



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 24.5.2011
SEC(2011) 613 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Samenvatting van de EFFECTBEOORDELING

Begeleidend document bij het

**Voorstel voor een
VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD**

tot toewijzing aan het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (merken, tekeningen en modellen) van bepaalde taken die verband houden met de bescherming van intellectuele-eigendomsrechten, met inbegrip van de vergadering van vertegenwoordigers van de publieke en particuliere sector als Europees Waarnemingscentrum voor namaak en piraterij

{COM(2011) 288 definitief}
{SEC(2011) 612 definitief}

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

De effectbeoordeling is gevoegd bij het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad waarbij het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (merken, tekeningen en modellen) wordt belast met het Europees Waarnemingscentrum voor namaak en piraterij.

1. PROBLEEMSTELLING

De economische voorspoed van de EU berust op duurzame creativiteit en innovatie. In de Europa 2020-strategie¹ wordt benadrukt dat EU-onderzoeksprestaties moeten worden verbeterd en dat innovatie in de lidstaten moet worden bevorderd, om ervoor te zorgen dat innovatieve ideeën kunnen worden omgezet in nieuwe producten en diensten die tot groei en hoogwaardige banen leiden. Intellectuele-eigendomsrechten (IER) zijn vitale bedrijfsmiddelen die ertoe bijdragen dat degenen die zich bezighouden met innovatie of creativiteit een billijke vergoeding voor hun werk en investeringen ontvangen.

De bescherming van IER, die onder meer worden gegarandeerd door het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikel 17, lid 2) dient niet alleen de belangen van de rechthebbenden, maar ook die van de markt als geheel. IER faciliteren de toetreding van nieuwkomers op de markt door hen bijvoorbeeld in staat te stellen risicodragend kapitaal aan te trekken. Bovendien beschermen IER consumenten tegen misleiding bij aankopen.

Echter, over de afgelopen tien jaar is het aantal IER-inbreuken aanzienlijk toegenomen. De OESO schatte in 2009 de waarde van de internationale handel in nagemaakte of door piraterij verkregen goederen in 2007 op 250 miljard VS-dollar (USD), hetgeen meer is dan het BBP van 150 economieën². Ook uit door de EU-douaneautoriteiten gepubliceerde cijfers blijkt een duidelijke toename van activiteiten in de douanesector, met een stijging van het aantal geregistreerde gevallen van 26 704 in 2005 tot 43 572 in 2009, dat wil zeggen een stijging in vijf jaar met ongeveer 60%.

In verscheidene andere door het bedrijfsleven en internationale organisaties uitgevoerde onderzoeken wordt de gestage groei van handel in nagemaakte of door piraterij verkregen goederen bevestigd en wordt de conclusie getrokken dat dit:

- de investering in innovatie in significante mate beperkt en tot vermindering van de werkgelegenheid leidt³;
- de gezondheid en veiligheid van Europese consumenten bedreigt⁴;

¹ Mededeling van de Commissie: Europa 2020 van 3 maart 2010, COM(2010) 2020.

² OESO, Magnitude of counterfeiting and piracy of tangible products – november 2009 update, <http://www.oecd.org/document/23/0,3343>.

³ TERA Consultants, Building a Digital Economy: maart 2010
<http://www.iccwbo.org/bascap/id35360/index.html>.

⁴ Europese Commissie, directoraat-generaal Belastingen en douane-unie, "Report on EU Customs enforcement of intellectual property rights – 2009", http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/index_en.htm.

- ernstige problemen voor de Europese mkb-ondernemingen oplevert⁵;
- tot verminderde belastinginkomsten leidt vanwege een daling van de bij de fiscus aangegeven verkoopcijfers⁶;
- aantrekkelijk is voor de georganiseerde misdaad⁷.

Uit een recent onderzoek in opdracht van de International Chamber of Commerce dat in 2010 is uitgevoerd, blijkt dat in 2008 in de EU 10 miljard EUR en meer dan 185 000 banen verloren gingen, alleen al door piraterij⁸.

