COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 13.4.2022
SWD(2022) 116 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RELATÓRIO DO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

sobre a proteção das indicações geográficas de produtos artesanais e industriais

que acompanha o documento

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho

relativo à proteção das indicações geográficas de produtos industriais e artesanais e que altera os Regulamentos (UE) 2017/1001 e (UE) 2019/1753 do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão (UE) 2019/1754 do Conselho

{COM(2022) 174 final} - {SEC(2022) 193 final} - {SWD(2022) 114 final} - {SWD(2022) 115 final}

Resumo da avaliação de impacto

Avaliação de impacto da Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Proteção das Indicações Geográficas dos Produtos Artesanais e Industriais

A. Necessidade de ação

Porquê? Qual é o problema em causa?

Foi estabelecida ao nível da UE uma proteção especial ou *sui generis* das indicações geográficas (IG) para os vinhos, as bebidas espirituosas e os vinhos aromatizados, bem como para os produtos agrícolas e os géneros alimentícios. No entanto, não existe atualmente nenhuma proteção harmonizada ou unitária das IG ao nível da UE para os produtos artesanais e industriais. Dezasseis Estados-Membros da UE dispõem de regimes *sui generis* nacionais de IG aplicáveis aos produtos artesanais e industriais. Esses regimes diferem em termos de proteção, administração e taxas e não oferecem proteção aos produtores fora do território nacional. Os restantes Estados-Membros não dispõem de um regime de proteção das IG para os produtos artesanais e industriais ao nível nacional e recorrem à legislação sobre a defesa do consumidor ou as marcas. Quando os produtores de produtos artesanais e industriais desejam beneficiar de proteção em toda a União, têm de requerer essa proteção separadamente em cada Estado-Membro em função das possibilidades oferecidas ao nível nacional. Esta situação pode desincentivar o investimento no artesanato tradicional na UE, agravando os custos e a insegurança jurídica para os produtores.

Porém, a ausência de proteção ao nível da UE para os produtos artesanais e industriais não é apenas uma questão interna. Em novembro de 2019, a UE aderiu ao Ato de Genebra do Acordo de Lisboa relativo às Denominações de Origem e às Indicações Geográficas, um tratado administrado pela Organização Mundial da Propriedade Intelectual. O Ato de Genebra permite obter a proteção das IG independentemente da natureza dos bens aos quais se aplicam, incluindo os produtos artesanais e industriais. Embora a UE tenha de cumprir as suas obrigações internacionais ao abrigo do Ato de Genebra e estabelecer um regime de proteção para os produtos artesanais e industriais ao nível da UE, pode decidir como fazê-lo da forma mais eficaz em termos de custos.

Na comunicação de 25 de novembro de 2020 «Tirar pleno partido do potencial de inovação da UE — Um plano de ação em matéria de propriedade intelectual para apoiar a recuperação e resiliência da UE» [COM(2020) 760 final], a Comissão anunciou que ponderaria a possibilidade de criar um sistema de proteção das IG para os produtos não agrícolas ao nível da UE.

A iniciativa visa abordar concretamente dois problemas principais. O primeiro problema diz respeito aos limites da proteção internacional das IG dos produtos artesanais e industriais. Na ausência de proteção ao nível da UE, a UE não pode garantir proteção das IG nos países terceiros para produtos artesanais e industriais originários da UE aplicando as disposições do ato de Lisboa/Genebra, pois nem sequer é possível o registo da UE. A UE tem igualmente de recusar a proteção das IG de produtos artesanais e industriais originários dos países terceiros, uma vez essa proteção não existe ao nível da UE. Além disso, a UE não pode proteger as IG dos produtos artesanais e industriais através de acordos comerciais bilaterais, incluindo essas IG na lista de IG a proteger por tais acordos. O segundo problema diz respeito às oportunidades perdidas para os produtores europeus de produtos artesanais e industriais. Devido ao complexo mosaico de formas de proteção existentes na UE (marca da UE, marca coletiva da UE, direitos de IG nacionais quando disponíveis, marca coletiva nacional, marca de certificação nacional quando disponível), é difícil para os produtores obter proteção e fazer valer os seus direitos. As discrepâncias entre as várias vias de proteção resultam em soluções complicadas e onerosas para garantir a proteção, que são impraticáveis no caso dos habituais *clusters* de pequenas empresas que produzem os produtos artesanais e industriais. Além disso, a variedade e divergência de iniciativas nacionais gera insegurança jurídica para os produtores e pode induzir os consumidores em erro, enfraquecer o

comércio dentro da União e favorecer as infrações relacionadas com as IG em linha e fora de linha.

