EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 13.4.2022
SWD(2022) 116 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

o zaščiti geografskih označb za obrtne in industrijske izdelke

Spremni dokument

k Predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o zaščiti geografskih označb za obrtne in industrijske izdelke ter spremembi uredb (EU) 2017/1001 in (EU) 2019/1753 Evropskega parlamenta in Sveta ter Sklepa Sveta (EU) 2019/1754

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

Povzetek

Ocena učinka predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o zaščiti geografskih označb za obrtne in industrijske izdelke

A. Nujnost ukrepanja

Zakaj? V čem je težava?

Na ravni EU je bila vzpostavljena posebna, *sui generis* zaščita geografskih označb (GO) za vina, žgane pijače, aromatizirana vina ter kmetijske proizvode in živila. Vendar na ravni EU trenutno ni usklajene ali enotne zaščite GO za obrtne in industrijske izdelke. Šestnajst držav članic EU ima nacionalne *sui generis* sheme GO, ki zajemajo obrtne in industrijske izdelke. Te sheme se razlikujejo po varstvu, upravljanju in pristojbinah ter proizvajalcev ne ščitijo zunaj nacionalnega ozemlja. V drugih državah članicah sheme zaščite GO za obrtne in industrijske izdelke na nacionalni ravni ne obstajajo, pač pa se uporablja zakonodaja o varstvu potrošnikov ali blagovnih znamkah. Kadar želijo proizvajalci obrtnih in industrijskih izdelkov te zaščititi na unijski ravni, lahko to storijo le ločeno v vsaki državi članici v skladu z vsakokratno nacionalno ureditvijo. Ta položaj lahko odvrača od naložb v tradicionalne obrti v EU ter prispeva k višjim stroškom in pravni negotovosti za proizvajalce.

Vendar odsotnost zaščite na ravni EU za obrtne in industrijske izdelke ni le notranje vprašanje. Unija je novembra 2019 pristopila k Ženevskemu aktu Lizbonskega sporazuma o označbah porekla in geografskih označbah, ki ga upravlja Svetovna organizacija za intelektualno lastnino. Na podlagi Ženevskega akta je mogoče geografske označbe zaščititi ne glede na naravo blaga, za katerega se uporabljajo, vključno z obrtnimi in industrijskimi izdelki. Unija bi morala izpolniti svoje mednarodne obveznosti na podlagi Ženevskega akta in vzpostaviti shemo zaščite za obrtne in industrijske izdelke na ravni EU, vendar obstaja manevrski prostor za izbiro načina, kako to storiti na stroškovno najučinkovitejši način.

Komisija je v svojem sporočilu z dne 25. novembra 2020 z naslovom Čim boljše izkoriščanje inovacijskega potenciala EU – Akcijski načrt za pravice intelektualne lastnine v podporo okrevanju in odpornosti EU (COM(2020) 760 final) napovedala, da bo preučila izvedljivost sistema zaščite geografskih označb za nekmetijske izdelke na ravni EU.

Cilj pobude je zlasti odpraviti dve glavni težavi. Prva težava zadeva omejitve mednarodne zaščite obrtnih in industrijskih izdelkov z geografsko označbo. Brez zaščite na ravni EU ta ne more zagotoviti zaščite geografskih označb za obrtne in industrijske izdelke s poreklom iz EU v tretjih državah z uporabo lizbonskega sistema / Ženevskega akta, saj registracija na ravni EU ni mogoča. Prav tako mora EU zavrniti zaščito geografskih označb za obrtne in industrijske izdelke s poreklom iz tretjih držav, saj taka zaščita na ravni EU ni na voljo. EU poleg tega ne more odobriti zaščite geografskih označb za obrtne in industrijske izdelke z dvostranskimi trgovinskimi sporazumi z vključitvijo geografskih označb za obrtne in industrijske izdelke na seznam geografskih označb, ki jih je treba zaščititi s takimi sporazumi. Druga težava zadeva zamujene priložnosti za evropske proizvajalce obrtnih in industrijskih izdelkov. Zaradi zapletenega okolja obstoječih načinov zaščite v EU (blagovna znamka EU, kolektivna znamka EU, nacionalna pravica do geografskih označb, če je na voljo, nacionalna kolektivna znamka, nacionalna certifikacijska znamka, če je na voljo) proizvajalci težko pridobijo in izvršujejo zaščito. Zaradi razlik med različnimi potmi zaščite so načini za pridobitev zaščite zapleteni in dragi ter neizvedljivi za tipično skupino malih podjetij, ki proizvajajo obrtne in industrijske izdelke. Poleg tega raznolikost in razlike med nacionalnimi pobudami povzročajo pravno negotovost za proizvajalce, lahko zavajajo potrošnike, oslabijo trgovino znotraj Unije ter omogočijo zlorabe kršitev geografskih označb v nespletnem in spletnem okolju.

