EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 24.11.2020
COM(2020) 755 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE

Arviointikertomus huhtikuun 19 päivänä 2012 annetun asetuksen (EU) N:o 386/2012 soveltamisesta

{SWD(2020) 282 final}

I. ARVIOINNIN TAUSTA

Teollis- ja tekijänoikeudet auttavat yrittäjiä ja luovan työn tekijöitä uusien, parempien ja tehokkaampien tuotteiden, teknologioiden ja palvelujen kehittämisessä. Lisäksi teollis- ja tekijänoikeudet tarjoavat kannustimia akateemisen ja tieteellisen tutkimuksen, taideteosten ja viihteen tuottamiseen ja jakamiseen. Teollis- ja tekijänoikeuksien avulla keksijät, teosten tekijät ja paikallisyhteisöt voivat saada korvauksen työstään ja panoksestaan yhteiskunnalliseen kehitykseen. Teollis- ja tekijänoikeudet voivat auttaa pienyrityksiä ja startup-yrityksiä investointien tavoittelussa sekä yrityksiä toimintansa laajentamisessa ja viennissä siten, että useammat kuluttajat voivat valita entistä laajemmasta tuotevalikoimasta, ja siten, että samalla luodaan uusia ja hyväpalkkaisia työpaikkoja.[1] Lisäksi teollis- ja tekijänoikeuksien myötä kuluttajat saavat takeet ostamiensa tuotteiden laadusta ja alkuperästä.

Teollis- ja tekijänoikeudet ovat erityisen tärkeitä EU:lle. Tietotaito, luovuus ja innovointi ovat EU:ssa huippuluokkaa. Vuonna 2016 alat, joilla teollis- ja tekijänoikeuksia käytetään paljon[2], tuottivat 82 prosenttia EU:n viennistä eli noin 182 miljardin euron kauppataseen ylijäämän[3]. Patentit, tavaramerkit, tekijänoikeudet, mallit ja maantieteelliset merkinnät suojelevat EU:n teollisuutta sellaisten kilpailijoiden harjoittamalta epäoikeudenmukaiselta kopioinnilta, jotka eivät ole investoineet luovuuteen, tutkimukseen ja kehitykseen. Lisäksi teollis- ja tekijänoikeusjärjestelmä tarjoaa suojan sellaisten rikollisjärjestöjen toiminnalta, jotka pyrkivät johtamaan kuluttajia ja yrityksiä harhaan huonosti valmistetuilla (ja usein vaarallisilla) väärennöksillä. Väärennetyistä tavaroista voi aiheutua vakavia vaikutuksia kuluttajien terveyteen ja turvallisuuteen sekä kielteisiä ympäristövaikutuksia. Väärentämistä ja piratismia harjoittavat maailmanlaajuiset rikollisjärjestöt, ja näitä ilmiöitä voidaan torjua vain julkisen ja yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan yhteisin toimin niin EU:ssa kuin EU:n ulkopuolisten maiden kanssa tehtävällä yhteistyöllä.

Komissio perusti vuonna 2009 teollis- ja tekijänoikeuksien loukkauksia käsittelevän yksityisten ja julkisten sidosryhmien epävirallisen verkoston nimellä ”väärentämisen ja piratismin eurooppalainen seurantakeskus”, jäljempänä ’seurantakeskus’. Sen päätavoitteina oli

- arvioida teollis- ja tekijänoikeuksien loukkausten laajuutta, määrää ja vaikutuksia EU:ssa
- parantaa teollis- ja tekijänoikeuksien suojelemiseen ja valvontaan osallistuvien tahojen välistä yhteistyötä
- jakaa valvontaan liittyviä parhaita käytäntöjä
- lisätä kuluttajien tietoisuutta asiasta.

[1] Teollis- ja tekijänoikeuksia omistavissa yrityksissä on keskimäärin 29 prosenttia suuremmat tulot työntekijää kohti ja 20 prosenttia paremmat palkat kuin yrityksissä, jotka eivät omista teollis- ja tekijänoikeuksia – *Intellectual property rights intensive industries: contribution to economic performance and employment in the European Union*, kolmas painos, EPO ja EUIPO (2019).

[2] *Intellectual property rights intensive industries: contribution to economic performance and employment in the European Union*, kolmas painos, EPO ja EUIPO (2019). OECD:n ja EUIPOn raportissa teollis- ja tekijänoikeuksia paljon käyttäviksi aloiksi katsotaan alat, joilla käytetään kaikkien alojen keskiarvoa enemmän teollis- ja tekijänoikeuksia työntekijää kohti. Raportin mukaan teollis- ja tekijänoikeuksia paljon käyttävät alat keskittyvät valmistus-, teknologia- ja liiketoimintapalvelusektoreille.

[3] *Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries*, komission yksiköiden valmisteluasiakirja, 8. tammikuuta 2020, SWD(2019) 452.

Euroopan unionin neuvosto pyysi vuonna 2010 komissiota kehittämään edelleen seurantakeskuksen toimivaltaa, tehtäviä ja asemaa[4], minkä seurauksena komissio ehdotti seurantakeskuksen siirtämistä Euroopan unionin teollisoikeuksien viraston (EUIPO) alaisuuteen.

