

Fiche 4: Verordening handhaving intellectuele-eigendomsrechten door de douane

1. Algemene gegevens

Titel voorstel

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten door de douane

Datum Commissiedocument

24 mei 2011

Nr. Commissiedocument

COM(2011) 285 definitief

Prelex

http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200467

Nr. Impact assessment Commissie en opinie Impact assessment Board

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/legislation/sec597_impact_assessment_en.pdf

Behandelingstraject Raad

Raadsgroep douane-unie, waarschijnlijk Ecofin of Concurrentiekrachtraad. Beoogde specifieke procedure vooral afhankelijk van het Voorzitterschap; qua tijdspad wordt gemikt op afronding in de eerste helft van 2012.

Eerstverantwoordelijk ministerie

Het ministerie van Financiën in nauwe samenwerking met het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure, rol Europees Parlement

a) Rechtsbasis

Artikel 207 VwEU, implementatie van gemeenschappelijke handelspolitiek

b) Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement

Raad: gekwalificeerde meerderheid

Europees Parlement: medebeslissing

2. Samenvatting BNC-fiche

Dit voorstel vervangt, moderniseert en actualiseert de EU-verordening die nu het optreden van de douane regelt in gevallen waarin de douane goederen aantreft waarvan wordt vermoed dat daarmee een inbreuk wordt gemaakt op bepaalde intellectuele-eigendomsrechten. Het gaat om een exclusieve bevoegdheid van de EU. Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit positief. Het verwelkomt in beginsel deze "grote onderhoudsbeurt" aan de geldende Europese spelregels voor het douaneoptreden indien wordt vermoed dat goederen inbreuk maken op intellectuele-eigendomsrechten. Het kabinet

zal het omvangrijke en recente voorstel tijdens de besluitvormingsprocedure in Brussel meer in detail kritisch beoordelen, onder meer op het evenwicht van de belangen van bij de uitvoering van de verordening betrokken partijen: bedrijven, organisaties, burgers (consumenten) en overheden.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Het voorstel maakt deel uit van een programma dat de Commissie op 24 mei 2011 presenteerde ter modernisering van de intellectuele-eigendomsrechten in de Interne Markt. Dat programma omvat drie onderdelen: een mededeling van de Commissie¹, een voorstel voor een richtlijn² en het onderhavige voorstel voor een verordening.

Het voorliggende voorstel strekt ertoe de geldende EU-verordening (1383/2003) te vervangen.

Zo presenteert de Commissie in het voorstel verbeteringen en verduidelijkingen ter versterking van de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten en met het oog op vergroting van de rechtszekerheid voor partijen, te weten de houder van het recht en de opdrachtgever voor het vervoer van de goederen. Een concrete aanleiding daartoe wordt gevormd door een bij de World Trade Organization (WTO) lopende geschillenprocedure (India en Brazilië tegen de EU) over het ophouden door de douane van enkele zendingen legitieme geneesmiddelen die via de EU naar buiten de EU gelegen landen werden doorgevoerd.

Het voorstel bevat voorts een uitbreiding van het toepassingsgebied van de geldende verordening met enkele bijzondere deelgebieden van de intellectuele-eigendomsrechten, te weten handelsbenamingen³, zogeheten topografieën van halfgeleiderproducten⁴ en gebruiksmodellen⁵.

Ook omvat het voorstel een uitbreiding van de werkingssfeer van de verordening tot inbreuken ten gevolge van parallelhandel en apparaten om technologische maatregelen te ontwijken. Tenslotte bevat het voorstel nieuwe procedures zoals een procedure om voor kleine zendingen nagemaakte goederen - die bijvoorbeeld zijn verkocht via het internet - sneller over te gaan tot vernietiging daarvan, en versterking van de bescherming van de belangen van de legitieme handel.

