

Vergaderjaar 2018–2019

30 635

Octrooibeleid

Nr. 5

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 november 2018

Tussen oktober 2017 en maart 2018 heeft onderzoeksbureau Technopolis de beleidsevaluatie van het Intellectueel Eigendomsbeleid (hierna: IE-beleid) in de periode 2012–2017 van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat¹ uitgevoerd. Hierbij bied ik u het eindrapport aan met de uitkomsten van dit onderzoek².

In deze brief ga ik in op de conclusies in het evaluatierapport en de wijze waarop ik invulling ga geven aan de aanbevelingen. Daarvoor heb ik de aanbevelingen van Technopolis in vier rubrieken ingedeeld.

1. Eerst ga ik in op de rol en functie die het IE-stelsel heeft in het innovatieproces en hoe dat niet te onderschatten belang beter voor het voetlicht kan worden gebracht.
2. In een tweede blok staat de gebruiker centraal. Om met name het mkb beter in staat te stellen optimaal gebruik te maken van het systeem, zal ik de (strategische) advisering aan het mkb en de toegankelijkheid van het octrooisysteem verbeteren.
3. Belangrijk daarbij is dat de uitvoering goed functioneert. Aan dit aspect, en met name de positionering van Octrooicentrum Nederland, besteed ik aandacht in een derde blok.
4. In het laatste blok gaat het over de vraag hoe ons IE-stelsel toekomstbestendig kan blijven in het licht van technologische veranderingen. Dat is van belang om Nederland een van de meest concurrerende economieën ter wereld te laten blijven.

¹ Bij aanvang van het onderzoek was kwekersrecht bij het toenmalige EZ belegd, maar na de splitsing van departement in de ministeries EZK en LNV, valt dit onderwerp binnen de beleidsverantwoordelijkheid van LNV.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Belang van IE-rechten voor innovatie

Intellectuele eigendomsrechten zijn belangrijk voor het tot stand brengen van innovaties waarmee wordt bijgedragen aan economische groei en oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen. Uit eerder onderzoek blijkt dat de sectoren waarin bovengemiddeld gebruik wordt gemaakt van IE-rechten goed zijn voor 42% van de totale economische activiteit. Ook dragen IE-intensieve sectoren in belangrijke mate bij aan (hoogwaardige) werkgelegenheid.³ Voor het verder uitbouwen van onze hoogwaardige kenniseconomie is het daarom van groot belang dat Nederland over een goed functionerend IE-stelsel beschikt.

In de evaluatie stond de vraag centraal of het Nederlandse IE-beleid op doeltreffende en doelmatige wijze bijdraagt aan de versterking van het innovatievermogen van de Nederlandse kenniseconomie. Daarnaast is gekeken naar de toekomstbestendigheid van het IE-stelsel in het licht van maatschappelijke, technologische en internationale ontwikkelingen.

Hoofdpijnen conclusies

Technopolis oordeelt dat binnen het huidige IE-stelsel kennis effectief kan worden beschermd en benut voor innovatieve producten en diensten. IE-rechten geven innovatie een impuls door het exclusieve recht op uitbating, de aantrekkingskracht die ze uitoefenen op investeerders en de mogelijkheid tot het delen van kennis. De rol van de overheid in het IE-stelsel is legitiem.

1. Rol, functie en perceptie van IE

Onderdeel van de evaluatie was de vraag of het IE-beleid doet waarvoor het bedoeld is. Hoe zetten gebruikers IE in voor hun innovatieve producten en diensten? De onderzoekers constateren dat de algemene bekendheid met en begrip van IE in Nederland niet groot is. Door deze onbekendheid met de functie en rol van IE, heeft IE in het publieke debat soms een twijfelachtig imago. Welke waarde aan bepaalde IE-rechten wordt gehecht is afhankelijk van de ontwikkeltijd en kapitaalintensiteit in een sector. Hoe langer de ontwikkeltijd en hoe hoger de kapitaalintensiteit, hoe hoger de waarde van IE. Uit het onderzoek blijkt verder het belang van IE in R&D-samenwerking. Wel kan het op voorhand maken van afspraken over IE lastig zijn, met name in publiek-private samenwerkingsverbanden.

