

050098/EU XXIV.GP
Eingelangt am 15/04/11

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 13.4.2011
SEK(2011) 483 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Durchführung der Verstärkten Zusammenarbeit bei der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes

und zum

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES RATES

über die Durchführung der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes im Hinblick auf die geltenden Übersetzungsregelungen

{KOM(2011) 215 endgültig}

{KOM(2011) 216 endgültig}

{SEK(2011) 482 endgültig}

1. EINLEITUNG

Patente tragen wesentlich zum Wirtschaftswachstum durch Innovation bei. Forschungsinvestitionen (FuE) machen 1,9 % des BIP der EU¹ aus und ein funktionierendes Patentsystem ist von grundlegender Bedeutung dafür, dass diese Investitionen zum Wirtschaftswachstum beitragen.

Zurzeit ist der Patentschutz in Europa jedoch fragmentiert. In der Strategie Europa 2020² und in der Binnenmarktakte³ wird die Schaffung einer wissens- und innovationsgestützten Wirtschaft als ein Schwerpunkt genannt. Mit beiden Initiativen wird das Ziel verfolgt, durch die Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes in den EU-Mitgliedstaaten die Rahmenbedingungen für innovative Unternehmen zu verbessern.

Obgleich allgemein anerkannt ist, dass europäische Unternehmen durch den fehlenden einheitlichen Patentschutz Wettbewerbsnachteile erleiden, konnte der Rat „Wettbewerbsfähigkeit“ im Dezember 2010 nur bestätigen⁴, dass unüberwindliche Schwierigkeiten bestehen, die es unmöglich machen, diesen Schutz innerhalb eines angemessenen Zeitraums in der gesamten EU zu verwirklichen. Im Anschluss daran ersuchten zwölf Mitgliedstaaten darum, auf dem Gebiet der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes eine verstärkte Zusammenarbeit begründen zu dürfen. Die Kommission unterbreitete daraufhin dem Rat einen Vorschlag⁵ über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit. Anschließend beantragten 13 weitere Mitgliedstaaten, sich an der Zusammenarbeit beteiligen zu dürfen. Das Europäische Parlament gab seine Zustimmung zur Aufnahme der Verstärkten Zusammenarbeit am 15. Februar⁶ und der Rat „Wettbewerbsfähigkeit“ nahm den Beschluss zur Ermächtigung am 10. März⁷ an. Daher sind bei der Folgenabschätzung die im Ermächtigungsbeschluss des Rates festgelegten Bedingungen zu berücksichtigen. Schließlich wird in der Folgenabschätzung das einheitliche System zur Beilegung von Patentstreitigkeiten nicht behandelt, das parallel bearbeitet und einem anderen Rechtsinstrument unterliegen wird. Am 25. Februar 2011 gab der Ausschuss für Folgenabschätzung eine befürwortende Stellungnahme ab.

2. KONTEXT – DIE GEGENWÄRTIGEN PATENTSCHUTZSYSTEME IN EUROPA

In der EU wird der Patentschutz entweder durch die nationalen Patentämter der Mitgliedstaaten gewährt, die nationale Patente erteilen, oder durch das Europäische Patentamt (EPA).

Beantragt der Antragsteller ein „Europäisches Patent“, so wird der Antrag vom EPA nach den im Europäischen Patentübereinkommen (EPÜ)⁸ festgelegten Verfahren bearbeitet. Durch das

¹ Eurostat-Daten von 2008.

² KOM(2010) 2020 endgültig.

³ KOM(2010) 608 endgültig/2

⁴ Pressemitteilung 17668/10.

⁵ KOM(2010) 790 endgültig.

⁶ P7_TA(2011)0054.

⁷ Beschluss 2011/167/EU des Rates vom 10. März 2011 über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes, ABl. L 76 vom 22.3.2011, S.53.