Kaj naj bi prinesla ta pobuda?

Splošni cilj pobude je omogočiti učinkovito izpolnjevanje obveznosti EU iz Ženevskega akta Lizbonskega sporazuma in čim bolj povečati koristi tako pristopa EU k lizbonskemu sistemu za proizvajalce v EU kot dvostranskih trgovinskih sporazumov. Poleg tega je njen cilj oblikovanje delujočega notranjega trga za obrtne in industrijske izdelke z geografsko povezavo z vzpostavitvijo učinkovitega in usklajenega regulativnega okvira za njihovo zaščito.

Določeni so posebni cilji za oceno, kako čim učinkoviteje in uspešneje doseči skladnost z obveznostmi iz Ženevskega akta. Novi sistem bi moral zlasti doseči: (i) vložnikom prijazen in cenovno dostopen sistem registracije; (ii) učinkovit in cenovno dostopen sistem nadzora in izvrševanja ter (iii) nizke stroški za javne organe.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU?

Problem regulativne razdrobljenosti bi se učinkovito rešil na ravni EU. S pobudo EU bi se lahko oblikovali enaki zaščitni pogoji v vseh državah članicah, kar bi ustvarilo pravno varnost in spodbude za naložbe v geografsko zakoreninjene obrtne in industrijske izdelke. Za primerjavo, raznolikost in razlike med nacionalnimi pobudami povzročajo pravno negotovost za proizvajalce, ki želijo zaščito, zavajajo potrošnike, ovirajo trgovino znotraj Unije in omogočajo neenako konkurenco pri trženju izdelkov s posebno, geografsko zakoreninjeno kakovostjo.

Pristop na ravni EU bi poleg tega Uniji omogočil, da v celoti izkoristi priložnosti mednarodnega sistema označb porekla in geografskih označb (lizbonski sistem). Zgolj nacionalni sistemi zaščite ne morejo doseči tega cilja, saj lahko v tem omejenem okviru samo tiste države članice, ki so pogodbenice Lizbonskega sporazuma, ohranijo registracije in vlagajo nove zahtevke.

B. Rešitve

Katere zakonodajne in nezakonodajne možnosti politike so se upoštevale?
Ali ima katera od njih prednost? Zakaj?

- **Izhodiščni scenarij – brez sprememb**: sedanji razdrobljeni regulativni okvir v Uniji in odsotnost priznane zaščite na mednarodni ravni.
- **Prva možnost – razširitev sistema zaščite GO za kmetijske proizvode na GO za obrtne in industrijske izdelke:** pri tej možnosti bi bil sistem zaščite geografskih označb za obrtne in industrijske izdelke vključen v obstoječe sheme zaščite GO, ki zajemajo kmetijske proizvode in živila. S predlagano revizijo shem geografskih označb za kmetijske proizvode bi države članice še naprej izvajale postopek predhodnega pregleda na nacionalni ravni. Na ravni Unije bi z revizijo sistema GO Komisiji pridobila pooblastila, da preverjanje zahtevkov in ugovorov prenese na agencijo (najverjetneje urad EUIPO). Pri tej možnosti bi sedanja revizija v agroživilskem sektorju uskladila veljavni sistem spremljanja in izvrševanja ter ga razširila na GO za obrtne in industrijske izdelke.
- **Druga možnost – samostojna uredba EU o vzpostavitvi *sui generis* zaščite GO**: ta možnost bi vključevala sprejetje uredbe EU o vzpostavitvi *sui generis* sheme zaščite GO za obrtne in industrijske izdelke. Temeljila bi na obstoječi ureditvi GO za kmetijske proizvode, vendar bi jo obrtnim in industrijskim izdelkom bolj prilagodila kot prva možnost. GO za obrtne in industrijske izdelke bi bile zaščitene z ureditvijo področja na ravni EU v vseh državah članicah EU. Druga možnost bi vključevala naslednje podmožnosti:
  - **2.1 Ozemeljska povezava: 2.1.A** *ZOP:* pri ZOP so kakovost ali značilnosti izdelka bistveno ali izključno povezane s posebnim geografskim okoljem kraja porekla; vse faze proizvodnje, predelave ali priprave morajo potekati na opredeljenem geografskem območju.
    2.1.B *ZGO:* pri ZGO je posebno kakovost, sloves ali druge značilnosti obrtnega in industrijskega izdelka pripisati predvsem njegovemu geografskemu poreklu; najmanj ena faza proizvodnje, predelave ali priprave poteka na opredeljenem geografskem območju.

