õigusaktid tuleb avaldada, ja märkis, et standardid ei ole avalikkusele siduvad, kui nad ei ole *Euroopa Liidu Teatajas* avaldatud.

1) Neli taotletud harmoneeritud standardi autoriõiguse kaitse puudumine („algupärasuse“ puudumise tõttu)

76. Kuigi Euroopa Liit ei ole Berni konventsioonile alla kirjutanud⁴², on ta nõustunud end siduma selle artiklitega 1–21⁴³. Selle konventsiooni artikli 2 lõikest 4 tuleneb, et „ametlikud seadusandlikud, haldus- või juriidilised tekstid“ ei ole automaatselt autoriõigusega kaitstud. Selle asemel on sätestatud, et „[Berni L]iitu kuuluvate riikide seadusandlus määrab kindlaks, kuidas kaitstakse [selliseid] ametlikke [...] tekste ja selliste tekstide ametlikke tõlkeid“.

77. Liidu õigusnormides ei ole sõnaselgelt sätestatud, kas liidu institutsioonide õigustekstid või õigustekstidega samalaadsed tekstid võivad olla autoriõigusega kaitstud. Samas võib väita, et ELTL artiklist 297 tuleneb, et liidu õigus ei saa põhimõtteliselt olla sel viisil kaitstud kui teos, mis annab omanikule ainuõiguse selle teose reprodutseerimiseks, avaldamiseks, müümiseks või levitamiseks.

78. Nagu juba eespool selgitatud, leian, et harmoneeritud standardid ei peaks olema autoriõigusega kaitstavad, kuid isegi kui Euroopa Kohus asuks vastupidisele seisukohale (*quod non*), selgitan, miks vaidlustatud kohtuotsuse alusel ei õnnestu näidata, et neli taotletud harmoneeritud standardit peaks igal juhul autoriõigusliku kaitse all olema.

i) Autoriõiguse hindamise pädevus

79. Apellandid väidavad, et Üldkohus eksis, kui ta leidis, et komisjonil ei olnud õigust kontrollida, kas neli taotletud harmoneeritud standardit said olla autoriõigusega kaitstud. Tuleb rõhutada, et tegelikult leidis ta, et selline uurimine väljuks kontrolli piiridest, milleks komisjonil on pädevus dokumentidega tutvumise menetluse raames (vaidlustatud kohtuotsuse punkt 57).

80. See argumentatsioon on väär. Esiteks on see järeldus, nagu apellandid õigesti väidavad, otseses vastuolus vaidlustatud kohtuotsuse punktidega 48 ja 49, milles leiti, et komisjonil on õigus hinnata, et algupärasuse künnis on saavutatud, ja et ta oli õigesti otsustanud, et taotletud harmoneeritud standardid võisid olla autoriõigusega kaitstavad. On ebaselge, kuidas autoriõiguse olemasolu on võimalik kindlaks teha, kui komisjonil ei ole õigust seda hinnata. Järelikult rikkus Üldkohus õigusnormi, kui ta leidis, et komisjonil ei olnud õigust kontrollida, kas taotletud harmoneeritud standardid olid autoriõigusega kaitstavad.

81. Teiseks toovad apellandid õigesti välja, et käesolev kohtuasi puudutab taotlust tutvuda niisuguste dokumentidega, mis on osa liidu õigusest (st neli taotletud harmoneeritud standardit), ning see taotlus on esitatud liidu määruse alusel (st määruse nr 1049/2001 alusel). Euroopa Kohus

⁴¹ 16. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Ungari vs. parlament ja nõukogu (C-156/21, EU:C:2022:97, punkt 58).

⁴² Bernis 9. septembril 1886 allkirjastatud kirjandus- ja kunstiteoste kaitse konventsioon (Pariisi 24. juuli 1971. aasta leping) 28. septembril 1979 muudetud redaktsioonis.

