EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 28.11.2013
SWD(2013) 472 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady

o ochraně nezveřejněného know-how a obchodních informací (obchodního tajemství) před neoprávněným získáním, použitím a zveřejněním

{COM(2013) 813 final}
{SWD(2013) 471 final}
{SWD(2013) 493 final}

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady

o ochraně nezveřejněného know-how a obchodních informací (obchodního tajemství) před neoprávněným získáním, použitím a zveřejněním

1. ÚVOD A KONZULTACE

Komise dne 3. března 2010 přijala strategii pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění. V souladu s touto strategií nazvanou Evropa 2020 má být posílena úloha znalostí a inovací, neboť jsou v Unii motorem hospodářského růstu. V rámci stěžejní iniciativy „Unie inovací“ se Komise zavázala zkvalitnit rámcové podmínky pro inovace v podnicích, mimo jiné prostřednictvím optimalizace duševního vlastnictví.

V této souvislosti přijala dne 24. května 2011 komplexní strategii, jež si klade za cíl hladké fungování vnitřního trhu v oblasti duševního vlastnictví.

Každý patent, průmyslový vzor či ochranná známka je na počátku své existence tajemstvím (zavedení nového výrobku, budoucí revoluční léčivý přípravek, prototyp nového automobilového motoru atd.). Až do získání ochrany v podobě práva duševního vlastnictví jsou společnosti vystaveny riziku odcizení cenných výzkumných poznatků a informací. Tato rizika, s nimiž se inovativní společnosti a výzkumné organizace potýkají, minimalizuje právní úprava obchodního tajemství, neboť stanoví právní mechanismy nápravy v případě protiprávního přisvojení výsledků výzkumu a vývoje, know-how a dalších cenných dat.

Obchodní tajemství má na vnitřním trhu zásadní význam pro kooperativní výzkum a otevřené inovace, při nichž je zapotřebí, aby cenné informace sdílelo několik partnerů z více členských států. Obchodní tajemství však v Unii nepožívá dostatečné ochrany. Inovativní podniky a výzkumné ústavy čelí stále častěji zneužívání, ať již v rámci Unie či mimo ni. Navíc skutečnost, že se zatím nezformovalo společné, robustní právní prostředí, brání těmto subjektům v tom, aby zcela naplnily svůj potenciál generovat hospodářský růst a pracovní místa.

Prvotní příčiny tohoto problému a jeho možná řešení analyzuje předkládané posouzení dopadů.

Útvary Komise se v této souvislosti obrátily na externí odborníky. Jmenovitě byla právní ochrana obchodního tajemství v EU spolu s přehledem související ekonomické literatury předmětem dvou externě zadaných studií. V souvislosti s jednou z nich proběhl v roce 2012 průzkum (průzkum v roce 2012), jehož se zúčastnilo 537 společností. Útvary Komise uspořádaly veřejnou konzultaci, do níž se přihlásilo 386 respondentů.

2. SOUVISLOSTI POLITIKY, VYMEZENÍ PROBLÉMU A SUBSIDIARITA

Bylo prokázáno, že si společnosti bez ohledu na svou velikost cení obchodního tajemství přinejmenším stejně jako patentů a dalších práv duševního vlastnictví. Zvláštní význam má obchodní tajemství pro malé a střední podniky a podniky začínající. Obchodní tajemství je

důležité též při ochraně inovací netechnologického charakteru. Odvětví služeb, na něž připadá přes 70 % HDP EU, využívá obchodního tajemství ve srovnání se zpracovatelským průmyslem ve větším měřítku, u patentů je situace opačná.