Tenzij er meer gecoördineerde en duurzame maatregelen worden getroffen ter bestrijding van IER-inbreuken, staat de EU voor een neerwaartse trend met reële gevolgen voor de economische wederopbouw, voorspoed en banen. Deze trend betreft onder meer een toename van producten die mogelijk ernstige schade kunnen toebrengen aan consumenten, zoals namaakgeneesmiddelen, -levensmiddelen, -cosmetica en nagemaakte huishoudelijke apparatuur. Uit de resultaten van een in 2009⁹ uitgevoerde Eurobarometer-enquête blijkt dat een op de vijf EU-burgers ten minste bij één gelegenheid per ongeluk een namaakproduct had gekocht.

Voor succesvolle handhaving van IER zijn een deugdelijk rechtskader nodig alsook maatregelen die ervoor zorgen dat de regels effectief worden toegepast. Momenteel staan in het bijzonder de volgende tekortkomingen aan effectieve handhaving in de weg:

- gebrek aan betrouwbare, objectieve gegevens, vanwege het ontbreken van een overeengekomen methode en praktische instrumenten om gegevens te verzamelen en analyseren met het oog op de vaststelling van trends en bedreigingen op het gebied van namaak en piraterij;
- onvoldoende coördinatie en uitwisseling tussen verantwoordelijke overheden in lidstaten over beste praktijken en realtime-uitwisseling van informatie tussen belanghebbenden op het gebied van specifieke vervalsingen, trends en potentiële bedreigingen;
- onvoldoende uitwisseling op het punt van succesvolle strategieën van de particuliere sector;
- onvoldoende kennis van de personen die bij handhavingkwesties zijn betrokken;
- onvoldoende gebruik van technologie om namaak tegen te gaan;
- onvoldoende besef bij consumenten van de gevolgen en gevaren van namaak en piraterij; en

⁵ Technopolis (2007), "Effects of counterfeiting on EU SMEs", http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/industry/doc/Counterfeiting_Main%20Report_Final.pdf

⁶ Frontier Economics, (mei 2009), "The impact of counterfeiting on Governments and Consumers": <http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/BASCAP/Pages/Impact%20of%20Counterfeiting%20on%20Governments%20and%20Consumers%20-%20Final%20doc.pdf>.

⁷ UNICRI, Counterfeiting: a global spread, 2008, <http://counterfeiting.unicri.it/report2008.php>.

⁸ <http://www.iccwbo.org/bascap/id35360/index.html>.

⁹ Verkrijgbaar via: http://ec.europa.eu/public_opinion/.

- gebrek aan expertise en structuren in derde landen voor de bestrijding van namaak en piraterij.

Bij gebrek aan maatregelen om deze tekortkomingen aan te pakken, zal het aantal IER-inbreuken toenemen.

Het voornaamste initiatief op EU-niveau is het Europees Waarnemingscentrum voor namaak en piraterij ("het Waarnemingcentrum") dat wordt beheerd door het directoraat-generaal Interne markt en diensten (DG MARKT) van de Commissie. De taken van het Waarnemingscentrum zijn door de Commissie beschreven in haar mededeling van 2009 "Voor een versterkte handhaving van intellectuele-eigendomsrechten in de interne markt"¹⁰ zoals de verbetering van het verzamelen van gegevens, uitwisseling van beste praktijken in de publieke en particuliere sector, en bewustmaking.

In maart 2010 is daaraan door middel van een resolutie van de Raad nog een taak toegevoegd, te weten de behoeften aan trainingsprogramma's op EU-niveau voor degenen die bij de bestrijding van namaak en piraterij zijn betrokken¹¹. In een resolutie van het Europees Parlement van september 2010 is het Waarnemingscentrum verzocht om verdere uitbreiding van zijn werkzaamheden¹². Ten slotte wordt in een opdracht van het directoraat-generaal voor handel van de Commissie uitgevoerde studie aanbevolen dat het Waarnemingscentrum het centraal contactpunt binnen de Europese Commissie wordt en een internationale bron voor beste praktijken¹³.

