



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 24.5.2011
SEC(2011) 613 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружителен документ към

**Предложение за
РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

за възлагане на Службата за хармонизация във вътрешния пазар (марки, дизайни и модели) на определени задачи, свързани със защитата на права върху интелектуалната собственост, включително обединяването на представители на общественения и частния сектор в Европейска обсерватория за фалшифицирането и пиратството

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

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Оценката на въздействието придружава предложението за Регламент на Европейския парламент и на Съвета, с който Европейската обсерватория за фалшифицирането и пиратството да бъде поверена на Службата за хармонизация във вътрешния пазар (марки, дизайни и модели).

1. ФОРМУЛИРАНЕ НА ПРОБЛЕМА

Икономическото благоденствие на Европейския съюз се основава на постоянно творчество и иновации. Съобразно това в стратегията „Европа 2020“¹ се подчертава необходимостта от по-високи постижения на ЕС в областта на научните изследвания и да се насърчават иновациите навсякъде в държавите-членки, като се осигуряват благоприятни условия за превръщането на новаторските идеи в нови продукти и услуги, които създават растеж и качествени работни места. Правата върху интелектуалната собственост (ПИС) представляват особено важни стопански активи, които спомагат да се гарантира на новаторите и творците справедливо възнаграждение за техния труд инвестиции.

Защитата на ПИС, която между другото е гарантирана от Хартата на основните права на Европейския съюз (член 17, параграф 2) служи на интересите не само на носителите на тези права, но и на пазара като цяло. Например ПИС улесняват навлизането на нови участници на пазара, като им дават възможност да привлекат рискови инвестиции и т.н. Освен това ПИС защитават потребителите от подвеждане при закупуването на продукти.

Но през последните десет години нарушенията на ПИС нараснаха значително. През 2009 г. ОИСР оцени обема на международната търговия с фалшифицирани и пиратски стоки на 250 млрд. USD през 2007 г. — сума, която надвишава националния брутен вътрешен продукт (БВП) на 150 държави². Данни, публикувани от митнически органи в ЕС, показват значително увеличение на тяхната дейност, като броят на регистрираните случаи е нараснал от 26 704 през 2005 г. на 43 572 през 2009 г., т.е. с около 60 % за пет години.

Множество други проучвания от съответния икономически сектор и от международни организации потвърждават постоянното разрастване на търговията с фалшифицирани и пиратски стоки, като се заключава, че тя:

- води до значително намаление на инвестициите в иновации и унищожава работни места³,
- застрашава здравето и безопасността на европейските потребители⁴,

¹ Съобщение на Комисията: „Европа 2020“ от 3 март 2010 г., COM(2010) 2020.

² OECD. Magnitude of counterfeiting and piracy of tangible products (ОИСР. Машаби на фалшифицирането и пиратската дейност по отношение на материалните стоки), актуализирана версия от ноември 2009 г., <http://www.oecd.org/document/23/0,3343>.

³ TERA Consultants. Building a Digital Economy („Изграждане на цифрова икономика“), март 2010 г., <http://www.iccwbo.org/bascap/id35360/index.html>.

- създава значителни проблеми за малките и средните предприятия (МСП) в Европа⁵,
- води до загуби на данъчни постъпления поради занижени деклариранни продажби⁶,
- представлява интерес за организираната престъпност⁷.

Според неотдавнашно проучване, извършено през 2010 г. по поръчение на Международната търговска камара, през 2008 г. само в ЕС пиратството е причинило загуби за 10 млрд. EUR и е унищожило повече от 185 000 работни места⁸.

Следователно, ако не се предприемат координирани и трайни действия за борба срещу нарушенията на ПИС, ЕС е изправен пред вредна тенденция, която ще окаже реално въздействие върху неговото икономическо възстановяване, благосъстоянието и работните места в него. Тази тенденция включва разрастването на продукти, които потенциално могат да причинят сериозни вреди на потребителите, като например фалшифицирани лекарства, хранителни продукти, козметика и битова техника. Проучване на Евробарометър, проведено през 2009 г.⁹, показва, че един от всеки пет граждани на ЕС поне веднъж неволно е закупил фалшифициран продукт.

