



Straatsburg, 1. 7. 2014
COM(2014) 392 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ**

**Naar een hernieuwde consensus over de handhaving van intellectuele-
eigendomsrechten:
een EU-actieplan**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Naar een hernieuwde consensus over de handhaving van intellectuele- eigendomsrechten: een EU-actieplan

1. INLEIDING

De Europese Raad van maart 2014 verklaarde opnieuw dat intellectuele eigendom van essentieel belang is als motor voor groei en innovatie en beklemtoonde dat om het industriële concurrentievermogen van de EU wereldwijd te vergroten, namaak moet worden bestreden¹. Intellectuele-eigendomsrechten (hierna "IER" genoemd) zijn een van de belangrijkste instrumenten waarmee ondernemingen, makers en uitvinders hun investeringen in kennis rendabel kunnen maken.

Een recente studie gaat ervan uit dat IER-intensieve sectoren ongeveer 39% van het BNP van de EU (met een waarde van zo'n 4,7 biljoen EUR per jaar) en, met inbegrip van indirecte banen, tot 35% van alle banen opleveren². Vertaald naar de praktijk is intellectuele eigendom via het bieden van tijdelijke exclusieve rechten direct van invloed op de productie en distributie van nieuwe en authentieke goederen en diensten, hetgeen alle burgers ten goede komt. De sleutel voor de verwezenlijking van deze doelen is een optimale en economisch efficiënte "IE-infrastructuur" die de wettelijke erkenning, de registratie, het gebruik en de evenwichtige handhaving van alle soorten IER omvat³.

De EU heeft innovatie en creativiteit nodig wil zij concurrerend blijven ten opzichte van landen met lagere arbeids-, energie- en grondstoffenkosten, en moet de voorwaarden scheppen voor de stimulering van innovatie zodat Europese ondernemingen ons kunnen helpen door handel een uitweg uit de crisis te vinden. Daarom spelen kennisintensieve bedrijfstakken een cruciale rol in de "Global Europe"- en de "Europa 2020-strategie".

In deze mededeling ligt de nadruk op de handhaving van IER. Getracht wordt om voort te bouwen op het algemene inzicht dat het IE-handhavingsbeleid gericht moet zijn op de bestrijding van commerciële inbreuken op IER. Deze richten de meeste schade aan. Er worden nieuwe beleidsinstrumenten op het gebied van handhaving voorgesteld, zoals een zogenoemde "follow-the money"-benadering. Daarbij wordt ernaar gestreefd om degenen die op commerciële schaal inbreuk maken, de opbrengsten te ontnemen die het motief voor dergelijke activiteiten vormen.

¹ Conclusies van de Europese Raad van 20-21 maart 2014, blz. 5 en 6.

² *Intellectual Property Rights intensive industries: contribution to economic performance and employment in Europe*. Zie: oami.europa.eu.

³ Zie: ec.europa.eu/internal_market/intellectual-property.

Wanneer producten, dat wil zeggen goederen en diensten, op de markt worden gebracht zonder de door andere geschapen intellectuele-eigendomsrechten te eerbiedigen, gaat ons dat allen als burgers, consumenten, ondernemers en belastingbetalers, aan. Het op commerciële schaal inbreuk op IER maken, ontmoedigt om in innovatie en creativiteit te investeren, waardoor de schepping van werkgelegenheid wordt ondermijnd.

Het is moeilijk om de omvang van dit probleem van IER-inbreuken op commerciële schaal te schatten, maar de economische gevolgen ervan worden op brede schaal besproken⁴. In een recent algemeen rapport over fraude, dat op meer dan 800 leidinggevenden betrekking had, werd gemeld dat 11 % van de betrokken ondernemingen in 2013 het slachtoffer van IER-inbreuken was⁵. Op EU-niveau bleek uit statistieken inzake door de douane wegens vermoedelijke schendingen van IER aan de EU-buitengrens in beslag genomen goederen dat er in 2012 sprake was van meer dan 90 000 schendingen⁶. Ongeveer 70 % van deze gevallen had betrekking op handel per post of koerier, wat de groei van de e-handel weerspiegelt. In totaal werden er bijna 40 miljoen artikelen in beslag genomen. De geschatte waarde daarvan, in de zin van de waarde van de met deze artikelen overeenkomende authentieke producten, bedroeg iets minder dan 1 miljard euro. Volgens schattingen van een bepaalde lidstaat houdt 81% van de producten waarmee inbreuk op IER wordt gemaakt, verband met de georganiseerde misdaad⁷. Volgens berekeningen van deze lidstaat bedragen de onrechtmatige opbrengsten die de georganiseerde misdaad via deze activiteiten genereert, meer dan 100 miljoen EUR, maar zijn de kosten voor zijn economie in haar geheel - in de zin van de opbrengsten die legale ondernemingen en de schatkist onmiddellijk derven, het verlies aan banen en de hoge handhavingskosten - bijna vijf keer zo hoog (470 miljoen EUR).

Inbreuken op IER op commerciële schaal doen zich in vele vormen voor en zijn moeilijk te herkennen. Om dergelijke inbreuken tegen te gaan, wordt bijvoorbeeld het legale online-aanbod van concurrerende goederen en diensten vergroot, maar hoeveel er met dit oogmerk ook gebeurt, toch zijn de economische opbrengsten van de distributie en verkoop van op IER inbreuk makende producten van dien aard dat er altijd een stimulans zal blijven om dergelijke activiteiten te entameren. Gezien de snelheid waarmee deze activiteiten kunnen worden ontwikkeld en geëxploiteerd, zijn nauwkeurige detectiesystemen en snel uitgevoerde preventieve maatregelen van essentieel belang.