Impact assessment Commissie

De Europese Commissie is positief over de bijdrage die in het voorstel verhelderde regels kunnen leveren aan de belangen van gebruikers van sommige vitale medicijnen in derde landen. De Commissie is van oordeel dat het niveau van handhaving van intellectuele-eigendomsrechten door het voorstel licht verbetert. Zij verwacht dat dit voorstel bijdraagt aan bescherming van consumenten tegen namaak. De Commissie oordeelt voorts dat de effectiviteit van de douane om internetverkopen van nagemaakte goederen aan te pakken, door het voorstel kan verbeteren. Voorts onderkent de Commissie dat handelspartijen (rechthebbenden, vervoerders) en de douane op onderdelen voor hogere kosten

¹ Een eengemaakte markt voor intellectuele-eigendomsrechten. Creativiteit en innovatie bevorderen met het oog op economische groei, kwaliteitsjobs en eersteklasproducten en -diensten in Europa; COM (2011)287 def; BNC-fiche [...]

² Voorstel voor een richtlijn met betrekking tot bepaalde vormen van toegestaan gebruik van verweesde werken; COM(2011) 289; BNC-fiche [...]

³ Een handelsnaam is, kortweg, een naam die een onderneming hanteert in het economisch verkeer.

⁴ Het gaat hier in grote lijnen om schematische weergaven van de opbouw van halfgeleiders (chips).

⁵ Grofweg gaat dit om gebruiksvoorwerpen met nieuwe kenmerken die bepalend zijn voor het verkrijgen van een technische vernieuwing. Overigens kent Nederland deze vorm van bescherming niet.

kunnen komen te staan. Voor de douanediens ten worden die kostenstijgingen volgens de Commissie gecompenseerd door procedurele vereenvoudigingen.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

De Commissie baseert de bevoegdheid van de EU voor dit voorstel op art. 207 VwEU. De EU oefent in dit verband een exclusieve bevoegdheid uit, omdat de verordening speelt op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek. Het kabinet deelt dit oordeel van de Commissie.

a) Functionele toets

- *Subsidiariteit*: n.v.t.
- *Proportionaliteit*: positief
- *Onderbouwing*:

De EU heeft een exclusieve bevoegdheid, omdat voor dit onderwerp de gemeenschappelijke handelspolitiek het speelveld is. Een toets op subsidiariteit moet ten aanzien van dit voorstel dan ook buiten beschouwing blijven.

Het proportionaliteitsaspect kan hier per saldo positief worden beoordeeld. Zo wordt een aanvang gemaakt met de noodzakelijke effectieve aanpak van het door internet groeien- de verschijnsel van verkoop van namaakgoederen aan consumenten via de post. Ook wordt bijvoorbeeld het beschreven transitvraagstuk geadresseerd. Weliswaar had wellicht voor de beoogde doelen een herziening op onderdelen van de geldende verordening kunnen volstaan in plaats van de nu voorgestelde algehele vervanging ervan, maar de verordening in zijn geheel is als noodzakelijk te beoordelen; de te bereiken doelstellingen kunnen niet langs andere weg worden gerealiseerd.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Volgens het voorstel verlenen de lidstaten aan de Commissie twee bevoegdheden.

In de eerste plaats kan de Commissie door middel van uitvoeringshandelingen volgens de raadplegingsprocedure van artikel 4 van Verordening (EU) nr. 182/2011 een bepaald formulier opstellen. Dat formulier strekt ertoe dat de Commissie specifieke in de verordening omschreven informatie kan vragen aan rechthebbenden. De overdracht van deze bevoegdheid is voor Nederland positief te beoordelen.

In de tweede plaats wordt de Commissie gemachtigd om gedelegeerde handelingen vast te stellen wat betreft de drempelwaarden voor kleine zendingen. De overdracht van deze bevoegdheid is voor ons land aanvaardbaar.

5. Implicaties financieel

a) *Consequenties EU-begroting*

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de EU-begroting.

b) *Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

In theorie brengt het voorstel financiële gevolgen mee voor de uitvoeringskosten van de Nederlandse douane. Het is echter niet mogelijk om te meten welk deel van iedere douanetechnische controlehandeling valt toe te rekenen aan een specifiek beleidsdoel zoals in casu bescherming van intellectuele-eigendomsrechten. Gegevens in die zin over de kosten die voortvloeien uit handhaving door de Nederlandse rijksoverheid (de douane) van intellectuele-eigendomsrechten zijn dan ook niet beschikbaar. Bovendien is geen voorspelling beschikbaar van het relevante additionele aantal ten gevolge van het voorstel te verwachten controles op inbreuken op rechten, zo die al zullen optreden. Naar verwachting zullen de financiële lasten voor de rijksoverheid door het voorstel niet veranderen.

