EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.11.2013.
SWD(2013) 472 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UTJECAJA

uz dokument

Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća

o zaštiti neobjavljenih znanja i iskustva i poslovnih informacija (poslovne tajne) od neovlaštenog pribavljanja, korištenja ili odavanja

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

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK PROCJENE UTJECAJA

uz dokument

Prijedlog Direktive Europskog parlamenta i Vijeća

o zaštiti neobjavljenih znanja i iskustva i poslovnih informacija (poslovne tajne) od neovlaštenog pribavljanja, korištenja ili odavanja

1. UVOD I SAVJETOVANJE

Komisija je 3. ožujka 2010. donijela strategiju o pametnom, održivom i uključivom rastu (Europa 2020.) kojom se zahtijeva jačanje znanja i inovacija kao pokretača gospodarskog rasta Unije. U okviru vodeće inicijative „Unije inovacija" Komisija se obvezala poduzećima poboljšati okvirne uvjete za inovacije, među ostalim, poboljšanjem intelektualnog vlasništva.

U tom kontekstu Komisija je 24. svibnja 2011. donijela sveobuhvatnu strategiju u cilju postizanja neometanog funkcioniranja unutarnjeg tržišta za intelektualno vlasništvo.

Svaki patent, dizajn ili žig počinju kao tajna (pokretanje novog proizvoda, budući revolucionarni lijek, prototip novog automobilskog motora itd.). Sve dok ne steknu pravo intelektualnog vlasništva, poduzeća podliježu krađama vrijednih istraživačkih informacija i znanja. Zakonodavstvom o poslovnoj tajni smanjuju se rizici s kojima se suočavaju inovacijska poduzeća i istraživačka tijela jer se njima predviđaju pravni mehanizmi zaštite od neovlaštenog pribavljanja rezultata istraživanja i razvoja, znanja i iskustva te ostalih vrijednih podataka.

Poslovna tajna ključna je za zajednička istraživanja i otvorene inovacije na unutarnjem tržištu, čime se zahtijeva razmjena vrijednih informacija među višestranim partnerima u državama članicama. Međutim, u Uniji je poslovna tajna nedovoljno zaštićena. Inovacijska poduzeća i istraživačke institucije u sve većoj su mjeri izložene neovlaštenom pribavljanju i unutar i izvan Unije, a zbog nedostatka zajedničkog i čvrstog pravnog okruženja onemogućeno im je ostvarenje potpunog potencijala kao pokretača gospodarskog rasta i zapošljavanja.

Ovom procjenom utjecaja analiziraju se temeljni uzroci problema te njihova moguća rješenja.

Službe Komisije koristile su vanjsko stručno znanje. U okviru dviju vanjskih studija analizirala se pravna zaštita poslovne tajne u EU-u kao i s time povezana literatura iz područja ekonomije. U okviru jedne od tih studija 537 poduzeća sudjelovalo je u anketi (anketa iz 2012.), a službe Komisije provele su javno savjetovanje s 386 ispitanika.

2. KONTEKST POLITIKA, DEFINICIJA PROBLEMA I SUPSIDIJARNOST

Postoje dokazi da poduzeća, neovisno o veličini, pridaju barem jednaku važnost poslovnim tajnama kao i patentima i ostalim oblicima intelektualnog vlasništva. Poslovne tajne osobito su važne malim i srednjim poduzećima i novoosnovanim poduzećima. Poslovne tajne jednako su važne i za zaštitu netehnoloških inovacija. Uslužna industrija, čiji je udio u BDP-u EU-a veći od 70 %, više se oslanja na poslovne tajne, a manje na patente nego što je to slučaj s proizvodnim sektorom.

Zbog gospodarske vrijednosti poslovne tajne konkurenti mogu pokušati neovlašteno pribavljati poslovnu tajnu npr. krađom, neovlaštenim umnožavanjem, kršenjem obveza o povjerljivosti itd. te je nakon toga zloupotrijebiti. Određeni trendovi (globalizacija, eksternalizacija, duži nabavni lanci, veće korištenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija itd.) pokazuju da se rizici neovlaštenog pribavljanja poslovne tajne s vremenom povećavaju. Jedno od pet poduzeća koje je sudjelovalo u anketi izjavilo je da je unutar EU-a u posljednjih deset godina doživjelo pokušaj ili čin neovlaštenog pribavljanja.

