

EP-Berichterstatter im Dialog: Durchsetzung von Rechten geistigen Eigentums durch Zollbehörden, 9.1.2012

Vortrag von Jürgen Creutzmann, MdEP

Es gilt das gesprochene Wort

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich freue mich über die Ehre, heute schon zum zweiten Mal als Berichterstatter des Europäischen Parlaments hier in Berlin mit einem interessierten Publikum in den Dialog treten zu dürfen. Ich hoffe es wird auch in Zukunft noch Gelegenheiten dazu geben. Mein besonderer Dank gilt den Organisatoren, dem Verbindungsbüro des Europäischen Parlaments unter der Leitung von Herrn Piplat und dem Netzwerk Europäische Bewegung Deutschland.

Bei meinem Besuch im September letzten Jahres hieß das Thema Online-Glücksspiele im Binnenmarkt, ein äußerst spannendes Thema. Der Bericht wurde schließlich im November mit großer Mehrheit im Plenum angenommen. Heute geht es um ein vollkommen anderes, aber nicht minder interessantes Themenfeld: die Durchsetzung geistigen Eigentums durch Zollbehörden.

Der Schutz von Rechten geistigen Eigentums ist von existenzieller Bedeutung für die europäische Wirtschaft. Dies wird z. B. in einer Studie der OECD deutlich, nach der gefälschte und unerlaubt hergestellte Produkte europäische Unternehmen jedes Jahr 250 Milliarden Euro kosten. Immer häufigere Rechtsverletzungen und der stetig zunehmende Handel mit rechtsverletzenden Waren bedrohen das Wachstum unserer Wirtschaft und damit auch Arbeitsplätze.

Deshalb ist es so wichtig, dass wir in der Europäischen Union über effektive Verfahren zur Durchsetzung dieser Rechte verfügen. Die Zollbehörden spielen dabei eine besonders zentrale Rolle, weil sie die Warensendungen aufhalten können, bevor sie in den Binnenmarkt gelangen und in kleinere Sendungen aufgespaltet werden, die dann schwieriger zu verfolgen sind.

Im Jahr 1986 führte die EU mit der Verordnung über Maßnahmen zum Verbot der Überführung nachgeahmter Waren in den zollrechtlich freien Verkehr¹ erstmals ein gemeinsames europäisches System zur Bekämpfung von Produktfälschungen an den Außengrenzen durch die Zollbehörden ein. Diese Verordnung diente als Vorbild für das 1994 geschlossene Übereinkommen der Welthandelsorganisation über

¹ Verordnung (EWG) Nr. 3842/86 über Maßnahmen zum Verbot der Überführung nachgeahmter Waren in den zollrechtlich freien Verkehr

handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (TRIPS²). Seitdem ist der Anwendungsbereich der Verordnung schrittweise erweitert worden, um die ständig wachsende Verbreitung gefälschter oder unerlaubt hergestellter Produkte, deren Handel über das Internet, die Beteiligung des organisierten Verbrechens sowie Gefahren für die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher zu berücksichtigen.

Die 2004 in Kraft getretene aktuelle Verordnung³ hat sich international bewährt und für viele Länder Vorbildcharakter. Allerdings hat es in den letzten Jahren weitere Entwicklungen gegeben, die eine erneute Überarbeitung der Verordnung erforderlich gemacht haben.

Deshalb hat die Kommission am 24. Mai 2011 einen Vorschlag für eine neue Verordnung zur Durchsetzung von Rechten geistigen Eigentums durch die Zollbehörden veröffentlicht. Erstmals findet dabei das Ordentliche Gesetzgebungsverfahren Anwendung, in dem das Europäische Parlament auf gleicher Augenhöhe mit dem Rat mitentscheidet.