Wel moeten dergelijke maatregelen evenredig zijn en zo min mogelijk het gevaar opleveren dat zij worden misbruikt voor concurrentieverstorende activiteiten die het ontstaan van

⁴ In 2012 voltooide RAND Europa een rapport: Measuring IPR infringements in the internal market. In dit rapport worden door de sector gefinancierde studies besproken die deze kwestie en de daarmee verband houdende beperkingen evalueren:

http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/docs/ipr_infringement-report_en.pdf

⁵ Zie: kroll.com.

⁶ Zie: ec.europa.eu/taxation_customs.

⁷ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/246390/horr73.pdf. De raming houdt geen rekening met cybercriminaliteit.

nieuwe, innovatieve producten en bedrijfsmodellen zouden kunnen ondermijnen en de fundamentele vrijheden onnodig zouden kunnen beperken. De vereiste opsporing noopt tot het delen van informatie tussen belanghebbenden en vooral ook tussen de nationale handhavingsautoriteiten. Daarom moet de Commissie bij haar streven om inbreuken op commerciële schaal te voorkomen, een holistisch, evenwichtig en flexibel systeem toepassen, waarmee snel kan worden gereageerd op de groeiende uitdagingen waarmee de kenniseconomie van de EU in de 21^{ste} eeuw wordt geconfronteerd.

In overeenstemming met de Europa 2020-strategie is in deze mededeling een actieplan met tien punten opgenomen, dat lopende wetgevingsherzieningen onverlet laat⁸. Een aantal maatregelen zal door de Commissie waar passend worden uitgevoerd in samenwerking met het Harmonisatiebureau voor de Interne Markt (HBIM), dat sinds juni 2012 het Europees Waarnemingscentrum voor inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten (hierna het "Waarnemingscentrum" genoemd) herbergt⁹. Deze maatregelen vormen samen met de daarmee gepaard gaande flankerende activiteiten en genoemde studies een eerste beslissende stap op weg naar de totstandkoming van een effectief IE-handhavingsbeleid dat is gericht op inbreuken op commerciële schaal op het niveau van de EU en dat van de lidstaten. Er moet worden gestreefd naar een vernieuwde consensus over de wijze van uitoefening van IER en daarbij moeten alle relevante belanghebbenden volledig worden betrokken. De Commissie zal toezien op de tenuitvoerlegging van dit actieplan en nodigt het Europees Parlement, de Raad, de lidstaten, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Waarnemingscentrum en belanghebbenden uit om een actieve bijdrage te leveren aan de te verrichten werkzaamheden.

De mededeling wordt aangevuld door een strategie voor de bescherming en handhaving van intellectuele-eigendomsrechten in derde landen en de ontwikkeling van intensievere samenwerking tussen de douaneautoriteiten in de EU en in derde landen op het gebied van de handel in op IER inbreuk makende goederen, zoals bepaald in het EU-douaneactieplan.

Al deze maatregelen zijn erop gericht ervoor te zorgen dat het bestaande acquis van de EU in de zin van IE-regels, met inbegrip van de regels inzake civielrechtelijke handhaving, effectief wordt toegepast en bevorderd. Hun gemeenschappelijke doel bestaat in 1) het gebruik van alle middelen waarmee effectief kan worden tegengegaan en verhinderd dat op IER inbreuk makende goederen op de markten (zowel de markten van de EU als die waarmee de markten van de EU in toenemende mate verbonden zijn) gebracht en daar verspreid worden, zodat 2) investeringen, groei en werkgelegenheid in van IER afhankelijke sectoren, die voor onze

⁸ De voorgestelde maatregelen hebben geen extra gevolgen voor de begroting naast die welke voor de komende jaren reeds voorzien zijn in de officiële programmering van de Commissie.

⁹ Verordening (EU) nr. 386/2012 van 19 april 2012 belast het HBIM met diverse taken die gericht zijn op de bevordering en ondersteuning van de activiteiten van nationale autoriteiten, de particuliere sector en EU-instellingen in het kader van de strijd tegen IER-inbreuken. Deelname aan door nationale autoriteiten uitgevoerde individuele operaties of onderzoeken behoort niet tot deze taken. Aangelegenheden waarop titel V van deel III van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie betrekking heeft (zoals justitiële en politieke samenwerking), vallen evenmin daaronder.

respectieve economieën zo belangrijk zijn, worden gestimuleerd. Alleen een strengere handhaving zal dit probleem niet oplossen. Het moet worden aangepakt door middel van discussie en een verhoging van het bewustzijn onder consumenten en producenten van de gevolgen van IER-inbreuken in ruimere zin.

2. EEN ROL VOOR IEDEREEN DIE EEN PLAATS IN DE IE-WAARDEKETEN HEEFT

2.1. Vervalsing of niet?: het bewustzijn vergroten van consumenten, werknemers en klanten

Consumenten, werknemers en ondernemingen zijn zich niet altijd bewust van de schaal waarop commerciële IER-inbreuken plaatsvinden, noch van de economische schade die daarvan het gevolg is. Deze schade heeft onder meer betrekking op de substantiële negatieve gevolgen van dergelijke activiteiten voor de belastinginkomsten, de daarmee gepaard gaande kosten voor de belastingbetalers, het concurrentievermogen van legale ondernemingen en de connecties met grootschalige criminaliteit. Ook zijn consumenten zich niet altijd bewust van de schade die zij zelf kunnen leiden als gevolg van de aankoop van producten die op IER inbreuk maken, met name waar het gaat om de mogelijke gevaren voor hun gezondheid of veiligheid.