De afgelopen twee jaar is het institutioneel kader van het Waarnemingscentrum ingesteld. Echter, vanwege een gebrek aan financiële en personele middelen, IT- en vergadercapaciteit en de noodzakelijke expertise is er geen beschikking over een geschikte infrastructuur om de vereiste operationele activiteiten te ontplooiën. De effectbeoordeling is daarom gericht op het vinden van oplossingen voor de uitvoering van de activiteiten die nodig zijn ter verbetering van de IER-handhaving op EU-niveau.

2. SUBSIDIARITEIT

Veel van de aan het Waarnemingscentrum toegewezen taken zijn van grensoverschrijdende aard en gebaseerd op samenwerking en coördinatie. Voor maximale effectiviteit is inzet en betrokkenheid van alle 27 lidstaten noodzakelijk. Daarom zou het buitengewoon zinvol zijn om op EU-niveau instrumenten en structuren te ontwikkelen waarvan de resultaten alle lidstaten ten goede zouden komen.

Daarnaast is er ten aanzien van derde landen coördinatie nodig tussen de Commissiediensten en andere EU- en internationale agentschappen, en daarom zou een initiatief op EU-niveau de geëigende weg vooruit betekenen.

¹⁰ COM (2009) 467.

¹¹ Resolutie van de Raad van 1 maart 2010 over handhaving van intellectuele-eigendomsrechten in de interne markt (PB C 56 van 6.3.2010, blz. 1).

¹² Resolutie van het Europees Parlement van 22 september 2010, 2009/2178(INI).

¹³ ADE, Evaluation of the Intellectual Property Rights Enforcement Strategy in Third Countries, november 2010, http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_section.cfm?sec=180&langId=en.

3. DOELSTELLINGEN

De algemene doelstelling is IER effectiever te handhaven om te voorkomen dat door namaak en piraterij significante schade aan de Europese economie en de gezondheid en veiligheid van de Europese burgers wordt toegebracht.

De specifieke doelstellingen zijn erop gericht om de overheden en particuliere belanghebbenden sterker bewust te maken van namaak en piraterij op het punt van hun reikwijdte, gevolgen en trends, en effectieve technieken om het probleem te bestrijden en dagelijkse samenwerking te verbeteren; om consumenten op de hoogte te brengen van de economische gevolgen en gevaren die met namaak en piraterij gepaard gaan en hen te helpen om zich niet te laten misleiden tot het kopen van namaakproducten; en ter verbetering van de coördinatie van maatregelen die op derde landen zijn gericht.

De operationele doelstellingen zijn bedoeld om er zorg voor te dragen dat het Waarnemingscentrum over de benodigde infrastructuur beschikt (in termen van personele en financiële middelen, IT- en vergadercapaciteit, expertise en onafhankelijkheid van gevestigde belangen), om zijn taken effectief, zo snel mogelijk en tegen minimale kosten voor de EU-begroting uit te voeren.

Deze doelstellingen sluiten aan op bestaand EU-beleid en -strategieën, zoals Europa 2020¹⁴, en passen ook binnen de hoofdprioriteiten en voorstellen van de Commissie met betrekking tot haar IER-strategie voor Europa¹⁵.

4. BELEIDSOPTIES EN ANALYSE VAN DE EFFECTEN DAARVAN

Op grond van het basisscenario (het Waarnemingscentrum wordt beheerd door DG MARKT zonder uitbreiding van de middelen, maar met kortetermijnondersteuning door middel van een overeengekomen memorandum van overeenstemming met het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt - BHIM) zijn er drie hoofdopties onderzocht:

Optie 1: het Waarnemingscentrum blijft onder beheer van DG MARKT, maar ontvangt aanvullende middelen:

- Suboptie 1a – de menselijke en begrotingsmiddelen van DG MARKT worden verhoogd.
- Suboptie 1b – het beheer over het Waarnemingscentrum wordt aan een externe contractpartij uitbesteed.

Optie 2: taken worden door een particuliere instantie of gezamenlijk op basis van een publiek-privaat partnerschap uitgevoerd.

- Suboptie 2a – door de sector geleid initiatief dat door belanghebbenden uit de particuliere sector wordt gefinancierd.

