



Õiguskomisjon Esimees

19.12.2018

Pavel Svoboda
Esimees
Õiguskomisjon
BRÜSSEL

Teema: Ettepanek võtta vastu direktiiv autoriõiguste kohta digitaalsel ühtsel turul (COM(2018)0280 – C8-0383/2016 – 2016/0280(COD)) – arvamused õigusliku aluse kohta

Austatud esimees

Õiguskomisjoni koordinaatorid võtsid 10. oktoobril 2018 teadmiseks, et käimasolevatel institutsioonidevahelistel läbirääkimistel, mis käsitlevad ettepanekut võtta vastu direktiiv autoriõiguste kohta digitaalsel ühtsel turul, tehti ettepanek lisada õiguslikule alusele, milleks praegu on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 114, ka lepingu artikli 53 lõige 1 ja artikkel 62. Õiguskomisjon otsustas seetõttu kooskõlas kodukorra artikli 39 lõikega 2 kontrollida kõnealuse ettepaneku õiguslikku alust ja eelkõige esitatud võimalikke lisandusi.

Õiguskomisjon arutas eespool nimetatud küsimust 10. detsembri 2018. aasta koosolekul.

I – Taust

Euroopa Komisjon esitas 14. septembril 2016 seadusandliku ettepaneku ELi autoriõiguse eeskirjade ajakohastamiseks, sealhulgas ettepaneku võtta vastu direktiiv autoriõiguste kohta digitaalsel ühtsel turul. Nõukogule anti läbirääkimisvolitused 25. mail 2018.

Õiguslik alus, mille komisjon algselt esitas, oli Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 114, mis on üldine õiguslik alus, mis käsitleb liikmesriikide õigusnormide ühtlustamiseks võetavaid meetmeid siseturul. Eespool nimetatud nõukogu volitusega lisati kaks uut õiguslikku alust: ELi toimimise lepingu artikli 53 lõige 1 ja artikkel 62 ning komisjon oli selle

¹ 25. mai 2018. aasta dokument 9134/18.

muudatusega nõus¹.

Euroopa Parlament hääletas 12. septembril 2018. aastal ettepaneku üle võtta vastu direktiiv autoriõiguste kohta digitaalsel ühtsel turul ning võttis vastu oma läbirääkimisvolitused² 438 poolthäälega. Selle alusel alustas parlamendi läbirääkimisrühm 2. oktoobril 2018 läbirääkimisi nõukogu ja komisjoniga, et viimistleda tekst ja võtta vastu direktiiv.

Seetõttu on käimasolevate institutsioonidevaheliste läbirääkimiste kontekstis oluline kindlaks määrata, kas pakutud ELi toimimise lepingu artikli 53 lõike 1 ja artikli 62 lisamine on õigustatud. Artikkel 62 kuulub teenuste peatükki ja näeb ette, et teenuste peatükis käsitletud küsimuste puhul kohaldatakse ELi toimimise lepingu artiklite 51–54 sätteid. ELi toimimise lepingu artikli 53 lõige 1 on õiguslik alus direktiivide vastuvõtmiseks seadusandliku tavamenetluse kohaselt. Artikli 53 lõiget 1 koos ELi toimimise lepingu artikliga 62 võib kasutada õigusliku alusena teenuste valdkonna direktiivide vastuvõtmiseks.

II – Asjakohased aluslepingu artiklid

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 114 sõnastus on järgmine:

Artikkel 114

(endine EÜ asutamislepingu artikkel 95)

1. Kui aluslepingutes ei ole ette nähtud teisiti, kohaldatakse artiklis 26 seatud eesmärkide saavutamiseks järgmisi sätteid. Seadusandliku tavamenetluse kohaselt ning pärast konsulteerimist majandus- ja sotsiaalkomiteega võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu liikmesriikides nii õigus- kui ka haldusnormide ühtlustamiseks meetmed, mille eesmärk on siseturu rajamine ja selle toimimine.

2. Lõiget 1 ei kohaldata maksusätete, isikute vaba liikumist käsitlevate sätete ega nende sätete suhtes, mis käsitlevad töötajate õigusi ja huvisid.

