EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 28.11.2013
SWD(2013) 472 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv,

milles käsitletakse avalikustamata oskusteabe ja äriteabe (ärisaladuste) ebaseadusliku omandamise, kasutamise ja avalikustamise vastast kaitset

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

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJUHINNANGU KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv,

milles käsitletakse avalikustamata oskusteabe ja äriteabe (ärisaladuste) ebaseadusliku omandamise, kasutamise ja avalikustamise vastast kaitset

1. SISSEJUHATUS JA KONSULTATSIOONID

Komisjon võttis 3. märtsil 2010 vastu aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia („Euroopa 2020”), milles nõutakse teadmiste ja innovatsiooni kui liidu majanduskasvu tõukejõu tugevdamist. Komisjon kohustus juhtalgatuse „Innovaatiline liit” raames parandama ettevõtjate innovatsiooniga tegelemise raamtingimusi muuhulgas intellektuaalomandi optimaalse korrastamise teel.

Sellest lähtudes võttis komisjon 24. mail 2011 vastu tervikliku strateegia intellektuaalomandi ladusalt toimiva siseturu loomiseks.

Iga patent ja disainilahendus või kaubamärk on alguses saladus (uue toote turulelaskmine, peatselt valmiv pöördeline ravim, uue automootori prototüüp jne). Kuni intellektuaalomandiõiguse saamiseni ohustab ettevõtjaid väärtusliku teadusteabe ja teadmise varguse võimalus. Ärisaladusõigus vähendab innovaatiliste ettevõtjate ja teadusasutuste riske, nähes ette teadus- ja arendustegevuse tulemuste, oskusteabe ja muude väärtuslike andmete ebaseadusliku omastamise vastased õiguskaitsemehhanismid.

Ärisaladused on üliolulised siseturul toimuva teaduskoostöö ja avatud innovatsiooni jaoks, mille puhul koostööpartnerid eri liikmesriikidest peavad üksteisega väärtuslikku teavet jagama. Ärisaladused ei ole liidus aga piisavalt kaitstud. Innovaatilisi ettevõtjaid ja teadusasutusi ähvardab üha suurem omastamisoht nii liidu seest kui ka väljastpoolt seda ning ühtse ja kindla õiguskeskkonna puudumine ei lase neil oma potentsiaali majanduskasvu ja tööhõive vedurina täielikult realiseerida.

Käesolevas mõjuhinnangus analüüsitakse selle probleemi algpõhjusi ja nende kõrvaldamise võimalusi.

Komisjoni talitused on kasutanud välisekspertide arvamusi. Kahes välisuuringus hinnati ärisaladuste õiguskaitset ELis ja tehti ülevaade asjaomasest majandusalasest kirjandusest. Ühe uuringu raames küsitleti 537 ettevõtjat (2012. aasta küsitlus) ning komisjoni talitused viisid läbi avaliku konsultatsiooni, millele saadi 386 vastust.

2. POLIITIKARAAMISTIK, PROBLEEMI MÄÄRATLUS JA SUBSIDIAARSUS

On tõendeid, et mis tahes suuruses ettevõtjad peavad ärisaladusi vähemalt sama väärtuslikuks kui patente ja muid intellektuaalomandiõiguse vorme. Eriti olulised on ärisaladused VKEdele ja idufirmadele. Ärisaladused on olulised ka mittetehnoloogilise innovatsiooni kaitsmisel. Teenuste sektor, mis annab enam kui 70 % ELi SKPst, tugineb tootmissektoriga võrreldes suhteliselt rohkem ärisaladustele ja vähem patentidele.

Ärisaladuse majanduslikku väärtust arvestades võivad konkurendid püüda seda ebaseaduslikult omandada näiteks varguse, loata kopeerimise, konfidentsiaalsusnõuete rikkumise vms teel ning seda seejärel kuritarvitada. Mitu suundumust (üleilmastumine, allhanked, tarneahelate pikenemine, info- ja kommunikatsioonitehnoloogia suurenenud kasutamine jne) lubavad arvata, et ärisaladuse omastamise oht aja jooksul kasvab. Üks igast viiest küsitlusele vastanud ettevõtjast teatas, et tema suhtes on viimase 10 aasta jooksul pandud ELis toime omastamine või omastamiskatse.