Zum einen soll der Anwendungsbereich erneut um eine Reihe von Rechtsverletzungen erweitert werden, deren Verbreitung in

² Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (April 1994)

³ Verordnung (EG) Nr. 1383/2003 über das Vorgehen der Zollbehörden gegen Waren, die im Verdacht stehen, bestimmte Rechte geistigen Eigentums zu verletzen, und die Maßnahmen gegenüber Waren, die erkanntermaßen derartige Rechte verletzen

den letzten Jahren zugenommen hat⁴. Außerdem reagiert die Kommission auf die Kritik aufstrebender Volkswirtschaften wie Indien und Brasilien, indem sie klarstellt, dass die neue Verordnung einzig und allein Verfahren regelt, und die materiellen Rechtsvorschriften, die Rechtsverletzungen definieren, unberührt lässt. Schließlich schlägt die Kommission auch ein besonderes Verfahren für Kleinsendungen vor, um des explodierenden Handels rechtsverletzender Waren im Internet Herr zu werden⁵.

Der Vorschlag der Kommission ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings gibt es aus meiner Sicht auch noch beträchtliches Potential, um die Bedingungen für die betroffenen Akteure weiter zu verbessern. Dabei beziehe ich mich insbesondere auf die Zollbehörden auf der einen Seite, die die Verordnung anwenden müssen, und auf die Rechteinhaber auf der anderen Seite, die ja die Hauptleidtragenden von Rechtsverletzungen sind.

Mit meinem Bericht verfolge ich vor allem zwei Ziele: Erstens möchte ich den Schutz von geistigem Eigentum in der EU verbessern. Zweitens gilt es, die daraus entstehenden Belastungen für die Zollbehörden möglichst gering zu halten.

⁴ Z. B. Topografien von Halbleitererzeugnissen, Gebrauchsmuster, Vorrichtungen zur Umgehung wirksamer technologischer Maßnahmen

⁵ Zwischen 2009 und 2010 verdreifachte sich die Anzahl an beschlagnahmten Waren, die über das Internet verkauft wurden.

Die Vorschriften dieser Verordnung sollen also nicht nur effektiv, sondern auch effizient sein. Darüber ist sich auch der Ausschuss für Binnenmarkt und Verbraucherschutz einig.

Bevor ich nun auf einzelne Punkte eingehe, möchte ich noch einen wichtigen Grundsatz vorausschicken: die vorliegende Verordnung soll lediglich die *Verfahren* festlegen, die Zollbehörden dazu befähigen, den freien Verkehr von Waren zu unterbinden, die unter dem Verdacht stehen ein Recht geistigen Eigentums zu verletzen. Die *Feststellung einer Rechtsverletzung selbst* ist hingegen ausdrücklich nicht der Gegenstand dieser Verordnung, sondern den materiellen Rechtsvorschriften vorbehalten. Verstehen Sie mich nicht falsch - ich bin für strengere Vorschriften gegen Produktfälscher. Dies muss aber an der richtigen Stelle geschehen, etwa in der Überarbeitung der Marken-Richtlinie.

Wenn man diesem Grundsatz konsequent folgt, dann ist es aber auch fehl am Platz, in der Verordnung noch einmal ausdrücklich zu erwähnen, dass Reisegepäck zum privaten Nutzen aus dem Geltungsbereich der Verordnung ausgeschlossen ist. Denn die Frage, ob Importe gefälschter Waren durch Verbraucher eine Rechtsverletzung darstellen, ist bereits in den materiellrechtlichen Vorschriften geregelt. Danach können gefälschte Waren nur dann als rechtsverletzend eingestuft

werden, wenn sie gewerblicher Natur sind. Somit ist die gegenwärtige Ausnahmeregelung lediglich deklaratorischer Natur. Sie sendet allerdings die falsche Botschaft aus, dass der Erwerb von gefälschten Waren zum privaten Nutzen akzeptabel sei.