- **2.2 Sodelovanje nacionalnih organov v postopku registracije: 2.2.A** *Dvostopenjski sistem*: prva faza bi bila na ravni držav članic, v katerih bi bila prva vloga nacionalnih ali lokalnih organov preverjanje dogovorjenih specifikacij izdelkov in zahtevkov za GO lokalnih proizvajalcev. Druga faza bi bila na ravni Unije, pri čemer bi organ EU sprejel odločitev o registraciji, za katero se ne bi zaračunale pristojbine. **2.2.B** *Enostopenjski sistem*: nacionalni organi ne bi sodelovali pri preverjanju in registraciji, lokalni proizvajalci pa bi svoje GO registrirali neposredno na ravni EU.
- **2.3 Organ EU, pristojen za registracijo na ravni Unije in mednarodni ravni: 2.3.A** *Evropska komisija* bi bila odgovorna za registracijo na ravni Unije in bi delovala tudi kot pristojni organ na podlagi Ženevskega akta Lizbonskega sporazuma Svetovne organizacije za intelektualno lastnino. **2.3.B** *Specializirana agencija za intelektualno lastnino, tj. urad EUIPO*, bi bila pristojna za registracijo na ravni Unije in bi delovala tudi kot pristojni organ na podlagi Ženevskega akta.
- **2.4 Nadzor in izvrševanje**: **2.4.A** *Posnemanje modela nadzora in izvrševanja sheme zaščite GO za kmetijske proizvode* (glej prvo možnost). **2.4.B** *Racionalizacija nadzora z robustnim modelom izvrševanja:* ta podmožnost bi predvidela možnost uvedbe samocertifikacije; naključne inšpekcijske preglede, ki jih izvajajo nacionalni organi (ali pooblaščeni certifikacijski organi), skupaj z odvračilnim sistemom glob; racionalizacijo obveznosti poročanja nacionalnih organov in sistem izvrševanja iz zdaj revidiranega sistema GO za kmetijske proizvode s sistemom obveščanja o domenskih imenih za boj proti zlorabam GO na spletu.
- **2.5 Soobstoj sistemov in ureditve področja na ravni EU in nacionalni ravni**: **2.5.A** GO za obrtne in industrijske izdelke, zaščitene z *ureditvijo področja na ravni EU, ki bi nadomestila* in vključila obstoječe nacionalne ureditve sistema GO. **2.5.B** *Uvedba ureditve področja GO za obrtne in industrijske izdelke na ravni EU ob ohranitvi vzporednega sistema za nacionalne zahtevke za geografske označbe*.

- **Tretja možnost – prenova blagovne znamke:** ta možnost bi vključevala prenovo sistema blagovnih znamk EU, zlasti uredbe o blagovni znamki EU, tako da bi lahko proizvajalci obrtnih in industrijskih izdelkov vložili zahtevek za registracijo imena na ravni Unije, kar jamči za posebno kakovost izdelka, povezano z geografsko regijo. Ta možnost bi lahko temeljila na prenovi kolektivne znamke EU ali certifikacijske znamke EU. Na področju certificiranja EU bi tretja podmožnost pomenila zahtevo po odpravi sedanje prepovedi certificiranja geografskega porekla. Pri kolektivni znamki EU bi tretja možnost pomenila zahtevo po uvedbi funkcije certificiranja povezave med „kakovostjo in geografskim poreklom“ s kolektivno znamko. Poleg tega bi bilo treba prilagoditi tako kolektivno znamko EU kot certifikacijsko znamko EU, da bosta skladni z zahtevami iz določb o obsegu varstva na podlagi Ženevskega akta.