Het waarnemingscentrum publiceerde op 25 november 2013 de resultaten van een studie die resumeerde in hoeverre burgers van deze aspecten van IE op de hoogte zijn¹⁰. Deze studie was gebaseerd op een literatuuronderzoek, een kwalitatief onderzoek onder 250 Europeanen in de leeftijd van 15 tot 65 jaar en een kwantitatieve enquête waarbij meer dan 26 000 Europeanen via telefonische interviews hun standpunten naar voren brachten. De studie vormde weliswaar een eerste stap, maar liet niettemin zien dat met name jongere respondenten niet gevoelig genoeg zijn voor de omvang van de gevolgen van inbreuken op IER voor het waarborgen en scheppen van op IE gebaseerde werkgelegenheid. De studie liet ook zien dat jongere Europeanen van mening zijn dat de IE-infrastructuur met name grote ondernemingen ten goede komt. Gelet hierop is er volgens de Commissie in de hele EU behoefte aan een meer uitgesproken en gecoördineerde raadpleging inzake bewustmakingsmaatregelen en overkoepelende, gemakkelijk toegankelijke voorlichtingsinstrumenten¹¹.

Bij toekomstige maatregelen moet voor een veelzijdige benadering worden gekozen en worden geanalyseerd waarom bij de digitale generatie de vraag naar op IER inbreuk makende producten steeds meer toeneemt. Daarbij moet voortdurend worden geprobeerd om de resterende belemmeringen voor de ontwikkeling en verspreiding van niet op IER inbreuk

¹⁰ Zie: oami.europa.eu.

¹¹ De Commissie heeft onlangs een initiatief genomen waarbij aandacht wordt gevraagd voor de negatieve economische gevolgen voor burgers van zowel het verlies aan banen als de derving van overheidsinkomsten als gevolg van IER-inbreuken ten aanzien van legale producten, met name in bepaalde sectoren: "Te goed om waar te zijn? De echte prijs van namaak", voor meer informatie: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/tajani/stop-fakes/index_nl.htm

makende producten binnen de interne markt aan te pakken op een wijze die tegemoet komt aan de behoeften van consumenten in het digitale tijdperk. Bij deze maatregelen moet ook rekening worden gehouden met het feit dat consumenten blinde vlekken hebben en met de effectiviteit van vroegere voorlichtingscampagnes in de lidstaten. Het rapport van het waarnemingscentrum inzake de wijze waarop IE wordt waargenomen, bevat in dit opzicht nuttige suggesties.

Het waarnemingscentrum heeft op het internet de beste praktijken bijeengebracht die in het verleden uit nationale voorlichtingscampagnes naar voren zijn gekomen. Het aantal IER-inbreuken zou aanzienlijk kunnen worden verminderd door alle actoren op de interne markt (burgers, consumenten, werknemers, ondernemingen en overheidsfunctionarissen) beter te informeren over de beschikbaarheid van aantrekkelijke, toegankelijke en betaalbare IE-producten op de interne markt. Het waarnemingscentrum zal in 2014 op basis van de groeiende kennisbank die het resultaat is van de studies die het heeft uitgevoerd, de lidstaten bijstaan bij de ontwikkeling en lancering van voorlichtingscampagnes voor de vergroting van het bewustzijn onder burgers van de Unie van de gevolgen van IER-inbreuken voor met name de werkgelegenheid en de economie. Met dergelijke campagnes moet ook worden geprobeerd om producten die IER eerbiedigen binnen de interne markt, gemakkelijker toegankelijk te maken en de voordelen voor consumenten te benadrukken van een keuze voor producten die geen inbreuk op IER maken, in die zin dat daarmee de inachtneming van gezondheids- en veiligheidsnormen en de wetgeving op het gebied van consumentenbescherming wordt gewaarborgd.

Maatregel 1: de Commissie is voornemens om een bijdrage te leveren aan de inspanningen van het waarnemingscentrum en de nationale autoriteiten om een nieuwe generatie van specifieke voorlichtingscampagnes te lanceren en om op deze campagnes toezicht te houden. Daarbij moet het onder meer gaan om campagnes om burgers, en met name jongeren, bewuster te maken van de economische schade die inbreuken op commerciële schaal op IER veroorzaken en van de mogelijke gezondheids- en veiligheidsgevaaren van op IER inbreuk makende producten, alsook om campagnes die de aandacht vestigen op de voordelen die de keuze voor niet op IER inbreuk makende producten voor consumenten heeft en die de toegang tot dergelijke producten bevorderen.

2.2. De verantwoordelijkheid van rechthebbenden voor het waarborgen van de integriteit van toeleveringsketens

De verspreiding van informatie- en communicatietechnologie (ICT) heeft de ontwikkeling van steeds langere - en vaak mondiale - toeleveringsketens vereenvoudigd. Zij heeft het ook mogelijk gemaakt de kosten van opslag te verminderen aangezien de marktdeelnemers zijn overgegaan tot just-in-timelevering. Voorts heeft ICT een toename mogelijk gemaakt van de rechtstreekse levering aan de eindgebruiker. Hoewel deze ontwikkelingen op zich positief zijn, zijn zij ook toegepast door commerciële marktdeelnemers die inbreuk op IER maken. Dit blijkt uit het toenemende belang van kleine zendingen van op IER inbreuk makende goederen, de snelle toetreding tot en verlating van een groot aantal productmarkten door

inbreukmakers en de infiltratie in de zwakste delen van toeleveringsketens, welke laatste vele landen omspannen. Gezien het feit dat eindgebruikers zich in toenemende mate bewust zijn van de ethische prestaties van ondernemingen, biedt in dit verband de controle van toeleveringsketens die het gevaar van IER-inbreuken vermindert, ook voordelen op het gebied van marketing en reputatie voor IER-intensieve ondernemingen die binnen of met de interne markt handel drijven¹².