За успешното упражняване на ПИС са необходими подходяща правна рамка и мерки, гарантиращи действителното прилагане на правилата. Понастоящем следните недостатъци са особено вредни за ефективното правоприлагане:

- липса на надеждни, обективни данни поради отсъствието на общоприета методика и на практически инструменти за събиране и анализ на данните с оглед да се установят тенденциите във фалшифицирането и пиратството и заплахите от тях,
- недостатъчна координация и обмен между компетентните органи в държавите-членки относно най-добрата практика, както и обмен в реално време на информация между заинтересованите страни по конкретни фалшифицирани продукти, тенденции и потенциални заплахи,
- недостатъчен обмен на успешни стратегии в частния сектор,

⁴ Европейска комисия, Генерална дирекция „Данъчна политика и митнически съюз“. Report on EU Customs enforcement of intellectual property rights („Доклад относно работата на митническите органи в ЕС за упражняване на права върху интелектуалната собственост“), 2009 г., http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/index_en.htm.

⁵ Technopolis. Effects of counterfeiting on EU SMEs („Въздействие на фалшифицирането върху МСП в ЕС“), 2007 г. http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/industry/doc/Counterfeiting_Main%20Report_Final.pdf

⁶ Frontier Economics. The impact of counterfeiting on Governments and Consumers („Въздействие на фалшифицирането върху правителствата и потребителите“), май 2009 г., <http://www.iccwbo.org/uploadedFiles/BASCAP/Pages/Impact%20of%20Counterfeiting%20on%20Governments%20and%20Consumers%20-%20Final%20doc.pdf>.

⁷ UNICRI. Counterfeiting: a global spread („Фалшифицирането: глобално разпространение“), 2008 г., <http://counterfeiting.unicri.it/report2008.php>.

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

⁹ Публикувано на интернет адрес: http://ec.europa.eu/public_opinion/.

- неудовлетворителни познания на лицата, участващи в правоприлагането,
- незадоволително използване на технологии, за да се предотврати фалшифицирането,
- недостатъчна осведоменост на потребителите относно последиците и заплахите от фалшифицирането и пиратството, както и
- липса на експертни познания и структури в трети държави за борба с фалшифицирането и пиратството.

Ако не се вземат мерки за справяне с тези недостатъци, броят на нарушенията на ПИС ще нараства.

На равнището на ЕС основната инициатива се изразява в Европейската обсерватория за фалшифицирането и пиратството (наричана по-долу „Обсерваторията“), която е администрирана от Генерална дирекция „Вътрешен пазар и услуги“ (DG MARKT). Функциите на Обсерваторията бяха описани от Комисията в нейното съобщение „Усъвършенстване на упражняването на правата на интелектуална собственост в рамките на вътрешния пазар“¹⁰ от 2009 г. — подобряване на събирането на данни, обмен на най-добри практики в публичния и в частния сектор и повишаване на осведомеността.

През март 2010 г. с резолюция на Съвета беше добавена още една задача, а именно да се проучи необходимостта на равнището на ЕС от програми за обучение на лицата, участващи в борбата срещу фалшифицирането и пиратството¹¹. През септември 2010 г. Европейският парламент в своя резолюция призова Обсерваторията да разшири още повече своята дейност¹². Накрая, в изследване по поръчение на Генерална дирекция „Търговия“ на Европейската комисия се препоръчва Обсерваторията да се превърне в единна точка за контакт в рамките на Европейската комисия и в международен център за най-добра практика¹³.

През последните две години беше изградена институционалната рамка на Обсерваторията. Но поради липса на финансиране, човешки ресурси, информационна техника, възможности за провеждане на заседания и на необходимите експертни познания тя не разполага с подходяща инфраструктура за извършване на изискваните оперативни дейности. Поради това оценката на въздействието цели да се установят решения за извършване на дейностите, които са необходими за подобряване на упражняването на ПИС на равнището на ЕС.

¹⁰ COM(2009) 467.

¹¹ Резолюция на Съвета от 1 март 2010 г. относно усъвършенстване на упражняването на правата на интелектуална собственост в рамките на вътрешния пазар (ОВ С 56, 6.3.2010 г., стр. 1).

¹² Европейски парламент, Резолюция от 22 септември 2010 г., 2009/2178(INI).

¹³ ADE. Evaluation of the Intellectual Property Rights Enforcement Strategy in Third Countries („Оценка на стратегията за прилагане на правата върху интелектуалната собственост в трети държави“), ноември 2010 г., http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_section.cfm?sec=180&langId=en.

