



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 24.5.2011  
SEC(2011) 598 окончателен

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

*Във връзка със*

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

**относно правоприлагането, осъществявано от митническите органи по отношение  
на правата върху интелектуалната собственост**

{COM(2011) 285 окончателен}  
{SEC(2011) 597 окончателен}

## 1. КОНТЕКСТ

Регламент (ЕО) № 1383/2003 на Съвета от 22 юли 2003 г. относно намесата на митническите органи по отношение на стоки, за които се подозира, че нарушават някои права върху интелектуалната собственост, както и относно мерките, които следва да се вземат по отношение на стоки, нарушаващи някои права върху интелектуалната собственост<sup>1</sup> (наричан по-долу „регламентът“), е основен компонент на системата на ЕС за правоприлагане в областта на правата върху интелектуалната собственост (ПИС).

С регламента се прилагат мерките за правоприлагане при граничния контрол, заложи в Споразумението за свързаните с търговията аспекти на правата върху интелектуалната собственост (ТРИПС). Споразумението ТРИПС бе одобрено от Съвета на ЕС през 1994 г. като част от многостранните преговори от Уругвайския кръг и бе сключено в рамките на Световната търговска организация. В действителност регламентът надхвърля основните изисквания на ТРИПС по отношение на правоприлагането при граничния контрол, което показва, че ЕС е ангажиран да осигури висока степен на защита на ПИС.

Съгласно регламента митническите органи на ЕС имат възможност да осъществяват намеса по отношение на стоки под митнически надзор, за които се подозира, че нарушават някои права върху интелектуалната собственост. Съгласно предвидения механизъм след като стоките, за които съществува такова подозрение, бъдат задържани от митницата, митническите органи уведомяват титуляря на правата за своята намеса и му предоставят кратък срок за започване на съдебно производство (стандартна процедура) или, ако държавата-членка, в която са задържани стоките, прилага опростената процедура, за постигане на споразумение с другите засегнати страни стоките да бъдат оставени за унищожаване под митнически надзор.

ЕС и другите държави с развити икономики представляват привлекателни пазари за стоки, нарушаващи ПИС, и митниците са регистрирали постоянно увеличаване на количеството на такива стоки през последните 10 години. През септември 2008 г. Съветът покани Комисията и държавите-членки да преработят регламента и да разработят нов план за действие в областта на митниците за борба с нарушенията на правата върху интелектуална собственост за 2009—2012 г. Този план за действие<sup>2</sup>, изготвен от Комисията и одобрен от Съвета, беше разработен с цел справяне с четири основни предизвикателства: опасни фалшифицирани стоки, организирана престъпност, глобализация на фалшифицирането и продажба на фалшификати по интернет. Преразглеждането на регламента беше включено в плана и осъществено от Комисията в тясно сътрудничество с държавите-членки чрез експертна група по програма „Митници 2013“.

---

<sup>1</sup> ОВ L 196, 2.8.2003 г., стр. 7—14.

<sup>2</sup> Резолюция на Съвета от 16 март 2009 г. относно плана за действие на ЕС в областта на митниците за борба с нарушенията на правата върху интелектуална собственост за 2009—2012 г. (2009/C 71/01).

Комисията проведе обществена консултация с цел предоставяне на възможност на всички заинтересовани лица да дадат своя принос за преразглеждането. Консултацията беше проведена между 25 март 2010 г. и 7 юни 2010 г. и Комисията получи 89 становища. От тях 43 бяха от организации и предприятия, регистрирани в Регистъра на представителите на интереси, създаден от Европейската комисия, 42 — от организации, дружества и граждани, които не са регистрирани в него, и 4 — от национални публични органи.

