

# Kenelle standardit kuuluvat?

**Toni Selkälä**

*Standardeilla on keskeinen rooli globaalissa taloudessa, yritysten välisessä kilpailussa sekä innovaatiotoiminnassa, kuten Heikkilä ja Rajavuori artikkelissaan osoittavat (Heikkilä & Rajavuori, 2024). Huolimatta standardien taloudellisesta merkityksestä niiden oikeudellinen asema on selkiytymätön. Viime vuosina kasvavan geopolitiittisen ja geotaloudellisen kilvoittelun myötä standardit ovat nousseet pinnalle oikeudessa uusin tavoin. Samalla on herännyt kysymys siitä kenelle standardit kuuluvat: standardeja kehitetään pääsääntöisesti yksityis-oikeudellisissa standardoimiselimissä, mutta syntyneet standardit vaikuttavat suoraan valtioiden toimivaltaan säännellä markkinoita sekä niillä tarjottavia tuotteita ja palveluita.*

Heikkilä ja Rajavuori kuvaavat kirjoituksessaan standardeja kvasijulkishyödykkeiksi. Oikeudellisesti sama on perinteisesti ilmaistu puhumalla yhteis- tai itesesäntelystä, jossa yksityiset ja julkiset toimijat yhdessä asettavat markkinoille sääntöjä (Egan, 2001; Lampland & Star, 2009; Schepel, 2005). Valtiolle standardien kaltainen yhteissääntely tarjoaa vaivattoman tavan ulkoistaa teknisistä yksityiskohdista sopiminen markkinoille, samalla kun yhteissääntely tarjoaa yrityksille oivan keinon vaikuttaa markkinoihin ja omaan kilpailuasemaansa niillä. Viime vuodet ovat haastaneet oikeuden perinnäistä kuvaa standardeista Euroopassa ja laajemminkin. Yhtäältä tuomioistuimet ovat korostaneet standardien julkisoikeudellista merkitystä, toisaalta julkiset ja yksityiset toimijat ovat esittäneet huolensa teknisen kyvykkyyden ja konsensuksen sivuuttamisesta standardien valmistelussa. Kenelle standardit lopulta kuuluvat, jos ne ovat näennäisesti julkishyödykkeitä, ja mikä merkitys

tällä vastauksella on standardeille oikeudellisena ja taloudellisena ilmiönä?

Euroopan unionin tuomioistuimen 5.3.2024 antama ratkaisu asiassa *Public Resource.Org inc ja muut* (C-588/21 P) tarjoaa ikkunan tarkastella muuttuvan standardioikeuden asettamaa haastetta Heikkilän ja Rajavuoren arviolle standardien luonteesta kvasijulkishyödykkeinä. Ratkaisussa tuomioistuin katsoo, että eurooppalaisten yhdenmukaistettujen standardien tulee olla kansalaisten saatavilla maksutta. Eurooppalaiset standardointielimet valmistelevat yhdenmukaistetut standardit komission nimenomaisesta pyynnöstä. Ne muodostavat elimellisen osan julkista sääntelyä ja niiden määrä on huomattava. Kaikkiaan yhdenmukaistettuja standardeja on yli 3600, eli noin joka viides eurooppalainen standardi on yhdenmukaistettu. Ennen tuomioistuimen ratkaisua standardoinnin kustannukset on katettu standardien myynnistä saaduilla tuloilla, mutta päätöksen jälkeen merkittävä

osa tästä tulovirrasta tyrehtyne. Onko yhdenmukaistettujen standardien kohdalla aika luopua kvasista ja siirtyä puhumaan niistä puhtaina julkishyödykkeinä, kuten muun muassa unioni standardointistrategiassaan väläyttää?