De constatering van de onderzoekers dat het Nederlandse IE-beleid goed functioneert, verheugt mij. Een goedwerkend stelsel van IE-rechten is belangrijk voor de innovatie-infrastructuur van Nederland. Niet voor niets is IE een belangrijke indicator in Europese en mondiale onderzoeken naar innovatiekracht, zoals de European Innovation Scoreboard⁴ en de Global Innovation Index⁵. Nederland scoort, onder andere door het goed functionerende IE-stelsel, hoog in deze ranglijsten. In de Global Innovation Index 2018 neemt Nederland zelfs een 2^e positie in. IE is geen geïsoleerd onderdeel van het innovatieproces, maar hangt samen met andere factoren, zoals bijvoorbeeld (het verkrijgen van) financiering. Als een

³ Intellectuele-eigendomsintensieve sectoren en economische prestaties in de Europese Unie, studie van het Europees Octrooibureau en het Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie (EUIPO), München/Alicante 2016.

⁴ Report 2018, uitgevoerd door de Europese Commissie, 22 juni 2018, https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_en

⁵ Report 2018, uitgevoerd door Cornell University, INSEAD en WIPO, 10 juli 2018, <http://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4193?plang=ZH>

kleine of startende ondernemer IE-rechten heeft, kan dat voor een financier de zekerheid bieden die nodig is om in het bedrijf te investeren. Een goed portfolio van IE-rechten kan daarom ondernemers helpen om volgende stappen te zetten in het innovatieproces.

Wij vinden het vanzelfsprekend om dagelijks gebruik te maken van innovatieve producten en diensten, maar die zouden niet tot stand zijn gekomen zonder goede bescherming van en waardering voor de arbeid, het geld en de creativiteit dat daarin is gestoken, met behulp van IE-rechten. Om de maatschappelijke kennis over de functie en waarde van IE voor innovaties te vergroten, werk ik samen met Octrooiencentrum Nederland (hierna: OCNL) en andere belangrijke belanghebbenden, en ondersteun ik daarop gerichte initiatieven zoals de expositie «Innovatie in Nederland» die dit najaar start. In deze expositie van de Nederlandse Orde van Uitvinders (NOVU) wordt de rol van IE bij de totstandkoming van Nederlandse innovaties die het dagelijks leven hebben veranderd, bij een breed publiek onder de aandacht gebracht.

2. De gebruiker van IE

Toegankelijkheid IE-stelsel voor de kleinere speler

Uit het onderzoek komt naar voren dat vrij veel kleinere ondernemingen (mkb en startups) en particuliere uitvinders moeite hebben om de mogelijkheden van IE-bescherming goed te benutten. Een deel van hen is niet of onvoldoende bekend met de mogelijkheden van bescherming met verschillende IE-rechten. Een ander deel is zich daar wel van bewust, maar terughoudend vanwege de complexiteit van het IE-stelsel en de potentieel hoge kosten.

De huidige structuur van voorlichting en advisering door overheid en marktpartijen is versnipperd en sluit onvoldoende aan bij de behoefte van (potentiële) gebruikers. Zo blijkt uit de evaluatie dat er, naast voorlichting over de mogelijkheden van IE-bescherming en de wijze waarop deze kunnen worden ingezet, ook behoefte is aan betaalbaar, realistisch en onafhankelijk advies over strategische keuzes met betrekking tot IE-rechten. Kleine (startende) ondernemers geven bovendien aan dat mogelijke hoge kosten van een rechtszaak hen ervan weerhouden om hun recht te handhaven door juridische stappen te ondernemen en veelal zelfs om überhaupt een IE-recht aan te vragen.

Het beeld dat het voor gebruikers ingewikkeld kan zijn om hun weg te vinden in het stelsel van IE-rechten onderken ik, maar de complexiteit van het IE-systeem is tot op zekere hoogte onvermijdelijk. Dat ontslaat ons echter niet van de plicht om voortdurend te streven naar een zo eenvoudig en toegankelijk mogelijke inrichting van dat systeem. In 2016 heb ik daar al een start mee gemaakt met de oprichting van het IE-platform. Daarin werken de verschillende (overheids)organisaties – OCNL, Benelux-Bureau voor de Intellectuele Eigendom (BBIE), Raad voor plantenrassen (Rvp) en de Kamer van Koophandel (KvK) – samen aan een integrale aanpak voor voorlichting en doorverwijzing, waarin de behoefte van de ondernemer centraal staat. Deze aanpak, gericht op het vergroten van het bewustzijn over IE bij gebruikers, zet ik voort. Ik zal in dat licht in de loop van 2019 ook mijn visie op de taken en positionering van OCNL nader uitwerken, zodat hij zijn rol in het stelsel goed kan blijven vervullen.