Vuonna 2012 EUIPOlle annettiin asetuksella (EU) N:o 386/2012[5], jäljempänä 'asetus', tehtäväksi huolehtia seurantakeskuksesta, jonka nimeksi muutettiin teollis- ja tekijänoikeuksien loukkausten eurooppalainen seurantakeskus, sekä joukko tehtäviä, joiden tarkoituksena on helpottaa ja tukea kansallisten viranomaisten, yksityisen sektorin edustajien ja EU:n toimielinten toimia teollis- ja tekijänoikeuksiin kohdistuvien loukkausten torjunnassa. Nämä tehtävät lisättiin EUIPOn päätehtävään eli EU:n tavaramerkkejä ja malleja koskevien järjestelmien hallinnointiin ja tällaisten oikeuksien rekisteröintiin EU:n tasolla.

Lisäksi asetuksessa täsmennetään, että "virasto organisoi, hallinnoi ja tukee asiantuntijoiden, viranomaisten ja sidosryhmien koolle kutsumista teollis- ja tekijänoikeuksien loukkausten eurooppalaisena seurantakeskuksena, jäljempänä 'seurantakeskus'". Seurantakeskukseen kuului 31. joulukuuta 2019 mennessä 123 edustajaa kansallisista viranomaisista, teollisuudesta, kuluttajajärjestöistä ja kansalaisyhteiskunnasta sekä useista kansainvälisistä järjestöistä ja institutionaalisista elimistä, kuten OECD:stä, Maailman tullijärjestöstä, Euroopan patenttivirastosta, Euroopan parlamentista ja Europolista. Seurantakeskuksen kokouksiin osallistuu myös komission eri yksiköiden virkamiehiä.

Tässä kertomuksessa komissio arvioi asetuksen täytäntöönpanoa ja toimivuutta sekä tarkastelee, ovatko sen alkuperäiset tavoitteet edelleen ajankohtaisia ja onko ne saavutettu tehokkaasti ja johdonmukaisesti.[6] Kertomuksessa ei käsitellä EUIPOn toimintaa asetuksen soveltamisalan ulkopuolella eli tavaramerkkien ja mallien rekisteröintiä eikä EUIPOn yleistä toimintaa.

Komissio aloitti arvioinnin vuonna 2016. Ulkopuolinen toimeksisaaja toteutti tutkimuksen, joka julkaistiin vuonna 2018.[7] Merkittävin tutkimuksessa havaittu rajoitus oli se, että arviointi aloitettiin liian aikaisin, sillä ensimmäisiä tuloksia alettiin saada vuosina 2015–2017. Parantaakseen arviointia komissio laajensi sitä niin, että se kattaa kaikki EUIPOn asetuksen nojalla suorittamat toimet 31. joulukuuta 2019 saakka.

Tässä kertomuksessa esitetään yhteenveto arvioinnin päätelmistä, ja komissio toimittaa sen Euroopan parlamentille, neuvostolle sekä Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle. Liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa esitetään yksityiskohtaiset tiedot arvioinnin menetelmistä ja perusskenaariosta sekä arvioinnissa tehdyistä havainnoista.

II. ARVIOINNISSA TEHDYT HAVAINNOT

[4] Neuvoston päätöslauselma, annettu 1. maaliskuuta 2010, immateriaalioikeuksien valvonnan tehostamisesta sisämarkkinoilla (2010/C 56/01).

[5] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 386/2012, annettu 19. huhtikuuta 2012, teollis- ja tekijänoikeuksien täytäntöönpanoon liittyvien tehtävien antamisesta sisämarkkinoilla toimivalle yhdenmukaistamisvirastolle (tavaramerkit ja mallit mukaan luettuna julkisen ja yksityisen sektorin edustajien kutsuminen koolle teollis- ja tekijänoikeuksien loukkausten eurooppalaisena seurantakeskuksena (EUVL L 129, 16.5.2012, s. 1).

[6] Arviointia edellytetään asetuksen 8 artiklassa.

[7] Technopolis, *Evaluation of the application of Regulation 386/2012*, 2017, saatavilla osoitteessa https://op.europa.eu/fi/publication-detail/-/publication/f92d8b87-1dce-11e8-ac73-01aa75ed71a1

Arvioinnissa arvioitiin asetusta ja sen täytäntöönpanoa EUIPOssa viiden vakiokriteerin perusteella: i) vaikuttavuus, ii) tehokkuus, iii) johdonmukaisuus, iv) merkityksellisyys ja v) EU:n lisäarvo.

A. Merkityksellisyys

Merkityksellisyyttä koskevan kriteerin pohjalta tarkasteltiin, missä määrin asetuksen alkuperäiset tavoitteet ovat asianmukaisia ja vastaavat edelleen nykyisiä tarpeita.