⁸ <http://www.epo.org/patents/law/legal-texts/html/epc/1973/d/ma1.html>

EPÜ wurden zentralisierte Verfahren für Recherchen, Prüfung und Erteilung europäischer Patente in englischer, französischer oder deutscher Sprache eingerichtet. Ein erteiltes und veröffentlichtes Patent ist jedoch nicht automatisch wirksam. Es muss zunächst in den Staaten, in denen der Patentinhaber Patentschutz anstrebt, validiert werden, d. h. europäische Patente müssen in nationale Patente „konvertiert“ werden.

3. PROBLEMSTELLUNG

Das Verfahren für Recherchen, Prüfung und Erteilung europäischer Patente funktioniert gut und wird von Antragstellern aus Europa und aus Drittländern in hohem Maße akzeptiert. Dieses standardisierte Verfahren wird jedoch durch verbindliche, nach der Erteilung durchgeführte Verfahren ergänzt, die komplex sind, voneinander abweichen und den Unternehmen überflüssige Kosten beschern. In dieser Folgenabschätzung werden die Probleme und möglichen Lösungen in Bezug auf die Zeit nach der Erteilung des Patents behandelt.

3.1. Problem Nr. 1: Hohe Kosten für Übersetzung und Veröffentlichung von Patenten

Zu den geltenden nationalen Validierungsanforderungen im Anschluss an die Erteilung europäischer Patente zählen Übersetzung, Veröffentlichungsgebühren und vielfältige formale Anforderungen in Bezug auf die Einreichung. Beachtet der Patentinhaber eine dieser Anforderungen nicht, so gilt das europäische Patent in diesem Staat als von Anfang an nichtig. Weitere Kosten entstehen durch die Gebühren, die Patentanwälte erheben.

Obgleich durch das Londoner Übereinkommen⁹ die Kosten der Validierungsanforderungen in einigen Mitgliedstaaten gesenkt wurden, liegen die Gesamtkosten einer Validierung in 3 Mitgliedstaaten (DE, FR, UK) bei 680 EUR; in 13 Mitgliedstaaten betragen sie 12 500 EUR und wenn ein Patent in der gesamten EU validiert wird liegen sie bei über 32 000 EUR. Die derzeitigen Validierungskosten in der EU werden mit etwa 193 Millionen EUR pro Jahr veranschlagt.

3.2. Problem Nr. 2: Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bei der Aufrechterhaltung des Patentschutzes

Patentinhaber müssen in jedem Land, in dem das Patent validiert ist, Jahresgebühren entrichten. Wird diese Jahresgebühr nicht entrichtet, so erlischt das Patent und wird Gemeingut. Die Höhe der Jahresgebühren ist in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Nebenbestimmungen des nationalen Rechts, die die Aufrechterhaltung des Patentschutzes in einigen Mitgliedstaaten unnötig erschweren. Für die Entrichtung der Gebühren gelten unterschiedliche Fristen, die Zahlung per Banküberweisung ist nicht überall möglich, in einigen Ländern ist die Bestellung eines Patentanwalts verbindlich vorgeschrieben und mit den nationalen Patentämtern kann häufig nur in der Landessprache kommuniziert werden. Die kumulierten Kosten der technischen Unterstützung für die Zahlung können über einen Zehnjahreszeitraum bei schätzungsweise 61 bis 81,2 Mio. EUR liegen.

⁹ Übereinkommen über die Anwendung von Artikel 65 EPÜ (Londoner Übereinkommen), angenommen im Oktober 2000, *ABl. EPA 2001, 550*.

3.3. Problem Nr. 3: Verwaltungsaufwand für die Eintragung von Rechtsübergängen, Lizenzen und anderen Rechten

Patente können Transaktionen an den Technologiemarkten erleichtern: sie können als Eigentumstitel ge- und verkauft werden oder, was häufiger der Fall ist, Gegenstand von Lizenzvereinbarungen sein. Rechtsübergänge und Rechte werden in den nationalen Patentregistern der Länder, in denen das Patent validiert ist, eingetragen. Für diese Eintragung muss in mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten ein zugelassener Vertreter bestellt werden. Die Eintragung des Rechtsübergangs eines gültigen Patents in 5 Ländern kann zusätzlich zu den unterschiedlichen Verfahrensgebühren, die in den einzelnen Mitgliedstaaten erhoben werden, mit 2000-2500 EUR zu Buche schlagen. Zudem bestehen unterschiedliche Anforderungen hinsichtlich der beim Patentregister einzureichenden Unterlagen, Bescheinigungen usw.