Vanaf 2019 zal Nederland deelnemen aan de 2-jarige pilot «Pre-diagnostische diensten» van de Europese Commissie. Het doel van deze dienst is tegemoet te komen aan de behoefte aan strategische advisering. Binnen dit pilotproject zal voor een specifieke groep mkb» ers

een zogenaamde IE pre-diagnose worden uitgevoerd door OCNL in samenwerking met BBIE, die is gericht op het ontwikkelen van een IE-strategie die de bedrijfsstrategie ondersteunt en waarin gekeken wordt naar bescherming door IE-rechten en/of geheimhouding. Ook wordt aandacht besteed aan het slim gebruik maken van octrooi-informatie en hoe IE van waarde kan zijn voor een bedrijf. Het is ook belangrijk dat ondernemers zelf meer geëquipeerd zijn om strategische besluiten te nemen over hun IE. Dat stelt hen in staat hun IE-portfolio integraal te benaderen. Ik ga daarom de IE-vaardigheden bij ondernemers versterken, onder andere via de workshops en dienstverlening van de NOVU op dit vlak. Ik ga mij daarbij ook laten inspireren door hoe dat in andere landen wordt aangepakt.

Om een octrooiaanvraag eenvoudiger te maken zal ik de Rijsoctrooiwet 1995 waar mogelijk stroomlijnen en vereenvoudigen, bijvoorbeeld door overbodige formaliteiten, vertaaleisen en vormvoorschriften af te schaffen.⁶ De suggestie om het mogelijk te maken de zogeheten PCT-route te openen voor een Rijsoctrooi, waardoor internationale octrooiaanvragen voor mkb toegankelijker worden, neem ik over. Hierdoor kan de ondernemer kosten besparen. Door middel van een symposium zal ik in 2019 de gebruikers van het octrooisysteem betrekken bij de inventarisatie van welke verbeteringen verder nog mogelijk zijn.

Valorisatie en publiek-private samenwerking

De onderzoekers constateren dat IE-rechten een faciliterende rol hebben in het delen van kennis binnen (publiek-private) samenwerkingsverbanden en het valoriseren van publiek gefinancierde kennis. Bij de totstandkoming van het topsectorenbeleid is een handreiking gegeven aan samenwerkende partijen in de vorm van spelregels op het gebied van IE. Uit het onderzoek blijkt dat heldere afspraken over IE belangrijk zijn. In de praktijk – zowel bij nationale als internationale samenwerkingstrajecten – blijkt het vaak lastig om deze afspraken te maken omdat de waarde van IE vooraf moeilijk is te bepalen. De «spelregels» die in 2013 ten behoeve van enkele topsectoren zijn opgesteld, zijn daarin wel behulpzaam. De samenwerking in het kader van kennisuitwisseling, waaronder het Valorisatieprogramma 2010–2018, heeft een grote rol gespeeld in het creëren van banden tussen verschillende partijen. Het is nu zaak om deze banden te versterken en te onderhouden, ook na afloop van het valorisatieprogramma, aldus de onderzoekers.

Deze bevindingen uit het onderzoek over de rol van IE bij valorisatie en in samenwerkingsverbanden onderken ik. Partijen maken, binnen het wetgevend kader, en met behulp van de spelregels, zelf afspraken met elkaar. Mijn ministerie kan daarin faciliteren. Ook met betrekking tot valorisatie van kennis bij publieke kennisinstellingen is de eigen verantwoordelijkheid en professionaliteit van betrokken partijen voor mij het uitgangspunt. Dat neemt niet weg dat mijn ministerie ook hier kan faciliteren. Een voorbeeld hiervan is de opbouw van expertise en ervaring bij Technology Transfer Offices (TTO's) waarmee zij zelfstandig octrooionderzoeken uit kunnen voeren. OCNL is enkele jaren geleden gestopt met de uitvoering van oriënterende octrooionderzoeken voor TTO's. Bij de

⁶ Op deze plaats wijs ik u ook op de Programmabrief «Merkbaar betere regelgeving en dienstverlening 2018–2021» die u op 15 juni jl. is toegestuurd door de Staatssecretaris van EZK; in de bijlage bij die brief staat in het deel dat betrekking heeft op EZK al het plan «Stroomlijnen en vereenvoudigen van de Rijsoctrooiwet 1995», om op basis van de beleidsevaluatie van Technopolis de mogelijkheden te bezien om bepaalde, in de Rijsoctrooiwet 1995 geregelde strikte procedures te vereenvoudigen en zo de bijbehorende lasten te verminderen (Kamerstuk 32 637, nr. 314).