EUIPOlle annetut tehtävät voidaan ryhmitellä neljään pääalueeseen:

1) tutkimus ja tietämyksen jakaminen teollis- ja tekijänoikeuksien roolista, teollis- ja tekijänoikeuksien loukkausten määrästä ja vaikutuksista sekä parhaista käytännöistä teollis- ja tekijänoikeuksien noudattamisen valvomiseksi ja loukkausten ehkäisemiseksi

2) tietoisuuden lisääminen teollis- ja tekijänoikeuksista sekä väärentämisen ja piratismin riskeistä ja kielteisistä vaikutuksista

3) viranomaisten välinen sekä viranomaisten ja teollis- ja tekijänoikeuksien omistajien välinen yhteistyö muun muassa kehittämällä välineitä ja edistämällä teknologioita, joilla tuetaan teollis- ja tekijänoikeuksien täytäntöönpanoa

4) teollis- ja tekijänoikeuksien täytäntöönpanoa koskeva yhteistyö EU:n ulkopuolisten maiden teollis- ja tekijänoikeusvirastojen kanssa.

Arvioinnissa todettiin, että kaikki EUIPOlle annetut tehtävät ovat tällä hetkellä merkityksellisiä.

Tekijänoikeuden piiriin kuuluvan sisällön, kuten elokuvien, musiikin ja urheilutapahtumien suorien lähetysten, laiton tarjonta ja käyttö verkossa on edelleen yleistä. Vuosina 2012–2016 piratismi aiheutti EU:ssa musiikkiääniteteollisuudelle vuosittain keskimäärin 200 miljoonan euron tappiot ja 1 300 työpaikan menetyksen. EU:hun tuotujen väärennösten arvo, joka oli 85 miljardia euroa (5 prosenttia EU:n kokonaistuonnista) vuonna 2013, kasvoi 121 miljardiin euroon (6,8 prosenttia EU:n kokonaistuonnista) vuonna 2016[8], mikä aiheutti liiketoiminnan tulojen, verotulojen ja työpaikkojen menetyksiä.

Toimeksisaajan tekemät haastattelut ja julkisessa kuulemisessa saatu palaute osoittivat, että asetuksessa EUIPOlle osoitettujen tehtävien merkityksellisyydestä ollaan laajasti yhtä mieltä.

Jotkin erityisesti tavaramerkkien omistajia edustavat sidosryhmät ilmaisivat suhtautuvansa epäillen yhteistyöhön EU:n ulkopuolisten maiden viranomaisten kanssa, mutta 62 prosenttia julkiseen kuulemiseen vastanneista piti tällaista yhteistyötä tärkeänä. Toimeksisaajan haastattelemat sidosryhmät olivat samaa mieltä siitä, että *”(...) monet väärennetyt tavarat tulevat kolmansista maista. Väärentämisen ymmärtämiseksi ja siihen puuttumiseksi kolmansissa maissa, erityisesti Kiinassa, Kaakkois-Aasiassa ja Etelä-Amerikassa, voitaisiin tehdä paljon.”* Väärentämiseen ja piratismiin ei voida puuttua tehokkaasti toimimalla ainoastaan sisämarkkinoilla ja jättämällä valmistuspaikat tai jakelureitit huomiotta. Lisäksi

[8] *”Trends in Trade in Counterfeit and Pirated Goods”*, Illicit Trade, OECD Publishing, Pariisi / Euroopan unionin teollisoikeuksien virasto, 2019. Viitattu tutkimus ei kata kotimaassa tuotettuja ja kulutettuja väärennettyjä ja laittomasti valmistettuja tuotteita eikä verkossa levitettäviä laittomasti valmistettuja digitaalisia tuotteita.

eurooppalaisten tuotemerkkien väärentäminen ja EU:ssa tuotetun tekijänoikeussuojatun sisällön laiton jakelu EU:n ulkopuolisissa maissa vahingoittaa myös eurooppalaisia yrityksiä.

Kaikki sidosryhmät eivät tue yhtä lailla EUIPOn tehtävää edistää seuranta- ja jäljitysjärjestelmiä, joiden avulla aidot tuotteet voidaan erottaa väärennöksistä. Osa kansalaisista ilmaisi huolensa yksityisyyden suojasta, kun taas oikeudenhaltijat katsovat yleisesti, etteivät tällaiset järjestelmät sovellu standardoitaviksi, koska ei ole olemassa yhtä, kaikille sopivaa ratkaisua. Vaikka seuranta- ja jäljitysratkaisujen olisi voitava kilpailla vapaasti, pk-yritysten ja kuluttajien olisi saatava helposti tietoa käytössä olevista erilaisista teknisistä ratkaisuista. EUIPO voi lisätä tietoisuutta ja avoimuutta suosimatta tiettyjä tuotteita. Puolet (54 prosenttia) julkiseen kuulemiseen vastanneista ja 82 prosenttia ammattihenkilöiden ja organisaatioiden ryhmään kuuluvista piti EUIPOn tehtäviä tällä alalla tärkeinä.

Arvioinnissa ei tullut esiin EUIPOlle asetuksessa annettuihin tehtäviin liittyviä puutteita.

