

Richtlijn handhaving intellectuele eigendomsrechten

Titel: Gewijzigd voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake strafrechtelijke maatregelen om de handhaving van intellectuele eigendomsrechten te waarborgen.

Datum Raadsdocument: 26 april 2006
Nr. Raadsdocument: 8866/06
Nr. Commissiedocument: COM (2006) 168 definitief
Eerstverantwoordelijk ministerie: JUS i.o.m. BZ, EZ, OCW, FIN, LNV

Behandelingstraject in Brussel: Raadswerkgroep materieel strafrecht, Comité Artikel 36 (CATS), JBZ-Raad

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Het gewijzigd voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake strafrechtelijke maatregelen om de handhaving van intellectuele eigendomsrechten (IE) te waarborgen (hierna te noemen ontwerprichtlijn) beoogt de strafrechtelijke bestrijding van inbreuken op IE-rechten in de Unie onderling aan te passen. Het voorstel vervangt aanvankelijke voorstellen van de Commissie (doc. van 19 juli 2005, 11245/05 DROIPEN 35) voor een richtlijn en een kaderbesluit.

Na de uitspraak van het Hof van 13 september 2005 inzake het kaderbesluit inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht (zaak C-176/03) is nagenoeg de gehele inhoud van het kaderbesluit overgeheveld naar de ontwerprichtlijn.

Op 29 april 2004 is Richtlijn 2004/48/EG betreffende de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten (nader te noemen IE-rechten) door de Raad aangenomen. Deze richtlijn geeft civielrechtelijke maatregelen, procedures en rechtsmiddelen die kunnen worden angewend ter handhaving van IE-rechten. In het aanvankelijke voorstel voor deze richtlijn was een voorstel tot strafbaarstelling opgenomen, die tijdens het onderhandelingstraject echter is geschrapt. Naast deze civielrechtelijke maatregelen, procedures en rechtsmiddelen kunnen blijkens de toelichting op het nu voorliggende voorstel van de Commissie in daarvoor in aanmerking komende gevallen strafrechtelijke maatregelen ook een middel zijn ter handhaving van IE-rechten.

De ontwerprichtlijn is van toepassing op de IE-rechten die zijn neergelegd in de Gemeenschapswetgeving en/of in de nationale wetgevingen van de lidstaten.

De ontwerprichtlijn geeft aan dat alle opzettelijke inbreuken op IE-rechten op een commerciële schaal alsmede pogingen tot, medeplichtigheid aan en het aanzetten tot dergelijke inbreuken dienen te worden beschouwd als strafbaar feit (artikel 3). De ontwerprichtlijn geeft aan in welke strafrechtelijke sancties de lidstaten dienen te voorzien (artikel 4 inzake de aard van de sancties). Vervolgens geeft de ontwerprichtlijn aan welke minimum maximumstraffen voor natuurlijke personen (vrijheidsstraffen en geldboetes) en rechtspersonen (geldboetes) moeten worden gesteld op deze inbreuken (artikel 5 inzake de hoogte van de sancties).

De ontwerprichtlijn bevat verder bepalingen over ruimere confiscatiemogelijkheden (artikel 6), gemeenschappelijke onderzoeksteams (artikel 7) en de instelling van strafvervolgning (artikel 8). Bepalingen in het aanvankelijke kaderbesluit inzake rechtsmacht en coördinatie van vervolging zijn niet overgeheveld. De Commissie is voornemens hierin te voorzien door middel van een horizontaal – d.w.z. op verscheidene instrumenten van toepassing zijnd – instrument.

Rechtsbasis van het voorstel: Art. 95 EG-Verdrag

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement:
Gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming, medebeslissing

Instelling nieuw Comitologie-comité: nee

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: deels niet van toepassing, deels positief

Allereerst dient te worden nagegaan in hoeverre de Gemeenschap bevoegd is om de voorgestelde richtlijn vast te stellen. Sinds de uitspraak van het Hof van Justitie van 13 september 2005 is duidelijk dat niet kan worden uitgesloten dat de Gemeenschapswetgever ook op andere terreinen dan het milieu bevoegd is de lidstaten te verplichten tot strafbaarstelling van ernstige inbreuken op Gemeenschapsnormen.