Hoolimata ärisaladuste ja neid ähvardavate ohtude olulisusest pööratakse ELi õigusraamistikus sellele vähe tähelepanu. ELi tasandil õigusnormid puuduvad ning siseriiklike õigusnormidega tagatud ärisaladuse omastamise vastane kaitse on ebaühtlane. Väheste liikmesriikide tsiviil- või kriminaalõiguses käsitletakse eraldi ärisaladuse omastamist ning enamikus liikmesriikides tuginetakse üldisele ebaausat konkurentsi või lepinguvälist kahju reguleerivale õigusele ja mõnele kriminaalõiguse sättele.

Siseriiklike õigusnormide erinevuste tõttu on ärisaladuste omastamise vastane õiguskaitse siseturul killustatud. Seda näitab järgmine tabel, milles võrreldakse liikmesriikide õigusnorme mitme olulise valitud meetmega, mida selline õiguskaitse peaks hõlmama:

Õiguskaitse killustatus (valitud meetmed)
Andmete allikas: Baker ja McKenzie (2013).

Valitud meetmed	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
Ärisaladuse määratlemine tsiviilõigusaktides			■		■				■				■		■	■					■	■		■		■	
Võimalus teha ettekirjutusi heauskse kolmanda isiku suhtes	■				■	■	■	■			■			■		■		■				■					
Ajaliselt piiramata ettekirjutused	■		■		■	■		■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■			■	■	■		■	■
Võimalus anda korraldus ärisaladuse ja selle tulemusel saadud kauba hävitamiseks	■	■			■	■	■			■		■	■	■	■	■		■		■	■	■	■	■	■	■	■
Ausal litsentsitasul põhinev kahju arvutamine	■					■	■		■				■		■					■							■
Toimivad õigusnormid saladuse hoidmiseks (tsiviilmenetlused)						■							■														■
Piisavad kriminaalõigusnormid	■			■	■	■	■		■	■	■	■										■	■	■			

NB! Tühi ruut tähendab, et kõnealust meedet ei ole siseriiklike õigusaktidega ette nähtud

– a) kaitse ulatus: vähe liikmesriike on määratlenud ärisaladused ja omastamise ning mõnel ei ole ärisaladuste kohta üldse eraldi sätteid;

– b) õiguskaitsevahendid: alati ei ole tagatud esialgne õiguskaitse, mis peataks ärisaladuse kuritarvitamise mis tahes kolmandate isikute poolt (nt kui omastatud ärisaladus on antud edasi heausksele kolmandale isikule); ajaliselt piiramata ettekirjutuste saamine ei ole alati võimalik; alati ei ole võimalik anda korraldust ärisaladuse tulemusel saadud kauba hävitamiseks ja omastatud teabe hävitamiseks või ärisaladuse algsele omajale tagastamiseks; traditsioonilised kahju (tegeliku kahju ja saamata jäänud kasumi) arvutamise viisid ei ole ärisaladuse omastamise puhul alati sobilikud ning alternatiivseid meetodeid (nt litsentsitasu summa, mis oleks saadud litsentsilepingu alusel) ei ole kõikides liikmesriikides olemas;

– c) ärisaladuste konfidentsiaalsuse tagamine tsiviilmenetluse ajal: siseriiklikud õigusnormid ei ole sellise konfidentsiaalsuse tagamiseks enamasti piisavad, mis võib viia ärisaladuse lõpliku kaotamiseni, kui ohver otsustab kohtusse pöörduda. See oht takistab ärisaladuse omastamise ohvritel õiguskaitset taotleda;

– d) ärisaladuse vargus on kriminaalkuritegu paljudes, kuid mitte kõikides liikmesriikides ning karistused võivad oluliselt erineda.