3. Lõikes 1 ettenähtud tervishoidu, ohutust, keskkonnakaitset ja tarbijakaitset käsitlevates ettepanekutes võtab komisjon aluseks kaitstuse kõrge taseme, eriti võttes arvesse kõiki uusi teaduslikel faktidel põhinevaid suundumusi. Oma vastavate volituste piires püüavad ka Euroopa Parlament ja nõukogu saavutada sama eesmärki.

4. Kui pärast seda, kui Euroopa Parlament ja nõukogu või nõukogu või komisjon on ühtlustamise meetme vastu võtnud, peab liikmesriik artiklis 36 märgitud oluliste vajaduste tõttu või seoses keskkonna või töökeskkonna kaitsega vajalikuks säilitada siseriiklikke norme, teatab ta nendest normidest ja nende säilitamise põhjustest komisjonile.

5. Lisaks sellele ja ilma et see piiraks lõike 4 kohaldamist, kui pärast seda, kui Euroopa Parlament ja nõukogu või nõukogu või komisjon on ühtlustamise meetme vastu võtnud, peab liikmesriik vajalikuks ühtlustamise meetme võtmise järel ainuomaselt selles liikmesriigis ilmneva probleemi tõttu kehtestada keskkonna ja töökeskkonna kaitsega seotud uut

¹ Vastavalt õiguskomisjoni esimehe õigusteenistusele saadetud 23. oktoobri 2018. aasta kirjas esitatud palvele saada õigusnõu.

² P8_TA(2018)0337.

teaduslikel tõenditel põhinevaid siseriiklikke norme, teatab ta kavandatavatest normidest ja nende kehtestamise põhjustest komisjonile.

6. Komisjon kinnitab kõnealused siseriiklikud normid või lükkab need tagasi kuue kuu jooksul pärast lõigetes 4 ja 5 osutatud teatamist, olles eelnevalt kindlaks teinud, kas need on või ei ole suvalise diskrimineerimise vahendid või liikmesriikidevahelise kaubanduse varjatud piirangud, ja kas need kujutavad või ei kujuta endast takistust siseturu toimimisele.

Kui komisjon selles ajavahemikus otsust ei tee, loetakse lõigetes 4 ja 5 osutatud siseriiklikud normid kinnitatuks.

Kui seda õigustab küsimuse keerukus ja kui puudub oht inimeste tervisele, võib komisjon asjaomasele liikmesriigile teatada, et käesolevas lõikes osutatud ajavahemikku võidakse pikendada veel kuni kuus kuud.

7. Kui liikmesriik on vastavalt lõikele 6 volitatud säilitama või kehtestama siseriiklikke norme, mis erinevad ühtlustamismeetmest, uurib komisjon kohe, kas teha ettepanek selle meetme kohandamiseks.

8. Kui liikmesriik tõstatab rahvatervisega seotud konkreetse küsimuse valdkonnas, kus varem on võetud ühtlustusmeetmeid, juhib ta sellele komisjoni tähelepanu, kes siis viivitamata uurib, kas teha nõukogule ettepanek sobivate meetmete kohta.

9. Erandina artiklites 258 ja 259 osutatud menestlusest võib komisjon või liikmesriik anda asja otse Euroopa Liidu Kohtusse, kui ta arvab, et mõni teine liikmesriik kasutab käesolevas artiklis ettenähtud volitusi väärsti.

10. Asjakohastel juhtudel on eespool märgitud ühtlustamismeetmetes kaitseklausel, mis volitab liikmesriike ühel või mitmel artiklis 36 osutatud majandusvälisel põhjusel võtma liidu kontrollimenestlusele alluvaid ajutisi meetmeid.

ELi toimimise lepingu artikli 53 lõike 1 sõnastus on järgmine:

Artikkel 53

(endine EÜ asutamislepingu artikkel 47)

1. Selleks et hõlbustada tegevuse alustamist ja jätkamist füüsilisest isikust ettevõtjana, annavad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenestluse kohaselt direktiive diplomite, tunnistuste ja muude kvalifikatsioonitõendite vastastikuse tunnustamise kohta ning füüsilisest isikust ettevõtjana tegevuse alustamist ja jätkamist käsitlevate liikmesriikide õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta.