## Kadonnut konsensus

Oikeudellisesti tuomioistuimen ratkaisu ei ole yllättävä. Se asettuu osaksi jo vuosikymmenen jatkunutta standardioikeuden julkisoikeudellistumista.<sup>1</sup> Unionin modernin standardioikeuden synty ajoittuu 1980-luvulle, jolloin unioni omak-sui tuotesääntelyssä uuden lähestymistavan. Uusi lähestymistapa siirsi tekniset kysymykset pois poliittisten päätöksentekijöiden pöydiltä standardoimiselimille. Samalla standardien merkitys sisämarkkinoiden yhtenäistämässä korostui, koska standardien mukaisten tuotteiden valmistaja saattoi luottaa siihen, että tuote pääsi markkinoille kaikissa unionimaissa. Oikeudellisesti tämä tarkoitti tuoteturvallisuuden teknisten kysymysten jäämistä tuomioistuINVALVONNAN ulkopuolelle. Tämän seurauksena standardioikeus oli pitkälti kilpailuoikeutta, jossa korostuivat immateriaalioikeuksilla suojatut standardin kannalta olennaiset, niin sanotut essentiaalipatentit sekä niistä maksettavat korvaukset (Banasevic & Bobowiec, 2023). Toisin kuin yhdenmukaistetut standardit, ICT-standardit ovat jo pitkään olleet maksuttomia ja niiden maksuttomuus on perustunut mukana olevien yritysten lisensoinnista saamiin korvauksiin.

Oikeudellisesti tilanne muuttui 2010-luvun puolivälissä (Colombo & Eliantonio, 2017; Purn-

hagen, 2017). Muutoksen taustalla voi nähdä yhtäältä uuden tuotesääntelyn, toisaalta standardijärjestelmän uskottavuutta nakertaneet suuret kriisit, kuten autojen päästöjä testiolosuhteissa vähentäneet estolaitteet (C-100/21) sekä rintaimplanteissa käytetty teollisuussilikoni (C-219/15). Vaikka standardien seuraaminen on vapaaehtoista, niiden tosiasiallinen vaikutus sisämarkkinoilla on toiminut perusteena niiden oikeudelliselle arvioinnille viimeistään tuomioistuimen vuonna 2012 asiassa *Fra.bo SpA* (C-171/11) antaman ratkaisun jälkeen. Uuden tuotesääntelyn perustuminen asetuksiin aiemmin käytettyjen direktiivien sijaan korosti unionin yksinomais-ta toimivaltaa ja siten tuomioistuimen velvollisuutta tulkita, mitä esimerkiksi rakennustuoteasetuksessa määritellyillä tuotteilla tarkoitetaan. Muutoksen jälkeen tuomioistuin on askel askeleelta laajentanut eurooppalaisiin standardeihin kohdentamaansa oikeudellista kontrollia. Tuomioistuin on arvioinut, muun muassa, yksittäisen tuotteen teknisten ominaisuuksien suhdetta standardiin (C-613/14), standardointiprosessin virheiden vaikutusta standardeihin (T-544/13 RENV), sertifioijan vastuuta (C-219/15) sekä standardien tekijänoikeuksia (C-588/21 P). Tällä tavoin tuomioistuin on päätöksillään puuttunut yksityisten toimijoiden sopimusten varaan rakennettuun hallintojärjestelmään.

Puuttumista voi pitää ongelmallisena standardien globaalien merkityksen vuoksi, vaikka se unionin oikeusjärjestyksen sisällä loogista on ollutkin. Suuri osa eurooppalaisista standardeista on samalla myös kansainvälisiä standardeja. Kansainvälisen standardoinnin tausta-ajatukse-na on ollut kaupan välillisten esteiden purkaminen yhtenäistämällä tuotteiden ja palveluiden turvallisuudelle asetettuja vaatimuksia: yritykset ovat voineet valmistaa standardien pohjalta tuotteita suoraan globaaleille markkinoille.

<sup>1</sup> *Julkisoikeudellistumisella viitataan julkisen vallan käyttöä määrittävien ja rajaavien oikeudellisten kysymysten merkityksen lisääntymiseen yksityisoikeudessa.*

Esimerkiksi lääkinnällisiä laitteita valmistavat yritykset ovat voineet myydä tuotteitaan globaalisti, jolloin standardointiin osallistuminen on tarjonnut mahdollisuuden olla mukana päättämässä tuotteiden välttämättömistä teknisistä ominaisuuksista (vrt. kuitenkin Ilmoitus Kiinan kansantasavallan toimenpiteitä ja käytäntöjä lääkinnällisten laitteiden julkisten hankintojen markkinoilla koskevan tutkimuksen viirellepanosta kansainvälisten julkisten hankintojen välineen nojalla, 2024). Julkinen, taannehtiva puuttuminen standardien sisältöön ja standardointiprosessiin heikentää osallistumisesta saatavia välittömiä hyötyjä, mutta johtaa myös pohtimaan jälkikäteisen puuttumisen vaikutusta järjestelmän legitimiteteille (Black, 2008; Hachez & Wouters, 2011; Scharpf, 1999).

