

## 附件 1

# 欧盟委员会关于“知识产权——标准必要专利新框架”征求意见的通知 (参考译文)

## A. 政策背景、问题定义和辅助性检查

### 政策背景

正如委员会知识产权行动计划<sup>1</sup> (“知识产权行动计划”) 所强调的, 无形资产是当今经济的基石。一个有效的知识产权 (“IP”) 框架需要在一方面通过保护知识产权促进创新, 另一方面又不阻碍公司获得知识产权和进入单一市场之间取得平衡。在所有类型的知识产权中, 专利是最强大的。专利是支持欧盟建立欧洲卫生联盟以及新的欧洲卫生应急准备和响应管理局 (HERA) 和欧洲制药战略等相关举措的关键。专利会影响所有工业生态系统的投资决策, 比如推广绿色和数字技术的决策。因此, 它们是欧盟产业政策工具包中最关键的工具之一, 也将在即将出台的《欧洲芯片法案》中发挥关键作用。尽管专利具有战略重要性, 但欧盟专利法却相当有限且支离破碎。因此, 欧盟专利法需要重新调整, 以增强我们专利体系的弹性, 并支持欧盟的双重转型 (数字和绿色)。统一专利制度即将启动, 这也使得这成为加强欧盟专利法和便利获取关键技术最佳时机。因此, 委员会将制定一个连贯、平衡的方案, 包括三项与专利有关的提案。这些在《知识产权行动计划》中宣布的提案将涵盖补充保护证书、

强制许可和标准基本专利 (“SEP”)。它们有共同的目标，例如：(i) 提高法律确定性和透明度；以及 (ii) 减少碎片化和交易成本。

标准化是工业创新和竞争力的关键因素。成功的标准取决于尖端技术，这需要大量的研发投入。根据许多标准开发组织 (SDO) 的规则，如 ETSI<sup>2</sup> 和 IEEE<sup>3</sup>，公司和个人可以为标准的技术贡献申请专利。保护对标准至关重要的技术的专利称为 “SEPs”。任何希望将其专利纳入标准的个人或公司必须承诺将受相关 SEP 保护的技术许可给可能希望使用该标准的其他人 (使用标准的人也称为 “实施者”)。这些许可证必须根据公平、合理和非歧视 (“FRAND”) 条款和条件授予实施者。

已申报的 SEP 数量继续增加<sup>4</sup>，参与标准开发的人数也稳步增加<sup>5,6</sup>。还有越来越多的新工业、商业和消费者应用程序使用包括 SEP 在内的标准，例如无线电池标准<sup>7</sup>、云计算和信息安全标准<sup>8</sup>。SEP 数量的增加——以及 SEP 持有者和包括 SEP 在内的标准实施者数量的增加——导致了对一个平稳、平衡的 SEP 许可制度的更大需求<sup>9</sup>。许多新的实施者可能是中小企业。

在 2017 年的公告<sup>10</sup> 中，欧盟委员会发现 SEP 许可并非天衣无缝，并呼吁在提高透明度的基础上采取平衡的方法。该委员会为标准行业提供了指导，并宣布了一系列分析情况的行动。因此，委员会：(i) 进行了一些研究<sup>11</sup>；(ii) 成立 SEP 许可和评估专家组；以及 (iii) 监测市场情况。尽管自

2017 年<sup>12</sup>以来取得了一些进步，但利益相关者之间在 SEP 许可方面仍然存在重大分歧<sup>13</sup>。在欧盟公司面临来自世界各地日益激烈的竞争之际，这导致了相当大的不确定性。

在其知识产权行动计划中，委员会宣布将进一步提高 SEP 许可的透明度和可预测性，包括可能改革 SEP 许可制度。欧洲议会支持委员会关于知识产权行动计划的决议。

委员会的倡议将补充、考虑并与正在进行的倡议保持一致，如横向合作指南<sup>14</sup>和标准化战略<sup>15</sup>的审查。

该倡议旨在解决的问题

影响 SPE 持有者和 SPE 实现者的主要问题是：低效的许可，包括“劫持”<sup>16</sup>、“反向劫持”<sup>17</sup>和“竞择法院 (forum shopping)”<sup>18</sup>。潜在的实施者，包括初创企业和中小企业，可以选择完全不使用这些标准，也可以在没有许可证的情况下使用相关标准，承担与 SEP 侵权相关的任何风险。这些问题可能会减缓创新步伐，阻碍关键技术的发展，并推迟欧盟初创企业和中小企业的规模扩张。