⁴³ Maailma Intellektuaalse Omandi Organisatsiooni (WIPO) 20. detsembril 1996 Genfis vastu võetud autoriõiguse lepingu artikli 1 lõikega 4.

leidis sellega seoses, et kõnealuse määruse artiklis 4 puudub viide liikmesriigi riigisisesele õigusele.⁴⁴ Dokumentidega tutvumist määruse nr 1049/2001 alusel, eelkõige juurdepääsu õigusaktidele, mis on osa liidu õigusest, peavad niisiis hindama liidu institutsioonid ja nende üle tuleb teostada kohtulikku kontrolli liidu õiguse alusel ja liidu kohtutes. Üldkohus ei ole seda ilmselgelt tunnistanud. Lisaks sellele, kui Üldkohtu seisukoht oleks õige, õõnestaks see apellantide põhiõigust tõhusale õiguskaitsevahendile, sh nende õigust olla ära kuulatud. Selle vastuolu on välja toonud ka mitu autorit õiguskirjanduses.⁴⁵ Seega on liidu institutsioonide ülesanne liidu enda õigusaktidega otsustada, millisel tasemel tuleb autoriõigusega kaitsta liidu teiste õigusaktide rakendusmeetmeid, ja sel viisil otsustada, kas harmoneeritud standardid (kui osa liidu õigusest) võivad olla autoriõigusega kaitstavad.

82. Kolmandaks tugines Üldkohus oma järelduses komisjoni autoriõiguse hindamise pädevuse puudumise kohta patentidega seotud kohtupraktikale. See ei ole aga siin kohaldatav. Täiskogu leidis oma arvamuses 1/09⁴⁶, et „Euroopa Kohus ei ole pädev lahendama üksikisikutevahelistes patendivaidlustes otse talle esitatud hagsid, vaid niisuguste hagide läbivaatamiseks on pädevad liikmesriikide kohtud“.

83. Osas, milles Üldkohus püüab tugineda kohtujurist Jääskineni ettepanekule kohtuasjas Donner (C-5/11, EU:C:2012:195) (vaidlustatud kohtuotsuse punkt 40) ja mille kohaselt jääb autoriõigus järk-järgult suuremast ühtlustamisest hoolimata suures osas riigisisese õiguse kohaldamisalasse, jääb vaidlustatud kohtuotsus liiga teoreetiliseks. Seda on märgitud juba õiguskirjanduseski. Alates 2012. aastast on Euroopa Kohus nimelt näidanud, kui kaugele on jõutud autoriõiguse valdkonna ühtlustamisega. Igal juhul näib see viide olevat kontekstist välja võetud, kuivõrd kohtuasja Donner keskmes olid õiguskaitsevahendid autoriõiguse rikkumise korral. See asi ei puudutanud autoriõiguse olemasolu alust nagu käesolev asi.⁴⁷

84. Märgin aga, et käesolev apellatsioonkaebus ei puuduta ei eraõiguslike isikute vahelist vaidlust seoses patendi (või autoriõiguse) rikkumisega ega jää väljapoole aluslepingutega liidu kohtutele antud pädevust. Pigem puudutas hagi esimeses astmes apellantidele adresseeritud komisjoni otsuse tühistamist, millega keelduti rahuldumast nende taotlust tutvuda liidu dokumentidega. See on sellist liiki hagi, mille lahendamise pädevus on antud liidu kohtutele. Eelkõige ei piira ELTL artikkel 263 väiteid, mida võib esitada tühistamise nõude raames, nagu Üldkohus on vaidlustatud kohtuotsuse punktis 57 kindlaks teinud. Seetõttu eksis Üldkohus, kui ta püüdis tugineda analoogiale ühelt poolt patendirikkumist puudutavate eraõiguslike vaidluste ja teiselt poolt selliste liidu dokumentidega tutvumisega keeldumise vahel, mis puudutavad määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 esimese taande vaidlustatud kohaldamist.

85. Sellest tulenevalt rikkus Üldkohus õigusnormi, kui ta järeldas, et komisjonil ei olnud õigust uurida algupärasuse nõuet, leides, et selline uurimine väljuks kontrolli piiridest, milleks komisjonil on dokumentidega tutvumise menetluse raames pädevus. Komisjoni ja liidu kohtute ülesanne on teha kindlaks, kas taotletud harmoneeritud standardid on autoriõigusega kaitstavad ja kas nad täidavad algupärasuse tingimuse.