B. Vaikuttavuus

Komission välittömänä toiminnallisena tavoitteena oli varmistaa, että seurantakeskuksella on tarvittava infrastruktuuri, jotta se voi hoitaa tehtävänsä vaikuttavalla tavalla. Ennen asetuksen antamista komission yksiköissä oli kolme henkilöstön jäsentä, jotka hallinnoivat seurantakeskusta. Vuoden 2019 loppuun mennessä EUIPOn seurantakeskuksesta vastaavalla osastolla oli 55 työntekijää. EUIPOn asetuksen mukaisiin toimiin liittyvät menot olivat 2,4 miljoonaa euroa vuonna 2012 ja 11,7 miljoonaa euroa vuonna 2019.

EUIPO laajensi seurantakeskuksen verkostoa ja korjasi puutteet sen aiemmassa kokoonpanossa lisäämällä verkostoon kansalaisyhteiskunnan organisaatioita ja useita muita organisaatioita, joilla on asiaankuuluvaa asiantuntemusta. Vuoden 2019 loppuun mennessä verkostoon kuului 123 edustajaa, joista kahdeksan edusti kuluttajia ja muita kansalaisyhteiskunnan organisaatioita. EUIPO pyrkii pääsääntöisesti ylläpitämään sidosryhmäverkostonsa tiivistä osallistumista EUIPOn työohjelmien suunnitteluun ja täytäntöönpanoon. Jotkin sidosryhmät ovat kuitenkin huomauttaneet, että joissakin poikkeustapauksissa EUIPO ei kuullut niitä riittävästi.

Arvioinnissa saatiin myönteisiä tuloksia myös EUIPOn toteuttamista toimista. Vaikka EUIPO pitää toiminnastaan kattavasti kirjaa, sen olisi otettava käyttöön seurantamekanismeja, joiden avulla voidaan arvioida toimien vaikutuksia, kustannuksia ja hyötyjä, parantaa priorisointia ja suunnittelua sekä tukea tulevia arviointeja.

Toimeksisaajan tutkimuksessa todettiin, että EUIPO edisti selvästi teollis- ja tekijänoikeuksien tehokasta suojelua, sillä se toteutti kaikki tavoitteet teollisuudesta riippumattomalla tavalla. Vastaavasti 43 prosenttia julkiseen kuulemiseen vastanneista katsoi, että EUIPO on saavuttanut hyviä tai erittäin hyviä tuloksia teollis- ja tekijänoikeuksien suojelun parantamisessa. Hyväksyntä oli laajempaa ammattihenkilöiden ja organisaatioiden keskuudessa (68 prosenttia).

EUIPO kehitti avoimen menetelmän teollis- ja tekijänoikeuksien loukkausten määrän ja vaikutusten määrittämiseksi. Tämä tehtävä oli olennaisen tärkeä. EUIPO on myös toteuttanut tutkimusta teollis- ja tekijänoikeuksia paljon käyttävien alojen vaikutuksesta talouteen sekä teollis- ja tekijänoikeuksien roolista yritysten tuloksissa. EUIPO on myös antanut arvokasta tietoa muun muassa siitä, missä määrin pk-yrityksillä on teollis- ja tekijänoikeuksia ja mitä vaikeuksia niillä on teollis- ja tekijänoikeuksien täysimääräisessä hyödyntämisessä, sekä

kuluttajien ja nuorten käsityksestä teollis- ja tekijänoikeuksista ja heidän suhtautumisestaan väärennöksiin ja piratismiin. EUIPOn laajoja tutkimus- ja julkaisutoimia hyödynnetään sekä EU:n että kansallisen tason päätöksenteossa. Asetuksen mukaiset EUIPOn julkaisut ovat saatavilla verkossa[9]. EUIPOn on kuitenkin parannettava laajan kirjastonsa saatavuutta. Julkaisujen esittäminen ja niiden hakutoiminto eivät tällä hetkellä ole tyydyttäviä.

EUIPOn julkaisutoiminta edistää osaltaan tietoisuuden lisäämistä. EUIPOn tutkimukset mainittiin lähes 2 000 julkaistussa artikkelissa, ja niiden arvo mainosarvona oli 8,3 miljoonaa euroa. Lisäksi EUIPO on investoinut 1,5 miljoonaa euroa erilaisiin, varsin kattaviin tiedotuskampanjoihin. Vuosina 2018 ja 2019 toteutetut kampanjat tavoittivat 60 miljoonaa eurooppalaista.

EUIPO tarjoaa koulutusta väärentämisen ja piratismin torjuntaan osallistuville lainvalvontaviranomaisille. Koulutus toteutetaan yhteistyössä komission asiaankuuluvien lakien valvonnasta vastaavien yksiköiden, kuten Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF), ja muiden EU:n elinten (kuten CEPOLin, Europolin ja Eurojustin) sekä erilaisten kansallisten ja kansainvälisten viranomaisten ja järjestöjen kanssa. EUIPOn koulutusohjelmalla on korjattu puutteet tarvittavan asiantuntemuksen kehittämisessä. Nykyisin teollis- ja tekijänoikeuksien noudattamisen valvontaa koskevaa koulutusta ei tarjota enää pelkästään tulliviranomaisille. Lisäksi koulutusta saavat poliisiviranomaiset, tuomarit ja syyttäjät, ja osallistujien keskimääräinen tyytyväisyysaste on 97,4 prosenttia.