Unatoč važnosti poslovne tajne i s njome povezanih prijetnji pravni okvir u EU-u ne pridaje dovoljnu pažnju toj pojavi. Ne postoje pravila na razni EU-a, dok je zaštita od neovlaštenog pribavljanja poslovne tajne predviđena nacionalnim propisima neujednačena. Mali broj država članica posebno se bavi pitanjem neovlaštenog pribavljanja poslovne tajne u okviru građanskog ili kaznenog prava, dok se većina njih oslanja na opće zakonodavstvo o nepoštenom tržišnom natjecanju ili odštetno pravo te neke odredbe kaznenog prava.

Zbog razlika u nacionalnim zakonodavstvima dolazi do rascjepkanosti pravne zaštite poslovne tajne od neovlaštenog pribavljanja na unutarnjem tržištu. To je prikazano u sljedećoj tablici u kojoj se uspoređuju propisi država članica u odnosu na važne mjere koje bi takva pravna zaštita trebala osigurati:

Rascjepkanost pravne zaštite (odabrane mjere)
Izvor podataka: Baker & McKenzie (2013.)

Odabrane mjere	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
Definicija poslovne tajne u građanskom pravu			■		■				■				■		■	■					■	■		■		■	
Dostupnost sudskih naloga protiv trećih strana u dobroj vjeri	■				■	■	■	■			■			■		■		■				■					
Sudski nalozi koji nisu vremenski ograničeni	■		■		■	■		■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■			■	■	■		■	■
Dostupnost naloga o uništenju poslovne tajne/robe koja se na njoj temelji	■	■			■	■	■			■		■	■	■	■	■		■		■	■	■	■	■	■	■	■
Izračun naknade štete na temelju pravednih tantijema	■					■	■		■				■		■					■							■
Pravila postupka kojim se osigurava očuvanje tajnosti (građanski postupak)						■							■														■
Dovoljni kazneni propisi	■			■	■	■	■		■	■	■	■										■	■	■			

N. B. Crno osjenčan kvadrat znači da predmetna mjera nije predviđena nacionalnim zakonodavstvom

– (a) opseg zaštite: mali broj država članica propisuje poslovnu tajnu i neovlašteno pribavljanje, a neke uopće nemaju posebne odredbe o poslovnoj tajni;

– (b) pravna sredstva: dostupnost mjera zabrane u cilju sprječavanja svih vrsta trećih strana od neovlaštenog korištenja poslovne tajne (npr. u slučaju kada se neovlašteno pribavljena poslovna tajna prenese trećoj strani u dobroj vjeri; nije uvijek moguće dobiti sudske naloge koji nisu vremenski ograničeni; nalozi o uništenju robe koja proizlazi iz povrede te o uništenju neovlašteno pribavljenih informacija ili njihovu vraćanju izvornom nositelju poslovne tajne nisu uvijek dostupni; tradicionalna pravila o izračunu naknade štete (stvarni gubitci/izgubljena dobit) čestu su neprikladna u slučajevima neovlaštenog pribavljanja poslovne tajne, a alternativne metode (npr. iznos tantijema koji bi se trebao isplatiti na temelju ugovora o licenciji) nisu dostupne u svim državama članicama;

– (c) osiguravanje povjerljivosti poslovne tajne tijekom građanskog postupka: nacionalni propisi često su nedostatni za osiguravanje povjerljivosti, što može

dovesti do konačnog gubitka poslovne tajne ako žrtva odluči pokrenuti sudski spor. Zbog tog rizika žrtve neovlaštenog pribavljanja poslove tajne često su obeshrabrene zatražiti pravnu zaštitu i

– (d) krađa poslovne tajne kazneno je djelo u mnogim, ali ne i svim državama članicama, a sankcije se mogu znatno razlikovati.