De Commissie zal in eerste instantie onderzoeken of het mogelijk is op dit punt tot vrijwillige toepassing van een Europese regeling te komen en de toepassing van dergelijke beste praktijken inzake zorgvuldigheidsverplichtingen in IER-intensieve sectoren aanmoedigen door de systematische toepassing te bevorderen van kwalitatief goede audit-regelingen waarvoor al door erkende internationale lichamen vastgestelde normen gelden en voorlichting te geven over de kosten en voordelen van dergelijke regelingen. Met name zal de Commissie tegen eind 2014 een workshop voor belanghebbenden organiseren over de betrachting van zorgvuldigheid in toeleveringsketens als middel ter voorkoming van IER-inbreuken op commerciële schaal. Daarbij zullen leveranciers, rechthebbenden, tussenschakels (met inbegrip van onlineplatforms, zoekmachines, expediteurs, etc.), lidstaten, academici en ngo's worden betrokken.

ICT speelt ook een essentiële rol bij het waarborgen van de detailhandel en logistieke systemen en draagt daarmee bij tot het opsporen van producten die inbreuk op IER maken en tot het voorkomen dat deze systemen door dergelijke producten worden geïnfiltrerd. Om ervoor te zorgen dat de distributieketens van producten veilig zijn en niet worden geïnfiltrerd door producten die op IER inbreuk maken, worden er technologieën voor voorraadbeheer toegepast, zoals de combinatie van individuele productidentificatoren (2D bar codes) en de radiofrequentie-identificatie (RFID). Op basis van de werkzaamheden in dit kader van haar Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek zal de Commissie vervolgens een verslag uitbrengen over de wijze waarop nieuwe technologische oplossingen die consumenten een sterkere positie bieden, zullen bijdragen tot de strijd tegen namaak en piraterij. Teneinde de oorsprong van vervoerde goederen te helpen achterhalen en bij te dragen tot het proces van risicobeoordeling, richt het - door het EU-kaderprogramma inzake O&O gefinancierde - veiligheidsonderzoek zich op toeleveringsketens van containergoederen. Bovendien heeft het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek een IT-instrument ontwikkeld (Contraffic) dat het de douane mogelijk maakt om routes en bewegingen van in de EU ingevoerde goederencontainers te analyseren¹³. De voorgestelde workshop zal de toepasbaarheid beoordelen van track- en trace-technologieën op de diverse distributie- en detailhandelssystemen waarop IER-intensieve sectoren zich baseren en ondernemingen informatie bieden over de beste praktijk.

¹² Verordening (EU) nr. 995/2010 van 20 oktober 2010 bevat zorgvuldigheidsverplichtingen voor marktdeelnemers die houtproducten op de markt brengen.

¹³ Zie: ec.europa.eu/dgs/jrc.

Maatregel 2: de Commissie zal een reeks raadplegingen starten van alle relevante belanghebbenden, waaronder het maatschappelijk middenveld, over de toepassing van het zorgvuldigheidsbeginsel overall in de toeleveringsketens als middel om inbreuken op commerciële schaal op IER te voorkomen. Zij is voornemens om te dien einde op basis van de verzamelde informatie een EU-regeling inzake zorgvuldigheid te ontwikkelen. Zij zal in eerste instantie de vrijwillige invoering van de regeling proberen te bevorderen. Zij zal er nauwlettend op toezien welk gevolg daaraan wordt gegeven, teneinde te bepalen of er verdere initiatieven nodig zijn.

2.3. "Follow the money": dialogen met belanghebbenden uit de sector met het oogmerk inbreuk makende producten van het internet te weren

Overeenkomsten tussen rechthebbenden en de zakenpartners waarop zij vertrouwen voor de ontwikkeling, promotie, distributie en verkoop van hun producten, zijn van belang voor de verwezenlijking van het tweeledige doel van snelle opsporing en stopzetting van IER-inbreuken op commerciële schaal. Ieder memorandum van dien aard moet goed verankerde mechanismen voor de bescherming van grondrechten en een concurrerende omgeving hebben, waarbij de nadruk met name ligt op het voorkomen van mogelijk misbruik. Wanneer dergelijke overeenkomsten worden toegepast, vormen zij een mechanisme voor snelle respons inzake het probleem van IER-inbreuken. Bij de dialogen met belanghebbenden die aan dergelijke overeenkomsten voorafgaan, komen representatieve groepen van relevante belanghebbenden bijeen die zich richten op concrete problemen en praktische oplossingen zoeken die realistisch, evenwichtig, evenredig en billijk voor alle betrokkenen zijn. Zij zijn geïnitieerd door de Commissie en hebben als doel de ontwikkeling van memoranda van overeenstemming te bevorderen waarin de beginselen worden vastgelegd die ondertekenaars op bilaterale overeenkomsten kunnen toepassen. Het is de bedoeling om degenen die inbreuk op IER maken, hun inkomsten te ontnemen. De eerste dialoog, die betrekking had op het tegengaan van de verkoop van nagemaakte goederen via internetplatforms, resulteerde in 2011 in een memorandum van overeenstemming¹⁴. In een evaluatierapport van april 2013¹⁵ werd geconcludeerd dat het zinvol was om bij dit memorandum nieuwe partijen te betrekken. De Commissie zal in 2014 en 2015 nieuwe dialogen met belanghebbenden beginnen, waarbij zij rekening houdt met alle relevante ontwikkelingen. Bij deze dialogen zullen aanbieders van reclame- en betalingsdiensten en expediteurs betrokken worden. Het is de bedoeling om in de loop van 2015 tot nieuwe memoranda van overeenstemming te komen die ertoe zullen bijdragen dat op IER inbreuk makende producten van het internet worden geweerd. Tegelijkertijd zal het waarnemingscentrum een vergelijkende analyse uitvoeren van de bestaande samenwerking tussen rechthebbenden en zakenpartners die in lidstaten en derde landen gevestigd zijn.