Hingegen ist der Vorschlag, die Ausnahmeregelung für Parallelimporte aufzuheben, folgerichtig. Parallelimporte von Produkten sind immer dann illegal, wenn sie die ausschließlichen Erschöpfungsrechte des Rechtsinhabers verletzen. Dies ist z. B. dann gegeben, wenn Waren einer EU-weit oder national geschützten Marke importiert werden, die der Rechtsinhaber in der EU bzw. im entsprechenden Mitgliedstaat selbst noch nicht auf den Markt gebracht hat oder für deren Vermarktung er noch keine Erlaubnis erteilt hat. Zollbehörden sollten in die Lage versetzt werden, jegliche Verletzung von Rechten geistigen Eigentums durchzusetzen. Dazu gehören auch Parallelimporte, wenn sie nach nationalem oder europäischem Recht illegal sind.

Leider zeichnen sich sowohl im Europäischen Parlament als auch im Rat bereits deutliche Mehrheiten gegen den Einschluss von Parallelimporten in den Text der Verordnung ab. Angesichts dieser Entwicklung habe ich mich als

Berichterstatter dazu entschlossen, in diesem Punkt nicht auf meiner Meinung zu beharren.

Nun zu meinen konkreten Änderungsvorschlägen, die zu einer weiteren Stärkung der Durchsetzung von Rechten geistigen Eigentums beitragen sollen. Ich möchte mich hier auf die sieben wichtigsten Punkte beschränken.

Erstens sollten die Informationsmöglichkeiten der Rechteinhaber im Lauf der Verfahren und ihre Rechte zur Nutzung ebendieser Informationen gestärkt werden, um sie in die Lage zu versetzen, sich aktiver an der Feststellung von Rechtsverletzungen zu beteiligen und Maßnahmen gegen die Rechtsverletzer einzuleiten, z. B. Strafverfahren.

Zweitens schlage ich vor, die Verordnung zu vereinfachen, indem das vereinfachte Verfahren und das spezielle Verfahren für Kleinsendungen für alle Rechtsverletzungen gelten. Das vereinfachte Verfahren ermöglicht die Vernichtung der Waren ohne ausdrückliche Zustimmung des Anmelders oder Inhabers der Waren. In den meisten Mitgliedstaaten wird es heute bereits angewendet. Das neue Verfahren ermöglicht Vernichtung der Waren ohne Einbindung der Rechtsinhaber. Dies erleichtert den Umgang mit dem stark angewachsenen Handel mit gefälschten Waren im Internet. Die Anwendung beider Verfahren auf alle

Rechtsverletzungen schafft Rechtssicherheit und erleichtert somit die Arbeit der Zollbehörden, besonders wenn eine Ware im Verdacht steht, gleichzeitig mehrere Rechte geistigen Eigentums zu verletzen, für die nach dem aktuellen Vorschlag unterschiedliche Verfahren gelten. Diese Vereinfachung wird ermöglicht, indem im gleichen Zug die Rolle der Rechtsinhaber bei der Risikobewertung gestärkt wird.

Drittens halte ich ein allgemeines Recht auf Gehör für den Betroffenen vor der Aussetzung der Überlassung oder Zurückhaltung von Waren nicht für notwendig und sogar kontraproduktiv. Würde den Zollbehörden die zusätzliche Verpflichtung auferlegt, dem Anmelder oder Inhaber der Waren in solchen Situationen ein Recht auf Stellungnahme zu gewähren, entstünde ihnen ein unverhältnismäßiger Verwaltungsaufwand und sie könnten weniger Zeit auf die Suche nach rechtsverletzenden Waren verwenden. Dadurch würde der Schutz von Rechten geistigen Eigentums geschwächt. Zudem sind Wirtschaftsbeteiligte, die Waren in die EU einführen, sich bewusst, dass ihre Sendungen Gegenstand von Zollkontrollen sein können. Dadurch werden die Rechte des Importeurs nicht verletzt, da die Zollbehörde lediglich von ihren gesetzlich festgelegten Rechten und Pflichten Gebrauch macht. Allerdings scheint der Anspruch auf rechtliches Gehör im besonderen Verfahren für Kleinsendungen berechtigt, weil es

hier wahrscheinlich ist, dass Verbraucher direkt betroffen sind. Neben den Zollbehörden scheint zumindest auch die Fraktion der Europäischen Volkspartei in diesem Punkt meine Position zu teilen.