EUIPO saavutti merkittäviä tuloksia kehittäessään välineitä teollis- ja tekijänoikeuksien haltijoille ja lainvalvontaviranomaisille. Vuoden 2019 loppuun mennessä 63 lainvalvontaviranomaisella oli pääsy EUIPOn teollis- ja tekijänoikeuksien valvontaportaaliin. Näihin viranomaisiin kuuluivat kaikki EU:n tulliviranomaiset, Europol, OLAF ja 17 jäsenvaltion poliisivoimat. Portaaliin kootaan muun muassa komission yksiköiden keräämät tiedot rajoilla tehdyistä haltuunotoista, kansallisten valvontaviranomaisten toimittamat tiedot sisämarkkinoilla tehdyistä haltuunotoista sekä yli 800 yrityksen toimittamat tiedot.

EUIPOlla on tärkeä rooli EU:n rahoittamien hankkeiden toteuttamisessa EU:n ulkopuolisissa maissa. Julkisessa kuulemisessa ja tutkimuksessa kävi ilmi, että EUIPOn kansainväliseen yhteistyöhön suhtauduttiin yleisesti myönteisesti mutta vähemmän myönteisesti kuin muihin EUIPOn toimialoihin. Toimeksisaajan mukaan ”*jotkin sidosryhmät eivät olleet tietoisia seurantakeskuksen tehtävistä, jotka liittyvät kolmansien maiden kanssa tehtävään kansainväliseen yhteistyöhön*”. EUIPOn olisi näin ollen vahvistettava seurantakeskuksen edustajien panosta ja seurantaa EU:n ulkopuolisiin maihin liittyvin toimien osalta.

Asetuksessa edellytetään, että jäsenvaltiot tiedottavat EUIPOlle teollis- ja tekijänoikeuksien täytäntöönpanoa koskevista toimintalinjoistaan, toimittavat tilastotietoja teollis- ja tekijänoikeuksien loukkauksista ja tiedottavat oikeuskäytännöstä. EUIPO on sopinut jäsenvaltioiden edustajien kanssa menettelystä, mikä on parantanut tilannetta, mutta yleisesti ottaen tietojen kerääminen jäsenvaltioista on edelleen haasteellista erityisesti siltä osin kuin on kyse teollis- ja tekijänoikeuksia loukkaavien tavaroiden takavarikoinnista sisämarkkinoilla sekä oikeuskäytännöstä.

Kaiken kaikkiaan EUIPO on pystynyt toteuttamaan työohjelmansa suunnitellulla tavalla. Pieni osa hankkeista kuitenkin viivästyi painopisteiden muuttumisen vuoksi. EUIPOn olisikin

[9] https://euipo.europa.eu/ohimportal/en/web/observatory/observatory-publications

varmistettava, että kaikkia sovittuja hankkeita tuetaan riittävillä resursseilla, jotta niihin liittyvät sitoumukset voidaan täyttää.

Arvioinnin kokonaistulos on myönteinen. Sekä toimeksisaajan tekemä tutkimus että julkisesta kuulemisesta saatu palaute osoittavat, että EUIPO on osaltaan parantanut teollis- ja tekijänoikeuksien täytäntöönpanoa sekä edistänyt asetuksen tavoitteiden saavuttamista.

C. Tehokkuus

Asetuksella pyritään vahvistamaan ja laajentamaan seurantakeskuksen toimintaa ja varmistamaan sen kestävä rahoitus ilman, että siitä aiheutuu kustannusvaikutuksia EU:n talousarvioon. Nämä molemmat tavoitteet saavutettiin antamalla seurantakeskuksesta huolehtiminen EUIPOn tehtäväksi. Kaikki EUIPOn toiminta rahoitetaan EU:n tavaramerkki- ja mallijärjestelmien käyttäjien maksamilla maksuilla. EUIPO osoittaa seurantakeskukselle asetuksessa annettujen tehtävien hoitamista varten noin viisi prosenttia vuotuisista menoistaan.

Seurantakeskuksesta vastaavan osaston keskimääräinen talousarvio vuosina 2012–2019 oli 9,25 miljoonaa euroa, johon sisältyivät 3,75 miljoonan euron keskimääräiset henkilöstökustannukset. Menojen taso on verrattavissa vastaaviin EU:n elimiin, kuten Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskukseen, josta tehtiin myönteinen arvio vuonna 2019.[10]

Asetuksen myötä saavutettuja hyötyjä ovat muun muassa teollis- ja tekijänoikeuksien arvoa sekä teollis- ja tekijänoikeuksien loukkausten määrää ja vaikutuksia koskevien objektiivisten, luotettavien ja vertailukelpoisten tietojen saatavuus, teollis- ja tekijänoikeuksien valvontaportaalin kautta saatavilla olevat välineet, lainvalvontaviranomaisille tarkoitetut laajat koulutusohjelmat sekä pysyvä kehys EU:n tasolla koordinoiduille tiedotustoimille. Lisäksi seurantakeskus mahdollistaa tietojen, tietämyksen ja parhaiden käytäntöjen jakamisen, ja sillä on merkittävä rajatylittävää ja monialaista yhteistyötä helpottava verkostovaikutus, joka on syntynyt, kun huomattava määrä viranomaisia ja sidosryhmiä on tehnyt säännöllisesti yhteistyötä vakaassa ja kestävässä yhteistyökehyksessä.