ELi toimimise lepingu artikli 62 sõnastus on järgmine:

Artikkel 62

(endine EÜ asutamislepingu artikkel 55)

Käesolevas peatükis [mille pealkiri on „Teenused“] käsitletud küsimuste puhul rakendatakse artiklite 51–54 sätteid.

III – Euroopa Liidu Kohtu praktika seoses õigusliku aluse valikuga

Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt peab ühenduse õigusakti õigusliku aluse valik põhinema objektiivsetel asjaoludel, mis on kohtulikult kontrollitavad ja mille hulka kuuluvad eelkõige õigusakti eesmärk ja sisu.¹ Väära õigusliku aluse valimine võib seepärast olla kõnealuse õigusakti tühistamise põhjus.

Kui ühenduse õigusakti kontrollimise käigus selgub, et see taotleb kahte eesmärki või et sellega reguleeritakse kahte valdkonda ning üks neist on määratletav peamise või ülekaalukana, samas kui teine on kõrvalise tähtsusega, peab õigusaktil olema üksainus õiguslik alus, st peamise või ülekaaluka eesmärgi või valdkonna tõttu nõutav õiguslik alus.² Ainult erandjuhul, kui on kindlaks tehtud, et õigusaktil on samaaegselt mitu eesmärki või kui sellel on mitu omavahel lahutamatu komponenti, millest üks ei ole teise suhtes teisejärguline ega kaudne, peab selline õigusakt põhinema vastavatel erinevatel õiguslikel alustel, tingimusel et need on menetluslikult ühildatavad.³

IV – Analüüs ja sobiva õigusliku aluse kindlaksmääramine ettepaneku eesmärgi ja sisu, parlamendi volituste ja nõukogu volituste alusel

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 53 lõike 1 ja artikli 62 lisamine praegusele õiguslikule alusele, milleks on ELi toimimise lepingu artikkel 114, on otseselt väljendatud nõukogu volituses.

Esmalt tuleb märkida, et ettepaneku artikli 17 eesmärk on muuta direktiive 96/9/EÜ ja 2001/29/EÜ, mille kummagi aluseks on sarnane kolmest õiguslikust alusest koosnev kombinatsioon. Formaalsest aspektist tundub asjakohane, kui muutmisakti õiguslikud alused vastavad muudetavate õigusaktide alustele.

Võttes arvesse teksti sisulisi aspekte ning selle eesmärki ja sisu, olgu siis tegemist komisjoni ettepaneku või nõukogu või parlamendi vastavate volitustega, on selge, et teksti eesmärk on reguleerida autoriõigust ja sellega seotud aspekte, kuid seda tehakse digitaalse ühtse turu, eelkõige internetis pakutavate teenuste kontekstis. Õigusakti kohaldamisala laiendatakse ka eeskirjadele, „mille eesmärk on tagada hästi toimiv turg teoste ja muu materjali kasutamiseks“⁴, mis viiakse ellu „kaubandusliku tegevuse“⁵ raames, mille all mõistetakse „tasulist tegevust“⁶, millega muu hulgas tegelevad internetipõhise sisujagamisteenuse pakkujad.

Nagu artikli 1 lõikes 1 sätestatud, on ettepaneku eesmärk „veelgi ühtlustada Euroopa Liidu õigusakte, mida kohaldatakse siseturu raames autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste

1 Kohtuasi C-45/86: komisjon vs. nõukogu (Üldised tariifsed soodustused), EKL 1987, lk 1439, punkt 5; kohtuasi C-440/05: komisjon vs. nõukogu, EKL 2007, lk I-9097; kohtuasi C-411/06: komisjon vs. Euroopa Parlament ja nõukogu, EKL 2009, lk I-7585.