Kohtuvaidluse kasutamine ärisaladuste kaitsmiseks kolmandate isikute poolse omastamise eest piiriüleses keskkonnas ei ole õiguskaitse sellise killustatuse tõttu usaldusväärne vahend intellektuaalomandi kaitsmiseks. Samuti nõrgestab see ELi innovaatoritele pakutavat kaitset kaupade eest, mis on toodetud neilt varastatud ärisaladusi kasutades ning mis pärinevad kolmandatest riikidest. Kogemus kinnitab, et siseriiklikud õigusnormid tunduvad ärisaladuste omajatele ebapiisavad, sest ettevõtjad pöörduvad omastatud ärisaladuste kaitseks haruharva kohtusse.

Kindlaks on tehtud kaks **peamist probleemi**.

1) Optimaalsest väiksemad stiimulid piiriüleseks innovatsiooniks. Oht, et ärisaladused võidakse ebatõhusa õiguskaitse olukorras omastada, kahjustab innovatsiooni (sealhulgas piiriülese innovatsiooni) stiimuleid järgmistel põhjustel:

– i) ärisaladustel põhineva innovatsiooni väiksem oodatav väärtus ja suuremad kulud selle kaitsmiseks. Ühelt poolt, mida suurem on tõenäosus, et ärisaladus kunagi omastatakse, ilma et selle omajal oleks erilist lootust sellest tekkiva võimaliku kahju korvamisele, seda väiksemat tulu on tal oodata. Teiselt poolt, mida nõrgem on õiguskaitse, seda rohkem peab iga innovaator ise oma kaitsemeetmetesse investeerima. 35 % 2012. aasta küsitlusele vastanutest tõi omastamise (või omastamiskatsete) otsese tagajärjena välja suurenenud kulu kaitsemeetmetele;

– ii) ärisaladuste jagamisega kaasnev suurem äririsk. Näiteks hoiduks 2012. aasta küsitluse kohaselt 40 % ELi ettevõtjatest ärisaladuste jagamisest teiste isikutega, sest nad kardavad teabe konfidentsiaalsuse kadumist kuritarvitamise või loata avaldamise teel.

2) Ärisaladusel põhinevad konkurentsieelised on ohus (konkurentsivõime vähenemine): killustatud õiguskaitse ELis ei taga kogu siseturul võrreldavat kaitse ulatust ega õiguskaitse taset, seades sellega ohtu ärisaladusel põhinevad konkurentsieelised (olgu innovatsiooniga seotud või mitte) ning vähendades ärisaladuse omajate konkurentsivõimet. Näiteks hindab Euroopa keemiatööstus, milles on väga suur tähtsus ärisaladustega kaitstud protsessiinnovatsioonil, et ärisaladuse omastamine võib tuua sageli kaasa kuni 30 % suuruse käibe vähenemise. See ei lase innovaatoril ärisaladuse kasutamisest ka kohast tulu saada.

See olukord kahjustab innovaatilisi ettevõtjaid, eriti väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtjaid (VKEd), ning innovatsioonialast koostööd **siseturul**. Kaitsetasemete erinevuse tõttu on osal ettevõtjatest teistest paremad võimalused teabepõhise majanduse ohtudega toimetulemiseks ja tõhusast intellektuaalomandi raamistikust majandusliku kasu saamiseks. Õigusraamistiku killustatuse tõttu ei saa innovaatorid kogu potentsiaali siseturul piiriüleselt realiseerida. See omakorda mõjutab investeeringuid, tööhõivet ja majanduskasvu.

Kui ELi tasandil meetmeid ei võeta (**lähtestsenaarium**), jäävad liikmesriikides ärisaladuste omajatele nende kaitseks loodud õiguslikud vahendid ebapiisavaks, et ärisaladuste omastamise juhtumite kahjulike tagajärgedega tegeleda.