Zbog rascjepkane zaštite korištenje sudskog postupka u cilju zaštite poslovne tajne u slučajevima kada ju neovlašteno pribave treće strane u prekograničnom okruženju nepouzdan je instrument zaštite intelektualnog vlasništva. Time se smanjuje i zaštita koja se inovatorima u EU-u nudi od robe koja je proizvedena koristeći njihove ukradene poslovne tajne i koja potječe iz trećih zemalja. Praksa pokazuje da nacionalni propisi nisu privlačni nositeljima poslovne tajne jer poduzeća teško uspijevaju sudski zaštititi svoje poslovne tajne koje su neovlašteno pribavljene.

Utvrđena su dva **glavna problema**:

1. Nedovoljni poticaji za prekogranične inovacijske aktivnosti. Ako postoji rizik neovlaštenog pribavljanja poslovne tajne zbog neučinkovite pravne zaštite, to utječe na pokretanje inovacijskih aktivnosti (uključujući prekograničnu razinu) zbog:

– i. niže očekivane razine inovacija koje se temelje na poslovnoj tajni i većih troškova njezine zaštite. S jedne strane, što je veća vjerojatnost da će se poslovna tajna jednog dana neovlašteno pribaviti, a da njezin nositelj vjerojatno neće moći dobiti naknadu štete, on može očekivati manji povrat ulaganja. S druge strane, što je slabija pravna zaštita, svaki inovator mora više ulagati u vlastite mjere zaštite. U anketi iz 2012. 35 % ispitanika izjavilo je da su „povećani troškovi zaštitnih mjera" izravna posljedica činova (ili pokušaja) neovlaštenog pribavljanja i

– ii. većih poslovnih rizika prilikom razmjene poslovne tajne. Na primjer, prema anketi iz 2012. 40 % poduzeća EU-a suzdržalo bi se od razmjene poslovne tajne s ostalim stranama zbog straha da bi se povjerljivost podataka mogla izgubiti zlouporabom ili objavom bez njihova dopuštenja.

2. Ugrožene su konkurentne prednosti temeljene na poslovnoj tajni (smanjena konkurentnost): rascjepkanom pravnom zaštitom unutar EU-a ne jamči se usporedivi opseg zaštite i razina sudske zaštite u okviru unutarnjeg tržišta, čime su ugrožene konkurentne prednosti temeljene na poslovnoj tajni, neovisno o tome odnose li se na inovacije te se ugrožava konkurentnost nositelja poslovne tajne. Primjerice, procjenjuje se da bi se zbog neovlaštenog pribavljanja poslovne tajne prihodi u europskoj kemijskoj industriji, koja se u znatnoj mjeri temelji na inovaciji procesa zaštićenih poslovnom tajnom, mogli smanjiti i do 30 %. Time se ugrožava i sposobnost inovatora da steknu odgovarajući povrat ulaganja korištenjem svoje poslovne tajne.

To negativno utječe na inovacijska poduzeća, osobito mala i srednja poduzeća, te je ugrožena suradnja u području inovacija na **unutarnjem tržištu**. Zbog različitih razina zaštite neka poduzeća spremnija su rješavati izazove gospodarstva temeljenog na informacijama te koristiti učinkovitu infrastrukturu intelektualnog vlasništva. Zbog rascjepkanosti pravnog okvira inovatori nisu u mogućnosti iskoristiti potpuni potencijal na unutarnjem tržištu. To ima popratni učinak na ulaganja, zapošljavanje i gospodarski rast.

U nedostatku djelovanja na razini EU-a (**osnovni scenarij**) negativne posljedice koje proizlaze iz slučajeva neovlaštenog pribavljanja poslovne tajne i dalje se neće učinkovito rješavati pravnim sredstvima koje države članice stavljaju na raspolaganje nositeljima poslovne tajne u cilju njihove zaštite.