Vzhledem k ekonomické hodnotě obchodního tajemství je možné, že se budou konkurenti snažit si jej opatřit nelegálně, např. odcizením, nedovoleným kopírováním, porušením důvěrnosti atd., a následně jej zneužít. Z řady trendů (globalizace, outsourcing, delší dodavatelské řetězce, širší využití informačních a komunikačních technologií atd.) vyplývá, že riziko zneužití obchodního tajemství v čase roste. Z podniků zúčastněných na průzkumu 20 % uvedlo, že se v uplynulých deseti letech setkalo s případy zneužití či pokusy o ně, jež měly původ v EU.

Navzdory významu obchodního tajemství a hrozbám, jimž je vystaveno, věnuje právní rámec EU tomuto jevu jen malou pozornost. Na úrovni EU totiž právní úprava neexistuje a ochrana před zneužitím obchodního tajemství, kterou nabízí vnitrostátní právo, je nejednotná. Zneužití obchodního tajemství řeší ve svém občanském či trestním právu jen několik členských států, zatímco většina tuto problematiku řeší v rámci obecného práva proti nekalé soutěži, odpovědnosti za škodu či několika trestněprávních ustanovení.

V důsledku rozdílů ve vnitrostátní úpravě je právní ochrana obchodního tajemství před zneužitím na vnitřním trhu roztříštěná. Tento závěr vyplývá z následující tabulky, která porovnává právní předpisy členských států na základě vybraných důležitých opatření, o nichž by se dalo očekávat, že je bude taková právní ochrana nabízet:

Roztříštěnost právní ochrany (vybraná opatření)
Zdroj dat: Baker & McKenzie (2013).

Vybraná opatření	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	EL	ES	FI	FR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	UK
Definice obchodního tajemství v občanském právu			■		■				■				■		■	■					■	■		■		■	
Možnost uložit zákaz třetí osobě jednající v dobré víře	■				■	■	■	■			■			■		■		■				■					
Uložení časově neomezeného zákazu	■		■		■	■		■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■			■	■	■		■	■
Možnost nařídit zničení obch. taj./výrobků vyrobených s jeho využitím	■	■			■	■	■			■		■	■	■	■	■		■		■	■	■	■	■	■	■	■
Výpočet náhrady škody na základě přiměřeného licenčního poplatku	■					■	■		■				■		■					■							■
Prováděcí předpisy o zachování tajemství (občanskoprávní řízení)						■							■														■
Dostatečná trestněprávní úprava	■			■	■	■	■		■	■	■	■										■	■	■			

Pozn.: Prázdné políčko znamená, že dotyčné opatření není vnitrostátními právními předpisy upraveno.

– a) rozsah ochrany: obchodní tajemství a jeho zneužití definuje jen málo členských států a některé státy nemají vyhrazená ustanovení o obchodním tajemství vůbec,

– b) náprava: není vždy možné podat zdržovací žalobu na ukončení zneužívání obchodního tajemství třetí stranou (např. v případě, že bylo zneužité obchodní tajemství převedeno na třetí stranu v dobré víře); nelze se vždy domoci uložení časově neomezeného příkazu; nelze se vždy domoci vydání příkazu zničit výrobky zhotovené za pomoci zneužitého obchodního tajemství ani příkazu zničit zneužité informace nebo je vrátit původnímu majiteli obchodního tajemství; tradiční pravidla výpočtu náhrady škody (skutečná ztráta / ušlý zisk) jsou v případě zneužití obchodního tajemství začasté neadekvátní a metody alternativní (např. výše

licenčního poplatku, který by měl být hrazen podle licenční smlouvy) nejsou používány ve všech členských státech;

– c) zajištění důvěrnosti obchodního tajemství v občanskoprávním řízení: vnitrostátní úprava zajišťuje důvěrnost začasté jen nedostatečně, což může vést k nezvratné ztrátě obchodního tajemství v případě, že se poškozený rozhodne vést spor. Toto riziko odrazuje poškozené od toho, aby se v případě zneužití obchodního tajemství domáhali nápravy; a

– d) odcizení obchodního tajemství je trestným činem v mnoha členských státech, nikoli však ve všech, a postihy se značně různí.