86. Sellest tulenevalt on vaidlustatud kohtuotsuses rikutud õigusnormi.

⁴⁴ 18. detsembri 2007. aasta kohtuotsus Rootsi vs. komisjon (C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 69).

⁴⁵ Vt vaidlustatud kohtuotsuse kriitikat Kamara, I., „General Court EU: Commercial interests block the right to access European harmonised standards“, *Journal of Standardisation*, Vol. 1, 2022, Paper 4, ja Krämer, L., „L'environnement devant la Cour de justice de l'Union européenne“, *Revue du droit de l'Union européenne*, 1/2022, lk 15.

⁴⁶ 8. märtsi 2011. aasta arvamus (ühtse patendivaidluste lahendamise süsteemi loomist käsitlev kokkulepe) (EU:C:2011:123, punkt 80).

⁴⁷ Vt Blockx, F., „The General Court of the EU wanders into copyright law, and gets disoriented“, IPKati külalispõstitus, 15. juuli 2021, edasiste viidetega.

ii) Taotletud harmoneeritud standardite autoriõiguslikku kaitset ei nähtu

87. Sisuliselt leidis Üldkohus, et komisjon ei rikkunud õigusnormi, kui ta sedastas, et harmoneeritud standardite autorid olid koostanud need piisavalt loominguliselt, et neile laieneks autoriõigusest tulenev kaitse, ja et teksti pikkus näitab, et autorid on teinud teatavaid valikuid (sealhulgas dokumendi ülesehituses), mis toob kaasa autoriõiguse kaitse (vaidlustatud kohtuotsuse punktid 47–49).

88. Üldkohtu lähenemine rikub õigusnormi.

89. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt, hoolimata sellest, et autoriõigus ei ole liidus täielikult ühtlustatud, „kujutab mõiste „teos“ endast liidu õiguse autonoomset mõistet, mida tuleb tõlgendada ja kohaldada ühetaoliselt ning mis eeldab kahe kumulatiivse tingimuse täitmist. Esiteks tähendab see mõiste, et olemas on algupärane objekt, mis tähendab, et tegemist on autori enda intellektuaalse loominguga. Teiseks sõltub teose liigitamine üksnes elementidest, mis on sellise loomingu väljendus“.⁴⁸ Selleks, et autoriõiguse kaitse oleks olemas, peab autor vabu ja loomingulisi valikuid rakendades saama teose loomisel väljendada oma loomingulisi võimeid.⁴⁹

90. Niisugust tulemust kinnitab Euroopa Kohtu praktika. Näiteks on Euroopa Kohus leidnud, et see, kui andmebaasi koostamisel oli peale selles sisalduvate andmete loomise vaja autori olulist vaeva ning oskusi, ei saa iseenesest õigustada selle kaitsmist autoriõigusega, kui selle vaeva ja oskuste puhul ei väljendu mingit algupärasust.⁵⁰ Nimetatud kriteerium on selles kontekstis äärmiselt oluline.

91. Minu hinnangul peab see kriteerium olema kohaldatav ka harmoneeritud standardite kontekstis. Arvestades, et eriti just kohtuotsuses James Elliott tunnustas Euroopa Kohus oma pädevust harmoneeritud standardeid tõlgendada, tuleneb sellest selgelt, et liidu kohtute ülesanne on hinnata, kas harmoneeritud standardid võivad olla autoriõigusega kaitstavad ja kas Euroopa standardiorganisatsioonid peaksid saama sellest autoriõiguse kaitsest kasu. Liidu õiguses ei saa tõepoolest lasta tekkida olukorral, kus liikmesriigid otsustavad, kas õigusakt, mis on osa liidu õigusest ja millel on liidu õiguse alusel olulised õiguslikud tagajärjed, on autoriõigusega kaitstav. Niisugune järeldus ei ole mingil viisil vastuolus Berni kirjandus- ja kunstiteoste kaitse konventsiooniga, kuivõrd selle konventsiooni osaliste ülesanne on otsustada, kas õigustekste saab nende õigussüsteemides autoriõigusega kaitsta või mitte.