O que se espera alcançar com a presente iniciativa?

O objetivo geral da iniciativa é garantir o cumprimento efetivo das obrigações da UE ao abrigo do Ato de Genebra do Acordo de Lisboa e maximizar os benefícios da adesão da UE ao sistema de Lisboa para os produtores da UE e dos acordos comerciais bilaterais. Além disso, visa criar um mercado interno funcional para os produtos artesanais e industriais associados à sua origem geográfica, estabelecendo um quadro regulamentar eficiente e harmonizado para a sua proteção.

São estabelecidos objetivos específicos que permitem avaliar a eficiência e a eficácia do cumprimento das obrigações do Ato de Genebra. Em especial, o novo sistema deverá assegurar: i) um sistema de registo fácil de utilizar pelo requerente e economicamente acessível; ii) um sistema de controlo e fiscalização eficaz e economicamente acessível; e iii) baixos custos para as autoridades públicas.

Qual o valor acrescentado de uma ação ao nível da UE?

O problema da fragmentação regulamentar seria resolvido de forma eficaz ao nível da UE. Uma iniciativa da UE poderia proporcionar condições de proteção iguais em todos os Estados-Membros, garantindo assim segurança jurídica e incentivos ao investimento em produtos artesanais e industriais associados a uma origem geográfica. Comparativamente, a variedade e divergência de iniciativas nacionais gera insegurança jurídica para os produtores que procuram obter proteção, induz os consumidores em erro, dificulta o comércio dentro da União e abre caminho a uma concorrência desigual na comercialização de produtos com uma qualidade específica associada à sua origem geográfica.

Uma abordagem à escala da UE permitiria também à UE beneficiar plenamente das oportunidades oferecidas pelo sistema internacional de denominações de origem e IG (sistema de Lisboa). Os sistemas nacionais de proteção não conseguem por si só atingir este objetivo, pois apenas os Estados-Membros que são partes do Acordo de Lisboa podem manter registos e apresentar novos pedidos neste quadro limitado.

B. Soluções

Quais as opções legislativas e não legislativas ponderadas?
É dada preferência a alguma delas? Porquê?

- **Cenário de base – *Statu quo*** Manutenção do atual quadro regulamentar fragmentado na UE e falta de proteção reconhecida ao nível internacional.
- **Opção 1 – Alargar o sistema de proteção das IG dos produtos agrícolas às IG dos produtos artesanais e industriais** De acordo com esta opção, o sistema de proteção das IG dos produtos artesanais e industriais seria integrado nos regimes de proteção de IG existentes que abrangem os produtos agrícolas e os géneros alimentícios. Nos termos da proposta de revisão dos regimes de IG dos produtos agrícolas, os Estados-Membros continuariam com um procedimento de escrutínio preliminar ao nível nacional. Ao nível da UE, a revisão do sistema de IG daria poderes à Comissão para externalizar o exame dos pedidos e oposições a uma agência (provavelmente o EUIPO). No quadro desta opção, a revisão em curso no setor agroalimentar harmonizaria o atual sistema de monitorização e controlo e alargaria esse sistema de forma a abranger também as IG dos produtos artesanais e industriais.
- **Opção 2 – Regulamento autónomo da UE para criar uma proteção *sui generis* das IG** Esta opção prevê a adoção de um regulamento da UE para estabelecer um regime *sui generis* de proteção das IG para os produtos artesanais e industriais. Basear-se-ia no atual regime de IG dos produtos agrícolas, mas implicaria uma adaptação ainda maior do que na opção 1 aos produtos artesanais e industriais. As IG dos produtos artesanais e industriais seriam protegidas por um título da UE utilizado em todos os Estados-Membros da UE. No âmbito desta opção, seriam possíveis as seguintes subopções:

- **2.1. Relação territorial 2.1.A** *DOP:* Na proteção conferida pela DOP, a qualidade ou as características do produto devem-se essencial ou exclusivamente ao meio geográfico específico do local de origem, e as fases de produção, transformação ou preparação têm todas lugar na área geográfica delimitada. **2.1.B** *IGP:* Na proteção conferida pela IGP, uma determinada qualidade, reputação ou outras características do produto artesanal ou industrial são essencialmente atribuíveis à sua origem geográfica, e pelo menos uma das fases de produção, transformação ou preparação tem lugar na área geográfica delimitada.
- **2.2. Participação das autoridades nacionais no procedimento de registo 2.2.A** *Sistema de duas fases***:** A primeira fase desenrolar-se-ia ao nível dos Estados-Membros, cabendo às autoridades nacionais ou locais a primeira verificação dos cadernos de especificações acordados pelos produtores locais e dos pedidos de IG. A segunda fase teria lugar ao nível da UE, cabendo a uma entidade da UE decidir sobre o registo, sem cobrar quaisquer taxas. **2.2.B** *Sistema de uma fase*: As autoridades nacionais não participariam nem na verificação nem no registo, dirigindo-se os produtores locais diretamente ao nível da UE para registar as IG.
- **2.3. Entidade da UE responsável pelo registo ao nível da UE e ao nível internacional 2.3.A** A *Comissão Europeia* seria responsável pela fase de registo ao nível da UE e atuaria também na qualidade de autoridade competente ao abrigo do Ato de Genebra do Acordo de Lisboa da OMPI. **2.3.B** A *agência especializada em PI, o EUIPO*, seria responsável pela fase de registo ao nível da UE e atuaria igualmente na qualidade de autoridade competente ao abrigo do Ato de Genebra.
- **2.4. Controlo e fiscalização 2.4.A**. *Reprodução do modelo de controlo e fiscalização dos regimes de IG dos produtos agrícolas* (ver opção 1). **2.4.B** *Controlo simplificado com um modelo rigoroso de fiscalização:* esta subopção prevê a possibilidade de introduzir a autocertificação; inspeções aleatórias pelas autoridades nacionais (ou por organismos de certificação delegados), acompanhadas de um sistema de coimas dissuasor; obrigações simplificadas em matéria de notificação por parte das autoridades nacionais; e aplicação do regime de fiscalização do sistema de IG dos produtos agrícolas atualmente em revisão, combinado com um sistema de alerta de nomes de domínio para impedir utilizações indevidas de IG em linha.
- **2.5 Coexistência de títulos e regimes nacionais e da UE 2.5.A** As IG dos produtos artesanais e industriais seriam protegidas por um *título da UE que substituiria os atuais regimes de IG nacionais* e absorveria os títulos de IG nacionais. **2.5.B**. *Introdução um título de IG da UE para produtos artesanais e industriais, mantendo simultaneamente um sistema paralelo para pedidos de registo de IG nacionais*.

- **Opção 3 – Reforma do sistema de marcas** Esta opção consistiria em reformar o sistema de marcas da UE, em particular o Regulamento sobre a marca da União Europeia (RMUE), para que os produtores de produtos artesanais e industriais pudessem requerer o registo ao nível da UE de nomes que garantissem uma qualidade específica dos produtos associada a uma determinada região geográfica. Esta opção pode basear-se na reforma da marca coletiva da UE ou da marca de certificação da UE. No que diz respeito à certificação da UE, a opção 3 exigiria a eliminação da atual proibição de certificar a origem geográfica. No que diz respeito à marca coletiva da UE, a opção 3 exigiria a introdução da função de certificação da relação «qualidade-origem geográfica» com a marca coletiva. Além disso, tanto a marca coletiva da UE como a marca de certificação da UE teriam de ser adaptadas para cumprir os requisitos das disposições do Ato de Genebra relativas ao âmbito da proteção.

Opções eliminadas na fase inicial:

- **Recomendação** Esta opção consistiria em adotar uma recomendação ao nível da UE, incentivando os Estados-Membros a estabelecerem sistemas nacionais de proteção para

certificar a relação entre as qualidades específicas dos produtos e a origem dos produtos artesanais e industriais.