3. SUPSIDIJARNOST

Djelovanje na razini EU-a moglo bi se temeljiti na članku 114. Ugovora o funkcioniranju EU-a jer su poboljšanje uvjeta za inovacije i poboljšanje učinkovitosti intelektualnog vlasništva na unutarnjem tržištu glavni elementi inicijative. Poštovalo bi se načelo **supsidijarnosti** jer države članice ne mogu same ostvariti ciljeve inicijative. Djelovanje na razini EU-a osobito je potrebno kako bi se uspostavio pravni okvir kojim bi se mogla zaštititi i time unaprijediti prekogranična razmjena poslovnih tajni povezanih s inovacijama među istraživačkim i poslovnim partnerima osiguravajući da se koristi od neovlaštenog pribavljanja takvih informacija svedu na minimum ili se u potpunosti uklone. Ta razmjena informacija ključna je za korištenje inovacija u EU-u te za razvoj i istraživanje.

4. CILJEVI

Opći cilj: osigurati konkurentnost europskih poduzeća i istraživačkih tijela, koja se temelji na odgovarajućoj zaštiti neobjavljenih znanja i iskustva te poslovnih informacija (poslovne tajne) i poboljšati uvjete/okvire za stvaranje i korištenje inovacija i prijenos znanja unutar jedinstvenog tržišta.

Posebni cilj: poboljšati učinkovitost pravne zaštite poslovne tajne od neovlaštenog pribavljanja unutar jedinstvenog tržišta.

Taj posebni cilj dio je šire strategije EU-a za promicanje i poboljšanje učinkovitosti infrastrukture intelektualnog vlasništva na unutarnjem tržištu uzimajući u obzir ciljeve strategije Europa 2020. u pogledu inovacija (Unija inovacija).

Cilj je u skladu s međunarodnim obvezama EU-a i njegovih država članica u tom području (Sporazum o trgovinskim aspektima prava intelektualnog vlasništva).

5. USPOREDBA MOGUĆNOSTI POLITIKE

Sažetak usporedbe opcija	***Učinkovitost* [po operativnom cilju]***				***Učinkovitost i troškovi*****	
Mogućnosti politike	Usporedivi opseg zaštite	Dovoljna i usporediva razina pravne zaštite	Očuvanje povjerljivosti u sudskom postupku	Odvraćanje	Troškovi	Učinkovitost
1. status quo	0	0	0	0	0	0
2. Informacije/svijest o postojećim instrumentima pravne zaštite u slučaju neovlaštenog pribavljanja poslovne tajne.	0	0/+	0	0/+	V	N
3. Nezakonitost činova neovlaštenog pribavljanja poslovne tajne.	++	+	+	+	S	S
4. Usklađenost nacionalnih propisa o pravnim sredstvima u okviru građanskog prava u odnosu na neovlašteno pribavljanje poslovne tajne	++	++	++	++	**S**	**V**
5. Usklađenost nacionalnih propisa o pravnim sredstvima u okviru građanskog i kaznenog prava u odnosu na neovlašteno pribavljanje poslovne tajne	+++	++	++	+++	V	S

* Usporedba u odnosu na osnovnu vrijednost: --- vrlo znatno pogoršanje situacije; -- znatno pogoršanje situacije; - neznatno pogoršanje; 0 bez promjene; + neznatno poboljšanje; ++ znatno poboljšanje; +++ vrlo znatno poboljšanje.
** Ukupna ocjena mogućnosti u odnosu na ostvarenje ciljeva. N: nisko; S: srednje; V: visoko.

U okviru mogućnosti 1. troškovi zaštitnih mjera i dalje bi bili visoki, a poduzeća ne bi bila sklona sudjelovanju u zajedničkim prekograničnim inovacijskim mrežama. Preveliki naglasak na prevenciju uzrokovao bi stroža ograničenja u pogledu zaposlenika i njihovu smanjenu mobilnost. Ograničeni poticaji inovacijama ograničili bi zapošljavanje. Troškovi će biti veći za mala i srednja poduzeća. Gospodarstvo EU-a bilježilo bi slabije rezultate u pogledu zapošljavanja, inovacija i rasta, a potrošači bi imali ograničeni pristup inovacijskim proizvodima ili uslugama.