92. Nõustun apellantidega, et ei komisjon vaidlustatud otsuses ega Üldkohus vaidlustatud kohtuotsuses ei analüüsi nõuetekohaselt taotletud harmoneeritud standardite algupärasust ega küsimust, kas nad saavad tegelikult „peegeldada autori isikupära“. Sama on kohaldatav ka vabade ja loominguliste valikute olemasolu suhtes. Lähtudes sellest, milline kontseptsioon ja eesmärk on harmoneeritud standarditel, mis on tavaliselt nii teaduslike katsete kui ka komitee kokkuleppe tulemus, järeldan, et algupärasuse kriteeriumi täidetusega ei saa nõustuda seda kontrollimata⁵¹ – nagu on praegu teinud Üldkohus. Seda järeldust kinnitab veelgi see, kui võtame arvesse harmoneeritud standardite eripärast laadi (käesoleva ettepaneku punkt 16 jj) ja nende vastuvõtmise menetlust (käesoleva ettepaneku punkt 23 jj).

⁴⁸ 12. septembri 2019. aasta kohtuotsus Cofemel (C-683/17, EU:C:2019:721, punkt 29).

⁴⁹ 1. detsembri 2011. aasta kohtuotsus Painer (C-145/10, EU:C:2011:798, punkt 89).

⁵⁰ 1. märtsi 2012. aasta kohtuotsus Football Dataco jt (C-604/10, EU:C:2012:115, punkt 42).

⁵¹ Blockx, F., *op. cit.*

93. Kuigi komisjoni ja Üldkohtu ülesanne on kindlaks teha, et määruse nr 1049/2001 artikli 4 erand on kohaldatav, tuginesid nad üksnes väga üldistele väidetele ja oletustele: märkides, et taotletud harmoneeritud standardid olid autoriõigusega kaitstud seetõttu, et tekstide pikkusest sai järeldada, et nende autorid pidid tegema mitu valikut. Küll aga ei määra need tegurid kindlaks seda, kas konkreetne dokument on algupärane ja seega autoriõigusega kaitstud või mitte. Vaidlustatud kohtuotsus on seetõttu väär.

94. Vastupidi sellele, mida Üldkohus väitis vaidlustatud kohtuotsuse punktis 59, põhjendasid apellandid – niivõrd, kui see oli võimalik ilma taotletud harmoneeritud standarditega tegelikult tutvumata –, et CENi valikud olid mitmel moel piiratud. Mis puudutab harmoneeritud standardite sisu ja ülesehitust, siis seetõttu piirab neid eelkõige see teise õiguse asjasse puutuv säte, millest harmoneeritud standardid on tuletatud, ning komisjoni standardimisvolitus. Põhimõtteliselt piirab eespool viidatu oluliselt igasugust loovuse ja algupärasuse ruumi. Järelikult ei ole ebamäärane tuginemine dokumendi pikkusele piisav selleks, et tõendada, et harmoneeritud standardid on CENi tegelike loominguliste valikute tulemus.⁵²

95. Seetõttu rikkus Üldkohus õigusnormi, kui ta leidis, et komisjonil oli alust järeldada, et taotletud harmoneeritud standardid olid autoriõigusega kaitstud, ja seega tuleks vaidlustatud kohtuotsus tühistada.

2. Apellatsioonkaebuse esimese väite teine osa: Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta andis hinnangu CENi ärihuvide kahjustamisele avaldatava mõju kohta

96. Apellandid väidavad sisuliselt, et Üldkohus rikkus õigusnormi, kui ta andis hinnangu CENi ärihuvidele avaldatava mõju kohta, kohaldades väärtalt eeldust, mille kohaselt kahjustaks taotletud harmoneeritud standardite avalikustamine huvi, mida on kaitstud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 esimeses taandes, ja jättes hindamata konkreetse mõju neile ärihuvidele.

a) Tuginemine üldisele eeldusele oli õigusvastane

97. Vastupidi sellele, mida Üldkohus sedastas vaidlustatud kohtuotsuse punktis 97, näib, et komisjon ei ole tuginenud üldisele konfidentsiaalsuse eeldusele, mille kohaselt kahjustaks harmoneeritud standardiga tutvumise võimaldamine automaatselt määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 esimese taandega kaitstud huvi.