3. SUBSIDIAARSUS

EL saab tegutseda ELi toimimise lepingu artikli 114 alusel, sest käesoleva algatuse keskmes on paremate tingimuste loomine innovatsiooniks ja intellektuaalomandi tõhususe suurendamine siseturul. See on kooskõlas **subsidiaarsuse** põhimõttega, sest liikmesriigid üksi ei suudaks algatuse eesmärke saavutada. ELi tegevus on vajalik eelkõige sellise

õigusraamistiku loomiseks, mis kaitseks ja seeläbi suurendaks innovatsiooniga seotud ärisaladuste piiriülest liikumist teadus- ja ettevõtluskoostöö partnerite vahel, kahandades miinimumini või kõrvaldades täielikult sellise teabe omastamisest saadava kasu. Selline teabe liikumine on keskse tähtsusega innovatsiooni kasutamiseks ELis ning teadus- ja arendustegevuse jaoks.

4. EESMÄRGID

Üldine eesmärk: tagada, et Euroopa ettevõtjate ja teadusasutuste konkurentsivõime, mis põhineb avalikustamata oskusteabel ja äriteabel (ärisaladustel), oleks piisavalt kaitstud, ning luua paremad tingimused ja parem raamistik innovatsiooni arendamiseks ja kasutamiseks ning teadmussiirdeks siseturul.

Erieesmärk: parandada ärisaladuste omastamise vastase õiguskaitse tulemuslikkust siseturul.

See erieesmärk on osa ELi laiemast strateegiast intellektuaalomandi raamistiku tõhususe edendamiseks ja parandamiseks siseturul, lähtudes strateegia „Euroopa 2020" innovatsioonialastest eesmärkidest (vrd „Innovaatiline liit").

See on kooskõlas ELi ja liikmesriikide rahvusvaheliste kohustustega selles valdkonnas (vrd „Intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide leping").

5. POLIITIKAVALIKUTE VÕRDLUS

Valikute võrdluse kokkuvõte	***Tulemuslikkus* [tegevuseesmärkide kaupa]***				***Tõhusus ja kulu*****	
Poliitikavalikud	Võrreldav kaitse ulatus	Piisav ja võrreldav õiguskaitse tase	Konfidentsiaalsuse säilitamine kohtuvaidluse ajal	Hoiatav mõju	Kulu	Tõhusus
1. Olemasoleva olukorra säilitamine	0	0	0	0	0	0
2. Teave ja teadlikkus olemasolevate õiguskaitsevahendite kohta ärisaladuse omastamise korral	0	0/+	0	0/+	S	V
3. Ärisaladuse omastamise ebaseaduslikkus	++	+	+	+	K	K
4. Ärisaladuse omastamise vastaste siseriiklike tsiviilõiguslike õiguskaitsevahendite lähendamine	**++**	**++**	**++**	**++**	**K**	**S**
5. Ärisaladuse omastamise vastaste siseriiklike tsiviil- ja kriminaalõiguslike õiguskaitsevahendite lähendamine	+++	++	++	+++	S	K

* Võrdlus lähtestsenaariumiga: --- olukorra väga märkimisväärne halvenemine; -- olukorra märkimisväärne halvenemine; - mõningane halvenemine; 0 olulist muutust ei toimu; + mõningane paranemine; ++ märkimisväärne paranemine; +++ väga märkimisväärne paranemine.

** Üldine hinnang valikule eesmärkide saavutamise seisukohast. V – väike; K – keskmine; S – suur.

1. valiku korral jääks kulu kaitsemeetmetele suureks ja ettevõtjad ei oleks motiveeritud piiriüleste innovatsioonialaste koostöövõrgustikega liituma. Liigne keskendumine ennetamisele tooks kaasa töötajatele rangemate piirangute kehtestamise ja tööalase liikuvuse vähenemise. Piiratud stiimulid innovatsiooniga tegelemiseks takistaksid töökohtade loomist. Suured kulud on VKEde jaoks proportsionaalselt suuremad. ELi majandus toimiks tööhõive, innovatsiooni ja majanduskasvu seisukohalt oodatust halvemini ja tarbijatel oleks piiratud juurdepääs innovaatilistele toodetele ja teenustele.

