EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 13.4.2022
SWD(2022) 116 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

om skydd av geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter

Följedokument till

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om skydd av geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2017/1001 och (EU) 2019/1753 och rådets beslut (EU) 2019/1754

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

Sammanfattning

Konsekvensbedömning av ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om skydd av geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter

A. Behov av åtgärder

Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?

På EU-nivå har särskilt skydd, eller sui generis-skydd, för geografiska beteckningar upprättats för viner, spritdrycker, aromatiserade viner, jordbruksprodukter och livsmedel. I dagsläget finns det dock inget harmoniserat eller enhetligt skydd av geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter på EU-nivå. Sexton medlemsstater i EU har nationella sui generis-system som skyddar geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter. De olika systemen skiljer sig från varandra när det gäller skydd, administration och avgifter, och de skyddar inte producenterna utanför det egna landets gränser. Andra medlemsstater har inga skyddsordningar för geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter på nationell nivå. I stället används konsumentskyddslagar eller varumärken. De producenter av hantverks- och industriprodukter som vill ha skydd i hela EU måste ansöka i varje enskild medlemsstat där skydd finns. Detta kan avskräcka från investeringar i traditionellt hantverk i EU och leda till ökade kostnader och rättsosäkerhet för producenterna.

Att det inte finns något skydd av hantverks- och industriprodukter på EU-nivå är dock inte endast en unionsintern fråga. I november 2019 anslöt sig EU till Genèveakten inom Lissabonöverenskommelsen om ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar, ett fördrag som förvaltas av Världsorganisationen för den intellektuella äganderätten. Genom Genèveakten blir det möjligt att få skydd för geografiska beteckningar oavsett vilka egenskaper de produkter som skyddet gäller har Således blir det möjligt att få skydd även för hantverks- och industriprodukter. EU bör uppfylla sina internationella åtaganden enligt Genèveakten och upprätta ett skyddssystem för hantverks- och industriprodukter på EU-nivå, men det finns samtidigt ett handlingsutrymme för hur detta ska göras på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.

Kommissionen tillkännagav i sitt meddelande av den 25 november 2020, *Att utnyttja EU:s innovationspotential En handlingsplan för immateriella rättigheter till stöd för EU:s återhämtning och resiliens* (COM(2020) 760 final), att man skulle överväga genomförbarheten i ett system för skydd av geografiska beteckningar för andra produkter än jordbruksprodukter på EU-nivå.

Tanken är att främst två huvudproblem ska åtgärdas genom initiativet. Det första problemet är begränsningarna i det internationella skyddet för hantverks- och industriprodukter med geografisk beteckning. Om det inte finns något skydd på EU-nivå kan EU inte säkra skydd i tredjeländer för geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter från EU genom Lissabonöverenskommelsen och Genèveakten eftersom det saknas en registrering i EU att utgå ifrån. EU kan likaså inte heller ge skydd för geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter från tredjeländer eftersom det saknas motsvarande skydd på EU-nivå. EU kan dessutom inte heller skydda geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter genom bilaterala handelsavtal genom att lägga till geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter i förteckningen över geografiska beteckningar som ska skyddas enligt avtalen. Det andra problemet är att europeiska producenter av hantverks- och industriprodukter går miste om möjligheter. Eftersom EU har så omfattande skyddsregler (EU-varumärket, EU-kollektivmärket, nationella rättigheter till geografiska beteckningar i vissa länder, nationella kollektivmärken och nationella kvalitetsmärken i vissa länder) är det svårt för producenterna att hitta rätt och få skydd och att upprätthålla skyddet. Hantverks- och industriprodukter produceras ofta av ett mindre antal småföretag. Skillnaderna mellan de många olika sätten att erhålla skydd gör det så krångligt och kostsamt att få skydd att det inte är värt det för dessa företag. De många

olika nationella initiativen leder dessutom till osäkerhet kring rättsläget för producenterna och kan vilseleda konsumenterna och försvaga handeln inom unionen samtidigt som det lämnar utrymme för obehörigt bruk av geografiska beteckningar både på och utanför internet.

Vad förväntas initiativet leda till?