Voor de uitoefening van die bevoegdheid is voorwaarde dat de beoogde onderlinge aanpassing van strafwetgeving op Europees niveau onontbeerlijk is om de volledige doeltreffendheid van de door de Gemeenschapswetgever vastgestelde IE-normen te verzekeren. Dit zal per IE-recht moeten worden beoordeeld. In de richtlijn echter worden de lidstaten verplicht tot het voorzien in strafbaarstelling van elke -op commerciële schaal gepleegde, opzettelijke- inbreuk op IE-rechten, zoals bepaald in het communautaire recht en/of in het nationale recht. Door zo'n algemene verplichting te introduceren worden de bevoegdheden van de EG overschreden.

Voor Nederland is van belang dat een eventuele strafbaarstelling van inbreuken op IE-rechten is beperkt tot ernstige inbreuken. Alleen in dat geval is voldaan aan de voorwaarde dat strafrechtelijke handhaving onontbeerlijk is om de doeltreffendheid van de Europese regelgeving inzake IE-normen te verzekeren.

Nederland is vooralsnog van oordeel dat de uitspraak van het Hof geen grond vormt voor het oordeel dat het voorschrijven van type en hoogte van strafrechtelijke sancties onder de bevoegdheid van de eerste pijler valt. Ten aanzien van de onderdelen van het voorstel waarvoor de Gemeenschap wel bevoegd is, luidt het subsidiariteitsoordeel positief. Onderlinge aanpassing van strafwetgeving kan een bijdrage leveren aan de handhaving van IE-rechten, en aan de verwezenlijking van een level playing field.

Proportionaliteit: deels niet van toepassing, deels positief

Onder subsidiariteit is aangegeven dat de bevoegdheden van de EG zijn overschreden door het introduceren van een algemene verplichting tot het voorzien in strafbaarstelling van elke -op commerciële schaal gepleegde, opzettelijke- inbreuk op IE-rechten, zoals bepaald in het communautaire recht en/of in het nationale recht. Voor dat deel van de voorgestelde richtlijn is de proportionaliteitsvraag niet van toepassing.

Ten aanzien van die onderdelen van het voorstel waarvoor de Gemeenschap wel bevoegd is steunt Nederland in beginsel het voorstel. Echter, het voorstel is niet volstrekt duidelijk over de mogelijkheid een keuze te maken voor andere vormen van handhaving dan de strafrechtelijke. Nederland is tegen een eventuele beperking van de keuzevrijheid van de lidstaten ten aanzien van het inzetten van de meest effectieve handhavingmodaliteit. Het is aan de autoriteiten van iedere lidstaat om te beslissen welke aan hen ten dienste staande handhavingmodaliteit in het concrete geval het meest effectief is, en deze daadwerkelijk toe te passen. Het voorstel moet deze keuzemogelijkheid duidelijk verzekeren.

Consequenties voor de EU-begroting: geen

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: De totstandkoming van de richtlijn zal niet leiden tot een groter beslag op de (strafrechtelijke) handhavingcapaciteit.

Vervolgtraject financiële afspraken: niet van toepassing

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): Inbreuken op de meeste IE-rechten zijn in Nederland strafbaar

gesteld. Een eventuele verplichting tot strafbaarstelling van nog niet strafbaar gestelde inbreuken zal leiden tot aanpassing van onze wetgeving. Eventuele harmonisatie van geldboetes kan leiden tot wijziging van de hier geldende maximum boetes.

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

De implementatietermijn van 18 maanden is te kort gezien het brede terrein dat de richtlijn bestrijkt. Nederland pleit voor een termijn van minimaal 24 maanden.

Consequenties voor ontwikkelingslanden: geen

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Noodzaak

Nederland is zich bewust van de schadelijke gevolgen die namaak en piraterij op het gebied van IE kunnen hebben. Namaak en piraterij zijn een fenomeen van internationale omvang geworden en hebben ernstige gevolgen, op economisch en sociaal vlak, voor de goede werking van de interne markt, maar ook uit het oogpunt van de consumentenbescherming en met name voor de volksgezondheid en de openbare veiligheid. Effectief optreden tegen inbreuken op IE-rechten is dus geboden. Daarom heeft Nederland ook altijd zorg gedragen voor een hoog niveau van handhavingbepalingen die de rechthebbenden ten dienste staan.

Voor Nederland is uitgangspunt dat strafrechtelijke handhaving ultimum remedium is en pas in beeld komt als het algemeen belang ermee gemoeid is. Het algemeen belang kan in het geding zijn bij (1) gedragingen die een bedreiging (kunnen) vormen voor de volksgezondheid of de openbare veiligheid, (2) grootschalige vormen van intellectuele-eigendomsfraude, gepleegd in beroep of bedrijf, die de markt verstoren, (3) betrokkenheid van criminele organisaties en/of georganiseerde criminaliteit.