De verwachte financiële gevolgen van het voorstel voor de lidstaten kunnen volgens de Commissie niettemin per saldo op nihil worden gesteld. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, overeenkomstig de regels van de budgetdiscipline.

c) *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*

Het voorstel bevat een aantal maatregelen. Daarvan zijn alleen financiële gevolgen voor het bedrijfsleven en de burger te verwachten waar het gaat om de voorgestelde vereenvoudiging van de procedure voor kleine zendingen. Dat element zal volgens de Commissie de last voor de betrokken bedrijven verlichten, omdat de huidige procedure in een deel van de mogelijke inbreuksituaties wordt vereenvoudigd. De omvang van deze verlichting zal naar verwachting zeer gering zijn.

d) *Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden*

De administratieve lasten voor de Nederlandse rijksoverheid - in casu de douane - zijn, analoog aan de hiervoor geschetste financiële gevolgen, per saldo klein. Het voorstel schept geen nieuwe rapportageverplichtingen; overigens wel een plicht voor de douane om in bepaalde situaties over te gaan tot vernietiging van de opgehouden goederen. De voorgestelde verbreding van het aantal in het toezicht te betrekken rechten zal in theorie de toezichtslast kunnen verhogen. Het relevante aantal douaneacties zal echter volgens de Commissie naar verwachting laag zijn, ook omdat de betrokken rechten in de praktijk zelden in geding zijn, zodat het om niet meer dan betrekkelijk zeer geringe administratieve lasten zal gaan. Het kabinet deelt dit oordeel.

De voorgestelde vereenvoudiging van de procedure voor kleine zendingen zal voorts volgens de Commissie naar verwachting de uitvoeringslast bij de douane verminderen. Dat effect zal naar verwachting van de Commissie de eveneens uit het voorstel voortvloeiende toename van de kosten van vernietiging van in beslag genomen goederen voor rekening van de douane compenseren. Het kabinet houdt er echter rekening mee dat in de praktijk zal blijken dat de Commissie in dit opzicht een te roos-

kleurig beeld geeft.

e) *Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger*

Het risico dat legitieme handel door de uitbreiding van de werkingssfeer als gevolg van dit voorstel wordt belemmerd, neemt naar het oordeel van de Commissie toe. Het zou immers in de praktijk voor de douane lastig kunnen zijn, zo meent ook het kabinet, om sommige door het voorstel via die uitbreiding toegevoegde inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten vast te stellen. Zie voorts wat hiervoor is opgemerkt onder *Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger*.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*

In beginsel geen. Gelet op de rechtstreekse werking van verordeningen en op de aard van de voorgestelde wijzigingen is wijziging van de Nederlandse wet- of regelgeving niet noodzakelijk, met dien verstande dat volgens het voorstel de lidstaten regels moeten stellen over administratieve sancties.

b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

De beoogde datum van inwerkingtreding van de verordening is nu niet bekend.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

Een evaluatie- of horizonbepaling is niet voorzien en wat Nederland betreft evenmin wenselijk.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) *Uitvoerbaarheid*

De voorstellen omvatten een verbijzondering, uitbreiding en nadere uitleg van al nu bestaande en uitgevoerde regels. In dit licht staat nu niet vast dat het voorstel onverkort zal kunnen worden uitgevoerd. In het stadium van behandeling in raads kader zal nader moeten blijken welke bijzondere uitvoeringsgevolgen verbonden zijn aan het voorstel en aan eventuele in die fase daarin aan te brengen wijzigingen.