2 Kohtuasi C-137/12: komisjon vs. nõukogu, EU:C:2013:675, punkt 53; kohtuasi C-411/06, komisjon vs. parlament ja nõukogu, EU:C:2009:518, punkt 46 ja selles viidatud kohtupraktika; kohtuasi C-490/10: parlament vs. nõukogu, EU:C:2012:525, punkt 45; kohtuasi C-155/07: parlament vs. nõukogu, EU:C:2008:605, punkt 34.

3 Kohtuasi C-300/89: komisjon vs. nõukogu (titaandioksiid), EU:C:1991:244, punktid 17–25.

4 Artikkel 1.

5 ELi toimimise lepingu artikli 57 punkt b.

6 ELi toimimise lepingu artikli 57 sissejuhatus.

suhtes, võttes eelkõige arvesse kaitstud infosisu digitaalset ja piiriülest kasutamist. Selles sätestatakse ka eeskirjad erandite ja piirangute ning litsentsimise hõlbustamise kohta, samuti **eeskirjad, mille eesmärk on tagada hästi toimiv turg teoste ja muu materjali kasutamiseks**“ [rõhuasetus lisatud].

Eelkõige seda teoste ja muu materjali kasutamist tuleb käsitleda ELi toimimise lepingu artikli 57 punkti b tähenduses „teenusena“, nimelt kaubandusliku tegevusena, mis on tavaliselt tasuline.

See kuulub komisjoni ettepaneku artikli 13 kohaldamisalasse, millega seletuskirja kohaselt „kehtestatakse infoühiskonna teenusepakkujatele, kes talletavad ja võimaldavad ligipääsu kasutajate poolt üles laaditud suurele hulgale teostele ja muule materjalile, kohustus võtta asjakohased ja proportsionaalsed meetmed, et tagada õiguste omajatega sõlmitud lepingute toimimine ning vältida sellise sisu kättesaadavust, mis on kokku lepitud õiguste omajate ja teenusepakkujate vahel“.

Üks punkte, millele nõukogu ja parlamendi tekstid keskenduvad, on jällegi artikkel 13, milles käsitletakse kaitstud sisu kasutamist internetipõhise sisujagamisteenuse pakkujate poolt. Ettepanekuga püütakse lahendada nn väärtuslõhe probleemi, st saavutada tasakaalu autorite ja esitajate tasustamise ning internetiplatvormide kasumi vahel, mida nad saavad autorite ja esitajate teoste kättesaadavaks tegemisel. Nõukogu volituste artikli 2 lõikes 5 on internetiplatvorm määratletud kui internetipõhise sisujagamisteenuse pakkuja, kes pakub infoühiskonna teenust ja kelle peamine eesmärk või üks peamisi eesmärke on talletada ja võimaldada avalikkusele juurdepääsu suurele hulgale teostele või muule materjalile, mis on üles laaditud kasutajate poolt ning mida ta korraldab ja reklaamib tulu saamise eesmärgil. Kooskõlas nõukogu teksti artikliga 13 kohaldataks selliste teenusepakkujate suhtes eeskirju, mis reguleerivad teenuste osutamise tingimusi, mõjutades seega nende ärimudelit.

Parlamendi volitustes määratletakse seda teenusepakkujat samuti kui internetipõhise sisujagamisteenuse pakkujat¹, kes on sellise infoühiskonna teenuse pakkuja, mille üks peamine eesmärk on talletada teenuse kasutajate poolt suurel hulgal üles laaditud autoriõigusega kaitstud teoseid või muud kaitstud materjali, mida teenus optimeerib ja reklaamib tulu saamise eesmärgil, ja tagada sellele üldsuse juurdepääs. Parlamendi teksti artikli 13 lõike 1 alusel peaksid platvormid olema kohustatud sõlmima õiguste omajatega litsentsilepingud.

Juhuks kui õiguste omaja keeldub litsentsilepingut sõlmimast, kehtestatakse parlamendi volitustes internetipõhise sisujagamisteenuse pakkujale ja õiguste omajale täiendav kohustus teha heas usus koostööd eesmärgiga tagada, et nende teenuste puhul ei ole loata kättesaadavad kaitstud teosed ega muu sisu². Juhul kui see koostöö on viinud sisu põhjendamatu eemaldamiseni, peab internetipõhise sisujagamisteenuse pakkuja võtma kasutusele kaebuste ja kahju hüvitamise mehhanismid, mis on kasutajatele kättesaadavad³.