3.4. Folge: EU-weiter Patentschutz ist teuer

Daher ist der Zugang zu einem umfassenden Patentschutz in Europa so kostspielig und komplex, dass er für viele Erfinder und Unternehmen nicht erschwinglich ist. Vor allem KMU ziehen oft einen informellen Schutz (d. h. Geheimhaltung) ihrer Innovationen vor.

Aber selbst wenn Europäische Patente beantragt und erteilt werden, werden sie oft nur in wenigen, vom Patentinhaber ausgewählten Ländern validiert. Derzeit wird ein Europäisches Patent im Schnitt in 5 Mitgliedstaaten validiert¹⁰. Die Zahl der Validierungen ist in den vergangenen 15 Jahren sogar zurückgegangen¹¹. Zudem entstehen Investoren und Unternehmen durch den Verwaltungsaufwand für die Aufrechterhaltung des Patentschutzes sowie die Eintragung von Rechten und Lizenzen bzw. die damit verbundene Komplexität unnötige Kosten, und zwar auch denjenigen, die Patentinformationen benötigen.

Durch die Fragmentierung des Patentschutzes wird auch die Durchsetzung der Patentrechte erschwert. Wenn Waren über einen Mitgliedstaat in die EU gelangen, in dem ein Patent keine Wirkung hat, kann sich der Patentinhaber nicht darauf verlassen, dass der EU-Zollkodex die Waren, bei denen der Verdacht auf Patentrechtsverletzung besteht, zurückhält¹².

Die vorstehend beschriebene Lage hat wesentliche unerwünschte Auswirkungen auf den Binnenmarkt. Neben der anhaltenden Fragmentierung des Marktes hat sie auch negative Folgen für Innovation, Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen.

4. SUBSIDIARITÄT

Die Schaffung eines europäischen Rechtstitels zum Schutz von geistigem Eigentum in der gesamten EU und die entsprechenden Sprachenregelungen sind von Artikel 118 AEUV vorgegeben. Die vorstehend dargelegten Probleme können nur auf EU-Ebene gelöst werden, indem die bestehenden Anforderungen in Bezug auf Übersetzung und Verwaltung drastisch verringert werden. Ein Tätigwerden auf EU-Ebene ist notwendig, da die Mitgliedstaaten ohne ein EU-Rechtsinstrument nicht in ausreichendem Maße in der Lage wären, in allen

¹⁰ Studie zu den Patentierungskosten von Roland Berger Market Research, August 2004.

¹¹ „Economic cost-benefit analysis of the Community patent“ von van Pottelsberghe, Dangus, 2009.

¹² Verordnung (EG) Nr. 1383/2003 des Rates, *ABl. L 196 vom 2.8.2003, S. 7-14.*

Mitgliedstaaten mit Patenten verbundene einheitliche Rechtswirkungen zu schaffen. Der Verhältnismäßigkeit wurde bei der Analyse der Optionen Rechnung getragen.

5. ZIELE

Ausgehend von der Problemstellung zielt dieser Vorschlag allgemein darauf ab, das Funktionieren des Binnenmarktes zu verbessern und Wachstum und Innovation zu fördern. Diese Ziele könnten erreicht werden durch verstärkten Zugang von KMU zum Patentschutz, indem der Umfang der Patentvalidierungen und der Weitergabe von Wissen ausgeweitet wird (besondere Ziele).

Die vorstehend genannten Ziele können nur erreicht werden, wenn die Gesamtkosten des Patentschutzes verringert werden, vor allem durch die Senkung der Übersetzungs- und Veröffentlichungskosten sowie die Vereinfachung der Aufrechterhaltung von Patenten (Verlängerung) und der Eintragung von Rechtsübergängen, Lizenzvereinbarungen und sonstigen Rechten.

6. POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSAALTERNATIVEN UND ANALYSE

Jede Handlungsoption wurde anhand der folgenden Kriterien bewertet: Wirksamkeit, Kostensenkung, Vereinfachung und politische Machbarkeit. Die Mitgliedstaaten, die die Kommission ersucht haben, eine verstärkte Zusammenarbeit auf dem Gebiet des einheitlichen Patentschutzes vorzuschlagen, haben allerdings auch Umfang und Ziele dieser Zusammenarbeit genannt. Diese Vorbedingungen waren bei der Betrachtung der einzelnen Optionen zu berücksichtigen.

6.1. Option 1 (Referenzszenarium) – Die Kommission ergreift keine Maßnahmen

Bei diesem Szenario bliebe das derzeitige Patentsystem in Europa erhalten. Die einzige Verbesserung könnte im Beitritt von mehr Mitgliedstaaten zum Londoner Übereinkommen liegen. Der Beitritt ist jedoch nicht nur fakultativ, sondern auch ein langwieriges und komplexes Verfahren. Das Szenario ist ineffektiv, da es die Mängel des aktuellen europäischen Patentsystems nicht beheben würde. Es würde keine Kostensenkung oder Vereinfachung bewirken, da die Probleme von Validierung, Verlängerung und Eintragung fortbestehen würden. Schließlich steht diese Option auch nicht in Einklang mit der politischen Verpflichtung von Kommission und Rat zur Bewältigung der Probleme des derzeitigen Patentsystems.

6.2. Option 2 – Die Kommission setzt ihre Arbeiten an einem EU-Patent für 27 Mitgliedstaaten gemeinsam mit den anderen Organen fort

Nach dieser Option würde die Kommission – gemeinsam mit dem Rat und dem Europäischen Parlament – weiter an einem EU-Patent arbeiten, das sich auf alle Mitgliedstaaten erstreckt, d. h. sie würde die Gespräche auf der Grundlage der Kommissionsvorschläge zum Gemeinschaftspatent¹³ und den Regelungen zur Übersetzung¹⁴ fortsetzen. Mit dieser Option würden die Ziele der Initiative in vollem Umfang erreicht. Die Kosten würden wesentlich

¹³ KOM(2000) 412 endgültig.

¹⁴ KOM(2010) 350 endgültig.

gesenkt, da die Übersetzungskosten sich EU-weit auf 680 EUR belaufen und keine zusätzlichen Validierungskosten anfallen würden. Die Gesamteinsparungen könnten bei 159 Mio. EUR pro Jahr liegen. Da die Kosten für die technische Unterstützung bei der Entrichtung der Jahresgebühren entfallen, könnten über einen Zehnjahreszeitraum Einsparungen zwischen 49 und 65,2 Mio. EUR zu verzeichnen sein. Da die Gebührenentrichtung und die Verwaltung der Verlängerung sowie die Eintragung der Patente und anderen damit zusammenhängenden Rechte zentral verwaltet würden, würde diese Option eine erhebliche Vereinfachung bewirken. Diese Option ist jedoch politisch nicht machbar, denn der Rat hat bereits mehrfach vergebens versucht, eine einstimmige Zustimmung zu den unverzichtbaren Regelungen für die Übersetzung zu erzielen.

6.3. Option 3 – Die Kommission legt Vorschläge für Verordnungen zur Begründung einer verstärkten Zusammenarbeit vor

Nach dieser Option würde die Kommission die für die Durchführung der verstärkten Zusammenarbeit bei der Schaffung eines einheitlichen Patentschutzes erforderlichen Vorschläge unterbreiten. Der einheitliche Patentschutz würde in den 25 Mitgliedstaaten gelten, die in diesem Rahmen zusammenarbeiten wollen. Sie machen 79 % des EU-Gebiets aus und über 92 % aller eingereichten Anmeldungen stammen aus diesen Ländern. Der einheitliche Patentschutz wäre fakultativ für die Nutzer und bestünde gemeinsam mit den nationalen und europäischen Patentsystemen. Kosten und Komplexität des Patentschutzes würden erheblich verringert. Allen Patentinhabern käme gleichermaßen der Nutzen dieser Option zugute und zwar unabhängig davon, ob sie ihren Wohnsitz in einem Land haben, das an der Verstärkten Zusammenarbeit teilnimmt, oder nicht.