2. valik parandaks loojate ja innovaatorite toimetulekut ärisaladuse omastamise ohuga ning suurendaks seega kindlustunnet. See valik ei oleks eesmärgi saavutamisel aga täielikult tulemuslik järgmistel põhjustel: see nõuab täiendavaid kulusid ja vahendeid teabe koostamiseks, esitamiseks ja pidevaks ajakohastamiseks kõikides keeltes ning korrapäraseid kampaaniaid teadlikkuse suurendamiseks; ärisaladuse omajad oleksid ärisaladuste omastamise eest endiselt vähe kaitstud; kaitse jääks liikmesriigiti endiselt ebavõrdseks ja madala kaitsetasemega liikmesriikides toodetud kaubad leviksid kogu siseturul.

3., 4. ja 5. valiku korral tagaks ärisaladuse kaitse ühtlustatud ulatus võrdse õiguskaitse ja suurema õiguskindluse. Sellega

– i) tugevdatakse ettevõtjate konkurentsivõimet tänu ettevõtjate konkurentsieeliste paremale piiriülesele kaitsele ja vahendite paremale kasutusele, sest investeeringud kaitsemeetmetesse eeldatavalt väheneksid, vabastades vahendeid tootlikumateks investeeringuteks;

– ii) suurendatakse (piiriülese) innovaatilise tegevuse stiimuleid tänu ärisaladuste eeldatavale suuremale väärtusele ja teadmiste piiriülese jagamise paremale kaitsele.

Nendel mõjudel peaksid olema positiivsed tagajärjed innovatsiooni jaoks (suurenev investeerimine innovatsiooni, piiriülene teadmiste jagamine ning ülekanduvad mõjud) ning loovuse ja intellektuaalomandiga seotud piiriüleste tegevuste siseturu jaoks. Need mõjud soodustavad edaspidi majanduskasvu ning tarbijate valikuvõimalust ja juurdepääsu uutele toodetele ja teenustele. Need valikud võiksid ka teha (kõrgelt) kvalifitseeritud töötajatele (nendele, kes ärisaladusi loovad või kellel on juurdepääs ärisaladusele) lihtsamaks siseturul tööandja vahetamise või oma ettevõtte asutamise.

3. valiku korral kutsutakse liikmesriike lihtsalt üles looma tulemuslikke ja proportsionaalseid õiguskaitsevahendeid, täpsustamata milliseid, ning tagatakse seetõttu üksnes osa ärisaladuste omastamise vastase tulemusliku õigusraamistiku kehtestamiseks vajalikest sätetest. Samuti ei tagaks see märgatavat ühtlustamist seoses ärisaladuste konfidentsiaalsusega kohtuvaidluse ajal. Võimalikud hagejad peaksid endiselt hindama riske igas liikmesriigis eraldi. Teabekulude vähenemine oleks väike.

4. valikul oleksid needsamad eespool kirjeldatud ühised positiivsed mõjud nagu 3. valikulgi, kuid lisaks hõlmaks see ühtlustatud meetmeid, mis takistavad kolmandatel isikutel omastatud ärisaladusi kasutada ja neist kasu saada, sealhulgas vajaduse korral importi kolmandatest riikidest. Samuti antaks sellega ühtse õigusraamistiku kehtestamise kaudu suurem kindlus saladuse säilimiseks kohtuvaidluse ajal, hoides ära ebapiisava lähendamisega seotud kulud ja ohud ning 3. valiku nõrgad küljed. Paremate täitemeetmete ja parema kahjude hüvitamisega ning selle kindlama tagamisega, et ärisaladuste konfidentsiaalsus säilib kohtuvaidluse ajal, suurendatakse investorite kindlustunnet ja soodustatakse seeläbi innovatsiooni investeerimist, seda eriti piiriüleselt, aidates sellega kaasa siseturu ladusamale toimimisele.