Някои случаи на задържане на пратки с лекарствени продукти под режим транзит през ЕС от страна на митническите органи в края на 2008 г. предизвикаха загриженост сред определени членове на Световната търговска организация (СТО), членове на Европейския парламент, неправителствени организации и гражданското общество. Твърдеше се, че такива мерки биха могли да затруднят законната търговия с генерични лекарствени продукти, което противоречи на ангажимента на ЕС да улесни достъпа до лекарствени продукти в развиващия се свят. Индия и Бразилия поискаха консултации с ЕС в СТО в това отношение съответно на 11 и 12 май 2010 г. Опасенията, изразени от Индия и Бразилия по време на консултациите в СТО, както и случаите на задържане, показаха, че внасянето на допълнителни пояснения относно приложимото законодателство на ЕС за упражняване на правата върху интелектуалната собственост от страна на митническите органи би могло да увеличи правната сигурност.

## 2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

В горепосочения план за действие се описват подробно няколко елемента от регламента, които следва да бъдат проучени. Сред тези елементи се включват разпоредби, свързани с опростените процедури, малките пратки, унищожаването, разходите и съхранението, както и потенциалното разширяване на обхвата на регламента, като всеки елемент беше проучен в процеса на преразглеждане. При този процес бяха установени три основни проблема, свързани с борбата със стоки, нарушаващи ПИС.

- Проблем I — Някои ПИС не са обект на правоприлагане от митниците на границата на ЕС. В настоящия регламент се предвижда прилагането на широка гама от ПИС, установени съгласно европейското или националното законодателство, включително търговски марки, авторски права, патенти, правна закрила на сортове растения и географски указания, но списъкът не обхваща всички видове ПИС. Не са обхванати например топологиите на полупроводниковите изделия. Освен това от обхвата на регламента понастоящем са изключени и други видове нарушения, по-специално по отношение на паралелната търговия и преразходите.

- Проблем II — Административните процедури за правоприлагане на ПИС се считат за тромави от митниците и титулярите на права, особено по отношение на малките пратки вследствие на продажби по интернет.

- Проблем III — Определени аспекти на административните процедури биха могли да се тълкуват по начин, който води до небалансиран подход спрямо

различни заинтересовани страни със законни интереси. Някои общи правни принципи, разработени и тълкувани в рамките на съдебната практика на Съда на Европейския съюз, понастоящем не са кодифицирани в достатъчна степен в регламента (например правото на изслушване или отговорността на митническите органи). Тези принципи произтичат от международните задължения на ЕС в рамките на СТО, както и от Договора от Лисабон и по-специално от Хартата на основните права.

### **3. ПРАВО НА ДЕЙСТВИЕ НА ЕС**

Европейският съюз има изключителна компетентност в областта на общата търговска политика, както е предвидено в Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). В ДФЕС се съдържа определение на общата търговска политика и търговските аспекти на интелектуалната собственост са изрично включени в това определение.

### **4. ЦЕЛИ**

Общата цел е да се гарантира, че митническите мерки и процедурите, засягащи прилагането на ПИС на границата, са ефективни и съгласувани с всички приложими правни задължения. Предмет на политиката са по-специално следните конкретни цели:

- i) подобряване на правоприлагането в областта на ПИС при граничния контрол.
- ii) ограничаване на административната и икономическата тежест върху митниците и титулярите на правата и особено върху малките и средните предприятия.
- iii) разясняване и преразглеждане на всяка разпоредба, за която може да се счете, че нарушава баланса в административните процедури.

### **5. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА**

Три основни варианта се открояват като най-реалистични и изпълними:

- i) Политически вариант А — основен сценарий, при който не се предприемат действия.
- ii) Политически вариант Б — използване на незаконодателни инструменти, например обучение, насоки, обяснителни бележки, обмен на най-добри практики, редовни контакти със заинтересованите страни.
- iii) Политически вариант В — изменение на регламента, при което се променя съществуващата правна рамка. Биха могли да съществуват различни варианти за всеки от различните установени проблеми. Биха могли е да се предвидят изменения на всички или на някои от следните разпоредби:

- що се отнася до проблем I, във връзка с разширяването на обхвата на осъществяването от митническите органи правоприлагане могат да бъдат взети предвид два подварианта: i) първият подвариант е да бъде разширен обхватът на нарушенията на ПИС и да бъдат включени всички нарушения на ПИС от видовете, които вече са включени в регламента, и ii) вторият подвариант е в допълнение към предложеното в първия подвариант разширение да бъдат включени стоки, които нарушават ПИС и които все още не са обхванати от регламента;