TTO's is echter lang niet altijd voldoende kennis en ervaring aanwezig om deze onderzoeken zelf uit te voeren. Het is in de praktijk lastig gebleken om expertise op te bouwen gezien het zeer diverse, specialistische en ad hoc karakter van de mogelijke academische vindingen waarvoor octrooi zou kunnen worden aangevraagd. Zoals reeds aangekondigd bij de beantwoording van de vragen van het lid Bruins⁷ ben ik bereid om te bezien of OCNL de instellingen daarbij behulpzaam kan zijn.

3. Uitvoering; Organisatie van het IE-stelsel

Een aantal conclusies van de onderzoekers gaat in op de organisatie en uitvoering van het IE-beleid. De uitvoering is georganiseerd volgens de verschillende IE-rechten, met de daarbij behorende (overheids)organisaties. OCNL geeft uitvoering aan het octrooibeleid, BBIE is voor de Benelux uitvoerder van het merken- en modellenrecht en registreert het i-depot, de Raad voor plantenrassen is verantwoordelijk voor uitvoering van het kwekersrecht. De Kamer van Koophandel is vaak het eerste contact voor ondernemers. Ook commerciële aanbieders van diensten kennen vaak een verdeling per recht, er zijn octrooigemachtigden, merkengemachtigden etc. Deze indeling is ook debet aan de ervaren complexiteit bij met name kleinere gebruikers. De onderzoekers merken op dat de versterkte samenwerking tussen (overheids)organisaties die sinds 2016 is ingezet in de vorm van het IE-platform, daarin nog geen groot verschil heeft kunnen maken. Met betrekking tot OCNL hebben organisatorische en budgettaire veranderingen gedurende de evaluatieperiode de dienstverlening onder druk gezet. De onderzoekers constateren dat de inhoud van de opdracht aan OCNL in de afgelopen jaren niet tot uitdrukking is gekomen in het budget voor diezelfde opdracht. Bovendien is volgens de onderzoekers de borging van expertise kwetsbaar, zowel aan beleidskant als aan uitvoeringskant.

Ik herken het beeld dat de onderzoekers schetsen. Dat de uitvoering van de verschillende rechten bij verschillende uitvoeringsorganisaties is belegd, maakt het voor ondernemers niet makkelijker. De specialisatie die van oudsher bestaat, is in zekere mate nodig omdat ieder recht specifieke juridische kennis vereist. In het huidige stelsel zie ik mogelijkheden tot verbetering van de dienstverlening door verdere samenwerking binnen het IE-platform om goede voorlichting en advies over IE-rechten te kunnen geven. De vorming van één (virtueel) loket waar ondernemers en uitvinders terecht kunnen voor informatie over het hele scala aan IE-rechten en van waaruit ze kunnen worden doorverwezen, is een van de doelen waaraan het IE-platform werkt. Ook de eerdergenoemde pre-diagnostische diensten, die door OCNL in samenwerking met BBIE worden uitgevoerd, zijn een goed voorbeeld van de meerwaarde die samenwerking kan hebben.

De uitkomsten van de beleidsevaluatie en intern onderzoek naar de ontwikkeling van de OCNL-opdracht wat betreft de samenhang tussen taken en budget, bieden mij handvatten om de missie, visie en doelstellingen van OCNL, en daaruit volgend de wettelijke en overige beleidsrelevante taken, aan te scherpen en helder te omschrijven. Ook hier spelen aansturing en positionering van OCNL een rol. Welke rol de overheid heeft in het adviseren van bedrijven ten aanzien van strategische beslissingen over IE en het verder ontwikkelen en borgen van specialistische kennis, zowel aan de kant van beleid als in de uitvoering, neem ik als vraagstukken mee in deze exercitie. Ik zal u hier te zijner tijd nader over berichten.

⁷ Aangangsel Handelingen II 2017/2018, nr. 1566

4. Toekomstbestendig IE-beleid

De onderzoekers is ook verzocht vooruit te kijken naar wat nodig is om een goed functionerend en toekomstbestendig IE-systeem te hebben en te houden in het licht van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen en (internationale) trends in (IE-)beleidsontwikkeling. Hier werden in het bijzonder kunstmatige intelligentie en ontwikkelingen in de ICT-sector, zoals het toenemend gebruik van (sensor-)data en het internet der dingen (Internet of Things) genoemd als aandachtspunten. Om te kunnen anticiperen op ontwikkelingen die mogelijk relevant zijn voor het IE-stelsel, raden de onderzoekers aan om te zorgen voor aandacht voor IE in periodieke «technology assessments», zodat de consequenties op IE wet- en regelgeving tijdig worden gesignaleerd. Daarbij geven de onderzoekers overigens aan dat terughoudendheid geboden is bij het aansturen op nieuwe regelgeving omdat gebruikers gebaat zijn bij hoge rechtszekerheid.