这些问题主要源于：(一) 透明度和可预测性不足；(ii) FRAND 条款和条件的不确定性；(iii) 执法成本高，执法效率低。

SEP 许可证缺乏透明度<sup>19</sup>。一些 SDOs<sup>20</sup> 允许“一揽子”声明，但这些声明没有具体说明特定标准可能需要的专利<sup>21</sup>。其他 SDO，如 ETSI，要求提供 SEP 的任何人提供专利数据，但一旦 SEP 贡献者做出声明，就很少更新<sup>22</sup>。因此，可能不清楚谁拥有哪个 SEP，申报的专利是否仍然重要，以及哪个

SEP 对标准的哪个部分至关重要。

提交 SEP 的人向 SDO 的声明仅表达声明人在声明时的信念，即专利可能是或可能成为标准的关键。不存在独立第三方的“质量控制”，除非相关专利在诉讼中或由专利池指派的人员进行审查<sup>23</sup>。根据一些专家的说法，只有大约 25-40% 的 SEP 是特定标准的真正必要条件<sup>24</sup>。

SEP 许可也缺乏可预测性。采用标准时，SEP 持有者可能不知道标准的所有潜在应用<sup>25</sup>。因此，SEP 持有者通常在要求实施者获得许可证之前等待市场发展。这意味着，当产品在市场上开发和推出时，实施者可能没有足够的信息来说明他们需要许可哪些专利，以及许可使用费是多少。

还有另一个问题：当前的商业惯例意味着，FRAND 许可条款和条件的连贯而有意义的信息通常不会公开提供<sup>26</sup>。SEP 持有者和 SEP 实施者都倾向于对谈判结果和约定的许可条款和条件（包括 FRAND 版税）保密。这意味着实施者，包括初创企业和中小企业，可能无法将许可成本纳入其商业模式。这也意味着许可方可能很难预测和收集收入。

法院可能对 FRAND 本身的概念以及 FRAND 条款和条件的谈判过程采用不同的解释。例如，这可以从德国联邦法院和英国最高法院最近的判决<sup>27</sup>中看出。

SEP 许可证制度的效率还受到以下事实的影响：专利是地域性的，而标准和 FRAND 承诺是全球性的。由于侵权索赔通常会遇到辩称专利无效的反诉，SEP 持有人通常会在每个地区分别执行其专利——这是一项繁重且昂贵的工作，尤

其是对初创企业和 SME<sup>28</sup> 而言。

欧盟行动的依据（法律依据和辅助性检查）

法律依据

该倡议可包括：(i) 根据《过渡联邦法》第 114、118 和 /或 103 条采取立法行动；以及 (ii) 可能基于第 101 条（如目前正在审查的现有指南<sup>29</sup>）和第 102 条 TFEU 以及该倡议可能产生的法规的非立法行动。

欧盟行动的实际需要

潜在的新倡议应补充现有的欧盟政策工具<sup>30</sup>，在欧盟层面解决选定的 SEP 相关问题。SEP 许可和受其影响的价值链通常是全球性的，而 SEP 的实施是地域性的。我们已经发现，许可和执法都效率低下，需要在欧盟层面采取行动。成员国层面的行动可能会导致不同的解释，部分取决于这些成员国的企业主要是 SEP 持有者还是实施者。新的（补充性）倡议应在欧盟层面制定，以：(i) 实现利益的最佳平衡；(ii) 促进统一；以及 (iii) 促进单一市场解决方案。单一专利的生效还需要欧盟层面的倡议，因为国家层面的倡议不适用于单一专利。