Ilmselt on artikkel 13 üks olulisemaid sätteid parlamendi tekstis ja ka ettepanekus üleüldse. Parlamendi volitustega ette nähtud meetmed sisaldavad olulist täiendust internetipõhise

1 Artikli 2 lõige 4 b (uus).

2 Artikli 13 lõige 2 a (uus).

3 Artikli 13 lõige 2 b (uus).

sisujagamisteenuse pakkujate tegevusmodelitele.

Nõukogu teksti kohaselt kohaldataks teenuseosutajate suhtes kohustust rakendada tõhusaid ja proportsionaalseid meetmeid, et nende teenuste puhul ei oleks kättesaadavad konkreetsed teosed või muu sisu¹. Lisaks oleks neil kohustus need teosed eemaldada või blokeerida neile juurdepääs ning vältida nende edaspidist kättesaadavust. Selliste meetmete puhul võetakse arvesse teenuste laadi ja suurust, eelkõige seda, kas neid pakub mikro- või väikeettevõtja². Peale selle nähakse nõukogu tekstis ette internetipõhise sisujagamisteenuse pakkujate ja õiguste omajate kohustus teha omavahel koostööd. Internetipõhise sisujagamisteenuse pakkujad peavad võtma kasutusele kaebuste ja kahju hüvitamise mehhanismid, mis on teenuse kasutajatele kättesaadavad. Samuti on vaja korraldada sidusrühmade dialoog³.

Need artiklis 13 loodud reeglid ja mehhanismid on teksti üks peamisi regulatiivseid aspekte. Ettepanekut tervikuna vaadeldes ei tundu nad teisejärgulise ega kõrvalise tähtsusega.

Lisaks on läbirääkimismehhanismi käsitleva artikli 10 eesmärk luua tingimusi aruteluks, et hõlbustada läbirääkimisi audiovisuaalteoste internetis kasutamise üle nende osapoolte vahel, kellel on probleeme seoses õiguste litsentsimisega, kui nad püüavad sõlmida lepingu audiovisuaalteoste kättesaadavaks tegemiseks nõudevideoplatvormide kaudu. Selles sättes käsitletakse selgelt raamistikku, milles siseturul teenuseid osutatakse. Lisaks nähakse parlamendi tekstis ette autoreid, tootjaid, nõudevideoplatvorme ja muid asjaomaseid sidusrühmi esindavate organisatsioonide vahelise dialoogi toetamine, et soodustada audiovisuaalteoste kättesaadavust nõudevideoplatvormide vahendusel.

Artiklis 11 (ajakirjandusväljaannete kaitse kohta digitaalse kasutuse puhul) antakse kirjastajatele autoriõigus oma väljaannete digitaalse kasutamise puhul infoühiskonna teenusepakkujate poolt⁴. Selle sättega reguleeritakse ajakirjandusväljaannete veebipõhist kasutamist infoühiskonna teenusepakkujate poolt. Sarnaselt artikliga 13 on see osa IV jaotisest, milles käsitletakse meetmeid, mille eesmärk on saavutada autoriõiguse seisukohast hästi toimiv turg, ning mis on osaliselt seotud teenuste osutamise tingimustega siseturul.

Kõik eespool osutatud sätted näivad moodustavat ühe raskuskeskme nii komisjoni ettepanekus kui ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu tekstides. Teine raskuskesk on autoriõigust ja sellega kaasnevat õigusi käsitlevate liidu õigusaktide edasine ühtlustamine.