EUIPO tarjoaa hyvää vastinetta rahalle. Talousarvioon ja henkilöstöön tehdyt lisäykset lisäsivät tuotoksia, ja EUIPOn asetuksen mukaisen toiminnan hallinnasta aiheutuvat kustannukset ovat samankaltaiset kuin muilla, vastaavaa toimintaa harjoittavilla EU:n elimillä. Yksittäinen kansallinen elin ei voisi tuottaa samoja etuja Euroopan tasolla, ja julkisen ja yksityisen sektorin edustajat pitävät seurantakeskuksen toimintaan osallistumista kustannustehokkaana.

Toimeksisaajan toteuttamassa arvioinnissa todettiin, että ”*arvioitavana oleva asetus on pantu täytäntöön tehokkaasti. Eri sidosryhmät ovat eri mieltä joistakin EUIPOn asetuksen mukaisesti tekemän työn erityispiirteistä. EUIPOn toimien ja hankkeiden katsotaan kuitenkin yleisesti edistävän teollis- ja tekijänoikeuksien valvontaa, tietoisuuden lisäämistä, tietämyksen ja asiantuntemuksen luomista sekä kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien välisen yhteistyön vahvistamista siten, että kaikille seurantakeskuksen toimintaan osallistuville aiheutuvat*

[10] Euroopan huumausaineiden ja niiden väärinkäytön seurantakeskuksen (EMCDDA) arviointi, 14. toukokuuta 2019, COM(2019) 228. EMCDDA:n palveluksessa on ollut keskimäärin 105 kokoaikavastaavaa työntekijää vuodessa, ja sen vuotuinen talousarvio on ollut keskimäärin 16 miljoonaa euroa. Toisin kuin EUIPOn seurantakeskuksesta vastaava osasto, EMCDDA, joka on erillisvirasto, tarvitsee lisähenkilöstöä tukipalveluja (kuten johdon henkilöstöresurssit, infrastruktuuri ja tietotekniikkajärjestelmät) varten.

kustannukset (kuten ajankäytön kustannukset) pidetään mahdollisimman vähäisinä. Ei ole merkkejä siitä, että seurantakeskuksen työryhmällä olisi liikaa resursseja tai sille aiheutuisi suhteettomia menoja asetuksessa sille osoitettujen tehtävien hoitamisesta."[11]

Kuten edellä mainittiin, EUIPOn olisi pyrittävä tehokkaammin seuraamaan aloitteidensa vaikutuksia muun muassa kustannus-hyötyanalyysin avulla.

D. Johdonmukaisuus

EUIPOlle asetuksessa annetut tehtävät tukevat toisiaan, ja ne ovat yhdenmukaisia teollis- ja tekijänoikeuksien loukkausten vähentämistä koskevan yleisen poliittisen tavoitteen kanssa. Tosiseikkoihin perustuva tieto edistää koulutusta ja tietoisuutta, paremmat valvontavälineet vahvistavat yhteistyötä ja tehokkuutta, valvontatoimien lisääminen auttaa torjumaan teollis- ja tekijänoikeuksia loukkaavien tuotteiden tarjontaa ja tietoisuuden lisääminen auttaa kysynnän hillitsemisessä. Teollis- ja tekijänoikeuksien loukkausten vähentäminen EU:ssa edellyttää myös sellaisten maiden ja alueiden tavoittamista, joista suurin osa väärennöksistä on peräisin. Toimeksisaajan keräämät näkemykset ja julkinen kuuleminen osoittavat, että EUIPOlle asetuksessa osoitettujen tehtävien johdonmukaisuudesta ollaan laajalti yhtä mieltä.

EUIPO valmistelee ja panee täytäntöön vuotuiset työohjelmansa yhteistyössä komission yksiköiden kanssa. Näin ollen EUIPOn toiminta täydentää ja tukee komission toimintaa tällä alalla niin tekijänoikeuksien kuin teollisoikeuksien (kuten patenttien, tavaramerkkien, mallien ja maantieteellisten merkintöjen) osalta sekä sisämarkkinoilla, EU:n rajoilla että maissa ja alueilla EU:n ulkopuolella. EUIPO antaa arvokasta tukea useita komission aloitteita varten. EUIPO järjestää esimerkiksi koulutusohjelmia asiantuntijoille, jotka suorittavat teollis- ja tekijänoikeuksiin liittyvää esidiagnostiikkaa, jota komissio tarjoaa innovatiivisten pk-yritysten käyttöön. EUIPO myös tukee komission yksikköjä niiden pyrkiessä helpottamaan oikeudenhaltijoiden ja internetalustojen välistä yhteistyötä väärennösten verkkomyynnin torjumiseksi. EUIPO auttaa komissiota järjestämään tulliviranomaisille tapahtumia, joissa käsitellään väärennösten tuonnin pysäyttämistä. EUIPO myös täydentää komission piratismin torjumiseksi tekemää työtä erilaisten tietokantojen ja välineiden (kuten Agorateka ja orpoteosten tietokanta) avulla. Lisäksi se toteuttaa EU:n rahoittamia teollis- ja tekijänoikeuksia koskevia hankkeita EU:n ulkopuolisissa maissa. EUIPOn julkaisemiin tutkimuksiin viitataan usein EU:n toimintapoliittisissa asiakirjoissa, kuten vuoden 2015 sisämarkkinastrategiassa, vuoden 2016 tekijänoikeuspaketissa, vuoden 2016 startup-aloitteessa sekä vuoden 2017 teollis- ja tekijänoikeuspaketissa. EUIPO on myös mahdollistanut yhteistyön asiaankuuluvien EU:n elinten, kuten Europolin[12], CEPOLin[13] ja Eurojustin[14], kanssa erityisesti koulutuksen alalla. Komission yksiköiden ja EUIPOn tiiviillä yhteistyöllä on varmistettu, että EUIPOn toiminta on komission painopisteiden mukaista. On kuitenkin tärkeää, että EUIPO tuo viestinnässään selvästi esiin tällaiset yhteydet sidosryhmiin.