Standardien asettaminen pohjaa konsensuseseen (Principles for the Development of International Standards, Guides and Recommendations). Toimijat yhdessä päättävät ratkaisusta, joiden takana ne voivat seistä. Julkinen puuttuminen standardien sisältöön rikkoo tämän konsensus-olettaman. Euroopan unionin tuomioistuimen antama päätös standardin sisällöstä sitoo eurooppalaisia toimijoita, mutta sillä ei ole suoraa vaikutusta kansainväliseen standardiin. Syntyy kaksi erillistä tulkintaa samasta teknisestä eritelmästä, jolloin standardi tosiasiallisesti voi toimia kilpailun teknisenä esteenä. Tämä standardien kansallinen tai alueellinen tulkinta on korostunut erityisesti niissä tuotteissa ja palveluissa, joita pidetään taloudellisesti erityisen merkittävänä (Wouters, 2023). Tästä on kyse eurooppalaisten ja yhdysvaltaisten toimijoiden viime vuosina voimistuneessa huolensa kiinalaisten yritysten ja Kiinan valtion puuttumisesta tekoälyä ja 5G-verkkoja koskevaan standardointiin (Becker ym., 2024; The White House, 2023; Yoo & Mueller, 2024). Voimakas

kansallinen vaikuttaminen kansainvälisiin standardeihin mielletään uhaksi standardien tekniselle laadulle, mutta myös enenevässä määrin kansalliselle turvallisuudelle.

## Rahoitus hukassa

Tällä tavoin ainakin osa standardoinnista on muuttunut luonteeltaan teknisestä yhteistyöstä, joka tukee tuotteiden turvallisuutta, kohden perinteisempää valtioiden harjoittamaa sääntelyä. Teknisten komiteoiden tapaamisista on tullut valtioiden harjoittaman politiikanteon foorumeita - tai ainakin siltä kehitys voi vaikuttaa. Standardeihin liittyvillä geopolitiisilla jännitteillä ei ole kuitenkaan ollut suuremmin vaikutusta standardijärjestelmän kustannusten jakautumiseen. Pääsääntöisesti standardien kustannuksista vastaavat edelleen niiden valmisteluun osallistuvat yritykset ja standardointielimet. Yritysten osalta toimintaan osallistumista on motivoinut Heikkilän ja Rajavuoren kuvaamin tavoin moninaiset innovaatio- ja kilpailuhyödyt, joita standardointiin osallistumisesta on saatavissa, instituutioiden kohdalla malli on pohjannut pääosin standardien myynnistä saataviin tuloihin. Tuomioistuimen ratkaisu rinnastaa standardit muuhun julkiseen sääntelyyn, ja siitä seuraava maksuttomuus, heikentävät järjestelmän rahoitusta, samoin kuin julkisen vallan puuttuminen standardien sisältöön ja niiden säätämisen prosessiin on kyseenalaistanut niiden oikeutusta puhtaana teknisinä asiakirjoina.

Välittömästi tuomioistuimen ratkaisun jälkeen eurooppalaiset standardointielimet julkaisivat tiedotteen, jossa ne pyrkivät korostamaan sitä, mitä tuomioistuin ei nimenomaisesti ollut

todennut.<sup>2</sup> Ne katsoivat ratkaisun edelleen säilyttävän niillä tekijänoikeuden standardeihin. Esimerkiksi tekijänoikeuslain mukaan tilanne on kuitenkin monitulkintainen. Tekijänoikeuslain (404/1961) 9 § luetellaan ne teokset, jotka eivät nauti tekijänoikeuden suojaa. Luettelo sisältää lait ja asetukset sekä muut viranomaisen asiakirjat. Tuomioistuimien toistaa ratkaisussa jo *James Elliott* -tapauksessa aikanaan muotoilemansa tulkinnan, jonka mukaan ”yhdenmukaistetut standardit ovat [...] osa unionin oikeutta” (kohta 80). Ne luovat välittömiä oikeusvaikutuksia kansalaisille. Jos standardit ovat osa unionin oikeutta, eikä lainsäädäntö itsessään voi nauttia tekijänoikeuden suojaa, päätöksensä seuraisi, etteivät yhdenmukaistetut standardit voi nauttia tekijänoikeuden suojaa.