Ogleich bei dieser Option nicht das gesamte Potenzial des Nutzens ausgeschöpft wird, den Option 2 böte, wäre sie doch effektiv und würde sich für die Nutzer des Patentsystems in Europa positiv auswirken. Die Gebührenentrichtung und die Verwaltung der Verlängerung sowie der Eintragung der Patente und der anderen damit zusammenhängenden Rechte würden, bezogen auf das Hoheitsgebiet des teilnehmenden Mitgliedstaats, zentral vom EPA verwaltet. Über einen Zehnjahreszeitraum könnten sich die Kosteneinsparungen bei den Gebühren für technische Unterstützung auf 5760-7680 EUR je Patent belaufen, wenn 25 Mitgliedstaaten an der Verstärkten Zusammenarbeit teilnehmen würden. In den Ländern, die nicht teilnehmen, müssten die Patente weiterhin einzeln verwaltet werden.

6.3.1. *Teiloption 3.1 – Die Kommission schlägt Übersetzungsregelungen für den Bereich des einheitlichen Patentschutzes vor, die ihrem Vorschlag vom 30. Juni 2010 entsprechen*

Bei dieser Teiloption würde die Kommission im Bereich des einheitlichen Patentschutzes anzuwendende Regelungen zur Übersetzung vorschlagen, die mit den Übersetzungsregelungen für das Europäische Patent identisch sind. Der Patentinhaber würde dem EPA eine Übersetzung der Ansprüche in die anderen beiden Amtssprachen des EPA vorlegen. Außer bei Streitigkeiten wären keine weiteren Übersetzungen erforderlich. Die durchschnittlichen Kosten von Patenten im Bereich der Verstärkten Zusammenarbeit würden 680 EUR betragen. Die Kosten für den Schutz in der gesamten EU könnten (mit 25 teilnehmenden Mitgliedstaaten) bei 15 % der heutigen Kosten liegen. Die Gesamteinsparungen könnten bei 58,5 Mio. EUR pro Jahr liegen. Diese Teiloption wäre kostenwirksam und würde zu einer erheblichen Vereinfachung führen. Allerdings fand sie im Rat keine ausreichende Unterstützung. Die Mitgliedstaaten, die die Schaffung der Verstärkten Zusammenarbeit beantragt haben, möchten in die Durchführungsverordnungen einige vom

belgischen Vorsitz vorgeschlagene Elemente bezüglich der Regelungen zur Übersetzung aufnehmen. Der Vorschlag für den Entwurf eines Beschlusses des Rates zur Ermächtigung zur Verstärkten Zusammenarbeit enthält diesbezüglich bereits einige wesentliche Elemente. Daher ist diese Option politisch nicht durchführbar.

6.3.2. *Teiloption 3.2 – Die Kommission schlägt Übersetzungsregelungen im Bereich des einheitlichen Patentschutzes vor, die sich auf ihren Vorschlag vom 30. Juni 2010 stützen und Elemente des Kompromissvorschlags enthalten, der vom Rat erörtert wurde*