Främst ska initiativet leda till att EU effektivt uppfyller sina åtaganden enligt Genèveakten inom Lissabonöverenskommelsen om ursprungsbeteckningar och till att producenterna i EU ska få största möjliga nytta av att EU har anslutit sig till Lissabonsystemet, liksom av bilaterala handelsavtal. Genom att upprätta ett effektivt och harmoniserat regelverk för skydd av hantverks- och industriprodukter med geografiskt samband är förhoppningen även att det medför en fungerande inre marknad för sådana produkter.

De specifika målen har fastställts för att möjliggöra en utvärdering av hur åtagandena enligt Genèveakten kan uppfyllas på ett så kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt. Specifikt ska det nya systemet medföra i) ett registreringssystem som är enkelt och billigt för de som ansöker om skydd, ii) ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt system för kontroll och tillsyn och iii) låga kostnader för offentliga myndigheter.

Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå?

Problemet med splittrad lagstiftning skulle lösas med åtgärder på EU-nivå. Genom ett initiativ på EU-nivå skulle villkoren för skydd bli likvärdiga i alla medlemsstater, vilket skulle undanröja osäkerheter kring rättsläget och skapa incitament för att satsa på hantverks- och industriprodukter med geografisk anknytning. Många olika nationella initiativ leder däremot till osäkerhet kring rättsläget för producenter som vill ha skydd, samtidigt som det vilseleder konsumenterna, hindrar handeln inom unionen och leder till ojämlika konkurrensvillkor för marknadsföring av produkter med särskilda egenskaper som har samband med det geografiska ursprunget.

Genom EU-omfattande åtgärder skulle EU dessutom kunna få mesta möjliga nytta av det internationella systemet för ursprungsbeteckningar och geografiska beteckningar (Lissabonsystemet). Detta mål kan inte uppnås med endast nationella skyddssystem eftersom endast de medlemsstater som är parter i Lissabonöverenskommelsen kan upprätthålla registreringar och inge nya ansökningar inom denna begränsade ram.

B. Lösningar

Vilka alternativ, både lagstiftning och andra åtgärder, har övervägts?
Finns det ett rekommenderat alternativ? Varför?

- **Status quo – ingen förändring:** De nuvarande fragmenterade rättsliga ramarna i EU behålls, och det finns inget erkänt skydd att tillgå på internationell nivå.
- **Alternativ 1 – utöka skyddssystemet för geografiska beteckningar för jordbruksprodukter till geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter:** Med detta alternativ skulle skyddssystemet för geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter införlivas i de befintliga skyddsordningarna för jordbruksprodukter och livsmedel. Enligt den föreslagna ändringen av skyddsordningarna för jordbruksprodukter skulle medlemsstaterna fortsätta att göra en preliminär prövning på nationell nivå. På EU-nivå skulle det ändrade systemet för geografiska beteckningar ge kommissionen befogenhet att låta en byrå sköta prövningen av ansökningar och invändningar (antagligen EUIPO). Med detta alternativ skulle den pågående översynen av den jordbruksbaserade livsmedelssektorn leda till att det nuvarande systemet för tillsyn och kontroll harmoniseras och utökas så att även geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter omfattas.
- **Alternativ 2 – separat EU-förordning om sui generis-skydd av geografiska beteckningar:** Med detta alternativ skulle EU anta en förordning om inrättande av ett system för sui generis-skydd av geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter. Systemet skulle bygga på den ordning som i dag finns för geografiska

beteckningar för jordbruksprodukter, men jämfört med alternativ 1 skulle det anpassas ytterligare till hantverks- och industriprodukter. Geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter skulle vara skyddade under EU-rätten i alla EU:s medlemsstater. Med detta alternativ skulle följande delalternativ vara möjliga:

- **2.1 Geografiskt samband: 2.1.A** *SUB:* Med SUB-skydd är produktens kvalitet eller egenskaper helt eller till viss del kopplade till den särskilda geografiska omgivning där den har sitt ursprung, och alla stadier i produktionen, bearbetningen eller beredningen måste ske inom det avgränsade området. **2.1.B** *SGB:* En viss kvalitet, ett visst rykte eller andra egenskaper hos hantverks- eller industriprodukten kan huvudsakligen tillskrivas produktens geografiska ursprung, och minst ett av produktionsstadierna äger rum i det avgränsade geografiska området.
- **2.2 De nationella myndigheternas ansvar i registreringsförfarandet: 2.2.A** *Ett tvåstegssystem*: Det första steget skulle vara på medlemsstatsnivå, där nationella eller lokala myndigheter skulle göra en första granskning av de lokala producenterna, av överenskomna produktspecifikationer och av ansökningar om geografiska beteckningar. Det andra steget skulle ske på EU-nivå, där en EU-enhet skulle fatta beslut om registrering utan att någon avgift tas ut. **2.2.B** *Ett ettstegssystem*: Nationella myndigheter skulle inte delta i granskningen eller registreringen, och lokala producenter skulle registrera sina geografiska beteckningar direkt på EU-nivå.
- **2.3 EU-enhet som ansvarar för registrering på EU-nivå och internationell nivå: 2.3.A** Europeiska kommissionen skulle ansvara för registreringen på EU-nivå och även fungera som behörig myndighet enligt Genèveakten i Wipos Lissabonöverenskommelse. **2.3.B** EUIPO, som är specialiserad på immaterialrätt, skulle ansvara för registreringen på EU-nivå och skulle även fungera som behörig myndighet enligt Genèveakten.
- **2.4 Kontroll och tillsyn: 2.4.A** *Samma modell för kontroll och tillsyn som i ordningarna för geografiska beteckningar för jordbruksprodukter* (se alternativ 1). **2.4.B** *Förenklad kontroll med sträng tillsyn:* Med detta delalternativ föreslås att självcertifiering införs, att nationella myndigheter (eller bemyndigat certifieringsorgan) gör stickprovsinspektioner i kombination med ett avskräckande vitessystem, att de nationella myndigheterna får förenklade rapporteringsskyldigheter och att tillsynsordningen i systemet för jordbruksprodukter som just nu håller på att ses över används tillsammans med ett system för domännamnsmeddelanden som ska stävja obehörigt bruk av geografiska beteckningar på internet.
- **2.5 Samordning mellan rättigheter och system på EU-nivå och nationell nivå: 2.5.A** Geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter skulle skyddas genom en *EU-rättighet som ersätter befintliga nationella ordningar* för geografiska beteckningar och nationella rättigheter om geografiska beteckningar. **2.5.B** *En EU-rättighet för geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter införs, samtidigt som ett parallellt system för nationella ansökningar om geografisk beteckning behålls*.

- **Alternativ 3 – varumärkesreform:** Med detta alternativ skulle EU:s varumärkessystem, särskilt EU-varumärkesförordningen, reformeras så att producenter av hantverks- och industriprodukter kan ansöka om att på EU-nivå få registrera en beteckning som garanterar att deras produkt har en särskild produktegenskap som har samband med ett geografiskt område. Reformen kunde gälla antingen EU-kollektivmärket eller EU-kontrollmärket. Om alternativ 3 väljs och om EU-kontrollmärket ska reformeras måste det nuvarande förbudet mot att certifiera geografiskt ursprung tas bort. Om alternativ 3 väljs och om EU-kollektivmärket ska reformeras måste det ändras så att det även certifierar sambandet mellan egenskaper och geografiskt ursprung. Både EU-kollektivmärket och EU-kontrollmärket skulle dessutom behöva anpassas så att de uppfyller Genèveaktens krav på

hur omfattande skyddet måste vara.

Alternativ som förkastades i ett tidigt skede:

- **Rekommendation**: Detta alternativ innebär att en rekommendation utfärdas på EU-nivå om att medlemsstaterna ska upprätta nationella skyddssystem för att certifiera sambandet mellan särskilda produktegenskaper och hantverks- och industriprodukters ursprung.
- **Tillnärmning av nationell lagstiftning**: Med detta alternativ skulle EU anta ett direktiv i syfte att närma medlemsstaternas lagstiftning om skydd av geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter till varandra. Genom ett direktiv skulle EU sätta upp förpliktelser om att nå specifika mål för skyddet för geografiska beteckningar, vad gäller till exempel skyddstiden, skyddets omfattning, det geografiska sambandet och förfarandeaspekter. Producenterna skulle kunna få nationella rättigheter till geografiska beteckningar registrerade på nationell nivå. Det skulle inte finnas någon rätt till geografisk beteckning på EU-nivå.