V důsledku této nejednotné ochrany nepředstavuje soudní spor na ochranu obchodního tajemství před zneužitím třetí stranou s přítomností unijního prvku spolehlivý způsob, jak ochránit své duševní vlastnictví. Tato nejednotnost navíc oslabuje ochranu, jíž požívají inovátoři v EU před zbožím vyrobeným v třetích zemích za pomoci obchodního tajemství, které jim bylo odcizeno. Praxe potvrzuje, že vnitrostátní úprava je pro majitele obchodního tajemství neatraktivní, neboť se jeho ochrany před soudy mohou v případě zneužití domáhat jen těžko.

Byly zjištěny následující dva **hlavní problémy**:

1) Pobídky pro přeshraniční inovace jsou suboptimální. V situaci, kdy obchodnímu tajemství hrozí zneužití a jeho právní ochrana je neúčinná, jsou tlumeny pobídky k inovační činnosti (včetně činnosti přeshraniční), neboť:

– i) očekávaná hodnota inovací, které využívají obchodního tajemství, klesá, a naopak rostou náklady na jejich ochranu. Čím je pravděpodobnější, že jednoho dne bude obchodní tajemství zneužito, aniž by měl jeho majitel mnoho naděje na kompenzaci způsobených škod, tím nižší výnos může očekávat. Na straně druhé však platí, že čím slabší je právní ochrana, tím více musí inovátoři investovat do svých vlastních ochranných opatření. V průzkumu v roce 2012 označilo 35 % respondentů „vyšší výdaje na ochranná opatření“ za přímý důsledek zneužití tajemství (či pokusů o zneužití); a

– ii) v případě sdílení obchodního tajemství roste podnikatelské riziko. Podle průzkumu v roce 2012 by např. 40 % podniků v EU raději nesdílelo obchodní tajemství s dalšími stranami, neboť se obává ztráty důvěrnosti těchto informací v důsledku zneužití nebo poskytnutí dalším stranám bez jejich souhlasu.

2) Kompetitivní výhody plynoucí z obchodního tajemství jsou ohroženy (snížená konkurenceschopnost). Nejednotná právní ochrana v EU totiž nezaručuje srovnatelný rozsah ochrany a nápravy na vnitřním trhu, čímž se kompetitivní výhody plynoucí z obchodního tajemství (ať již spojeného s inovacemi či nikoli) dostávají do ohrožení a majitelé tajemství ztrácejí na konkurenceschopnosti. Například evropský chemický průmysl, který výraznou měrou inovuje procesy s využitím poznatků, jež jsou předmětem obchodního tajemství, odhaduje, že zneužití obchodního tajemství může nezřídka zkracovat obrat až o 30 %. Tato skutečnost ohrožuje i schopnost inovátorů docílit adekvátních výnosů z využití svého obchodního tajemství.

Inovativní podniky, zejména ty malé a střední, čelí negativním následkům a podkopána je i spolupráce na inovacích v rámci **vnitřního trhu**. Vzhledem k rozdílnosti úrovně ochrany jsou některé společnosti v lepším postavení než jiné, mají-li dostát výzvám informační ekonomiky a využívat efektivní infrastruktury duševního vlastnictví. Roztříštěnost právního rámce brání inovátorům v tom, aby potenciálu využívali v plném rozsahu a v rámci vnitřního

trhu v dalších členských státech, což zase negativně dopadá na investice, zaměstnanost a hospodářský růst.

Nebude-li na úrovni EU přijato žádné opatření (**základní scénář**), zůstanou nepříznivé důsledky zneužívání obchodního tajemství řešeny jen nedostatečně, a to právními prostředky, jež majitelům obchodního tajemství nabízejí k jejich obraně členské státy.