Mogućnošću 2. poboljšala bi se sposobnost stvaratelja i inovatora u rješavanju izazova neovlaštenog pribavljanja poslovne tajne, čime bi se ojačalo povjerenje. Međutim, ta mogućnost ne bi bila potpuno učinkovita u postizanju cilja jer se njome stvaraju dodatni troškovi i sredstva za prikupljanje, iznošenje i stalno ažuriranje informacija na svim jezicima i redovite aktivnosti podizanja svijesti; nositelji poslovne tajne i dalje bi bili u nepovoljnijem položaju u odnosu na neovlašteno pribavljanje poslovne tajne; nejednaka zaštita na razini EU-a i dalje bi postojala, a roba koja je proizvedena u državama članicama s niskom razinom zaštite i dalje bi bila u optjecaju na unutarnjem tržištu.

U okviru mogućnosti 3., 4. i 5. usklađenim opsegom zaštite poslovne tajne osigurala bi se ujednačena pravna zaštita i veća pravna sigurnost. Time će se:

– i. ojačati konkurentnost poduzeća zbog bolje prekogranične zaštite konkurentnih prednosti poduzeća i poboljšati raspodjela sredstava jer bi bila potrebna manja ulaganja u zaštitne mjere, čime bi se oslobodila sredstva za produktivnija ulaganja i

– ii. osigurati veći poticaji (prekograničnim) inovacijskim aktivnostima zbog očekivano veće vrijednosti poslovne tajne i bolje zaštićene prekogranične razmjene znanja.

Ti bi utjecaji doveli do pozitivnih učinaka na inovacije (povećana ulaganja u inovacije, prekogranična razmjenu znanja i učinci prelijevanja) i unutarnje tržište u pogledu prekograničnog stvaralaštva i aktivnosti povezanih s intelektualnim vlasništvom. Ti bi se utjecaji s vremenom pozitivno odrazili na gospodarski rast te izbor i pristup potrošača novim proizvodima i uslugama. Tim bi se mogućnostima (visoko) kvalificiranim zaposlenicima (onima koji stvaraju poslovne tajne ili imaju pristup njima) omogućilo da promjene poslodavca na unutarnjem tržištu ili da osnuju vlastito poduzeće.

U okviru mogućnosti 3. države članice pozivaju se da osiguraju učinkovita i razmjerna pravna sredstva bez dodatnih pojedinosti te se time utvrđuje samo dio odredaba potrebnih za uspostavu učinkovitog pravnog okvira u cilju zaštite poslovne tajne od neovlaštenog pribavljanja. Nadalje, time se ne bi osigurala dostatna usklađenost u pogledu povjerljivosti poslovne tajne tijekom sudskog postupka. Potencijalni podnositelji tužbenog zahtjeva i dalje bi trebali provoditi razne procjene rizika u svakoj državi članici. Smanjenje troškova informiranja bilo bi ograničeno.

Mogućnošću 4. osigurali bi se pozitivni utjecaji koji su prethodno navedeni u mogućnosti 3., ali bi uključivala i usklađene mjere sprječavanja trećih strana od korištenja/iskorištavanja neovlašteno pribavljene poslovne tajne, uključujući po potrebi i uvoz iz trećih zemalja. Njome bi se predvidjela i veća sigurnost u pogledu očuvanja tajnosti tijekom sudskog postupka uspostavom zajedničkog pravnog okvira, izbjegavanjem troškova i rizika povezanih s nedovoljnom usklađenosti i nedostacima mogućnosti 3. Bolji instrumenti izvršenja i poboljšanje naknade štete kao i bolja jamstva za očuvanje povjerljivosti poslovne tajne tijekom sudskog postupka pružaju veću sigurnost ulagačima, potičući ulaganja u inovacije, posebno u prekograničnom kontekstu, i time pridonose boljem funkcioniranju unutarnjeg tržišta.