- що се отнася до проблем II, въвеждане на задължителна система за опростено унищожаване на стоки, нарушаващи ПИС, при ясни условия и адекватни предпазни мерки, както и въвеждане на специална опростена процедура за малки пратки;

- що се отнася до проблем III, внасяне на допълнителна яснота относно стоките, които само преминават транзитно през ЕС и не са предназначени за вътрешния пазар на ЕС, нито съществува риск да бъдат отклонени към него, и внасяне на допълнителна яснота относно процедурите с цел увеличаване на правната сигурност за всички заинтересовани страни със законни интереси.

Такива изменения не трябва да изключват допълнителни спомагателни мерки.

При все това целта на оценката не е сравнение на възможните достойнства на тези три варианта с оглед просто да се вземе решение за запазване на основния сценарий или въвеждане на незаконодателни инструменти, или изготвяне на законодателно предложение. Целта е всеки отделен проблем да бъде проучен спрямо приложимите критерии с оглед намиране на подходяща комбинация от възможни решения.

## **6. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА НА ВАРИАНТИТЕ**

### **6.1. Въведение**

Съществува широк консенсус, че в тази област липсват надеждни данни. Основният източник на информация е годишният доклад<sup>3</sup> относно осъществяването от митническите органи на ЕС правоприлагане в областта на ПИС. При все това има недостиг на надеждна информация относно незаконните дейности, а липсата на данни за обема на външната търговия на ЕС със стоки, нарушаващи ПИС, или за ситуацията на вътрешния пазар затруднява оценката на възможното въздействие на всеки от вариантите. Освен това е невъзможно да се определи до каква степен митническите органи биха идентифицирали и предприели действия спрямо стоките, които нарушават ПИС, тъй като успехът на мерките не зависи единствено от решението за промяна на законодателството. При тези обстоятелства е възможно единствено извършването на качествена оценка.

---

<sup>3</sup> Статистическите доклади могат да бъдат намерени на адрес: [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs/customs\\_controls/counterfeit\\_piracy/statistics/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/index_en.htm)

В оценката се взема предвид въздействието на решенията на трите основни проблема, установени в прегледа, които могат да наложат изменения на регламента. Тези технически проблеми не са непременно тясно взаимосвързани, поради което за всеки от проблемите са изготвени варианти на политиката, оценени спрямо специфични критерии.

## **6.2. Проблем I: Някои ПИС не са обект на правоприлагане от митниците на границата на ЕС**

Равнището на правоприлагане в областта на ПИС на територията на ЕС би се подобрило до известна степен чрез разширяване на обхвата на регламента по отношение на включените нарушения на ПИС. Във фокуса на митническия контрол понастоящем попадат основно фалшифицирани продукти; през 2009 г. 90 % от задържаните от митниците артикули, които за които се предполага, че нарушават ПИС, са представлявали фалшифицирани продукти. Това изглежда показва, че митническите органи откриват основно онези нарушения на ПИС, които са лесно видими и по-лесни за идентифициране. По принцип не би могло да се очаква, че само по себе си изменението на регламента, така че в неговия обхват да се включат стоки, при които има по-сложно нарушение на ПИС, би могло да доведе до радикална промяна във вида на заловените от митниците стоки.

Независимо от това не трябва да се пренебрегва относително същественото въздействие на въвеждането на разпоредби, които дават възможност на митниците да предприемат действия спрямо сходни до такава степен марки, че се стига до объркване, и незаконна паралелна търговия, особено по отношение на марките, дори и да не е възможно предварително измерване на въздействието.

За митническите органи, доставчиците на международни търговски услуги и титулярите на правата въздействието би било под формата на разходи. Предвид факта, че обемът на търговията със стоки, които нарушават ПИС, не е известен, е невъзможно да се изчислят разходите, въпреки че разходите за правоприлагане в областта на ПИС при граничния контрол до еквивалентно равнище като на вътрешния пазар ще са по-ниски, тъй като титулярят на правото ще трябва да започне по-малко съдебни производства, защото доставката на стоки, които нарушават ПИС, все още няма да е разпределена и доставена на търговците на дребно.