3. SUBSIDIARITA

Opatření EU by se mohla opírat o článek 114 Smlouvy o fungování EU, neboť hlavním smyslem iniciativy je zlepšit podmínky pro inovace a zvýšit efektivitu duševního vlastnictví na vnitřním trhu. Zásada **subsidiarity** by byla dodržena, neboť členské státy samotné by cílů této iniciativy dosáhnout nemohly. Opatření EU je zapotřebí zejména proto, aby byl vytvořen právní rámec, který by dokázal ochránit, a tím posílit přeshraniční toky inovačních obchodních tajemství mezi výzkumnou a podnikatelskou sférou. Za tímto účelem by měly být minimalizovány, ne-li zcela vyloučeny výhody, jež by ze zneužití takových informací plynuly. Uvedený informační tok je přitom z hlediska využívání inovací v EU a z hlediska výzkumu a vývoje zcela zásadní.

4. CÍLE

Obecný cíl: Zajistit, aby byla konkurenceschopnost evropských podniků a výzkumných organizací, která je založena na nezveřejněném know-how a obchodních informacích (obchodním tajemství), dostatečné chráněna a aby zkvalitňovala podmínky/rámec pro vývoj a využívání inovací a předávání znalostí na vnitřním trhu.

Specifický cíl: Zvýšit na vnitřním trhu účinnost právní ochrany obchodního tajemství před zneužitím.

Tento specifický cíl je zakomponován do širší strategie EU na podporu a zefektivnění infrastruktury duševního vlastnictví na vnitřním trhu, a to s ohledem na cíle strategie Evropa 2020 na poli inovací (srv. Unie inovací).

Tento cíl je v souladu s mezinárodními závazky EU a jejích členských států v této oblasti (srv. Dohoda o obchodních aspektech práv k duševnímu vlastnictví).

5. POROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ POLITIKY

Souhrnné srovnání možností	***Účinnost* (dle operativních cílů)***				***Efektivita a náklady *****	
Možnosti politiky	Srovnatelný rozsah ochrany	Dostatečná a srovnatelná možnost nápravy	Zachování důvěrnosti v soudních sporech	Odrazující účinek	Náklady	Efektivita
1. *Status quo*	0	0	0	0	0	0
2. Informace / zvyšování povědomí o stávajících možnostech nápravy v případě zneužití obchodního tajemství	0	0/+	0	0/+	V	N
3. Protiprávnost případů zneužití obchodního tajemství	+ +	+	+	+	S	S
4. Sblížení vnitrostátních občanskoprávních prostředků nápravy v případě zneužití obchodního tajemství	+ +	+ +	+ +	+ +	**S**	**V**

5. Sblížení vnitrostátních občanskoprávních a trestněprávních prostředků nápravy proti zneužití obchodního tajemství	+ +	+ +	+ +	+++	V	S

* Srovnání vůči základnímu scénáři: --- velmi výrazné zhoršení situace; -- výrazné zhoršení situace; - mírné zhoršení; 0 žádné podstatné změny; + mírné zlepšení; + + výrazné zlepšení; +++ velmi výrazné zlepšení.
** Celkové posouzení možnosti z hlediska dosažení cílů: N: nízké; S: střední; V: vysoké.

V rámci možnosti č. 1 by výdaje na ochranná opatření zůstaly vysoké a společnosti by se zdráhaly stát členy přeshraničních inovačních sítí na bázi kooperace. Nadměrný akcent na prevenci by zpřísňoval omezení pro zaměstnance a snižoval mobilitu pracovních míst. Slabší inovační pobídky by bránily tvorbě nových pracovních míst. Vyšší náklady by dopadaly v porovnání významněji na malé a střední podniky. Co do pracovních příležitostí, inovací a růstu by ekonomika EU zaostávala a spotřebitelé by měli omezený přístup k inovativním výrobkům a službám.