Die Kommission begründet ihren Vorschlag mit dem Verweis auf das sogenannte Soprope-Urteil des Europäischen Gerichtshofs, nach dem die Adressaten von Entscheidungen, die ihre Interessen spürbar beeinträchtigen, in die Lage versetzt werden müssen, ihren Standpunkt vorzutragen. Meiner Auffassung nach sind die Aussetzung der Überlassung und die Zurückhaltung von Waren allerdings nicht als Entscheidungen im Sinne dieses Urteils zu verstehen. Vielmehr sind beides vorläufige Maßnahmen, die die Zollverwaltung trifft, um den Sachverhalt zu prüfen bzw. prüfen zu lassen⁶.

Man muss in dieser Diskussion auch berücksichtigen, dass die Zollbehörden in den meisten Fällen aufgrund eines klaren Verdachts handeln und die meisten Verfahren letztendlich auch zur Vernichtung der Waren führen, weil der Inhaber der Waren keinen Widerspruch einlegt. In der Regel handelt es sich dabei

⁶ Sie eröffnen zunächst nur den Zeitraum, in dem festgestellt werden soll, ob überhaupt eine Rechtsverletzung vorliegt bzw. welche weiteren Schritte eingeleitet werden könnten. Es wird keine endgültige Entscheidung über die Einfuhr getroffen, ohne dass der Beteiligte Möglichkeiten zur Äußerung hätte. So kann er, nachdem er über die Benachrichtigung über die Aussetzung der Überlassung bzw. Zurückhaltung der Waren unterrichtet wurde, innerhalb von zehn Tagen der Vernichtung widersprechen. Außerdem kann der Betroffene Widerspruch gegen den Verwaltungsakt der Zollverwaltung einlegen.

um gefälschte oder unerlaubt hergestellte Waren, die relativ einfach zu erkennen sind. Das Recht auf Gehör ist also nur in den wenigen Fällen relevant, in denen die Zollbehörden aufgrund eines falschen Verdachts rechtmäßige Waren zurückhalten.

Ich sehe allerdings ein, dass die Gefahr eines solchen falschen Alarms bei komplexen Schutzrechten wie Patenten größer ist als bei einfachen Fälschungen. Deshalb habe ich nun in einem Änderungsantrag den Kompromiss vorgeschlagen, statt einer kompletten Streichung das Recht auf Gehör auf diejenigen Fälle zu beschränken, in denen andere als gefälschte und unerlaubt hergestellte Waren betroffen sind. Damit würde man auch dem Missbrauch der Verfahren für Patentkriege zwischen Wettbewerbern⁷ entgegenwirken. Außerdem sollte das Recht auf Gehör nur dann gestattet werden, wenn Zollbehörden auf Antrag eines Rechteinhabers handeln, also entgegen gerichtete Interessen im Spiel sind und eine erhöhte Missbrauchsgefahr gegeben ist.

Viertens beinhaltet mein Berichtsentwurf eine Reihe weiterer Änderungsanträge zum speziellen Verfahren für Kleinsendungen.