Правоприлагането в областта на ПИС при граничния контрол би увеличило риска от създаване на пречки пред законната търговия. Възможно е митническите органи да бъдат затруднени при оценяването на някои нарушения на ПИС, които могат да бъдат добавени, което ще създаде допълнителен риск от вземане на неоснователни решения за задържане на стоки.

Не се очаква правоприлагането в областта на ПИС при граничния контрол да окаже съществено социално въздействие и въздействие върху околната среда.

### **6.3. Проблем II: Административните процедури за прилагане на ПИС се считат за тромави от митниците и титулярите на права**

#### **6.3.1. *Липса на прилагане на опростената процедура в някои държави-членки***

Понастоящем опростената процедура, съгласно която стоките могат да бъдат оставени за унищожаване, е предвидена в регламента като незадължителна, в резултат на което тя не се прилага във всички държави-членки. Въвеждането на задължителни правила в регламента, предвиждащи опростена процедура, би хармонизирало митническото правоприлагане в областта на ПИС в ЕС и би облекчило административната тежест от задържане на стоки във връзка с правоприлагането в областта на ПИС за всички засегнати страни в онези държави-членки, където тя не се прилага.

#### **6.3.2. *Продажба на стоки, нарушаващи ПИС, по интернет***

Значителни количества малки пратки, съдържащи стоки, за които се подозира, че нарушават ПИС, се изпращат по пощата или по куриер и са свързани със стоки, поръчвани или продавани по интернет. Прилагането на стандартната, както и на опростената процедура, не е пропорционално по отношение на количеството и стойността на стоките, които нарушават ПИС, що се отнася до малките пратки (основен сценарий). Изменението на регламента, така че да се осигури възможност на страните да оставят стоките в определени случаи, когато нарушението изглежда безспорно, без участие на титулярите на правата, би намалило значително тежестта за титулярите на правата и митниците. Така би се увеличила ефективността на митниците при спирането на стоки, продавани по интернет.

В опит да се вземат мерки срещу нарастващия поток от малки пратки е възможно да бъдат приети някои незаконодателни мерки, но не могат да се въведат нови административни процедури без извършване на законодателни промени в процедурите, описани в регламента.

#### **6.3.3. *Социално въздействие и въздействие върху околната среда***

Всички мерки по административните процедури са предложени с цел намаляване на административната тежест за държавните органи и бизнеса.

Въвеждането на специална административна процедура за малките пратки (вариантът за законодателни мерки) с цел справяне с нарастващия брой стоки, поръчвани и доставяни след продажба по интернет, ще окаже въздействие върху потребителите в смисъл, че стоките, които нарушават ПИС, няма да стигат до тях. В последния доклад на Комисията относно осъществяването от митническите органи на ЕС правоприлагане в областта на ПИС за 2009 г. се отбелязва, че митниците задържат все по-голям брой потенциално опасни стоки, използвани ежедневно от европейските потребители (основен сценарий и сценарий с незаконодателни инструменти).

Не беше установено въздействие върху околната среда при този проблем.

#### **6.4. Проблем III: Определени аспекти на административните процедури биха могли да се тълкуват по начин, който води до небалансиран подход спрямо различни заинтересовани страни със законни интереси**

При прилагането от страна на митническите органи на ЕС на разпоредби относно ограничителни или забранителни мерки по отношение на международната търговия, например мерки, свързани с упражняването на ПИС, трябва да се спазват международните задължения и ангажименти, както и принципите на правото на ЕС. Такива мерки трябва да се прилагат по еднакъв начин, дотолкова доколкото спадат към областта на общата търговска политика. Освен това тези мерки трябва да се прилагат по балансиран начин, като се взема предвид необходимостта от ефективно прилагане на мерките, от една страна, и създаването на улеснения за и зачитането на законния бизнес, от друга страна. За тази цел и с оглед избягване на неоснователни действия, разпоредбите трябва да осигуряват правна сигурност.