Možnost č. 2 by tvůrce a inovátory lépe uschopňovala k tomu, aby se bránili zneužívání obchodního tajemství, a tím by vedla k posilování důvěry. Nebyla by však zcela účinná z hlediska dosahování vytčeného cíle, neboť: předpokládá vynaložení dalších nákladů a zdrojů, jež by si vyžádaly sestavování, prezentace a průběžná aktualizace informací ve všech jazycích a pravidelné akce na zvyšování informovanosti; v případě zneužití obchodního tajemství by byli jeho majitelé nadále ve slabém postavení; přetrvávala by nerovnoměrnost ochrany v EU; na vnitřním trhu by bylo v oběhu zboží vyrobené v členských státech s nízkou úrovní ochrany.

V případě možností č. 3, 4 a 5 by harmonizovaný rozsah ochrany obchodního tajemství zajišťoval stejnou právní ochranu a větší právní jistotu. Tyto faktory by

– i) posílily konkurenceschopnost podniků, neboť by se zlepšila přeshraniční ochrana jejich konkurenčních výhod a zdroje by byly lépe alokovány vzhledem k tomu, že na ochranná opatření by se počítalo s menšími investicemi, takže by zdroje byly uvolňovány na produktivnější investice; a

– ii) zesílily pobídky pro (přeshraniční) inovace, neboť by byla očekávána vyšší hodnota obchodního tajemství a poznatky sdílené přes hranice členských států by se těšily lepší ochraně.

Popsané dopady by se měly pozitivně promítnout jednak v inovacích (vyšší investice do nich, sdílení znalostí napříč členskými státy a následné pozitivní efekty), jednak na vnitřním trhu přeshraniční tvořivosti a činností ve spojitosti s duševním vlastnictvím. Tyto dopady by v konečném důsledku napomohly hospodářskému růstu a rozšířily pro spotřebitele výběr i přístup k novým výrobkům a službám. Díky těmto možnostem by mohli (vysoce) kvalifikovaní zaměstnanci (ti, kteří obchodní tajemství vytvářejí nebo k němu mají přístup) i snáze měnit zaměstnání na vnitřním trhu nebo začít s vlastním podnikáním.

Možnost č. 3 by znamenala pouze výzvu členským státům, aby zajistily účinné a přiměřené, avšak blíže nespecifikované prostředky nápravy, a řešila by tedy jen část úpravy, jíž by bylo zapotřebí k nastavení účinného právního rámce, o nějž by se ochrana obchodního tajemství před zneužitím opírala. Tato možnost by navíc nezajišťovala výraznější harmonizaci, pokud jde o zachování důvěrnosti obchodního tajemství během soudních sporů. Potenciální žalobci by nadále museli vyhodnocovat rizika různě v různých členských státech. Úspora v nákladech na informace by byla nevýrazná.

Možnost č. 4 by měla s možností č. 3 společné výše uvedené kladné účinky. Navíc by však přinesla harmonizovaná opatření, jimiž by bylo ukončeno užívání zneužitého obchodního tajemství třetími stranami, mj. dovozy z třetích zemí. Přinášela by též větší jistotu, že tajemství zůstane zachováno i během soudních sporů, neboť by zavedla společný právní

rámec a eliminovala rizika a náklady, jež by plynuly z nedostatečné konvergence právní úpravy a z nevýhod v případě možnosti č. 3. Lepší prostředky vymáhání práv, zlepšení při náhradách škody a silnější záruky ohledně zachování důvěrnosti obchodního tajemství během soudních sporů nabízejí investorům větší jistotu, a tedy příznivě působí na investice do inovací, zejména v přeshraničním kontextu. Znamenají tedy přínos z hlediska hladšího fungování vnitřního trhu.

Možnost č. 5 by přinesla obohacení možnosti č. 4 o prvek sbližování trestněprávní úpravy. Posílila by odrazující účinek právní úpravy a zlepšila přístup k důkazům v rámci vyšetřovacích pravomocí donucovacích orgánů. Tato možnost by však překračovala aktuální rámec trestněprávní ochrany práv duševního vlastnictví, která není v současnosti na úrovni EU harmonizována. Podle zásady proporcionality navíc musí být trestní právo vždy jen krajním prostředkem a je nutno posoudit, zda navrhované změny v občanskoprávní úpravě samy o sobě již nepostačují k dosažení cílů.