Toepassingsbereik

De richtlijn heeft betrekking op elke – op commerciële schaal gepleegde, opzettelijke - inbreuk op IE-rechten, zoals bepaald in het communautaire recht en/of in het nationale recht. Uit de richtlijn zelf valt niet af te leiden om welke rechten het gaat. Voor het antwoord op die vraag moet men volgens de Commissie te rade gaan bij haar verklaring betreffende artikel 2 van de richtlijn uit 2004¹. Blijkens die verklaring vallen naar het oordeel van de Commissie in ieder geval de navolgende rechten onder die richtlijn en dus nu ook onder de onderhavige richtlijn: auteursrechten, naburige rechten van het auteursrecht, het recht sui generis van de maker van databank, de rechten van de maker van topografieën van halfgeleiderproducten, merkenrechten, rechten op tekeningen of modellen, octrooirechten, met inbegrip van de rechten afgeleid van aanvullende beschermingscertificaten, geografische aanduidingen, rechten op gebruiksmodellen en kwekersrechten en handelsnamen voor zover deze in het betrokken nationale recht als eigendomsrechten worden beschermd. Dit betreft een zeer breed terrein dat gedeeltelijk wordt bestreken door gemeenschapsrecht.

Bevoegdheid

Uit de uitspraak van 13 september 2005 van het Hof kan worden afgeleid dat strafrecht en strafprocesrecht in beginsel niet behoren tot de bevoegdheid van de gemeenschapswetgever. In deze uitspraak heeft het Hof bepaald dat een beperkte strafrechtelijke harmonisatie mogelijk is in de eerste pijler, maar het heeft daaraan een aantal uitdrukkelijke voorwaarden verbonden. Het moet gaan om een verplichting tot strafbaarstelling van overtredingen van (omgezette) Gemeenschapsnormen (en dus niet van overtredingen van in nationale wetgeving vastgestelde normen die niet zijn voortgevloeid uit enige Gemeenschapswetgeving) die betrekking hebben op een gemeenschapsdoelstelling met een sectoroverschrijdend en fundamenteel karakter. De strafrechtelijke sancties moeten onontbeerlijk zijn als doeltreffende, evenredige en afschrikkende maatregelen tegen een aantasting van het milieu en om

¹ Publicatieblad van de Europese Unie, L 94/37, van 13 april 2005.

de volledige doeltreffendheid van de door de Gemeenschapswetgever vastgestelde milieunormen te verzekeren. De keuze van de toe te passen strafrechtelijke sancties wordt gelaten aan de lidstaten.

De voorgestelde richtlijn heeft zoals gezegd een heel ruime reikwijdte. In het voorstel worden de lidstaten verplicht om elke commerciële inbreuk op een IE-recht strafbaar te stellen.

Volgens Nederland is de gemeenschapswetgever alleen bevoegd om maatregelen te nemen die verband houden met het strafrecht, indien deze onontbeerlijk zijn om de volledige doeltreffendheid van de door hem inzake bescherming van IE-rechten vastgestelde normen te verzekeren. De Europese wetgever heeft in zijn richtlijn van 2004 gekozen voor civielrechtelijke handhaving ter bestrijding van inbreuken op IE-rechten. Deze richtlijn moest ultimo april 2006 zijn geïmplementeerd. Over de effectiviteit van deze richtlijn is nog niet veel te zeggen, dus ook niet of nieuwe aanvullende Europese strafrechtelijke wetgeving onontbeerlijk is. Nederland is van oordeel dat per IE-recht moet worden nagegaan of de noodzaak bestaat om naast richtlijn 2004/48 en naast de reeds bestaande privaatrechtelijke, bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van IE-rechten op nationaal niveau, te komen tot een verplichting van de Gemeenschapswetgever tot strafbaarstelling van inbreuken op dat IE-recht.

Er is nog een tweede begrenzing aan de bevoegdheid van de EG. Volgens Nederland is de gemeenschapswetgever niet bevoegd tot het vaststellen van de aard en hoogte van de strafsancities en tot het vaststellen van specifieke voorschriften inzake confiscatie, gemeenschappelijke onderzoeksteams en strafvervolgning. Die onderwerpen behoren tot het domein van de derde pijler.

Ten slotte is Nederland geen voorstander van harmonisatie van geldboetes op ad hoc basis. Onderlinge aanpassing van geldboetes vergt een horizontale aanpak. De in het kaderbesluit inzake scheepsverontreiniging getroffen regeling inzake geldboetes voor rechtspersonen vormt een uitzondering die in het licht van het te beschermen belang aanvaardbaar is.