¹⁴ Zie: ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement.

¹⁵ COM(2013) 209 van 18.4.2013.

Maatregel 3: de Commissie zal, in aansluiting op dialogen met belanghebbenden waarbij aanbieders van reclame- en betalingsdiensten en expediteurs zijn betrokken, de ontwikkeling bevorderen van nieuwe vrijwillige memoranda van overeenstemming teneinde ervoor te zorgen dat IER-inbreuken op commerciële schaal via het internet, minder lucratief zijn.

2.4. Steun aan kmo's bij de handhaving van hun IER

Door middel van de richtlijn betreffende de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten uit 2004 voorziet de EU in geharmoniseerde regels voor civiele beroepsregelingen op het gebied van IE¹⁶. In aansluiting op een mededeling uit 2010¹⁷ heeft de Commissie een uitgebreide openbare raadpleging gehouden om te beoordelen of deze tekst nog toereikend is met het oog op de talrijke problemen waarmee de handhaving van IER gepaard gaat. Eind 2012 heeft de Commissie belanghebbenden een vragenlijst voorgelegd om te onderzoeken of voor alle rechthebbenden, en met name kmo's, de bestaande grensoverschrijdende civiele rechtsmiddelen inzake IER-inbreuken openstaan. Zij onderzocht ook of de rechterlijke organisatie in de lidstaten vlot genoeg functioneerde en voldoende gespecialiseerd was. De resultaten van dat onderzoek zijn in juli 2013 bekendgemaakt¹⁸. Op basis daarvan zal de Commissie nagaan of er verdere maatregelen nodig zijn om ten behoeve van kmo's civiele beroepsprocedures, zoals procedures voor vorderingen van geringe waarde, te verbeteren. De hoge kosten en de ingewikkeldheid van procesvoering weerhouden innovatieve kmo's er vaak van hun IER, waaronder die welke uit essentiële standaardoctrooien voortvloeien, te handhaven en kunnen leiden tot marktmisbruik door grotere concurrenten. Op het niveau van de Unie bestaan er reeds verschillende instrumenten op het gebied van burgerlijke rechtsvordering. Zeer recent heeft de Commissie voorgesteld¹⁹ om de bestaande Europese procedure voor geringe vorderingen te versterken en verbeteren. Het gaat hierbij om een uniforme procedure die in alle lidstaten beschikbaar is (Verordening (EG) nr. 861/2007). Dit voorstel voegt zich bij de initiatieven die de Commissie heeft genomen ter ondersteuning van de lidstaten bij de verbetering van de effectiviteit van hun nationale rechtsstelsels, zoals het EU-scorebord voor justitie²⁰.

Maatregel 4: de Commissie is voornemens om bestaande nationale initiatieven ter verbetering van civiele handhavingprocedures op het gebied van IE voor kmo's te analyseren en daarover verslag uit te brengen, met name met betrekking tot vorderingen van geringe waarde, en om eventuele maatregelen op dit gebied te overwegen.

De hoge kosten en de ingewikkeldheid van juridische procedures kunnen innovatieve kmo's vaak ervan weerhouden hun IER te handhaven. Als gevolg daarvan is het rendement van innovatieve investeringen voor kmo's niet optimaal en slagen kmo's er niet in om hun

¹⁶ Richtlijn 2004/48/EG van 29.4.2004.

¹⁷ COM(2010) 779 van 22.12.2010.

¹⁸ Zie: ec.europa.eu/internal_market/consultations.

¹⁹ COM(2013) 794 final.

²⁰ http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/justice_scoreboard_communication_en.pdf

onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten uit te breiden. In sommige lidstaten wordt geprobeerd om via nationale regelingen en fondsen iets aan deze situatie te doen, bijvoorbeeld door betere mogelijkheden tot rechtsbijstandsverzekering. In 2015 zal de Commissie met hulp van het waarnemingscentrum waar nodig de effectiviteit van dergelijke nationale regelingen en van regelingen van derde landen, evalueren. Op basis daarvan zal de Commissie door middel van een groenboek een raadpleging houden over de resultaten van deze evaluatie, naar aanleiding waarvan in voorkomend geval een beleidsinitiatief wordt genomen.

Maatregel 5: de Commissie zal een groenboek uitbrengen ter raadpleging van belanghebbenden over de noodzaak van nieuwe EU-maatregelen op basis van de beste praktijken die worden gevonden in de nationaal gefinancierde regelingen ter ondersteuning van kmo's bij de handhaving van hun IER.

Het waarnemingscentrum zou bij zijn diverse activiteiten zinvol rekening kunnen houden met de specifieke kenmerken van kmo's, waaronder hun beperkte middelen, voor wat betreft de handhaving door kmo's van hun IER. Kmo's hebben als rechthebbenden vaak informatie nodig om hun marketing- of distributiestrategieën aan te passen en ook kunnen zij de vaardigheden en deskundigheid ontberen om hun intellectuele eigendom effectief te beschermen. Daarom spant de Commissie zich in om een systeem voor ondersteuning te ontwikkelen²¹ dat ook op handhavingsskwesties ziet en wel door middel van het via het IPorta-project versterken en coördineren van nationale ondersteuning en door middel van het adviseren over IE in het kader van transnationale ondernemingsactiviteiten via de Europese IER-helppes en de IER-helppes voor kmo's in derde landen²². Dit systeem is nauwkeurig afgestemd op de algemene ondersteuning van ondernemingen, nationale ondersteuning op het gebied van IE en de maatregelen van het waarnemingscentrum.