Законодателният вариант би осигурил правна сигурност относно прилагането на регламента, еднакво прилагане в целия ЕС и избягване на риска от неоснователни задържания във връзка с установените проблеми.

Незаконодателните варианти биха решили някои от установените проблеми чрез разясняване на тълкуването на регламента в контекста на международните задължения на ЕС в СТО и в контекста на съответните основни принципи на правото на ЕС, както е установено и тълкувано от Съда на Европейския съюз. Рискът от неправилно тълкуване на регламента обаче би продължил да съществува.

##### **6.4.1. Социално въздействие и въздействие върху околната среда**

Разясняването на определени аспекти на административните процедури чрез незаконодателни или законодателни мерки би могло да окаже положително въздействие върху потребителите в случаите, в които те участват в процеса, например като получатели на пратки, поръчани по интернет. Правото на изслушване и въпросът за отговорността на митниците дават на потребителите възможност да възразяват или да търсят компенсации срещу всяко решение на митническите органи, което може да има неблагоприятен ефект за тях.

Разясняването на регламента относно въпроса за транзитното преминаване на пратки през територията на ЕС с местоназначение в трети държави, по-специално по отношение на лекарствените продукти, би могло да има положително въздействие върху потребителите в тези трети държави. По този начин ще бъде намалена вероятността от забавяне на доставката на такива лекарствени продукти.

Не беше установени въздействие върху околната среда при тези административни процедури.



## **6.5. Административна тежест**

### **6.5.1. Административна тежест за бизнеса**

Осъществяването от митническите органи на ЕС правоприлагане в областта на ПИС се основава на молба за намеса, подадена от титуляря на правото върху интелектуалната собственост. Засегнатите лица трябва да започнат съдебно производство за принудително зачитане на своите ПИС. Тъй като подаването на молба не е задължително, системата и предложените нови варианти не водят до допълнителни разходи и задължения за титулярите на права в сравнение с настоящите изисквания на регламента, които вече насърчават титулярите на права да подават молби по електронен път, когато съществува система за електронен обмен на данни.

По принцип изискванията, свързани понастоящем с административната тежест за титулярите на права, биха се запазили до известна степен независимо кой политически вариант бъде избран във връзка с проблемите, разгледани в настоящата оценка. Въвеждането на специална опростена процедура за малките пратки, съдържащи фалшифицирани и пиратски продукти, при която стоките могат да бъдат унищожавани без участието на титуляря на правата, би намалило значително тази тежест.

### **6.5.2. Административна тежест за митническите администрации**

Невъзможно е да се анализира въздействието на отделните варианти по отношение на различните проблеми, свързани с административните разходи. Митническите органи изпълняват своите задължения на границите на Европейския съюз и служителите ще контролират спазването на широка гама от закони, които обхващат различни области на политиката. Всеки закон съдържа специфични правила, свързани със защитата на правата върху интелектуалната собственост, контрола на парите в брой, разпоредбите за безопасност, здраве и сигурност, контрола върху данъчното облагане и тарифите. Невъзможно е да се прецени коя част от всяка проверка е свързана с конкретна политика, така че няма налични данни за административните разходи, свързани единствено с правоприлагането в областта на ПИС.

Процедурите за задържане на стоки, които нарушават определени ПИС, се прилагат в ЕС от 1 януари 1988 г. Поради това разширяването на обхвата на регламента не би създавало необходимост от реорганизиране на митническите администрации.

Очаква се опростяването на процедурите за малките пратки да намали процедурните стъпки, а оттам и времето за обработка на всяко досие за задържане. Очаква се това да компенсира евентуалното увеличаване на разходите на митниците за унищожаване на стоки в резултат на по-ефективните процедури.