V – Järeldus ja soovitus

Parlamendi ja nõukogu tekstide eelnimetatud sätted on ettepanekus kahtlemata olulisel kohal ning nende eesmärk on reguleerida teenuste osutamise tingimusi siseturul. Võrreldes autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste suhtes kohaldatavate liidu õigusaktide ühtlustamisega ei ole see eesmärk kõrvalise tähtsusega. Vastupidi, need kaks eesmärki on omavahel otseselt seotud.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 53 pärineb ELi toimimise lepingu peatükist

1 Artikli 13 lõiked 1 ja 4.

2 Artikli 13 lõige 5.

3 Artikli 13 lõiked 6–8.

4 Artikli 11 lõige 1.

„Asutamiseõigus“ ning sellega nähakse ette võimalus võtta liikmesriikide õigus- ja haldusnormide koordineerimiseks vastu direktiive. ELi toimimise lepingu peatükis „Teenused“ sisalduvas artiklis 62 on lisaks sätestatud, et osutatud peatükis käsitletud küsimuste puhul rakendatakse artiklit 53. Tuleb märkida, et need kaks artiklit on õiguslikuks aluseks mitmele intellektuaalomandi valdkonna direktiivile: direktiiv 96/9/EÜ¹, direktiiv 2000/31/EÜ², direktiiv 2001/29/EÜ³, direktiiv 2006/115/EÜ⁴, direktiiv 2006/116/EÜ⁵, direktiiv 2010/13/EL⁶, direktiiv 2012/28/EL⁷, direktiiv 2014/26/EL⁸.

See õigusliku aluse analüüs põhineb Euroopa Parlamendi ja nõukogu volitustel. Juhul kui institutsioonidevaheliste läbirääkimiste tulemus muudaks oluliselt ettepanekut, eelkõige selle eesmärki reguleerida teenuste osutamise tingimusi siseturul, võiks olla vajalik õigusliku aluse täiendav analüüs.

Oma 10. detsembri 2018. aasta koosolekul otsustas õiguskomisjon ühehäälselt⁹, et digitaalsel ühtsel turul autoriõigusi käsitleva direktiivi ettepaneku õiguslikule alusele, milleks praegu on Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 114, ELi toimimise lepingu artikli 53 lõike 1 ja artikli 62 lisamine on kooskõlas ettepaneku eesmärgiga ja asjaomase kohtupraktikaga.

Lugupidamisega

Pavel Svoboda

-
- ¹ Direktiiv andmebaaside õiguskaitse kohta (EÜT L 77, 27.3.1996, lk 20).
 - ² Direktiiv infoühiskonna teenuste teatavate õiguslike aspektide, eriti elektroonilise kaubanduse kohta siseturul (EÜT L 178, 17.7.2000, lk 1).
 - ³ Direktiiv autoriõiguse ja sellega kaasnevate õiguste teatavate aspektide ühtlustamise kohta infoühiskonnas (EÜT L 167, 22.6.2001, lk 10).
 - ⁴ Direktiiv rentimis- ja laenutamiseõiguse ja teatavate autoriõigusega kaasnevate õiguste kohta intellektuaalomandi vallas (ELT L 376, 27.12.2006, lk 28).
 - ⁵ Direktiiv autoriõiguse ja teatavate sellega kaasnevate õiguste kaitse tähtaja kohta (ELT L 372, 27.12.2006, lk 12).
 - ⁶ Direktiiv audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (ELT L 95, 15.4.2010, lk 1).
 - ⁷ Direktiiv orbeoste teatavate lubatud kasutusviiside kohta (ELT L 299, 27.10.2012, lk 5).
 - ⁸ Direktiiv autoriõiguse ja autoriõigusega kaasnevate õiguste kollektiivse teostamise ning muusikateose internetis kasutamise õiguse multiterritoriaalse litsentsimise kohta siseturul (ELT L 84, 20.3.2014, lk 72).
 - ⁹ Lõpphääletuse ajal olid kohal: Pavel Svoboda (esimees), Jean-Marie Cavada, Mady Delvaux (aseesimees), Axel Voss (arvamuse koostaja), Joëlle Bergeron, Kostas Chrysogonos, Sergio Gaetano Cofferati, Mary Honeyball, Sajjad Karim, Sylvia-Yvonne Kaufmann, António Marinho e Pinto, Julia Reda, Evelyn Regner, Tiemo Wölken, Francis Zammit Dimech, Tadeusz Zwiefka, Kosma Złotowski, Luis de Grandes Pascual.