b) *Handhaafbaarheid*

De voorstellen omvatten een verbijzondering, uitbreiding en nadere uitleg van al nu bestaande en uitgevoerde regels. In dit licht staat nu niet vast dat het voorstel onverkort zal kunnen worden gehandhaafd. In het stadium van behandeling in raads kader zal nader moeten blijken welke bijzondere gevolgen voor de handhaving verbonden zijn aan het voorstel en aan eventuele in die fase daarin aan te brengen wijzigingen.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Een aanleiding van de Commissie voor dit voorstel is gelegen in de - in de praktijk gebleken - behoefte om de douaneregels betreffende doorvoer van legitieme generieke medicijnen naar onder meer ontwikkelingslanden te verduidelijken. Het kabinet zal eraan bijdragen dat het voorstel bij het behandelingstraject in de Raad ook op dit onderdeel waar nodig wordt aangepast.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Een voorstel volgens de nu door de Commissie geschetste lijnen is in het belang van Nederland en noodzakelijk om de voor nationale en internationale belanghebbenden (bedrijven, consumenten, overheden) wenselijke verduidelijking van juridische en commerciële posities binnen bereik te brengen. Nederland verwelkomt dan ook dit voorstel. Over het vraagstuk transit van legitieme generieke medicijnen⁶ is Nederland van mening dat, als er geen hoge mate van waarschijnlijkheid is dat de goederen op de EU-markt terecht zullen komen, er geen sprake zou moeten zijn van een vermoeden van inbreuk op een intellectueel-eigendomsrecht. Bij de behandeling van het voorstel in Brussel zal nadrukkelijk bezien moeten worden of dit vraagstuk in voldoende mate met dit voorstel wordt geadresseerd. De Commissie zal gevraagd worden duidelijk te maken hoe in dit opzicht het beoogde doel met behulp van de modaliteiten van dit instrument wordt bereikt. Nederland zet erop in dat doel te verwezenlijken. Tegen uitbreiding met specifieke nieuwe deelgebieden van intellectuele-eigendomsrechten heeft het kabinet geen overwegend bezwaar. Voor wat betreft uitbreiding van het toepassingsgebied met inbreuken die het gevolg zijn van parallelhandel, apparaten om technologische maatregelen te ontwijken en inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten die nu niet worden bestreken door verordening 1383, is enige terughoudendheid wenselijk, gezien de nog onzekere gevolgen voor rechthebbenden, vervoerders en de douane. De voorgestelde procedure voor versnelling van afwikkeling van kleine zendingen, hoewel potentieel bewerkelijk voor de douane, acht het kabinet op zichzelf passend in een modern accent dat de onderhavige verordening plaatst op het belang van bescherming van de consument tegen gezondheids- en veiligheidsrisico's. Het kabinet zal bij de besluitvorming in de Raad mede vanuit een oogpunt van uitvoerbaarheid aandacht geven aan het gebruik dat de Commissie denkt te maken van de volgens het voorstel door de lidstaten aan de Commissie te delegeren bevoegdheid om drempelwaarden vast te stellen waaronder zendingen als kleine zendingen dienen te worden aangemerkt.

Nadere beschouwing verdient de vraag in hoeverre het wenselijk is dat de rol van de douane, zoals dit voorstel impliceert, ten dele verschuift naar een eigensoortige rol met een eigen positie die enigszins kan afdoen aan de huidige rol van een neutrale uitvoerder van procesregels ten aanzien van partijen in een geschil (de vervoerder en de houder van het intellectuele-eigendomsrecht). Nederland ziet voorts vooralsnog geen aanleiding voor de invoering in deze verordening van administratieve sancties, zoals voorgesteld (de huidige verordening kent geen sancties), en wenst daarover in het raadstraject met de Commissie van gedachten te wisselen.

⁶ Dit vraagstuk ziet op de zendingen (grondstoffen voor) medicijnen in transit die de douane in 2008 heeft tegengehouden op grond van mogelijke octrooi-inbreuk in Nederland. Nederland nam het standpunt in dat enerzijds de doorvoer van legitieme generieke medicijnen naar ontwikkelingslanden niet gehinderd mag worden en anderzijds inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten bestreden moeten worden. De daarbij noodzakelijke balans vergt een aanpassing van de EU-regels op grond waarvan de douane optreedt. Zie ook: antwoorden op vragen d.d. 10 maart 2009 van de Kamerleden Irrgang en Bashir inzake medicijnen voor Afrika die worden tegengehouden, 2008-2009, aanhangsel, 2412 en de brief d.d. 4 september 2009 van de Staatssecretaris van Economische zaken aan de Tweede Kamer, 2008-2009, 31 700 XIII, nr. 67.