5. valiku korral lisanduks 4. valikule kriminaalõiguse lähendamine, mis suurendaks õigusnormide hoiatavat mõju ja annaks õiguskaitseasutuste uurimisvolituste raames parema juurdepääsu tõenditele. 5. valik läheks aga kaugemale intellektuaalomandiõiguse olemasolevast kriminaalõiguslikust kaitsest, mis ei ole praegu ELi tasandil ühtlustatud. Samuti peab kriminaalõigus jääma proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt alati äärmuslikuks meetmeks ning enne tuleb kindlaks teha, kas kavandatud muudatused tsiviilõiguses ei ole eesmärkide saavutamiseks juba piisavad.

Eelistatav on 4. valik.

Õigusliku vahendi valik: kuna mittesiduv õigusakt ei tagaks nimetatud positiivseid mõjusid, tuleks see valik realiseerida **direktiivina**.

6. EELISTATAVA VALIKU ÜLDINE MÕJU

Tsiviilõiguslike õiguskaitsevahendite lähendamine võimaldaks innovaatilistel ettevõtjatel oma õiguspäraseid ärisaladusi kogu ELis tulemuslikumalt kaitsta. Samuti oleks ärisaladuste omajatel suurem valmidus ärisaladuste omastamisest tekkinud võimaliku kahju vastu õiguslikku kaitset taotleda, kui nad oleksid kindlad, et menetluse ajal konfidentsiaalsus säilib. 4. valikust tulenev suurem **õiguskindlus ja õigusnormide lähendamine** aitaks suurendada selle innovatsiooni väärtust, mida ettevõtjad püüavad ärisaladusena kaitsta, sest omastamise oht oleks väiksem.

See valik mõjutaks positiivselt ka **siseturu** toimimist; see peaks võimaldama ettevõtjatel (eriti VKEdel) ja teadlastel oma innovaatilisi ideid paremini kasutada, tehes koostööd parimate partneritega kogu ELis. See stiimul **tegeleda innovatsiooniga** ja teha seda tõhusamalt ning samuti praeguste ülemääraste kaitsemeetmete arvelt tekkiv kulude kokkuhoid aitaks suurendada erasektori investeeringuid teadus- ja arendustegevusse siseturul.

Ärisaladuste kaitse kogu ELis võrreldaval tasemel tagaks, et ELis saaks igal pool võrdsetel tingimustel peatada kaupade impordi **kolmandatest riikidest**, kui nende kaupade tootmiseks on kasutatud omastatud ärisaladusi.

Samal ajal ei piirataks **konkurentsi**, sest kellelegi ei anta ainuõigust ja kõik konkurendid on vabad ärisaladusega kaitstud teadmisi iseseisvalt omandama (sealhulgas pöördprojekteerimise teel). Sellega peaks aja jooksul kaasnema positiivne mõju ELi majanduse konkurentsivõimele ja kasvule.

Eelistataval valikul ei ole otsest makrotasandi **ühiskonnamõju** näiteks riiklikule tööhõivele. Kaudselt aga peaks see mõjuma positiivselt kõrge kvalifikatsiooniga tööjõu (kellel on juurdepääs ärisaladustele) liikuvusele siseturul ja innovatsiooniga seotud töökohtade arvule (tänu laialdasemale innovaatilisele tegevusele), aidates sellega kaasa ELi tööhõive jätkusuutlikkusele.

Eelistataval valikul ei tohiks olla otsest **keskkonnamõju**.

Käesolev algatus ei kahjusta **põhiõigusi**.

Sektori sidusrühmad, kes osalesid avalikus konsultatsioonis ja 2012. aasta eriküsitluses, toetasid ELi meetmeid ärisaladuste tulemusliku ja võrdse kaitse tagamiseks kogu ELis. Sektorivälised sidusrühmad seevastu ei pea ELi algatust vajalikuks.

7. EELISTATAVATE POLIITIKAVALIKUTE JÄRELEVALVE JA HINDAMINE

Nähakse ette kolm meedet: 1) ülevõtmiskava; 2) komisjoni regulaarne järelevalve ülevõtmismeetmete õigeaegse vastuvõtmise ja nõuetele vastavuse ning nende kohaldamise üle ja 3) poliitika tulemuste hindamine keskpikas perspektiivis.