E. EU:n lisäarvo

Seurantakeskuksen perustamisen ja asetuksen antamisen myötä saavutetut tulokset eivät olisi olleet mahdollisia ilman EU:n toimia. EUIPOlla on runsaasti asiantuntemusta ja resursseja, mutta myös sidosryhmät sekä eri kansalliset ja EU:n viranomaiset toimittavat sille säännöllisesti tietoja. Itsenäisesti toimivilla jäsenvaltioilla ei ole käytettävissään näin suurta

[11] Technopolis, s. 70.
[12] Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto.
[13] Euroopan unionin lainvalvontakoulutusvirasto.
[14] Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virasto.

määrää resursseja. Jäsenvaltiot eivät olisi pystyneet hyödyntämään vastaavaa määrää tietoa eivätkä etenkään keräämään ja arvioimaan sitä yhteisesti sovittujen menetelmien mukaisesti. Kansallisilla viranomaisilla ja sidosryhmillä ei olisi käytettävissään yhtä paljon tietoa, välineitä, tietokantoja ja tukea kuin niillä tällä hetkellä on, koska resurssit olisivat hajanaisia eikä käytössä olisi alustaa yhteistyötä ja parhaiden käytäntöjen jakamista varten. Kaikkien asiaankuuluvien osapuolten kokoamisesta EUIPOn ympärille saatu mittakaavaetu mahdollisti joukon aloitteita, joita ei muuten olisi voitu toteuttaa.

Sekä tutkimus että julkinen kuuleminen osoittivat hyvin vahvasti, että sidosryhmät katsovat asetuksella ja EUIPOlla olevan selvää lisäarvoa.

Asetuksen kumoaminen johtaisi EUIPOn monialaisen ja useita sidosryhmiä osallistavan toimintatavan häviämiseen. Lisäksi kumoamisen myötä menetettäisiin seurantakeskuksen EU:n laajuinen tietopohja ja verkostot ja kansallisille viranomaisille aiheutuva taakka lisääntyisi.

III. PÄÄTELMÄT JA ARVIOINNISTA OPITUT ASIAT

Tutkimuksen ja julkisen kuulemisen tukemassa arvioinnissa todetaan, että asetus toimii hyvin ja että EUIPO on hoitanut tehtävänsä tyydyttävästi. Arviointi on myönteinen kaikkien viiden kriteerin suhteen, vaikka joitakin parannuksia voidaan vielä tehdä useilla aloilla, kuten esitetään jäljempänä ja yksityiskohtaisemmin liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

EUIPO aloitti uudet tehtävänsä määrätietoisesti ja tarjosi seurantakeskukselle vankan infrastruktuurin talousarvion, asiantuntemuksen, kokoustilojen, viestintävälineiden ja muiden tarvittavien resurssien osalta. EUIPO on myös laajentanut seurantakeskuksen toimintaan osallistuvien sidosryhmien verkostoa ja mahdollistanut teollis- ja tekijänoikeuksien loukkauksista eniten kärsivien kansallisten viranomaisten osallistumisen sekä EU:n tasolla että kansallisella tasolla sekä yksityisen sektorin sidosryhmien ja kansalaisjärjestöjen osallistumisen.

EUIPO on toteuttanut seurantakeskuksen edustajien avustuksella kaikki asetuksen mukaiset tehtävät. Se kehitti avoimia ja objektiivisia menetelmiä ja teki säännöllisesti arvokasta tutkimusta. EUIPOn ja sen kumppaneiden, kuten OECD:n ja Europolin, tuottamia tietoja pidetään tosiseikkoihin perustuvina, objektiivisina, luotettavina ja varmoina. Tämän seurauksena EUIPOn tuottamia tietoja hyödynnetään paitsi valvontaviranomaisten koulutuksessa sekä tiedotusaloitteissa ja -kampanjoissa myös täytäntöönpanostrategioissa sekä teollis- ja tekijänoikeuksiin liittyvissä poliittisissa toimissa, kuten pk-yritysten tukemisessa. Lisäksi EUIPO on kehittänyt välineitä, joilla helpotetaan väärentämisen ja piratismin torjuntaa.