- **Aproximação das legislações nacionais** Esta opção consistiria em adotar uma diretiva da UE com visita a aproximar as legislações nacionais em matéria de proteção das IG dos produtos artesanais e industriais. Por meio de uma diretiva, a UE estabeleceria determinadas obrigações para atingir objetivos específicos de proteção das IG, por exemplo, quanto aos prazos e âmbito da proteção, à relação territorial e aos aspetos processuais. Os produtores poderiam obter títulos de IG nacionais, registados ao nível nacional. Não seria criado qualquer título de IG da UE.

A opção estratégica preferida é a **opção 2: a adoção de um regulamento autónomo da UE.** A opção preferida consiste numa combinação das subopções **2.1.B, 2.2.A, 2.3.B, 2.4.B e 2.5.A**.

2.1.B porque, no caso dos produtos artesanais e industriais, a relação com uma determinada área geográfica baseia-se predominantemente na história do produto e num saber-fazer e métodos de produção tradicionais distintivos, e não tanto na sua relação com elementos do meio geográfico, como o solo ou as condições meteorológicas. Assim, a maioria dos produtos artesanais e industriais não seria qualificável para efeitos de proteção com base nesta última relação no quadro de uma DOP. Por conseguinte, o regime de IGP é mais adequado às características dos produtos artesanais e industriais abrangidos por uma IG.

2.2.A porque a participação das autoridades nacionais na primeira fase permitiria recorrer aos conhecimentos especializados locais e regionais necessários para avaliar as especificações dos produtos. Seria igualmente mais fácil para os microprodutores/produtores artesanais locais comunicarem na sua própria língua, interagirem com uma administração com a qual estejam familiarizados e receberem qualquer outra orientação e apoio necessários.

2.3.B porque o EUIPO é a agência da UE especializada em PI com experiência comprovada no tratamento do registo de outros direitos de PI ao nível da UE. O EUIPO possui ferramentas informáticas avançadas que poderiam ser também utilizadas para apoiar o novo direito de IG para os produtos artesanais e industriais. Esta agência pode igualmente recorrer à sua longa experiência e rede de cooperação com os institutos de PI dos Estados-Membros. Seriam obtidos ganhos de eficiência suplementares através do órgão de recurso do EUIPO (Câmaras de Recurso). Por último, quanto ao papel de autoridade competente no âmbito do sistema de Lisboa, atualmente o EUIPO dispõe da mesma capacidade em dois outros sistemas de registo internacional administrados pela OMPI e pode também beneficiar desse conhecimento institucional.

2.4.B porque estabeleceria um sistema de controlo que poderia ser adaptado ao mercado de produtos artesanais e industriais com IG, que é muito diversificado e pequeno. A autodeclaração seria uma opção economicamente acessível para as microempresas e para os artesãos que trabalham por conta própria. Seria combinada com um sistema de controlos aleatórios *ex officio* por parte das autoridades públicas e coimas elevadas por incumprimento, para dissuadir eventuais comportamentos fraudulentos dos produtores. A fiscalização seria reforçada, primeiro, alargando os controlos aos produtos artesanais e industriais com IG «em trânsito» e, segundo, introduzindo um sistema de alerta para impedir a utilização abusiva de nomes de domínio de produtos artesanais e industrias abrangidos por IG. As obrigações de notificação das autoridades nacionais à Comissão seriam proporcionadas.

2.5.A porque, devido à heterogeneidade da atual abordagem regulamentar de proteção de produtos artesanais e industriais associados a uma origem geográfica, a coexistência implicaria a harmonização de legislações nacionais altamente divergentes nos Estados-Membros. A harmonização pode criar encargos regulamentares e administrativos desproporcionados e exigir investimentos contínuos a fim de manter a convergência entre os sistemas nacionais de proteção. A substituição das IG nacionais por um quadro da UE tem a vantagem de estabelecer um quadro regulamentar único para todo o mercado interno, garantir a segurança jurídica e oferecer custos

previsíveis e relativamente baixos para os produtores. Além disso, um quadro da UE permitirá o desenvolvimento das indicações geográficas na medida em que proporciona uma abordagem mais uniforme.

Quem apoia cada opção?

Os produtores de produtos artesanais e industriais com IG, o Parlamento Europeu, o Comité das Regiões Europeu, o Comité Económico e Social Europeu, nove Estados-Membros (maioria qualificada) e o meio académico apoiam fortemente a criação de um regime de IG *sui generis* no quadro da opção 2, incluindo a combinação preferida de subopções.