Upřednostňovanou možností je možnost č. 4.

Volba právního nástroje: jelikož by nezávazný právní nástroj nezaručoval pozitivní dopady, musela by být uvedená možnost provedena formou **směrnice.**

6. CELKOVÉ DOPADY UPŘEDNOSTŇOVANÉ MOŽNOSTI

Sbližování občanskoprávních prostředků nápravy by inovativním podnikům umožnilo bránit své legitimní obchodní tajemství účinněji, a to v celé EU. Navíc, pokud by majitelé obchodního tajemství mohli spoléhat na jeho zachování v průběhu řízení, byli by více ochotni domáhat se právní ochrany před potenciální škodou, jež by jim mohla následkem zneužití tohoto tajemství vzniknout. Větší **právní jistota a sbližování právních předpisů** v rámci možnosti č. 4 by pomohly zvýšit hodnotu inovací, jež se společnosti snaží chránit jako obchodní tajemství, neboť by se snížilo riziko jejich zneužití.

Tato možnost by se též pozitivně promítla do fungování **vnitřního trhu;** podnikům, zejména těm malým a středním, a výzkumným pracovníkům by měla umožnit, aby svých inovativních nápadů lépe využívali v kooperaci s vhodnými partnery z celé EU. Tato pobídka k efektivnějším **inovacím**, jakož i úspory na nákladech plynoucích z aktuálně nepřiměřeně silných ochranných opatření, by pomohly zvýšit soukromé investice do výzkumu a vývoje na vnitřním trhu.

Díky srovnatelné úrovni ochrany obchodního tajemství v celé EU by mohl být kdekoliv v EU a za rovnocenných podmínek zastaven dovoz zboží ze **třetích zemí**, jež by bylo vyrobeno za použití neoprávněně získaného obchodního tajemství.

Zároveň by neměla být omezena **hospodářskou soutěž**, neboť nedochází k poskytnutí výlučných práv a každý soutěžitel má možnost nabýt nezávisle poznatky chráněné obchodním tajemstvím (mj. formou reverzního inženýrství). Uvedené by se mělo postupem času kladně projevit na konkurenceschopnosti a růstu ekonomiky EU.

Na makroúrovni, např. na úrovni zaměstnanosti v členských státech, nebude mít upřednostňovaná možnost žádný **sociální dopad.** Nepřímo by se však měla kladně projevit v podobě podpory mobility vysoce kvalifikované pracovní síly (jež má přístup k obchodnímu tajemství) na vnitřním trhu a v podobě úrovně pracovních míst na poli inovací (díky zvýšené inovační činnosti). Měla by tedy podpořit udržitelnost zaměstnanosti v EU.

Upřednostňovaná možnost by neměla mít přímý dopad na **životní prostředí.**

Tato iniciativa nemá negativní dopad na **základní práva**.

Za opatření EU, jehož smyslem je účinná a rovnocenná ochrana obchodního tajemství napříč EU, se vyslovují zúčastněné strany ze sféry průmyslu, které se zapojily do veřejné konzultace a zvláštního průzkumu v roce 2012. Naopak zúčastněné strany stojící mimo sféru průmyslu žádný důvod k přijetí iniciativy na úrovni EU nevidí.

7. MONITORING A HODNOCENÍ UPŘEDNOSTŇOVANÉ MOŽNOSTI POLITIKY

Budou provedeny tři kroky: 1) bude přijat plán transpozice; 2) Komise bude pravidelně monitorovat, zdali jsou včas přijata správná transpoziční opatření a jak jsou uplatňována; a 3) ve střednědobém horizontu budou vyhodnoceny dopady zvolené politiky.