EU:hun tuotavien väärennösten määrän kasvu osoittaa, että EUIPOn tehtävät ovat nyt vielä merkityksellisempiä kuin asetusta annettaessa. EUIPOn työ on johdonmukaista innovoinnin, hyvinvoinnin ja työpaikkojen luomisen edistämistä koskevien EU:n yleisten poliittisten tavoitteiden kanssa. Rikollisjärjestöjen harjoittaman väärennösten laittoman valmistuksen ja levittämisen torjunta on myös taistelua kuluttajien terveyden ja turvallisuuden sekä ympäristö- ja sosiaalilainsäädännön noudattamisen puolesta. EU:n lisäarvo EUIPOn työstä on suuri. Kun resurssit ja asiantuntemus on keskitetty yhteen ainoaan elimeen EU:n tasolla, on pystytty saavuttamaan paljon paremmat tulokset kuin pelkästään kansallisella tasolla olisi mahdollista. EUIPOn asetuksen mukaisesti toteuttamat toimet rahoitetaan kokonaisuudessaan EUIPOn

omista tuloista, joten niistä ei aiheudu kustannusvaikutuksia EU:n yleiseen talousarvioon. Arvioinnissa todettiin saatavilla olevien tietojen perusteella, että EUIPO on käyttänyt käytettävissä olevia henkilöresursseja ja taloudellisia resursseja tehokkaasti.

Arvioinnissa on myös käynyt ilmi, että parantamisen varaa on. EUIPOn olisi tehostettava toimiaan seuratakseen avoimesti ja kattavasti asetuksen mukaisten toimiensa ja erityisesti tiedotustoimiensa mahdollisia vaikutuksia ja kustannus-hyötysuhdetta. Näin ollen EUIPOn vuosikertomuksissa olisi esitettävä kattava yleiskuva asetuksen soveltamisalaan kuuluvilla aloilla toteutetuista toimista ja saavutetuista tuloksista. EUIPOn olisi pyrittävä ottamaan kansallisten viranomaisten ja muiden sidosryhmien edustajat mukaan asetuksen mukaisten toimiensa suunnitteluun varhaisemmassa vaiheessa. Tämä koskee erityisesti EUIPOn toimintaa EU:n ulkopuolisissa maissa. Arvioinnissa on käynyt ilmi, että sidosryhmien tietoisuus EUIPOn toiminnasta kolmansissa maissa on jossakin määrin puutteellista. On myös tärkeää, että EUIPOn asetuksen mukaisten toimien suunnittelussa ja niitä koskevassa viestinnässä otetaan huomioon teollis- ja tekijänoikeuksien laajempi poliittinen yhteys EU:ssa. EUIPOn toimista erityisesti EU:n ulkopuolisissa maissa on tiedotettava hyvin ja asiaa koskevien komission politiikkojen mukaisesti. EUIPOn arvokkaiden julkaisujen saatavuutta voitaisiin parantaa, koska nykyinen järjestelmä ei ole tyydyttävä. Koska EUIPO toteuttaa jatkuvasti enemmän hankkeita, se ei aina ole onnistunut tuottamaan tuloksia ajoissa. Tämän vuoksi EUIPOn olisi varmistettava, että kullekin sen vuotuisiin työohjelmiin kuuluvalle hankkeelle osoitetaan riittävät resurssit, jotta hanke voisi täyttää sitoumuksensa. Näin EUIPO voi välttyä siltä, että tietyt sovitut toimet viivästyvät resurssien puutteen vuoksi. Lopuksi todettakoon, että tietojen keruu kansallisilta viranomaisilta on edelleen haasteellista, ja siksi EUIPOn olisi jatkettava pyrkimyksiään kannustaa kansallisia viranomaisia jakamaan asiaankuuluvia tietoja asetuksen vaatimusten mukaisesti ja mahdollisuuksien mukaan tuettava jäsenvaltioiden edustajien työtä seurantakeskuksessa tällaisten tietojen keräämisessä kansallisella tasolla.

Arvioinnin yleisenä päätelmänä voidaan todeta, että asetus on saavuttanut tavoitteensa. EUIPOn tiivis yhteistyö seurantakeskuksen jäsenten ja komission yksiköiden kanssa helpottaa EU:n elinten, kansallisten viranomaisten sekä teollis- ja tekijänoikeuksien haltijoiden työtä teollis- ja tekijänoikeuksien valvonnassa.

EUIPOsta on tullut teollis- ja tekijänoikeuksien loukkauksia koskevan huippuosaamisen keskus, joka toimii keskeisenä tiedon lähteenä sekä parhaiden käytäntöjen kehittäjänä ja jakajana sekä EU:ssa että kansainvälisellä tasolla. EUIPO helpottaa ja edistää kansallisten viranomaisten ja oikeudenhaltijoiden välistä yhteistyötä kaikkialla EU:ssa ja osallistuu merkittävällä tavalla teollis- ja tekijänoikeuksia koskeviin komission aloitteisiin sekä EU:ssa että sen ulkopuolella.