Možnosti, ki so bile opuščene v zgodnji fazi:

- **Priporočilo**: ta možnost bi vključevala sprejetje priporočila na ravni Unije, ki bi države članice spodbudilo k oblikovanju nacionalnih sistemov zaščite, da se potrdi povezava med posebnimi lastnostmi izdelka in poreklom obrtnih in industrijskih izdelkov.
- **Zbližanje nacionalnih zakonodaj**: ta možnost bi vključevala sprejetje direktive EU, katere namen bi bilo zbližanje nacionalnih zakonov o zaščiti GO za obrtne in industrijske izdelke. Z direktivo bi EU uvedla obveznosti za doseganje posebnih ciljev za zaščito geografskih označb, na primer glede trajanja in obsega zaščite, ozemeljske povezave in postopkovnih vidikov. Proizvajalci bi lahko pridobili nacionalne GO, registrirane na nacionalni ravni. Področje geografskih označb na ravni EU ne bi bilo urejeno.

Prednostna možnost politike je **druga možnost**: **samostojna uredba EU.** Splošni sveženj prednostnih možnosti je kombinacija podmožnosti **2.1.B, 2.2.A, 2.3.B, 2.4.B in 2.5.A**.

2.1.B – pri obrtnih in industrijskih izdelkih povezava z določenim geografskim območjem temelji predvsem na zgodovini izdelka ter značilnem tradicionalnem znanju in izkušnjah ter proizvodnih metodah in ne toliko na povezavi z elementi geografskega okolja, kot so talne ali podnebne razmere. Večina obrtnih in industrijskih izdelkov torej ne bi bila upravičena do zaščite kot ZOP na podlagi slednje povezave. Zato je shema ZGO primernejša za značilnosti obrtnih in industrijskih izdelkov z geografsko označbo.

2.2.A – sodelovanje nacionalnih organov v prvi fazi bi omogočilo zanašanje na lokalno in regionalno strokovno znanje, potrebno za ocenjevanje specifikacij izdelkov. Lokalni mali proizvajalci /obrtniki bi se tudi lažje sporazumevali v svojem jeziku, komunicirali z upravo, ki jo poznajo, ter od nje prejeli vse druge potrebne smernice in podporo.

2.3.B – urad EUIPO je specializirana agencija EU za intelektualno lastnino z dokazanimi izkušnjami pri registraciji drugih pravic intelektualne lastnine na ravni EU. Na voljo ima napredna informacijska orodja, ki bi se lahko razširila na podporo novi pravici do geografske označbe za obrtne in industrijske izdelke. Urad EUIPO se lahko pri sodelovanju z uradi za intelektualno lastnino držav članic opre tudi na svoje uveljavljeno strokovno znanje in mrežo. Dodatno povečanje učinkovitosti bi dosegli z uporabo pritožbenega organa urada EUIPO (odbori za pritožbe). Kar pa zadeva vlogo pristojnega organa v lizbonskem sistemu, ima urad EUIPO trenutno primerljive zmogljivosti z dvema drugima mednarodnima sistemoma registracije, ki ju upravlja WIPO, in se lahko zanese tudi na tako institucionalno znanje.

2.4.B – ta podmožnost bi vzpostavila nadzorni sistem, ki bi bil prilagojen trgu obrtnih in industrijskih izdelkov z geografsko označbo, ki je zelo raznolik in majhen. Samoizjava bi predstavljala cenovno dostopno možnost za mikropodjetja in samozaposlene obrtnike. Vključevala bi sistem naključnih pregledov po uradni dolžnosti, ki bi jih izvajali javni organi, in visoke globe za neskladnost, katerih cilj bi bil preprečiti morebitno goljufivo ravnanje proizvajalcev. Izvrševanje bi se okrepilo, prvič z razširitvijo pregledov obrtnih in industrijskih izdelkov z geografsko označbo „v tranzitu“, in drugič z uvedbo sistema opozarjanja za boj proti zlorabam registracij domenskih imen geografskih označb za obrtne in industrijske izdelke. Obveznosti poročanja nacionalnih organov Komisiji bi bile sorazmerne.