Veel wet- en regelgeving op het vlak van IE wordt in internationaal verband tot stand gebracht. De onderzoekers geven aan dat Nederland in deze internationale fora strategisch optreedt door in te zetten op specifieke dossiers met een duidelijk doel en oog voor Nederlandse belangen. Om een gezond innovatieklimaat te behouden is de balans tussen bescherming voor de rechthebbende en vrijheid van handelen voor derden daarbij een belangrijk uitgangspunt van de Nederlandse inbreng. Een goed voorbeeld hiervan is de invoering van een veredelingsvrijstelling, waardoor het octrooi- en kwekersrecht beter met elkaar in balans zijn. De onderzoekers noemen het unitair octrooisysteem de belangrijkste internationale ontwikkeling en geven aan dat dit positief wordt gewaardeerd door de gebruikers van het IE-systeem.

De ontwikkelingen die de onderzoekers schetsen bevestigen dat IE-beleid niet in isolatie tot stand kan komen. Technologische en internationale ontwikkelingen zijn van grote invloed zijn op het nationale beleid. De ontwikkeling van het unitair octrooipakket, de opkomst van moderne biotechnologie in de plantenveredeling zijn voorbeelden daarvan uit de voorbije periode, die nog steeds actueel zijn. Ik zet mij ook nog steeds in voor de totstandkoming van het unitair octrooi en het Eengemaakt Octrooigerecht, waarmee een efficiëntere octrooibescherming en -handhaving in Europa mogelijk wordt gemaakt. Daarnaast bieden nieuwe technologische ontwikkelingen, zoals kunstmatige intelligentie en moderne biotechnologische technieken, enorme mogelijkheden die een belangrijke impact zullen hebben op het IE-systeem. Ook in het licht van digitalisering is het belangrijk dat het IE-stelsel zijn stimulerende rol bij de totstandkoming van innovaties blijft vervullen. Ik zal deze ontwikkelingen nauwgezet volgen en daarbij aansluiten bij initiatieven die in internationaal verband worden genomen.⁸ Ook neem ik de aanbeveling over om te zorgen voor aandacht voor IE in «technology assessments» en zal met onderzoekers in overleg treden over hoe dit vorm te geven.

Innovatie is vaak een zaak van lange adem. Onderzoek- en ontwikkelingsinspanningen vergen vaak vele jaren en gaan met aanzienlijke investeringen gepaard. Voor het IE-stelsel betekent dit dat onderzoekers, ondernemers en financiers baat hebben bij een stabiel en voorspelbaar systeem. Om te zorgen dat nieuw beleid en regelgeving aansluit bij de behoeftes van belanghebbenden, zal ik hen in een vroeg stadium

⁸ Zie bijvoorbeeld de mededeling Kunstmatige intelligentie voor Europa van de Europese Commissie (COM(2018) 237 en de door het Europees Octrooibureau gestarte discussie over de gevolgen van Artificial Intelligence voor het octrooisysteem (<https://www.epo.org/news-issues/news/2018/20180530.html>)

betrekken bij nieuwe ontwikkelingen, zoals dat bij het unitair octrooipakket is gebeurd.

Tot slot

Deze evaluatie geeft mij aanknopingspunten om het systeem van IE-rechten en uitvoeringsorganisaties beter en toegankelijker te maken voor de gebruikers. Dit in de wetenschap dat uit de evaluatie ook blijkt dat Nederland een sterk IE-systeem heeft en adequate keuzes maakt in haar inzet bij internationale IE-ontwikkelingen. Ik zie het bewijs hiervan in de nieuwe innovaties die in Nederland worden ontdekt, ontwikkeld en benut waar de maatschappij van profiteert. De garanties die IE biedt bij het gezamenlijk ontwikkelen en delen van kennis zijn onmisbaar voor de nationale en internationale samenwerkingen die Nederland één van de meest innovatieve en concurrerende economieën ter wereld maken.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
E.D. Wiebes