Bei dieser Teiloption würden – wie von den Mitgliedstaaten, die die Schaffung der Verstärkten Zusammenarbeit beantragt haben, gewünscht – die vorstehend genannten Regelungen zur Übersetzung durch bestimmte Elemente eines Kompromisses ergänzt, den der belgische Ratsvorsitz 2010 vorschlug. Hauptsprachenregelung wäre die im EPÜ festgelegte Regelung. Zusätzlich würden während eines Übergangszeitraums ergänzende Übersetzungsanforderungen gelten, die mit zusätzlichen Kosten für die Patentinhaber verbunden wären. Daher können sich die Gesamtkosten einer Übersetzung während des Übergangszeitraums im Bereich der Verstärkten Zusammenarbeit zwischen rund 980 EUR und 2380 EUR pro Patent bewegen. Sobald qualitativ hochwertige maschinelle Übersetzungen verfügbar sind, könnten die Übersetzungskosten auf 680 EUR gesenkt werden. Die Kosten für den Schutz in der gesamten EU könnten (mit 25 teilnehmenden Mitgliedstaaten) bei 20% der heutigen Kosten liegen. Die Gesamteinsparungen könnten bei 50 Mio. EUR pro Jahr liegen. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Teiloption wesentliche politische Unterstützung erhält.

7. VERGLEICH DER OPTIONEN UND IHRER FOLGEN

Beim Vergleich der Optionen erhält Option 2 die höchste Punktzahl in Bezug auf Wirksamkeit, Kostensenkung und Vereinfachung. Option 3 bietet jedoch ebenfalls große Vorzüge und führt zu wesentlichen Einsparungen und Vereinfachungen für die Nutzer aus Europa und aus Drittländern.

Die Schaffung eines EU-Patents (Option 2) hätte die positivsten Auswirkungen für den Binnenmarkt, die Nutzer von Patentinformationen und die Verbraucher, da sie in Bezug auf den Patentschutz den gesamten Binnenmarkt einbeziehen würde. Durch Option 3 würde jedoch auch die Integration nicht nur zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen teilnehmenden und nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten verstärkt. Durch die Verstärkte Zusammenarbeit werden die Gesamtkosten und die Komplexität der Erlangung des Patentschutzes in der gesamten EU deutlich verringert, so dass davon ausgegangen werden kann, dass mehr Erfinder auch in den Mitgliedstaaten Patentschutz erlangen, die nicht an der verstärkten Zusammenarbeit teilnehmen

Die verbesserte Integration wird sich positiv auf den Zugang der Verbraucher zu Waren und Dienstleistungen auswirken. Durch einen besser integrierten Markt wird ein besserer grenzüberschreitender Handel gewährleistet und die Bekämpfung von Nachahmerprodukten erleichtert. Die zentralisierte Eintragung und Veröffentlichung von Patenten durch das EPA würde die Verbreitung von Wissen erleichtern und sich positiv auf die Innovation auswirken.

Ein leichter und billiger Zugang zu Patenten in Europa dürfte dazu beitragen, dass die Zahl innovativer KMU wächst. KMU spielen eine wichtige Rolle bei der Schaffung von Arbeitsplätzen. Sie sichern 2/3 der Arbeitsplätze im privaten Sektor¹⁵. Die wachsende Zahl neuer Unternehmen dürfte somit positive Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen haben.

Wirtschaftlich gesehen wäre zwar ein EU-Patent die wirksamste Alternative, doch zehnjährige Verhandlungen haben gezeigt, dass diese Option politisch nicht machbar ist. Die Analyse von Option 3 hat ergeben, dass ihr Nutzen noch immer sehr hoch wäre. Die Übersetzungsregelung in Teiloption 3.1 wäre zwar am kosteneffizientesten, doch dürfte Teiloption 3.2 unter den an der Verstärkten Zusammenarbeit teilnehmenden Mitgliedstaaten die umfassendste Unterstützung erhalten. Daher ist Option 3 mit Teiloption 3.2 der Vorzug zu geben.

8. ÜBERWACHUNG UND EVALUIERUNG

Fünf Jahre nach dem Beginn der Anwendung wird die Kommission die Anwendung der Rechtsvorschriften unter besonderer Berücksichtigung der Übergangsregelungen für die Übersetzung prüfen. Die Kommission wird ferner jährlich die einschlägigen Indizes zu den Bedingungen für Innovationen sowie zur Anzahl der Patente und ihrer Kosten überwachen.

¹⁵ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/index_de.htm