¹⁴ COM (2010) 2020.

¹⁵ COM (2008) 465.

- Suboptie 2b – door de sector geleid initiatief dat door middel van een subsidie/programma van de Commissie wordt gefinancierd.
- Suboptie 2c – publiek-privaat partnerschap (PPP).

Optie 3: het Waarnemingscentrum wordt aan een EU-agentschap toegewezen:

- Suboptie 3a – de taken van het Waarnemingscentrum worden toegewezen aan een nieuw op te zetten EU-agentschap.
- Suboptie 3b – de taken van het Waarnemingscentrum worden toegewezen aan een bestaand EU-agentschap.

Ongeacht de gekozen optie blijft de Commissie de politieke controle houden over het EU-handhavingsbeleid inzake IER, hetgeen als een van haar kerntaken wordt beschouwd.

4.1. Basisscenario: het Waarnemingscentrum wordt beheerd door DG MARKT zonder enige extra middelen

Tenzij maatregelen worden getroffen, is het Waarnemingscentrum niet in staat zijn oogmerken en doelstellingen te blijven behalen. Gezien de noodzaak om het momentum te behouden en de activiteiten van het Waarnemingscentrum op korte termijn uit te breiden, sluit de Commissie een memorandum van overeenstemming met het BHIM, het Europese Bureau voor merken, tekeningen en modellen. Bij deze optie is het BHIM belast met de ondersteuning door middel van bepaalde activiteiten die reeds als "bijkomende activiteiten" bij zijn kernfuncties op registratiegebied worden uitgevoerd en die beperkt zijn tot kwesties inzake merken en ontwerprechten, overeenkomstig de opdracht van het BHIM. Het memorandum van overeenstemming is van tijdelijke aard en wordt waarschijnlijk niet na het einde van 2011 verlengd, als bij een beslissing over de aanpak van de huidige problemen van het Waarnemingscentrum voor een andere weg wordt gekozen dan de taken van het Waarnemingscentrum permanent aan het BHIM toe te vertrouwen.

4.2. Optie 1: uitbreiding van de middelen van DG MARKT

Bij **optie 1a** zou DG MARKT het Waarnemingscentrum blijven leiden, maar van extra personeel en budget worden voorzien. Bij een keuze voor deze optie, waarbij het Waarnemingscentrum binnen de Commissie blijft, zou van het BHIM niet worden verwacht om op lange termijn ondersteuning te blijven bieden.

In de effectbeoordeling wordt geraamd dat er voor het Waarnemingscentrum een operationeel team bestaande uit 25 mensen "op kruissnelheid" nodig is. Gezien de toezegging van de Commissie om tussen 2009 en 2013 niet om nieuwe posten te verzoeken¹⁶, lijkt een dergelijke toename van het aantal medewerkers onrealistisch.

Bij **optie 1b** zou DG MARKT optreden als een contractbeheerder die de supervisie heeft over een of meer externe contractanten en die het algemene functioneren van het Waarnemingscentrum coördineert.

¹⁶ SEC(2007) 530.

Er is echter een reëel risico dat particuliere belanghebbenden en overheden geen gevoelige gegevens met een externe contractant te wensen te delen. Bovendien brengt deze optie aanzienlijke gevolgen voor de EU-begroting met zich mee. Geschat wordt dat er tussen de zeven en tien verschillende contractanten met gespecialiseerde vaardigheden nodig zouden zijn om het werk van het Waarnemingscentrum uit te voeren. De contracten zouden onder beheer van de Commissie dienen te staan. De kosten zouden in totaal tussen de 4,83 miljoen EUR en 5,97 miljoen EUR per jaar in de eerste twee jaar bedragen en tussen de 5,26 miljoen EUR en 6,18 miljoen EUR per jaar in de volgende jaren, afhankelijk van de aard van de te ontwikkelen IT-systemen.