98. Sellist üldist eeldust ei ole sätestatud ei määru nr 1049/2001, määru nr 1025/2012 ega Euroopa Kohtu praktikas. Tõepoolest, niisuguse eelduse tunnustamiseks tuleks selgelt näidata, et kõnealuste dokumentide avalikustamine kahjustaks konkreetset, tõhusalt ja mittehüpoteetiliselt⁵³ olulisel määral liidu standardimissüsteemi.

99. Esiteks moodustavad harmoneeritud standardid üksnes väiksema osa Euroopa standardiorganisatsioonide poolt kehtestatud standarditest ja märkimisväärne osa nende organisatsioonide rahastusest tuleb komisjonilt. CENi poolt kohtuistungil esitatud väidete

⁵² Nimelt on ka telefoniraamatud väga pikad ja hästi liigendatud, kuid see ei tähenda, et tegemist on loovate valikute tulemusega. Vt nt Feist Publications, Inc., vs. Rural Telephone Service Co., 499 U.S. 340 (1991). Vt selle kohta Blockx, F., *op. cit.*

⁵³ Vt nt 1. juuli 2008. aasta kohtuotsus Rootsi ja Turco vs. nõukogu (C-39/05 P ja C-52/05 P, EU:C:2008:374, punktid 43–66). Vt samuti 25. jaanuari 2023. aasta kohtuotsus De Capitani vs. nõukogu (T-163/21, EU:T:2023:15, punktid 87–96 ja seal viidatud kohtupraktika) (Euroopa Kohtule apellatsioonkaebust ei esitatud).

kohaselt pärineb 4,6% standardimiseelarvest *harmoneeritud standardite müügist*, mis võrdub umbes 2 miljoni euroga aastas, samas kui CENi enda hinnangul moodustab komisjoni rahastus „umbes 20% CENi kogueelarvest“ (kohtujuristi kursiiv).⁵⁴ Teiseks ilmnes kohtuistungil, et liidu standardimissüsteem ei nõua tegelikult toimimiseks tasulist juurdepääsu harmoneeritud standarditele (vastupidi seisukohtadele vaidlustatud kohtuotsuse punktides 102 ja 103): tegelikult tuleneb tasu nõue Euroopa standardiorganisatsioonide ja komisjoni vahelisest lepingulisest suhtest ja rahastamiskorrast. Näiteks ETSI (mis samuti saab harmoneeritud standardite jaoks komisjoni rahastuse) juba lubab oma veebilehel oma harmoneeritud standarditega tasuta tutvuda, neid välja trükkida ja alla laadida.⁵⁵ Lisaks sellele selgub õiguskirjandusest, et erinevates liikmesriikides on põhimõtteliselt samade harmoneeritud standardite hindade vahel märkimisväärsed erinevused, mis annab tunnistust praeguse harmoneeritud standarditele juurdepääsu korraldusega kaasnevatest probleemidest.⁵⁶

100. Enamgi veel, kuivõrd konfidentsiaalsuse üldine eeldus kujutab endast ühtlasi erandit asjaomase liidu institutsiooni kohustusest viia läbi iga dokumendi konkreetne ja individuaalne analüüs, tuleb seda tõlgendada ja kohaldada kitsalt. Euroopa Kohus on tunnustanud üldist konfidentsiaalsuse eeldust viie dokumendikategooria puhul: i) riigiabi haldustoimiku dokumendid; ii) kohtumenetluse käigus liidu kohtutele esitatud menetlusdokumendid; iii) ettevõtjate koondumise kontrolli menetluses vahetatud dokumendid; iv) liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse dokumendid ja v) ELTL artikli 101 kohaldamise menetlusega seotud dokumendid.⁵⁷

101. On selge, et harmoneeritud standardid ei kuulu ühessegi neist kategooriatest. Tegelikult on kõik eespool viidatud kategooriad seotud nende dokumentide konkreetse menetlusliku olemusega. See ei ole kohaldatav taotletud harmoneeritud standarditele, mis pealegi on juba saadaval uurimiseks raamatukogudes, infopunktides või ostmiseks. Seega ei ole taotletud harmoneeritud standardid konfidentsiaalsed ja erinevalt eespool nimetatud kategooriatest ei ole nad seotud ühegi poolelioleva haldus- ega kohtumenetlusega.