Mogućnost 5. bi u usporedbi s mogućnošću 4. sadržavala još i usklađenost u pogledu kaznenog prava, čime bi se jačao odvraćajući učinak propisa i osigurao bolji pristup dokazima u okviru istražnih ovlasti tijela za izvršavanje. Međutim, mogućnost 5. uključivala bi više od trenutačne zaštite intelektualnog vlasništva u okviru kaznenog prava, što još uvijek nije usklađeno na razini EU-a. Nadalje, na temelju načela proporcionalnosti, kazneno pravo i dalje mora biti krajnja mjera te je potrebno ispitati jesu li predložene izmjene kaznenog prava već dovoljne za postizanje ciljeva.

Prednost se daje mogućnosti 4.

Odabir pravnog instrumenta: budući da se neobvezujućim pravnim instrumentom ne bi osigurali pozitivni učinci, ova se mogućnost treba provesti u obliku **direktive**.

6. UKUPNI UČINCI ODABRANE MOGUĆNOSTI

Usklađivanjem pravnih sredstava u okviru građanskog prava inovacijskim poduzećima omogućila bi se učinkovitija zaštita njihovih zakonitih poslovnih tajni unutar EU-a. Nadalje, kada bi se mogli pouzdati u povjerljivost tijekom postupka, nositelji poslovne tajne bili bi skloniji zatražiti pravnu zaštitu od moguće štete uzrokovane neovlaštenim pribavljanjem poslovne tajne. Većom **pravnom sigurnošću i usklađivanjem zakona** iz mogućnosti 4. pridonijelo bi se vrijednosti inovacija koje poduzeća pokušavaju zaštititi kao poslovne tajne jer bi se time smanjio rizik od neovlaštenog pribavljanja.

Ta bi mogućnost imala i pozitivne učinke na funkcioniranje **unutarnjeg tržišta**; njome bi se poduzećima, a osobito MSP-ovima, i istraživačima omogućilo bolje korištenje njihovih inovacijskih ideja putem suradnje s najboljim partnerima u EU-u. Tim poticajem u korist **inoviranja**, i to na učinkovitiji način, te uštedom troškova koja bi proizašla iz ukidanja trenutačnih pretjeranih zaštitnih mjera pridonijelo bi se povećanju ulaganja privatnog sektora u istraživanje i razvoj na unutarnjem tržištu.

Usporedivom razinom zaštite poslovne tajne u EU-u osigurala bi se u cijelom EU-u i pod istim uvjetima zabrana uvoza robe iz **trećih zemalja**, u slučaju kada je ona proizvedena korištenjem neovlašteno pribavljene poslovne tajne.

Istodobno se ne bi trebalo ograničiti **tržišno natjecanje** jer se ne dodjeljuju isključiva prava i svaki tržišni natjecatelj ima pravo neovisno pribaviti znanje zaštićeno poslovnom tajnom (uključujući obrnuti inženjering). To bi s vremenom trebalo pozitivno utjecati na konkurentnost i rast gospodarstva EU-a.

Preferirane mogućnosti neće imati izravan **socijalni učinak** na makro-razini, kao što je nacionalna razina zaposlenosti. Međutim, neizravno bi se trebali ostvariti pozitivni učinci na olakšavanje mobilnosti visokokvalificiranih radnika (oni koji imaju pristup poslovnoj tajni) na unutarnjem tržištu te na razinu zapošljavanja u području povezanom s inovacijama (zahvaljujući povećanim inovacijskim aktivnostima), čime se pridonosi održivosti zaposlenosti u EU-u.

Preferirana mogućnost ne bi trebala imati izravan utjecaj na **okoliš**.

Njome se ne utječe negativno na **temeljna prava**.

Djelovanje na razini EU-a kojim se osigurava učinkovita i istovrijedna zaštita poslovne tajne u EU-u podržavaju dionici iz sektora koji su sudjelovali u javnom savjetovanju i posebnoj anketi u 2012. Suprotno tomu, dionici koji nisu dio sektora smatraju da nije potrebna inicijativa na razini EU-a.

7. PRAĆENJE I PROCJENA PREFERIRANIH MOGUĆNOSTI POLITIKE

Poduzet će se tri koraka: 1. plan prenošenja; 2. Komisijino redovito praćenje pravodobnog donošenja i ispravnosti mjera prenošenja i njihove primjene i 3. procjena učinaka politike u srednjem roku.