4.3. Optie 2: de taken worden door een extern orgaan of gezamenlijk op basis van een publiek-privaat partnerschap uitgevoerd

Als de taken worden uitgevoerd door een initiatief vanuit de sector (**optie 2a**) gelden dezelfde beperkingen als bij optie 1b. Voorts zijn er geen indicaties dat de particuliere sector in staat en bereid zou zijn zorg te dragen voor de langetermijnfinanciering van een dergelijk initiatief.

Bij **optie 2b** zouden de taken door middel van een subsidie van de Commissie worden gefinancierd. De bij optie 1b geschetste nadelen zouden echter grotendeels dezelfde zijn. Bovendien zou, gerekend naar de indicatieve contractskosten, deze financieringsmethode met zich brengen dat, krap ingeschat, in de eerste twee jaar de kosten voor rekening van de EU-begroting 4,85 miljoen EUR per jaar zouden bedragen of, ruim gerekend, 5,99 miljoen EUR per jaar, al naar gelang de aard van de te ontwikkelen IT-systemen, en vanaf het derde jaar een bedrag van tussen de 5,25 miljoen EUR en 6,17 miljoen EUR per jaar.

Bij **optie 2c** (publiek-privaat partnerschap) wordt een aantal nadelen vermeden, aangezien in het PPP-contract de mate van invloed van elke partner zou worden bepaald en de voortzetting van de financiering zou worden geregeld. De jaarlijkse kosten voor de EU-begroting op basis van een gelijk aandeel van de Commissie en de particuliere sector worden geschat op een bedrag tussen de 2,41 miljoen EUR en 2,98 miljoen EUR per jaar gedurende de eerste twee jaar en tussen de 2,61 miljoen EUR en 3,07 miljoen EUR per jaar vanaf het derde jaar.

4.4. Optie 3: de taken van het Waarnemingscentrum worden toegewezen aan een EU-agentschap

Bij **optie 3a** wordt een gespecialiseerd EU-agentschap opgericht ter uitvoering van de taken van het Waarnemingscentrum.

EU-agentschappen hebben vastgestelde administratieve structuren, duurzame financiële en personele middelen en zijn daarom doorgaans in staat om taken zoals die van het Waarnemingscentrum uit te voeren. Echter, het aantal personeelsleden dat voor het Waarnemingscentrum nodig is, zou gezien de aanzienlijke overheadkosten de oprichting van een nieuw agentschap niet rechtvaardigen. De geraamde kosten van deze optie liggen tussen de 4,33 miljoen EUR en 5,33 miljoen EUR per jaar voor de eerste twee jaar en tussen de 5,5 miljoen EUR en 6,28 miljoen EUR per jaar vanaf het derde jaar. Bovendien heeft de Commissie in 2008 besloten om voorlopig geen nieuwe agentschappen voor te stellen¹⁷.

¹⁷ COM (2008) 135.

Verder zou het verscheidene jaren duren voordat een nieuw agentschap volledig operationeel wordt. Dit zou ernstige gevolgen voor de activiteiten van het Waarnemingscentrum hebben.

Bij **optie 3b** zou het Waarnemingscentrum door een bestaand EU-agentschap worden beheerd. Dit zou een snelle operationalisering mogelijk maken en daarnaast kunnen de bestaande administratieve procedures (zoals personele middelen, IT en financiering) van nut zijn.

Het Bureau voor harmonisatie binnen de interne markt (BHIM) is het EU-agentschap dat zich bezighoudt met merken en ontwerp rechten en zou een geschikte gastheer voor het Waarnemingscentrum kunnen zijn. Het Bureau heeft reeds een expertisebasis op handhavingsgebied vanwege zijn trainingseminars en –activiteiten, en is voornemens om verdere handhavingsprojecten op te zetten, zoals een IT-informatiesysteem voor ingeschreven merken en ontwerpen.

Synergieën tussen de taken van het Waarnemingscentrum en de taken die reeds door het BHIM worden uitgevoerd, zouden het benodigde aantal personeelsleden significant verminderen. Daarom worden de totale kosten van deze optie geschat op een bedrag van tussen de 3,3 miljoen EUR en 4,3 miljoen EUR per jaar tijdens de eerste twee jaar en tussen de 4,74 miljoen EUR en 5,52 miljoen EUR vanaf het derde jaar.