⁷ Z. B. Samsung und Apple

Darunter befindet sich ein Vorschlag für eine Definition von Kleinsendungen. Die Definition des Begriffs „Kleinsendung“ ist ein wesentliches Element der vorgeschlagenen Verordnung und sollte deshalb in der Verordnung selbst vorgenommen werden, und nicht, wie von der Kommission beabsichtigt durch delegierte Rechtsakte. Ich habe eine Definition vorgeschlagen, die auf der Anzahl der Gegenstände (weniger als drei) und deren Gesamtgewicht (weniger als 2 kg) in einem einzelnen Paket beruht. Diese Kriterien und Schwellenwerte basieren auf verschiedenen Beiträgen interessierter Kreise im Rahmen der öffentlichen Konsultation. Der Wert der Gegenstände wurde nicht in die Vorschläge aufgenommen, weil den Zollbehörden keine objektiven Kriterien für die Feststellung des Wertes der gefälschten Waren vorliegen. Für eine Definition des Begriffs "Kleinsendung" erscheint mir der Warenwert auch nicht von ausschlaggebender Bedeutung.

Ich bin außerdem der Meinung, dass es erforderlich ist, dass der Rechtsinhaber gesondert seine Einwilligung zur Anwendung dieses Verfahrens beantragt. Somit könnte man davon ausgehen, dass das Grundrecht auf Eigentum des Importeurs ausreichend geschützt wird. Mit der Einwilligung in das besondere Verfahren würde sich der Rechtsinhaber gleichzeitig auch verpflichten, die Kosten für Lagerung und Vernichtung zu übernehmen. Das würde eine übermäßige finanzielle Belastung

der Zollbehörden verhindern. Denn wenn letztere das Verfahren bezahlen müssten, wie von der Kommission vorgeschlagen, dann würden sie das Verfahren unter Umständen gar nicht mehr anwenden.

Fünftens halte ich es für notwendig, dass die Mitgliedstaaten in ihrem nationalen Recht klarstellen, unter welchen Bedingungen andere Personen als der Rechtsverletzer haftbar gemacht werden können, damit der Rechtsinhaber die Erstattung der Lager- und Vernichtungskosten beanspruchen kann. Das ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn der Rechtsverletzer seine Identität verschleiert, nicht greifbar oder zahlungsunfähig ist. Zunächst soll in diesem Fall der Empfänger zur Erstattung herangezogen werden. Falls auch das aus den gleichen Gründen nicht möglich ist, sollte der Rechtsinhaber seine Ansprüche beim Frachtunternehmen geltend machen können, sofern man ihm mangelnde Sorgfalt im Umgang mit den Waren nachweisen kann. Hierfür schlage ich konkrete Kriterien vor. So sollte von mangelnder Sorgfalt ausgegangen werden, wenn das Frachtunternehmen grundsätzliche Informationen über Absender und Empfänger wie deren Name und Anschrift nicht vorweisen kann.

Sechstens enthält mein Entwurf eine Klarstellung, was die Behandlung von Waren im Durchgangsverkehr und

insbesondere die Beurteilung der Gefahr ihrer Umleitung in den Binnenmarkt betrifft. Der Europäische Gerichtshof hat vor kurzem im Philips-Nokia-Fall entschieden, dass Waren im Durchgangsverkehr gemäß den bestehenden materiellrechtlichen Vorschriften nur dann als rechtsverletzend eingestuft werden können, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie für den Verkauf in der EU bestimmt sind. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil außerdem eine Reihe von Kriterien genannt, anhand derer Zollbehörden die Gefahr einer Umleitung in den Binnenmarkt beurteilen können. Ich hielt es zunächst für wichtig, die Schlussfolgerungen des Gerichtshofes in die Verordnung mit aufzunehmen, um für alle Beteiligten mehr Rechtssicherheit zu schaffen.

Die vom Gerichtshof genannten Kriterien können aber angesichts der Vielfalt von Waren und Vielzahl möglicher Situationen keinesfalls als erschöpfend angesehen werden. Inzwischen bin ich deshalb zu der Überzeugung gelangt, dass es besser ist, die Kommission mit der Erarbeitung ausführlicher Leitlinien für Zollbehörden zu beauftragen, die eine korrekte Einordnung des Umleitungsrisikos verschiedener Waren in unterschiedlichen Situationen ermöglichen, aufbauend auf den vom EuGH aufgestellten Kriterien.