B. 目标和政策选择

该倡议的目的是促进一个高效、可持续的 SEP 许可生态系统，在这个生态系统中，SEP 持有者和实施者的利益都得到了考虑。因此，委员会的目标是确保创新者继续参与标准化<sup>31</sup>，以及实施者顺利获得标准化技术，以允许标准化技术的快速和广泛传播。所有潜在的行动都将惠及所有利益相关

者，也将惠及初创企业和中小企业。这些潜在的行动将考虑国际条约是否符合国际条约。

欧盟委员会将在全球层面推广 SEP 许可中的欧盟原则，并与包括日本和美国在内的其他地区和非欧盟国家合作。

### 政策选择

该倡议将以下列三大政策支柱为基础。委员会提出的政策选择将基于每个支柱的不同抱负水平，还应得到适当的立法和非立法文书的支持。

1. 提高 SEP 的透明度，例如：(i) 要求披露和更新某些信息，以改进公开信息；(ii) 在独立机构的管理和控制下，引入独立第三方重要性评估系统。

2. 1. 通过制定指导原则和/或流程，明确 FRAND 的各个方面：(i) 澄清 FRAND 的概念；(ii) 协商 FRAND 条款和条件；以及 (iii) 确定价值链中的适当许可级别。

3. 提高执行的效力和效率，例如鼓励调解、调解和/或仲裁。

### C. 可能的影响

基于提高透明度、可预测性和效率的改进 SEP 框架将提高欧盟企业的竞争力，包括初创企业和中小企业。高效的 SEP 许可<sup>32</sup>还可以：(i) 促进关键技术<sup>33</sup>的开发和数字技术的应用；(ii) 促进欧盟向绿色经济转型。许多依赖 SEP 的标准对于以下领域的项目成功至关重要：智能制造；智能电网和能源；智能移动；智慧城市；以及智慧农业。所有这些项目都使用先进的数字技术来提高可持续性，例如通过应对气候变

化。更具可预测性的 SEP 许可可能特别有益于初创企业和中小企业的规模扩大，目前可能认为推出依赖 SEP 的产品和服务过于冒险，以及那些可能将其创新纳入标准的初创企业和中小企业。

尽管 SEP 许可会给所有利益相关者带来巨大的交易成本<sup>34</sup>，但更高的透明度可能会带来成本节约<sup>35</sup>。这一点很重要，因为对于“物联网”中的新型实施者（包括初创企业和中小企业），交易成本可能尤其高。这是因为这些实施者可能更加分散，并且通常缺乏 SEP 许可方面的经验。一个透明高效的 SEP 许可框架也可能降低诉讼和诉讼成本水平，这对初创企业和中小企业来说可能太高了。将评估政策选项产生的任何新成本和收益，特别注意行政负担（例如，披露信息或第三方控制的要求）。

#### D. 更好的监管工具

##### 影响评估

委员会将准备一份影响评估。该评估将基于现有研究和咨询结果，以及未来公共咨询和利益相关者活动的证据。

评估将考虑到：(一) 欧洲联盟法院的所有相关判例；(ii) 许多与 SEPs 相关的研究（请访问我们的网页）。评估将确定可能存在的证据差距，以及对有针对性的额外数据和/或研究的任何需求。

##### 咨询策略

该倡议将考虑到收到的关于知识产权行动计划路线图的反馈。额外的利益相关者咨询将为该倡议提供支持，包括：

(i) 收到的关于这一证据要求的反馈；(ii) 公众咨询；以及 (iii) 针对特定问题对行业参与者进行有针对性的调查。公众咨询将至少持续 12 周。主要沟通渠道将是 Europa 网站上的“有发言权”门户。

我们为什么要咨询？

本次公众咨询旨在就各种问题征求利益相关者的意见，这些问题对于制定有效的 SEP 许可框架非常重要，即：(i) 透明度；(ii) 基于 FRAND 条款和条件的许可概念，包括许可级别；以及 (iii) 有效执行。

目标受众

邀请所有利益相关者提供他们的观点。委员会特别有兴趣听取 SEP 持有者、SEP 实施者、专利律师、法律从业者、学者、专利池管理者、行业协会、初创企业、中小企业、SDO、顾问、政策制定者以及任何其他具有 SEP 经验的利益相关者的意见。