Ten slotte zouden deze bedragen gefinancierd kunnen worden uit de inkomsten die BHIM via zijn taksen genereert. Op deze wijze zouden deze kosten niet op de EU-begroting hoeven te drukken en dit zou eveneens gelden voor de kosten van de activiteiten die momenteel binnen het Waarnemingscentrum worden uitgevoerd. De hieruit voortvloeiende besparingen voor de EU-begroting zouden 40 000 EUR bedragen.

5. VERGELIJKING VAN OPTIES

Tabel 1: Vergelijking van opties

Beoordeling Opties	Effectiviteit (behalen van doelstellingen)					Efficiëntie			Algemene beoordeling
	Duurzame financiering	Stabiele structuur	Personele middelen	IT-capaciteit	Onafhankelijkheid van gevestigde belangen	Benodigde tijd	Totale kosten	Gevolgen voor EU-begroting	
Optie 0 (basisscenario)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Optie 1b	+	+	+	+	0	-	tussen de 4,83 miljoen EUR en 6,18 miljoen EUR per jaar	tussen de 4,83 miljoen EUR en 6,18 miljoen EUR per jaar	+
Optie 2b	+	-	+	+	-	--	tussen de 4,89 miljoen EUR en 6,21 miljoen EUR per jaar	tussen de 4,85 miljoen EUR en 6,17 miljoen EUR per jaar	-
Optie 2c	+	+	+	+	0	--	tussen de 4,89 miljoen EUR en 6,21 miljoen EUR per jaar	tussen de 2,41 miljoen EUR en 3,07 miljoen EUR per jaar	+
Optie 3a	++	++	++	+	++	--	tussen de 4,37 miljoen EUR en 6,32 miljoen EUR per jaar	tussen de 4,33 miljoen EUR en 6,28 miljoen EUR per jaar	+
Optie 3b (wat het BHIM)	++	++	++	++	++	-	tussen de 3,3 miljoen EUR en 5,52 miljoen	- 0,04 miljoen EUR per	++

betreft)							EUR per jaar	jaar	
Mate van effectiviteit en efficiëntie: ++ sterk positief, + positief, 0 neutraal, - negatief, --sterk negatief, n.v.t. niet van toepassing.									

Zoals toegelicht, is optie 1a (meer personeel bij DG MARKT) onder de gegeven omstandigheden niet haalbaar. De opties 1b (uitbesteding op commerciële basis), 2a en 2b (taken uitgevoerd door een initiatief van het bedrijfsleven) zijn haalbaar, maar vormen geen geschikte oplossingen, aangezien met name de vergaring van gevoelige informatie aanzienlijke problemen met zich zou brengen. Deze nadelen zouden deels vermeden kunnen worden bij optie 2c (PPP), hetgeen echter voor de EU-begroting extra jaarlijkse kosten van tussen de 2,41 miljoen EUR en 3,07 miljoen EUR zou betekenen.

Optie 3a (een nieuw EU-agentschap) biedt oplossingen om de doelstellingen te kunnen halen. Deze optie zou echter substantiële kosten voor de EU-begroting en een aanzienlijke vertraging met zich brengen.

Optie 3b (het opdragen van de taken aan een bestaand EU-agentschap, bij voorkeur het BHIM) zou het Waarnemingscentrum toegang verschaffen tot expertise, middelen en financiering en een snelle operationalisering mogelijk maken. In begrotingstermen zou het een kostenefficiënte oplossing vormen en de mogelijkheid bieden tot kostendekking door financiële bronnen buiten de EU-begroting.

Gezien deze vergelijking is optie 3b de voorkeursoptie.

6. TOEZICHT EN EVALUATIE

Vijf jaar na de inwerkingtreding van de verordening waarbij het BHIM wordt belast met de taken in verband met het Waarnemingscentrum zou de Commissie een verslag publiceren waarin wordt beoordeeld of de gestelde doelstellingen behaald zijn en of er nieuwe of andere maatregelen nodig zijn.