## **7. ПРЕДПОЧИТАНИЯТ ВАРИАНТ**

Законодателният вариант предлага най-подходящото решение за справяне с проблемите, които произтичат от прилагането на настоящия регламент, например нехармонизирани или тромави процедури, или от недостатъци като необхванати от регламента права върху интелектуалната собственост. Освен това въвеждането на процедурни разяснения в регламента би осигурило максимална правна сигурност при третирането на генерични лекарствени продукти под режим транзит, когато става въпрос за патентно право. Желателно е предложението на Комисията за изменение на настоящия регламент да отговори на всички проблеми, разгледани в настоящата оценка на въздействието, така че да се гарантира балансиран резултат по отношение на ползите и ограниченията за всички категории засегнати лица.

Незаконодателните мерки биха осигурили само частично решение на установените проблеми. Обяснителните бележки или насоките биха спомогнали за изясняване на приложимата процедура относно транзитното преминаване през ЕС или начина на прилагане на общите законови принципи като правото на изслушване в контекста на настоящия регламент. Незаконодателните мерки обаче не могат да изпълнят целта за разширяване на обхвата на ПИС, които да бъдат предмет на правоприлагане от страна на митниците.

В някои случаи следва да се предвиди съвкупност от законодателни и незаконодателни мерки за подпомагане на прилагането на новия регламент. Запазването на статуквото следва обаче да се изключи, ако Комисията желае да отговори адекватно на искането на Съвета за преразглеждане на законодателството, както и на тревогите, изразени от заинтересованите страни по време на процеса.

## **8. ПРИДОБИТ ОПИТ: НЕОБХОДИМОСТ ОТ ПОДОБРЯВАНЕ НА ЗНАНИЯТА ОТНОСНО МАЩАБА И ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ТЪРГОВИЯТА СЪС СТОКИ, КОИТО НАРУШАВАТ ПИС**

Едно от основните ограничения при оценката на въздействието на всеки вариант на политика в областта на упражняването на ПИС е липсата на надеждни данни. Съществуващите данни относно търговията със стоки, нарушаващи ПИС, са разпокъсани и не позволяват сравнение, което затруднява оценката на цялостния мащаб и обхват на проблема, въздействието върху ЕС и въздействието на осъществените политически мерки за справяне с проблема.

В отговор на недостига на данни Европейската обсерватория за фалшифицирането и пиратството прие като една от своите приоритетни цели подобряване на събирането и използването на информация и данни. Обсерваторията започна да функционира през 2009 г. и обхваща над 40 представители на частни заинтересовани страни, 27-те държави-членки и Комисията.

Комисията установи конкретни проблеми, които изискват незабавни действия. Например, въпреки че заключението в многобройни проучвания, че

международната търговия с фалшифицирани и пиратски стоки е нараствала устойчиво през последното десетилетие, тези проучвания често са обект на критики, че не са достатъчно всеобхватни или че в тях се използват несъпоставими стойности, получени чрез различни методологии. Необходимо е незабавно подобряване на това положение чрез разработване на обща методология, която да се използва от органите на частния и публичния сектор, за да могат да се изготвят надеждни доклади, очертаващи действителния обхват и мащаб на проблема. Такива доклади биха залегнали в основата на по-добре обосновани с доказателства решения за политики и по-целенасочени стратегии за правоприлагане.

В резултат на това беше обявен конкурс за експерти с цел оценяване на обхвата, мащаба и въздействието на фалшифицирането и пиратството на вътрешния пазар чрез определена методология за събиране, анализиране и сравняване на данни. Предложената от изпълнителя методология следва да доведе до определяне на ключови показатели, които биха били приложими във всички държави-членки и сектори и които биха могли да се използват в бъдещи проучвания и анализи. Изпълнителят започна работа през декември 2010 г. и първо ще идентифицира и събере данните от съществуващите проучвания и методологии. На второ място, изпълнителят ще предложи предпочитана методология въз основа на проучванията, която ще се използва за количествено определяне на обхвата и мащаба на фалшифицирането и пиратството на вътрешния пазар, като се фокусира по-специално върху тяхното въздействие върху различни области като иновации, растеж и конкурентоспособност, творчество и култура, обществено здраве и безопасност, заетост, околна среда, данъчни приходи, престъпност.