2. СУБСИДИАРНОСТ

Много от задачите, възложени на Обсерваторията, са от трансгранично естество и се основават на сътрудничество и координация. За пълната им ефективност се изисква ангажиментът и участието на всички 27 държави-членки. Следователно най-полезно би било да се разработят инструменти и структури на равнището на ЕС, така че всички държави-членки да могат да се възползват от резултатите.

Освен това за отношенията с трети държави трябва да съществува координация между службите на Комисията и други агенции — на ЕС и международни, така че инициатива на равнището на ЕС би била подходящият подход за постигане на напредък.

3. ЦЕЛИ

Общата цел е да се повиши ефективността на упражняване на ПИС, за да се избегнат значителните вреди, причинявани от фалшифицирането и пиратството на европейската икономика, здравето и безопасността на европейските граждани.

Конкретните цели са по-добрата осведоменост на публичните органи и частните заинтересовани страни относно обхвата, въздействието и тенденциите на фалшифицирането и пиратството, както и относно ефективни техники за борба с този проблем, и подобряване на оперативното сътрудничество; информиране на потребителите за икономическите последици и опасностите от фалшифицирането и пиратството, както и оказване на помощ, за да не бъдат те измамани да закупят фалшифицирани стоки; и подобряване на координацията на дейности, насочени към трети държави.

Оперативната цел е да се гарантира, че Обсерваторията разполага с необходимата инфраструктура (по отношение на човешки ресурси, финансиране, информационна техника, възможности за провеждане на заседания, експертни познания и независимост от запазени интереси), за да изпълнява своите задачи ефективно, възможно най-бързо и с минимални разходи за бюджета на ЕС.

Горепосочените цели са в съответствие със сегашните политики и стратегии на ЕС, като например с „Европа 2020“¹⁴. Те са в съзвучие и с основните приоритети и предложения на Комисията относно нейната стратегия в областта на ПИС за Европа¹⁵.

4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА И АНАЛИЗ НА ТЯХНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ

Като се изхожда от базовия сценарий (Обсерваторията се администрира от Генерална дирекция „Вътрешен пазар и услуги“ (DG MARKT) без увеличение на ресурсите, но с краткосрочна подкрепа от Службата за хармонизация във вътрешния пазар — СХВП, въз основа на сключен с него меморандум за разбирателство), бяха проучени три основни варианта.

¹⁴ COM(2010) 2020.

¹⁵ COM(2008) 465.

Вариант 1: Продължава администрирането на Обсерваторията от DG MARKT, но с осигуряване на допълнителни ресурси:

- подвариант 1а — увеличаване на човешките и бюджетните ресурси на DG MARKT,
- подвариант 1б — управлението на Обсерваторията се прехвърля с договор на външен изпълнител.

Вариант 2: Задачите се изпълняват от частен орган или съвместно по публично-частно партньорство:

- подвариант 2а — инициатива на съответния икономически сектор, финансирана от частни заинтересовани страни,
- подвариант 2б — инициатива на съответния икономически сектор, финансирана с предоставени от Комисията безвъзмездни средства или по програма на Комисията,
- подвариант 2в — публично-частно партньорство (ПЧП).

Вариант 3: Обсерваторията се поверява на агенция на ЕС:

- подвариант 3а — задачите на Обсерваторията се възлагат на новосъздадена агенция на ЕС,
- подвариант 3б — задачите на Обсерваторията се възлагат на съществуваща агенция.

Независимо от избрания вариант Комисията ще запази политическия контрол върху политиките на ЕС относно упражняването на ПИС, считан за една от нейните основни задачи.

4.1. Базов сценарий: Обсерваторията се администрира от DG MARKT без увеличение на ресурсите

Ако не се вземат мерки, Обсерваторията няма да бъде в състояние да изпълнява своите задачи и следователно няма да бъдат постигнати поставените ѝ цели. Предвид на необходимостта да се запази набраната скорост и да се увеличат дейностите на Обсерваторията, Комисията сключва меморандум за разбирателство с СХВП, която изпълнява функциите на европейска служба за марки, дизайни и модели. С него СХВП се ангажира да оказва подкрепа чрез някои дейности, които тя вече осъществява като „допълнителни“ към своите основни регистрационни функции и са ограничени до въпроси, касаещи марки, дизайни и модели, в съответствие с мандата на СХВП. Меморандумът за разбирателство е с временен характер и вероятно няма да бъде продължен след края на 2011 г., ако бъде взето решение за справяне със сегашните проблеми на Обсерваторията с други средства, а не като нейните задачи бъдат възложени на СХВП за постоянно.