Ergänzend dazu habe ich einen Änderungsantrag gestellt, der eine Umkehrung der Beweislast im Hinblick auf die Bestimmung von Waren vorsieht, die im Verdacht stehen, nachgeahmt oder unerlaubt hergestellt zu sein. Das bedeutet, dass die Zollbehörden solche Waren so behandeln müssen, als seien sie für den europäischen Markt bestimmt, sofern der Anmelder oder Inhaber der Waren keine glaubhaften Beweise dafür liefert, dass die Waren für ein Drittland bestimmt sind. Die Beschränkung dieser Vorschrift auf gefälschte oder unerlaubt hergestellte Waren macht Sinn, weil diese am leichtesten zu erkennen sind. Somit wäre auch gewährleistet dass der freie Handelsverkehr nicht unverhältnismäßig behindert würde. Der Durchgangsverkehr von Generika wäre z. B. nicht davon betroffen.

Ich halte diese Maßnahmen für wichtig, um die Durchsetzung von Rechten geistigen Eigentums zu stärken, soweit dies im Rahmen der geltenden materiellrechtlichen Vorschriften möglich ist. Der im internationalen TRIPS-Abkommen festgelegte Grundsatz der Transitfreiheit sollte nie auf illegalen Handel Anwendung finden, auch nicht auf Waren, die Rechte geistigen Eigentums verletzen. Daher gilt natürlich weiterhin meine Hoffnung, dass die materiellrechtlichen Vorschriften in naher Zukunft überarbeitet werden, so dass nachgeahmte oder unerlaubt hergestellte und in der EU geschützte Waren, stets

auch als solche eingestuft werden können, selbst wenn sie sich im Durchgangsverkehr befinden. In diesem Falle würden die speziellen Bestimmungen dieser Verordnung über Waren im Durchgangsverkehr wieder hinfällig.

Siebtens schließlich habe ich in meinen Änderungsanträgen noch die Empfehlungen aus der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten mit aufgenommen. Damit soll vor allem der Schutz sensibler, personenbezogener Daten gestärkt werden. Die Kommission hat mir inzwischen bereits einen stark verbesserten Text zu allen Datenschutzaspekten vorgelegt, der die wesentlichen Inhalte meiner Änderungsanträge widerspiegelt. Nur mein Vorschlag, eine eigene Rechtsgrundlage für die zentrale Datenbank COPIS zu schaffen, stößt bislang noch auf Widerstand der Kommission, weil dies die Inbetriebnahme der Datenbank verzögern würde. Aber ich bin mir sicher, dass wir auch hier noch eine gute Lösung finden werden.

Dies waren die wichtigsten Punkte meines Berichtentwurfs und meiner Änderungsanträge. Vor knapp einem Monat habe ich meinen Berichtentwurf im Ausschuss vorgestellt. In der Zwischenzeit sind beim Sekretariat insgesamt 199 Änderungsanträge eingegangen. Auf dieser Grundlage habe ich den Schattenberichterstattem der anderen Fraktionen gestern in

Brüssel eine Reihe von Kompromissen vorgeschlagen. Bisher konnten wir aus Zeitgründen nur die Punkte Durchgangswaren, Parallelimporte und Recht auf Gehör besprechen. In allen diesen Punkten werden meine Vorschläge von einer Mehrheit der Fraktionen unterstützt. Die restlichen Punkte werden wir in einem weiteren Treffen nächsten Donnerstag diskutieren. Bis zur Abstimmung im Ausschuss am 29.2. werden wir einen guten Text vorlegen, dem eine breite Mehrheit im Parlament zustimmen kann. Momentan ist geplant, dass wir uns im Anschluss mit dem Rat im Trilogverfahren auf einen gemeinsamen Text einigen, der dann im Mai vom Parlament in Erster Lesung angenommen werden kann.

Nun freue ich mich auf Ihre Anmerkungen und Fragen in der anschließenden Diskussion.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.