Suomen ja monien muiden jäsenvaltioiden kohdalla päätökseen sisältyy myös aiempi huoli standardien kielestä (Eduskunnan oikeusasiamies, 2014, ss. 286–287). Standardit julkaistaan eurooppalaisten standardoimiselinten toimesta vain englanniksi, saksaksi ja ranskaksi, mutta osana unionin oikeutta niiden olisi oltava saatavilla kaikilla unionin virallisilla kielillä. Kenen tehtävä on huolehtia standardien käännettävyydestä ja miten esimerkiksi käännettävyyden seurauksena mahdollisesti syntyviin erilaisiin kielillisiin tulkintoihin standardin sisällöstä tulisi suhtautua? Oletettavasti unionin standardeja koskevat päätökset saavatkin tulevaisuudessa jatkoa, sillä niin kysymys tekijänoikeudesta kuin kieliversioistakin on vielä pitkälti avoin. Samalla tuomioistuimen pitäisi kyetä vastaamaan myös siihen, miten eurooppalaiset standardointielimet voivat vapaasti jakaa kansainvälisiä standardeja, joiden tekijänoikeuksiin unio-

nin tuomioistuimella ei ole suoranaista toimivaltaa, mutta joiden tekijänoikeuksiin eurooppalaiset standardointielimet ovat omalta osaltaan sitoutuneet.

Unionin tasolla tilannetta on ryhdytty korjaamaan sisämarkkinaohjelman kautta.<sup>3</sup> Ohjelma tarjoaa rahoitusta muun muassa standardointielimille suoraan sekä tukea pienille ja keskisuurille yrityksille standardointiin osallistumiseksi. Tuen puute näkyy suoraan osallistumishalukkuuden puutteena, mikä rasittaa järjestelmän edustuksellista legitimitettä. Unionin ohjelma ei kuitenkaan tarjoa ratkaisua kansallisten standardointijärjestöjen ongelmiin, jotka väijäämättä seuraavat tuomioistuimen ratkaisusta. Samalla kun unionin suora rahoitus standardointijärjestelmälle tulee kasvamaan, komission ehdotuksessa standardeille oleellisten patenttien rekisteröinniksi ja oleellisuuden arvioimiseksi ollaan siirtämässä essentiaalipatenttijärjestelmän kustannuksia yksin patentinhaltijoiden katettaviksi (COM(2023)232, SWD(2023) 124 Final). Ainakin siis ne tahot, jotka ilmoittavat omistavansa teknologian edellyttämiä essentiaalipatentteja, tulevat siten vastakin kattamaan standardijärjestelmän ylläpidosta syntyviä kustannuksia.

Tuomioistuimen ratkaisut niin standardien sisällön kuin niitä tuottavan prosessin suhteen ovat luoneet tilanteen, jossa sekä standardien tekninen että institutionaalinen perusta vuotaa, samalla kun globaali kilpailu standardoinnissa kovenee. Unionin alueella yhdenmukaistetuista standardeista on tullut puhtaita julkishyödykkeitä ja standardeja koskeva oikeus on julkisoikeudellistunut vauhdilla. Jos standar-

<sup>2</sup> <https://www.cencenelec.eu/news-and-events/news/2024/brief-news/2024-03-05-ecj-case/>, viitattu 12.8.2024.