4.2. **Вариант 1: Увеличаване на ресурсите на DG MARKT**

При **подвариант 1a** DG MARKT ще продължи да управлява Обсерваторията, но ще получи допълнителен персонал и бюджет. Но при този подвариант с оставането на Обсерваторията в рамките на Комисията не може да се очаква от СХВП да продължи да оказва подкрепа в дългосрочен план.

Съгласно оценката на въздействието ще бъде необходим оперативен екип от 25 човека за Обсерваторията при нормално натоварване. Предвид на ангажимента на Комисията да не иска нови постове в периода 2009—2013 г.¹⁶, такова увеличение на числеността на персонала изглежда нереалистично.

При **подвариант 1б** DG MARKT ще действа като надзорник по договор с един или няколко външни изпълнители и ще координира цялостното функциониране на Обсерваторията.

Съществува обаче реален риск частни заинтересовани страни и публични органи да не са готови да споделят чувствителни данни с външен изпълнител. Освен това този подвариант означава значителни последици за бюджета на ЕС. Преценява се, че ще бъдат необходими между седем и десет различни изпълнители със специални умения за осъществяване на дейността на Обсерваторията. Договорите ще трябва да бъдат администрирани от Комисията, което ще породи общи разходи в размер между 4,83 млн. EUR и 5,97 млн. EUR годишно през първите две години и между 5,26 млн. EUR и 6,18 млн. EUR годишно през следващите години в зависимост от проектното решение на информационните системи, които трябва да бъдат създадени.

4.3. **Вариант 2: Задачите се изпълняват от външен орган или съвместно по публично-частно партньорство**

Когато задачите се изпълняват по инициатива на съответния икономически сектор (**подвариант 2a**), биха възникнали същите ограничения както при подвариант 1б. Освен това няма признаци частният сектор да е в състояние и да е готов да осигури финансирането на такава инициатива в дългосрочен план.

При **подвариант 2б** изпълнението на задачите може да бъде финансирано чрез безвъзмездни средства, отпуснати от Комисията. Но недостатъците са до голяма степен същите, както посочените за подвариант 1б. Освен това този метод на финансиране би означавал, въз основа на ориентировъчните разходи по договорите, бюджетът на ЕС да бъде обременен годишно през първите две години с минимум 4,85 млн. EUR или с максимум 5,99 млн. EUR в зависимост от проектното решение на информационните системи, които трябва да бъдат създадени, и с между 5,25 млн. EUR и 6,17 млн. EUR от третата година нататък.

При **подвариант 2в** (публично-частно партньорство) се избягват редица недостатъци, тъй като договорът за ПЧП би определил степента на влияние на всеки партньор и би осигурил непрекъснато финансиране. Годишните разходи за бюджета на ЕС при участие в еднакъв размер на Комисията и на частния сектор се оценяват между 2,41 млн. EUR и 2,98 млн. EUR през първите две години и между 2,61 млн. EUR и 3,07 млн. EUR от третата година нататък.

¹⁶ SEC(2007) 530.

4.4. Вариант 3: задачите на Обсерваторията се възлагат на съществуваща агенция

При **подвариант 3а** се предвижда създаването на специализирана агенция на ЕС за изпълнение на задачите на Обсерваторията.

Агенциите на ЕС са с установени административни структури и с устойчиви финансови и човешки ресурси, така че по принцип са подходящи за изпълнение на подобни задачи като тези на Обсерваторията. Но необходимата численост на персонала за Обсерваторията не би оправдала създаването на нова агенция предвид на значителните административни разходи. Така годишните разходи при този подвариант се оценяват на между 4,33 млн. EUR и 5,33 млн. EUR през първите две години и между 5,5 млн. EUR и 6,28 млн. EUR от третата година нататък. Освен това Комисията поема ангажимент през 2008 г. известно време да не предлага нови агенции¹⁷.

Освен това ще са необходими няколко години, за да бъде изградена агенцията и тя да започне работа. Това би имало тежки последици за дейността на Обсерваторията.

При **подвариант 3а** Обсерваторията се управлява от съществуваща агенция на ЕС. Това би позволило тя бързо да започне да функционира и да се възползва от съществуващи административни структури (като например човешки ресурси, информационни системи и финансиране).