102. Seetõttu rikkus Üldkohus õigusnormi, kui ta nõustus sellega, et komisjonil oli õigus tugineda sellisele üldisele eeldusele ja keelduda taotletud harmoneeritud standarditega tutvumise võimaldamisest.

b) Ärihuvidele avalduva konkreetse mõju hindamata jätmine

103. Vaidlustatud kohtuotsuses (punkt 64) võeti lihtsalt omaks komisjoni väited selle kohta, et autoriõiguse kaitse on vaieldamatu, ja järeldati, et sellest tulenes mõju ärihuvidele, sest „CENi [...] tasud vähenevad väga oluliselt“. See on väär.

104. Esiteks tähendavad Üldkohtu kaalutlused seda, et harmoneeritud standardite väidetav autoriõiguse kaitse on alati ülimuslik määruse nr 1049/2001 kohase dokumentidega tutvumise õiguse eelduse suhtes. See on vastuolus nimetatud määruse mõtte ja sõnastusega, mille kohaselt tuleb kõiki erandeid tõlgendada kitsalt, et anda võimalikult ulatuslikud juurdepääsuõigused.⁵⁸

⁵⁴ CENi 2017. aasta aastaaruandes (lk 22) on aga sedastatud, et see võib moodustada kuni 35% CENi eelarvest.

⁵⁵ Vt <https://www.etsi.org/intellectual-property-rights> (kuigi nende reprodutseerimine peab olema selle asutuse poolt heaks kiidetud).

⁵⁶ Van Gestel, R., ja Micklitz, H.-W., *op. cit.*, lk 181.

⁵⁷ 4. septembri 2018. aasta kohtuotsus ClientEarth vs. komisjon (C-57/16 P, EU:C:2018:660, punktid 80 ja 81).

⁵⁸ 18. detsembri 2007. aasta kohtuotsus Rootsi vs. komisjon (C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 66).

105. Teiseks ei võtnud Üldkohus arvesse käesoleva asja konkreetseid asjaolusid. Väidetav mõju ärihuvidele on põhjendamata (vt käesoleva ettepaneku punkt 99).

106. Järelikult rikkus Üldkohus õigusnormi, sest ta ei saanud õigustada taotletud harmoneeritud standarditega tutvumisest keeldumist üksnes sellega, et tugines määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 esimese taande alusel niisuguste ärihuvid väidetavale kahjustamisele.

B. Apellatsioonkaebuse teine väide: õigusnormi rikkumine, mis seisneb ülekaaluka üldise huvi tunnustamata jätmises

107. Esiteks väidavad apellandid sisuliselt seda, et Üldkohus rikkus vaidlustatud kohtuotsuse punktides 98–101 õigusnormi. Nagu selgub minu analüüsist seoses apellatsioonkaebuse esimese väitega, nõustun ma apellantidega, et nende taotlus tutvuda taotletud harmoneeritud standarditega on õigusriigi põhimõtte alusel põhjendatud. Kui Üldkohus otsustas, et apellandid ei esitanud oma taotluse põhjendamiseks konkreetseid põhjuseid, jättis ta ilmselgelt tähelepanuta apellantide argumendi kaalukuse ja tugines vaidlustatud kohtuotsuses ekslikele kaalutlustele.