<sup>3</sup> [https://commission.europa.eu/publications/single-market-programme-legal-texts-and-factsheets\\_fi](https://commission.europa.eu/publications/single-market-programme-legal-texts-and-factsheets_fi), viitattu 12.8.2024.

dien hyötyjä halutaan jatkossa lähestyä niiden kysymysten kautta, joita Heikkilä ja Rajavuori muotoilevat, kannattaa samalla kääntää katse standardien nopeasti muuttuvaan oikeudelliseen asemaan. Tällä hetkellä niin alueellisesti kuin globaalistikin standardien oikeus vaikuttaa väijäämättömästi ajautuvan – ainakin joiltakin osin – kohti julkista sääntelyä, jossa innovaatioiden ja kilpailun sijaan keskeistä roolia näyttelevät kansallinen turvallisuus, geopolitiikka ja protektionismi. □

## Kirjallisuus

- Banasevic, N., & Bobowiec, Z. (2023), “SEP-Based Injunctions: How Much Has the Huawei v ZTE Judgment Achieved in Practice?”, *Journal of European Competition Law and Practice*, 14(2), 121–133, <https://doi.org/10.1093/jeclap/lpad012>.
- Becker, C., ten Oever, N., & Nanni, R. (2024), “Interrogating the standardisation of surveillance in 5G amid US–China competition”, *Information Communication and Society*, <https://doi.org/10.1080/1369118X.2024.2302991>.
- Black, J. (2008), “Constructing and contesting legitimacy and accountability in polycentric regulatory regimes”, *Regulation & Governance*, 2(2), 137–164, <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2008.00034.x>.
- Colombo, C., & Eliantonio, M. (2017), “Harmonized technical standards as part of EU law: Juridification with a number of unresolved legitimacy concerns?: Case C-613/14 James Elliot Construction Limited v. Irish Asphalt Limited, EU:C:2016:821”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 24(2), 323–340, <https://doi.org/10.1177/1023263X17709753>.
- Eduskunnan oikeusasiamies (2014), *Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2013*, Eduskunnan oikeusasiamies, Helsinki.
- Egan, M. (2001), *Constructing a European Market*, Oxford University Press, Oxford.
- Hachez, N., & Wouters, J. (2011), “A Glimpse at the Democratic Legitimacy of Private Standards: Assessing the Public Accountability of Global G.A.P”, *Journal of International Economic Law*, 14(3), 677–710, <https://doi.org/10.1093/jiel/jjr026>.
- Heikkilä, J. T. S. ja Rajavuori, M. (2024), ”Standardointi teknologisen kehityksen suuntaajana”, *Kansantaloudellinen aikakauskirja* 120 (2):132–157.
- Ilmoitus Kiinan kansantasavallan toimenpiteitä ja käytäntöjä lääkinnällisten laitteiden julkisten hankintojen markkinoilla koskevan tutkimuksen vireillepanosta kansainvälisten julkisten hankintojen välineen nojalla, C/2024/2973, Euroopan unionin virallinen lehti (2024).
- Lampland, M., & Star, S. L. (toim.) (2009), *Standards and Their Stories*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- World Trade Organization, Principles for the Development of International Standards, Guides and Recommendations, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tbt\\_e/principles\\_standards\\_tbt\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/principles_standards_tbt_e.htm) (viitattu 26.8.2024).
- Purnhagen, K. P. (2017), “Voluntary ”New approach” Technical standards are subject to judicial scrutiny by the CJEU! - The remarkable CJEU judgment ”Elliott” On private standards”, *European Journal of Risk Regulation*, 8(3), 586–598, <https://doi.org/10.1017/err.2017.36>
- Scharpf, F. W. (1999), *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford University Press, Oxford.
- Schepel, H. (2005), *The constitution of private governance: product standards in the regulation of integrating markets*, Hart, Oxford.
- The White House. (2023), *United States Government National Standards Strategy for Critical and Emerging Technologies*, White House, Washington D.C.

- Wouters, J. (2023). “Corporations and the Making of Public Standards in International Law”, teoksessa Delimatsis, P., Bijlmakers, S. ja Borowicz, M. K. (toim.), *The Evolution of Transnational Rule-Makers through Crises*, Cambridge University Press, Cambridge: 66–82.
- Yoo, C. S., & Mueller, A. (2024), “Crouching Tiger, Hidden Agenda? The Emergence of China in the Global Internet Standard-Setting Arena”, *Federal Communications Law Journal*, 76(2), 143–215, <https://perma.cc/X32F-PU2H>].