Службата за хармонизация във вътрешния пазар (СХВП) е агенцията на ЕС, която се занимава с права върху марки, дизайни и модели и би могла да е подходящ домакин на Обсерваторията. Тя вече е изградила база от експертни познания в съответната област на правоприлагане чрез своите семинари и дейности за обучение, и планира разработването на още проекти за правоприлагане — като например информационна система за регистрирани марки, дизайни и модели.

Полезните взаимодействия между задачите на Обсерваторията и вече изпълнявани от СХВП задачи биха ограничили значително числеността на необходимия допълнителен персонал. Така общите годишни разходи при този подвариант се оценяват на между 3,3 млн. EUR и 4,3 млн. EUR през първите две години и между 4,74 млн. EUR и 5,52 млн. EUR от третата година нататък.

Накрая, тези суми могат да бъдат финансирани от приходите, които СХВП получава от такси. Поради това няма да се налага тези разходи да бъдат покривани от бюджета на ЕС и той дори ще бъде освободен от разходите за дейности, извършвани понастоящем в рамките на Обсерваторията. Съответните икономии за бюджета на ЕС възлизат на около 40 000 EUR.

¹⁷ COM(2008) 135.

5. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

Таблица 1: Сравнение на вариантите

| Оценка Варианти | Ефективност (постигане на целите) | | | | | Ефикасност | | | Цялостна оценка |
|----------------------------|-----------------------------------|--------------------|-----------------|--------------|-----------------------------------|-------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------|
| | Устойчиво финансиране | Стабилна структура | Човешки ресурси | ИТ капацитет | Независимост от запазени интереси | Нужно време | Общи разходи | Последици за бюджета на ЕС | |
| Вариант 0 (базов сценарий) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Вариант 1б | + | + | + | + | 0 | - | между 4,83 млн. EUR и 6,18 млн. EUR годишно | между 4,83 млн. EUR и 6,18 млн. EUR годишно | + |
| Вариант 2б | + | - | + | + | - | -- | между 4,89 млн. EUR и 6,21 млн. EUR годишно | между 4,85 млн. EUR и 6,17 млн. EUR годишно | - |
| Вариант 2в | + | + | + | + | 0 | -- | между 4,89 млн. EUR и 6,21 млн. EUR годишно | между 2,41 млн. EUR и 3,07 млн. EUR годишно | + |
| Вариант 3а | ++ | ++ | ++ | + | ++ | -- | между 4,37 млн. EUR и 6,32 млн. EUR годишно | между 4,33 млн. EUR и 6,28 млн. EUR годишно | + |
| Вариант 3б (относно СХВП) | ++ | ++ | ++ | ++ | ++ | - | между 3,3 млн. EUR и 5,52 млн. EUR годишно | -0,04 млн. EUR годишно | ++ |

Степен на ефективност и ефикасност: ++ силно положителна, + положителна, 0 неутрална, - отрицателна, -- силно отрицателна, N/A неприменима.

Както беше обяснено, подвариант 1а (увеличаване на персонала в DG MARKT) не е осъществим при дадените обстоятелства. Подварианти 1б (възлагане на външни изпълнители на търговски принцип), 2а и 2б (изпълнение на задачи по инициатива на съответния икономически сектор) са осъществими, но неподходящи решения, тъй като най-вече събирането на чувствителна информация би породило значителни проблеми.

Тези недостатъци могат частично да бъдат избегнати при подвариант 2в (ПЧП), който обаче ще натовари бюджета на ЕС с годишни разходи между 2,41 млн. EUR и 3,07 млн. EUR.

Подвариант 3а (нова агенция на ЕС) позволява постигане на преследваните цели. Този подвариант е свързан обаче със съществени разходи за бюджета на ЕС и със значително забавяне по време.

Подвариант 3б (задачите да бъдат поверени на съществуваща агенция на ЕС — за предпочитане СХВП) би позволил Обсерваторията да получи достъп до експертни познания, ресурси и финансиране и бързо да започне да функционира. По отношение на бюджета той би осигурил ефикасно решение, позволяващо разходите да бъдат покривани от финансови ресурси извън бюджета на ЕС.

Въз основа на това сравнение се препоръчва подвариант 3б.

6. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Пет години след влизането в сила на Регламента за възлагане на СХВП на задачите, свързани с Обсерваторията, Комисията ще публикува доклад с оценка дали преследваните цели са постигнати и дали са необходими нови или различни мерки.