108. Apellandid viitasid esimeses kohtuastmes sellele, et ülekaalukas üldine huvi tulenes asjaolust, et taotletud harmoneeritud standardid on osa liidu õigusest, mis peaks olema vabalt kättesaadav. Lisaks sellele väitsid nad, et taotletud harmoneeritud standardid puudutavad õigusvaldkondi, mille puhul on oluline tarbijate huvid kõrgetasemeline kaitse, mis on kaitstud ELTL artikli 169 alusel, nimelt mänguasjade ohutus ja nikli kui peamise kontaktallergeeni ja arvatava kantserogeeni maksimaalne sisaldus. On mõistlik väita, et iga tarbija peaks teadma nende harmoneeritud standardite sisu, et tagada võimalikult suur mänguasjade ohutus ja ennetada vähktõbe. Niisiis on harmoneeritud standardite järgimisel oluline ülesanne, et kaitsta Euroopa Liidu üldsust (ja seoses taotletud harmoneeritud standarditega eriti lapsi) potentsiaalselt ohtlike ja kahjulike toodete eest. Minu arvates tõendasid apellandid piisaval määral seda, et taotletud harmoneeritud standardid on väga olulised ka tootjatele, teenuseosutajatele ning teistele tarneahelas osalejatele.

109. Seetõttu olid eespool toodud kaalutlused piisavad, et neid saaks käesolevas kohtuasjas käsitada ülekaaluka üldise huvina. Üldkohus rikkus seoses sellega õigusnormi.

110. Teiseks kritiseerivad apellandid sisuliselt vaidlustatud kohtuotsuse punktides 102–104 esitatud järeldust, mille järgi ülekaalukas üldine huvi tagada liidu standardimissüsteemi toimimine on harmoneeritud standarditega vaba tutvumise suhtes ülimuslik.

111. Liidu standardimissüsteemi toimimine on tegur, mis ei ole seotud määruse nr 1049/2001 artikli 4 lõike 2 esimese taande kohase erandiga, mis puudutab füüsiliste ja juriidiliste isikute ärihuvid, sealhulgas intellektuaalse omandi kaitset. Järelikult on Üldkohus kõnealuse määruse artikli 4 alusel loonud *de facto* uue erandi, mis ei ole lubatav.⁵⁹ Eespool toodud kaalutlustest tuleneb nimelt, et harmoneeritud standarditega vaba ja tingimusteta tutvumise võimaldamine ei ohusta liidu standardimissüsteemi toimimist.

112. Seejärel nõutakse määruse nr 1049/2001 artiklis 12, et kõik liidu institutsioonid teevad dokumendid – võimalikult suures osas – avalikkusele kättesaadavaks. Eelkõige tuleks teha vahetult juurdepääsetavaks seadusandlikud dokumendid – dokumendid, mis on koostatud liikmesriikides või liikmesriikide jaoks siduvate õigusaktide vastuvõtmismenetluste käigus või

⁵⁹ Vt selle kohta 18. detsembri 2007. aasta kohtuotsus *Rootsi vs. komisjon* (C-64/05 P, EU:C:2007:802, punkt 65 jj).

nende raames saadud –, kui artiklitest 4 ja 9 ei tulene teisiti. Nagu on selgitatud apellatsioonkaebuse esimese väite puhul, on harmoneeritud standardid selles kontekstis dokumendid, mis on osa liidu õigusest, mis peaks olema täidetav iga asjasse puutuva isiku poolt, ning seetõttu tuleb juurdepääsetavuse nõuet kohaldada ka harmoneeritud standarditele.

113. Kõigist eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et vaidlustatud kohtuotsus tuleb tühistada, vaidlustatud otsus tuleb tühistada ja komisjoni tuleb kohustada võimaldama apellantidel tutvuda nelja taotletud harmoneeritud standardiga.

IV. Ettepanek

Eeltoodust tulenevalt teen Euroopa Kohtule ettepaneku i) tühistada Euroopa Liidu Üldkohtu 14. juuli 2021. aasta kohtuotsus Public.Resource.Org ja Right to Know vs. komisjon (T-185/19, EU:T:2021:445); ii) tühistada Euroopa Komisjoni 22. jaanuari 2019. aasta otsus C(2019) 639 (final), millega keelduti taotletud harmoneeritud tehniliste standarditega tutvumise võimaldamisest; iii) kohustada komisjoni võimaldama apellantidel nende standarditega tutvuda; iv) mõista komisjonilt välja esimese astme ja apellatsiooniastme kohtukulud ning v) jätta menetlusse astujate kohtukulud nende endi kanda.