Det rekommenderade alternativet är **alternativ 2**: **en separat EU-förordning.** Sammantaget rekommenderas en kombination av delalternativen **2.1.B, 2.2.A, 2.3.B, 2.4.B och 2.5.A**.

2.1.B rekommenderas eftersom hantverks- och industriprodukters sambande med ett visst geografiskt område främst kommer sig av produktens historia samt särskilda traditionella kunskaper och produktionsmetoder och inte så mycket av element i den omgivande miljön, som jordmånen eller väderförhållandena. De flesta hantverks- och industriprodukter skulle alltså inte uppfylla villkoren för skydd med en SUB eftersom det skyddet är grundat på just den typen av samband. Därför passar ett SGB-system bättre för särdragen hos hantverks- och industriprodukter med geografisk beteckning.

2.2.A rekommenderas eftersom de nationella myndigheterna i första steget besitter den lokalkännedom som behövs för att kunna bedöma produktspecifikationerna. Det skulle även vara enklare för lokala småproducenter att kommunicera på sitt eget språk, ha kontakt med myndigheter som de känner till och få den vägledning och det stöd som de behöver.

2.3.B rekommenderas eftersom EUIPO är EU:s immaterialrättsmyndighet med konstaterad erfarenhet av att sköta registreringen av andra immateriella rättigheter på EU-nivå. EUIPO har avancerade IT-verktyg som kan användas även för de nya rättigheterna till geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter. EUIPO kan dessutom utnyttja de sakkunskaper och kontakter för samarbete med immaterialrättsmyndigheterna i medlemsstaterna som de redan har. Ytterligare effektivitetsvinster kan uppnås om EUIPO:s överklagandeinstans (överklagandenämnderna) används. När det till sist gäller den behöriga myndigheten i Lissabonsystemet har EUIPO i dag samma funktion i två andra internationella registreringssystem som förvaltas av WIPO och besitter även institutionell kunskap på detta område.

2.4.B rekommenderas eftersom det alternativet innebär ett kontrollsystem som är väl anpassat till marknaden för hantverks- och industriprodukter med geografiska beteckningar, som är liten och inbegriper stora variationer. Egenförsäkran kan ses som ett överkomligt alternativ för mikroföretag och egenföretagare. Detta skulle kompletteras med ett system där myndigheterna gör stickprovskontroller på eget initiativ och med höga viten i syfte att avskräcka producenterna från att försöka kringgå kraven. Tillsynen skulle stärkas, för det första genom fler kontroller av hantverks- och industriprodukter med geografiska beteckningar under transitering och för det andra genom ett nyinrättat meddelandesystem som ska förhindra registrering av domännamn där geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter missbrukas. Rapporteringsskyldigheterna för de nationella myndigheterna och kommissionen skulle vara proportionerliga.

2.5.A rekommenderas eftersom ett system på både EU-nivå och nationell nivå lär innebära att de i dag mycket varierande nationella lagarna behöver harmoniseras eftersom skyddet för hantverks- och industriprodukter med geografisk anknytning ser mycket olika ut i de olika medlemsstaternas

lagstiftning. Harmonisering kan innebära oproportionerligt mycket arbete vad gäller lagstiftning och administration, och mycket resurser kan behöva läggas på att upprätthålla konvergens mellan de nationella skyddssystemen. Om nationella geografiska beteckningar ersätts av ett system på EU-nivå skapas ett unikt regelverk som gäller hela den inre marknaden, vilket ger klarhet kring rättsläget och förutsägbara och relativt låga kostnader för producenterna. Med ett ramverk på EU-nivå blir systemet dessutom mer enhetligt, vilket gör att de geografiska beteckningarna kan utvecklas.

Vem stöder vilka alternativ?

Producenter av hantverks- och industriprodukter med geografiska beteckningar, Europaparlamentet, Europeiska regionkommittén, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, nio medlemsstater (kvalificerad majoritet) och den akademiska världen har uttryckt starkt stöd för ett sui generis-system för geografiska beteckningar enligt alternativ 2 samt den rekommenderade kombinationen av delalternativ.

Fyra medlemsstater stöder status quo-alternativet, som innebär att ingenting förändras, och anser att det räcker med varumärkesskydd.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om det finns ett sådant alternativ, annars anges nyttan med de huvudsakliga alternativen)?