2.5. Chargebacksystemen: een instrument voor consumenten

Bepaalde aanbieders van krediet- en debetkaarten bieden chargebackregelingen aan, via welke consumenten, tot een bepaald maximumbedrag, een dienst of product kunnen weigeren en betaling daarvoor achterwege kunnen laten, wanneer zij die dienst of dat product niet zouden hebben willen verkrijgen als zij hadden geweten dat deze dienst of dat product niet authentiek was. In bepaalde lidstaten zijn deze regelingen bij wet voorgeschreven. Dergelijke regelingen gaan fraude natuurlijk tegen, maar kunnen ook ervoor helpen zorgen dat consumenten die ongewild goederen of diensten ontvangen waarmee inbreuk op IER wordt gemaakt, ofwel deze niet hoeven te betalen ofwel schadevergoeding kunnen vorderen. Deze regelingen kunnen ertoe bijdragen dat marktdeelnemers die op IER inbreuk maken, hun onterecht verkregen inkomsten worden ontnomen. De Commissie zal in 2014 een raadpleging

²¹ http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/ipr/what-are-iprs/index_en.htm

²² [Voor meer bijzonderheden zie de hierboven aangehaalde mededeling van de Commissie "Handel, groei en intellectuele eigendom - voor de bescherming en handhaving van intellectuele-eigendomsrechten in derde landen", COM (2014) [...].]

beginnen over chargebackregelingen en andere regelingen voor bevestiging van betaling die ervoor zorgen dat er met het op commerciële schaal inbreuken maken op IER minder geld is gemoeid. Door middel van deze raadpleging zal worden gekeken welke ruimte er is voor maatregelen op dit gebied.

Maatregel 6: de Commissie zal een groenboek uitbrengen teneinde belanghebbenden te raadplegen over het effect van chargeback en daarmee verband houdende regelingen voor de aanpak van IER-inbreuken op commerciële schaal. Op basis daarvan zal zij onderzoeken of er behoefte is aan en ruimte voor het nemen van concrete maatregelen op dit gebied.

3. SAMENWERKING TUSSEN OVERHEIDSINSTANTIES

3.1. Samenwerking tussen nationale autoriteiten

Gelet op het transnationale karakter van de betrokkenheid van de georganiseerde misdaad bij inbreuken op IER is er in een Europa zonder binnengrenzen behoefte aan een betere samenwerking tussen nationale autoriteiten, EU-instellingen, de EU-agentschappen voor van justitie en binnenlandse zaken, relevante derde landen en andere partners. In dit kader heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken²³ - met name op basis van de EU-dreigingsevaluatie voor zware en georganiseerde criminaliteit van Europol - in juni 2013 besloten dat de ontworpen van georganiseerde criminele groeperingen die betrokken zijn bij de productie en distributie van met gezondheids-, veiligheids- of voedselvoorschriften strijdige, nagemaakte goederen, of die minderwaardige producten vervaardigen, in de periode 2014-2017 prioriteit moet krijgen.

Om de diverse in deze conclusies van de Raad vastgelegde prioriteiten inzake de strijd tegen zware en georganiseerde criminaliteit uit te voeren, ontwikkelen de lidstaten met steun van het secretariaat-generaal van de Raad, de Commissie, Eurojust, Europol en andere relevante EU-agentschappen jaarlijkse operationele actieplannen²⁴. Op de uitvoering van deze maatregelen zal regelmatig toezicht worden gehouden. De Commissie is bereid om lidstaten te ondersteunen door middel van eventuele co-financiering van dergelijke maatregelen.

Het EU-douaneactieplan ter bestrijding van IER-inbreuken voor de periode 2013-2017²⁵ biedt het kader voor gezamenlijke maatregelen van de 28 douaneadministraties met het oog op een betere bestrijding van IER-inbreuken aan de buitengrenzen van de EU. Het voorziet in de ontwikkeling van op maat gesneden benaderingen voor het aanpakken van de levering via

²³ Conclusies van 7.6.2013 van de Raad waarbij de prioriteiten zijn vastgesteld voor de strijd tegen zware en georganiseerde criminaliteit.

²⁴ Deze maatregelen zijn met name gericht op het verbeteren van informatie en inlichtingen met het oog op strategische en operationele analyse, het voorrang geven aan en in het vizier nemen van prominente georganiseerde criminele groeperingen, het ontwikkelen van instrumenten voor financieel onderzoek en het terugvorderen van activa, het bevorderen van multidisciplinaire samenwerking in de EU, alsmede het verbeteren van de samenwerking met belangrijke landen van herkomst en doorvoer en relevante partners.

²⁵ Resolutie van de Raad van 10.12.2012.

koeriers- of postpakketten van op het internet gekochte goederen die op IER inbreuk maken. Verdergaande grensoverschrijdende samenwerking en samenwerking tussen autoriteiten is noodzakelijk. De Commissie zal in 2015 een conferentie houden met vertegenwoordigers van douane-, politie-, en rechterlijke autoriteiten om te bepalen hoe een dergelijke verbetering van de samenwerking kan worden gerealiseerd.

Parallel hieraan wordt in een mededeling van de Commissie die de "strategie voor de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten in derde landen" uit 2004²⁶ actualiseert, een oplossing gegeven voor een beter toezicht op de zich op het gebied van de handhaving van IER buiten de EU ontwikkelende trends. In het kader van onderhandelingen over vrijhandelsovereenkomsten tracht de EU regeringen van derde landen tot aanzienlijke toezeggingen te brengen om een hoog niveau van IER-handhaving te bereiken opdat daarmee ook de handel in IER-intensieve producten wordt bevorderd. Zoals in het EU-douaneactieplan is voorzien, moet ook tussen de douaneautoriteiten in de EU en die in derde landen een intensievere samenwerking tot stand worden gebracht met betrekking tot de handel in op IER inbreuk makende goederen²⁷.