Quatro Estados-Membros apoiam o cenário de base de manutenção do *statu quo* e consideram que o sistema de marcas oferece meios adequados de proteção.

C. Impactos da opção preferida

Quais os benefícios da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?

Para os produtores: Todos os produtores da UE podem obter uma proteção das IG ao nível da UE para os produtos artesanais e industriais. Essa proteção encoraja a cooperação entre produtores, reforça a oferta local, cria nichos de mercado e incentiva a cooperação dos produtores com as autoridades locais. À semelhança do sistema de IG dos produtos agrícolas, os produtores podem publicitar a IG protegida através de um logótipo no rótulo do produto. Ao nível internacional, a opção preferida permite que os produtores da UE solicitem proteção internacional para os seus produtos artesanais e industriais junto de outras Partes do Ato de Genebra, e permite que os países terceiros ou organizações signatários do Ato de Genebra obtenham a proteção das IG dos seus produtos artesanais e industriais para todo o território da UE. Oferece igualmente maior proteção aos produtores de produtos artesanais e industriais da UE nos mercados de países terceiros, como a China, a Rússia ou a Índia, graças à inclusão de disposições claras sobre as IG nos acordos comerciais bilaterais celebrados pela UE.

Para os consumidores: Os consumidores, que muitas vezes estão dispostos a pagar mais por produtos com IG protegidas, beneficiariam de uma melhor informação.

Para o público: A opção estratégica preferida protege os produtos associados a uma origem geográfica em benefício do público em geral, explorando todo o potencial do saber especializado e herança locais, e estimulando atividades como o turismo, em particular nas regiões rurais ou menos desenvolvidas (um aspeto muito relevante, em especial após a pandemia de COVID-19).

Para a UE enquanto ator político mundial: A opção preferida reforça o papel de liderança da UE na esfera internacional na promoção do sistema *sui generis* de IG e do mais alto nível possível de proteção para todos os produtos abrangidos por IG.

Quais os custos da opção preferida (se existir; caso contrário, das opções principais)?

A atividade principal do sistema de registo das IG de produtos artesanais e industriais terá de ser gerida por um organismo da UE, que terá de adquirir a experiência operacional e as competências especializadas de que atualmente carece neste domínio.

Os Estados-Membros também terão de estabelecer um novo quadro. Embora a experiência mostre que, no setor agrícola, podem existir encargos limitados, um sistema de controlo e fiscalização totalmente público-privado é, por definição, menos oneroso para as autoridades públicas. Por último, a possibilidade de, com o tempo (por exemplo, uma vez concedido o título IG), os produtores autodeclararem a conformidade pode também reduzir os custos.

Uma estimativa dos custos anuais em euros de uma IG é apresentada de seguida:

Ação	**Agrupamento de produtores**	**Autoridades**		**Total**
		Nacional	**UE**	
Registo*	15 000	7 500	17 000	39 500
Verificação/controlo*	5 700	100	0	5 800

Fiscalização e gestão**	3 000	3 900	0	6 900
Total	23 700	11 500	17 000	52 200

** custo pontual; ** custo recorrente*

Fonte: Cálculos próprios baseados nos dados de VVA&AND International (2021).

Como serão afetadas as empresas, as PME e as microempresas?

Ver mais acima os benefícios para os produtores.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações nacionais?

As autoridades dos Estados-Membros (institutos nacionais de PI ou outros departamentos) terão de suportar custos de implementação proporcionados relacionados com a criação de uma infraestrutura administrativa responsável pela fase nacional do procedimento de registo. Atualmente, esses custos estão estimados em 1 ETC ou contratação a tempo parcial de dois examinadores.

Haverá outros impactos significativos?

Não se esperam outros impactos significativos.

D. Seguimento

Quando será reexaminado este conjunto de medidas?

Após a entrada em vigor da opção preferida, a Comissão acompanhará a aplicação com vista a avaliar a sua eficácia. O sucesso desta iniciativa será determinado pela sua atratividade e utilização por parte das comunidades locais, pela melhoria da situação dos produtores de produtos com IG e pela criação de externalidades locais, contribuindo para um aumento geral da riqueza, para o aumento do emprego, especialmente das mulheres, e das condições demográficas, e para o desenvolvimento de um turismo sustentável.