För producenter: Alla producenter i EU kan få EU-omfattande skydd för geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter. Sådant skydd uppmuntrar till producentsamarbete, stärker det lokalproducerade utbudet, skapar nischmarknader och uppmuntrar producenterna att samarbeta med lokala myndigheter. Precis som med systemet med geografiska beteckningar för jordbruksprodukter kan producenterna marknadsföra skyddade geografiska beteckningar genom en logotyp i produktens märkning. På internationell nivå innebär det rekommenderade alternativet att producenter i EU kan ansöka om internationellt skydd för sina hantverks- och industriprodukter hos andra parter i Genèveakten och att tredjelands- och organisationsparter i Genèveakten kan få skydd för geografiska beteckningar för sina hantverks- och industriprodukter inom hela EU. Det ger även producenter av hantverks- och industriprodukter i EU bättre skydd i tredjelandsmarknader som Kina, Ryssland och Indien genom kraftfulla bestämmelser om geografiska beteckningar i bilaterala handelsavtal som EU slutit.

För konsumenter: Konsumenter, som ofta är villiga att betala extra för produkter med skyddad geografisk beteckning, får bättre information.

För allmänheten: Genom det rekommenderade alternativet skyddas produkter med geografisk anknytning i den breda allmänhetens intresse. Samtidigt får man ut det mesta av lokala kunskaper och det lokala arvet, och bl.a. turistnäringen stimuleras, särskilt på landsbygden och i mindre utvecklade regioner (särskilt viktigt efter covid-19-pandemin).

För EU som global politisk aktör: Genom ett sui generis-system för geografiska beteckningar och bästa möjliga skydd av alla produkter med geografisk beteckning, som förespråkas i det rekommenderade alternativet, försvaras EU:s ledande ställning på det internationella planet ytterligare.

Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om det finns ett sådant alternativ, annars anges kostnaderna för de huvudsakliga alternativen)?

Ett EU-organ kommer att behöva sköta grundfunktionerna i registreringssystemet för geografiska beteckningar för hantverks- och industriprodukter och skaffa sig den operativa erfarenhet och särskilda kompetens som än så länge saknas på området.
Även medlemsstaterna måste upprätta ett ramverk. Även om erfarenheterna visar att denna börda kan vara lätt på jordbruksområdet är ett helt offentligt-privat system för kontroll och tillsyn per definition mindre kostsamt för myndigheterna. Kostnadsbesparingar kan även uppnås genom att

tillåta producenterna att, till exempel efter att rätten till en geografisk beteckning har beviljats, i fortsättningen själva försäkra att de uppfyller kraven.

Nedan visas en uppskattning av de årliga kostnaderna i euro för en geografisk beteckning:

Åtgärd	**Producentgrupp**	**Myndigheter**		**Totalt**
		Nationellt	**EU**	
Registrering*	15 000	7 500	17 000	39 500
Verifiering/kontroll*	5 700	100	0	5 800
Tillsyn och administration**	3 000	3 900	0	6 900
Totalt	23 700	11 500	17 000	52 200

** engångskostnader; ** återkommande kostnader*

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från VVA och AND International (2021).

Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag?

Se fördelarna för producenter ovan.

Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?

Medlemsstaternas myndigheter (nationella immaterialrättsmyndigheter och andra avdelningar) kommer att åläggas proportionerliga genomförandekostnader för att bygga upp en administrativ infrastruktur för det nationella steget i registreringsförfarandet. För närvarande uppskattas dessa kostnader motsvara en heltidsekvivalent eller deltidsarbete för två granskare.

Uppstår andra betydande konsekvenser?

Inga andra betydande konsekvenser förväntas.

D. Uppföljning

När kommer åtgärderna att ses över?

Efter att det rekommenderade alternativet har trätt i kraft kommer kommissionen att övervaka genomförandet av det för att bedöma ändamålsenligheten. Initiativet kan ses som lyckat om det uppskattas och anammas av lokala aktörer samt förbättrar situationen för producenter av produkter med geografisk beteckning, liksom om det ger lokala spridningseffekter, som ökat allmänt välstånd, ökad sysselsättning särskilt bland kvinnor samt förbättringar i de demografiska förhållandena och i utvecklingen av hållbar turism.