Sommige lidstaten hebben binnen hun rechtsgebied eenheden ingesteld op het gebied van criminaliteit inzake IE, teneinde te voorkomen dat de IE-handhavingsstrategieën van de betrokken autoriteiten in deze lidstaten elkaar overlappen. De samenwerking tussen lidstaten kent tekortkomingen en overeenkomstige risico's van overlapping. Het is voor autoriteiten vaak moeilijk om binnen de Unie over de grenzen heen inbreuken op IE op te sporen en zij kunnen derhalve binnen de interne markt zelden grensoverschrijdende onderzoeken en operaties plannen en uitvoeren.

De Commissie is van mening dat, onverminderd de lopende activiteiten²⁸, de samenwerking tussen alle nationale autoriteiten die een rol spelen bij de bescherming van IER, verbeterd zou kunnen worden door de instelling van een deskundigengroep voor alle relevante betrokken autoriteiten van de lidstaten²⁹. Dit forum, dat zowel het delen van de beste praktijken als discussies over beleidsoriëntaties inzake IE mogelijk zou maken, zou zodoende kunnen bijdragen tot een efficiëntere handhaving van IER door de EU³⁰.

Maatregel 7: de Commissie zal een groep van deskundigen uit de lidstaten opzetten, waarin de lidstaten beste praktijken kunnen delen inzake de werkzaamheden in de EU van alle

²⁶ PB C 129 van 26.5.2005, blz. 3.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Met name in het kader van het EU-douaneactieplan of de strijd van de EU tegen zware en georganiseerde misdaad, zie PB C 80 van 19.3.2013, blz. 1.

²⁹ Deze zou ook toezicht kunnen houden op het gebruik van door het waarnemingscentrum ontwikkelde gemeenschappelijke instrumenten, zoals de gegevensbank voor handhaving en ACIST.

³⁰ De reikwijdte en het mandaat van deze deskundigengroep zullen in 2014 in een besluit van de Commissie worden bepaald.

betrokken nationale autoriteiten en geïnformeerd kunnen worden over de uitvoering van dit actieplan.

3.2. Opleiding voor nationale autoriteiten binnen de interne markt

De opleiding van nationale autoriteiten met het oog op de omgang met ontwikkelingen en bedrijfsmodellen in verband met op IER inbreuk makende activiteiten en het delen van beste praktijken inzake identificatietechnieken vindt hoofdzakelijk op nationaal niveau plaats. Waar sprake is van grensoverschrijdende opleiding en kennisopbouw, vinden deze bovendien vaak plaats met betrekking tot een bepaald type handhavingsautoriteit en niet voor alle autoriteiten. In het kader van de interne markt is er dus behoefte aan de ontwikkeling van grensoverschrijdende opleidingsprogramma's voor handhavingsautoriteiten op het gebied van IE. In 2012 en 2013 organiseerde het waarnemingscentrum voor handhavingsfunctionarissen seminars voor kennisopbouw inzake nagemaakte pesticiden en farmaceutische criminaliteit. Op basis hiervan zouden nu nieuwe opleidingssessies moeten worden overwogen voor nationale functionarissen die in de praktijk bij de handhaving van IER zijn betrokken. Ondertussen heeft het Communautaire Bureau voor Plantenrassen (CBP) in mei 2013 een seminar gehouden over handhaving van rechten inzake plantenrassen ten behoeve van alle categorieën personen die zich beroepshalve met IE bezighouden en op dit gebied zijn gespecialiseerd. In 2014 zal het waarnemingscentrum doorgaan met de ontwikkeling van een brede reeks sectorale opleidingsprogramma's op het gebied van de handhaving van IER ten behoeve van de autoriteiten van de lidstaten. Deze programma's worden gecoördineerd met Europol, Eurojust, de Europese Politieacademie (CEPOL) en het CBP.

Daarnaast kan de ontwikkeling van opleidingsprogramma's voor beoefenaars van juridische beroepen inzake de EU-wetgeving op het gebied van IE ook tot een effectievere handhaving van IER en toekenning van schadevergoeding leiden.

Daartoe zal de Commissie de opleiding bevorderen van beoefenaars van juridische beroepen inzake de EU-wetgeving op het gebied van IE, onder meer door volop gebruik te maken van het Europees e-justitieportaal³¹ via de verspreiding van bestaand opleidingsmateriaal.

Maatregel 8: de Commissie zal het waarnemingscentrum ondersteunen bij de ontwikkeling van een uitgebreide reeks sectorale opleidingsprogramma's op het gebied van de handhaving van IER voor de autoriteiten van de lidstaten in het kader van de interne markt.

3.3. De verantwoordelijkheid van aannemers van openbare werken voor het controleren van openbare aanbestedingen op producten die op IER inbreuk maken

Overheidsopdrachten binnen de Unie kunnen tot gevolg hebben dat producten die inbreuk op IER maken, overheidsdiensten infiltreren. Als een eerste stap zal de Commissie in 2014 een betere uitwisseling tussen de overheidsdiensten van de lidstaten op dit gebied bevorderen en

³¹ Zie: e-justice.europa.eu.

daartoe een raadpleging organiseren binnen de groep van deskundigen van de lidstaten op het gebied van overheidsopdrachten. Ook zullen door het waarnemingscentrum georganiseerde thematische workshops de overheidsdiensten van verschillende lidstaten in staat stellen om de problemen die zij zijn tegengekomen te bespreken en om beste praktijken uit te wisselen. Bovendien zal de Commissie een eerste sectoraal proefproject opzetten door overheidsaankopen in de medische sector te controleren teneinde de omvang van het probleem op dat gebied te beoordelen. Op basis van deze activiteiten zal de Commissie een leidraad inzake methoden publiceren en promoten teneinde de overheidsdiensten bij te staan bij het opsporen van namaakproducten en het voorkomen dat deze bij overheidsdiensten terechtkomen.

Maatregel 9: de Commissie is voornemens om voor overheidsfunctionarissen een leidraad inzake beste praktijken te ontwikkelen, promoten en publiceren teneinde de aankoop van namaakproducten te voorkomen.

4. EEN BETER TOEZICHT OP EN RICHTING GEVEN AAN HET IE-HANDHAVINGSBELEID

4.1. Analyse van trends op het gebied van IER en op IER inbreuk makende activiteiten

Vanuit een oogpunt van openbaar belang dient het beleid inzake IER-handhaving gericht te zijn op die activiteiten waarbij op commerciële schaal inbreuk op IER wordt gemaakt die het meest waarschijnlijk investeringen in innovatie en creativiteit zullen benadelen en het welzijn van consumenten en de economische groei de grootste schade toebrengen. In dit verband moet objectief worden vastgesteld welke IER-intensieve sectoren de aanzienlijkste schade leiden van IER-inbreuken. Deze sectoren moeten vervolgens systematisch worden gevolgd om ervoor te zorgen dat de in deze mededeling vervatte beleidsinstrumenten en de juridische regelingen voor verhaal functioneren. In september 2013 hebben het Europees Octrooibureau (EOB) en het HBIM een studie gepubliceerd die een eerste beoordeling bevat van de IER-intensieve sectoren in de EU³². Een tweede deel van het HBIM/EOB-rapport over de IER-intensieve sectoren zal in de herfst van 2014 worden gepubliceerd³³.

Wanneer eenmaal is vastgesteld wat de IER-intensieve sectoren zijn, moeten er betrouwbare schattingsmethoden worden toegepast teneinde de omvang van de IER-inbreuken op commerciële schaal in deze sectoren te ramen³⁴. De Commissie zal samen met het

³² *Intellectual Property Rights intensive industries, op. cit.*

³³ Op basis van gegevens op ondernemingsniveau zal in dit rapport worden vastgesteld wat de IER-intensieve sectoren op nationaal niveau zijn en zal de bijdrage daarvan aan de economie van elke lidstaat worden gekwantificeerd en de mate waarin kmo's van IER afhangen, worden beoordeeld.

³⁴ In 2012 heeft RAND Europe voor de Commissie een rapport voltooid (*Measuring IPR infringements in the internal market*, reeds aangehaald.) waarin zo'n 200 bestaande studies werden geëvalueerd en de sterke en zwakke punten daarvan op het gebied van methodologie en gegevens werden beklemtoond. Op basis daarvan stelde zij een methode met wederzijdse beoordeling voor, met behulp waarvan het niveau van de op IER inbreuk makende activiteiten in de economie kan worden vastgesteld.

waarnemingscentrum tegen 2015 met transparante en praktische modellen komen ter beoordeling van de trends in op IER inbreuk makende activiteiten in IER-intensieve sectoren.

Voor IER-intensieve sectoren die hun producten via internet aanbieden en te maken hebben met het aanbod van "gratis", illegale producten die op IER inbreuk maken, verricht de Commissie een studie ter beoordeling van de verdringingseffecten van inbreuk makende goederen op legale producten. Deze zal tegen het einde van eind 2014 voltooid zijn. Samen met het waarnemingscentrum zal de Commissie ook een studie beginnen naar inbreuken op "creative commons"-licenties door inbreukmakers die zich werken uit het publieke domein willen toe-eigenen. Bovendien zal het waarnemingscentrum onderzoek doen naar het gedrag en de houding van jongeren met betrekking tot de consumptiepatronen inzake producten waarop IER van toepassing zijn.

In het kader van haar werkzaamheden op het gebied van douanebeleid zal de Commissie gegevens over inbeslagname van goederen door de douane aan de buitengrenzen van de EU blijven verzamelen en beschikbaar stellen. Deze informatie zal worden aangevuld met de informatie over IER-inbreuken die binnen de interne markt worden geregistreerd³⁵. Parallel daaraan werkt het waarnemingscentrum met hulp van de betrokken nationale autoriteiten aan de ontwikkeling van een jurisprudentiedatabank inzake IER-inbreuken.

Om ervoor te zorgen dat deze gegevensreeksen met succes worden gebruikt om ervoor te zorgen dat het IER-handhavingsbeleid gebaseerd is op een transparante economische basis, is de Commissie voornemens om vanaf 2014 op dit gebied economische verslagen uit te brengen. Deze zullen dienen als een controle-instrument in het kader van het beleid van de Commissie ter bestrijding van inbreuken op IER op commerciële schaal.

Maatregel 10: de Commissie zal om de twee jaar een verslag publiceren over de economische gevolgen van het EU-beleid inzake IE, dat als een doeltreffender instrument kan dienen voor het toezicht op het in deze mededeling uiteengezette nieuwe handhavingsbeleid van de EU op het gebied van IE.

³⁵

De gegevens zullen worden opgeslagen in het samen met Europol door het BHIM ontwikkelde instrument inzake inlichtingen ter ondersteuning de bestrijding van namaak (ACIST): <https://www.tmdn.org/enforcementintelligence-webapp/>