2.5.A – soobstoj zaradi sedanjega heterogenega regulativnega pristopa k zaščiti geografsko zakoreninjenih obrtnih in industrijskih izdelkov bi pomenil uskladitev zelo različnih nacionalnih zakonodaj v državah članicah. Harmonizacija bi lahko povzročila nesorazmerno veliko regulativnega in upravnega bremena ter potrebo po stalnih naložbah za ohranjanje konvergence med nacionalnimi sistemi zaščite. Prednost nadomestitve nacionalnih geografskih označb z okvirom EU je enotni regulativni okvir na celotnem notranjem trgu, ki ustvarja pravno varnost ter predvidljive in razmeroma nizke stroške za proizvajalce. Poleg tega bo okvir EU z enotnejšim pristopom omogočil razvoj geografskih označb.

Kdo podpira katero možnost?

Proizvajalci obrtnih in industrijskih izdelkov z geografsko označbo, Evropski parlament, Evropski odbor regij, Evropski ekonomsko-socialni odbor, devet držav članic (kvalificirana večina) in akademski krogi močno podpirajo vzpostavitev sheme geografskih označb *sui generis* iz druge možnosti, vključno s prednostno kombinacijo podmožnosti.

Štiri države članice podpirajo osnovno možnost ohranitve sedanjega stanja in menijo, da je blagovna znamka zanesljiv način zaščite.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Za proizvajalce: vsi proizvajalci EU lahko pridobijo zaščito geografskih označb za obrtne in industrijske izdelke po vsej EU. Takšna zaščita spodbuja sodelovanje proizvajalcev, krepi lokalno ponudbo, ustvarja nišne trge in spodbuja sodelovanje proizvajalcev z lokalnimi organi. Tako kot v

sistemu geografskih označb za kmetijske proizvode lahko proizvajalci pri označevanju izdelka oglašujejo zaščiteno geografsko označbo z logotipom. Na mednarodni ravni prednostna možnost proizvajalcem iz EU omogoča, da zaprosijo za mednarodno zaščito svojih obrtnih in industrijskih izdelkov, ki je na voljo v drugih pogodbenicah Ženevskega akta, tretjim državam ali organizacijam, ki so pogodbenice Ženevskega akta, pa omogoča, da pridobijo zaščito geografskih označb za svoje obrtne in industrijske izdelke na celotnem ozemlju EU. Omogoča tudi večjo zaščito unijskih proizvajalcev obrtnih in industrijskih izdelkov na tretjih trgih, kot so Kitajska, Rusija ali Indija, in sicer s trdnimi določbami o geografskih označbah v dvostranskih trgovinskih sporazumih, ki jih je sklenila EU.

Za potrošnike: potrošniki, ki so pogosto pripravljeni plačati višjo ceno za zaščitene izdelke z geografsko označbo, so bolje obveščeni.

Za javnost: prednostna možnost ščiti geografsko zakoreninjene izdelke v interesu širše javnosti, kar najbolje izkorišča lokalno strokovno znanje in dediščino ter spodbuja dejavnosti, kot je turizem, zlasti v podeželskih ali manj razvitih regijah (zelo pomembno zlasti v obdobju po pandemiji COVID-19).

Za EU kot globalnega akterja politike: prednostna možnost dodatno prispeva k zaščiti vodilne vloge EU na mednarodni ravni pri spodbujanju sistema geografskih označb *sui generis* in najvišje možne ravni zaščite za vse izdelke z geografsko označbo.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Organ EU bo moral upravljati osrednje aktivnosti sistema registracije GO za obrtne in industrijske izdelke in pridobiti na tem področju trenutno manjkajoče operativne izkušnje in specializirana znanja.
Države članice bodo morale oblikovati tudi okvir. Čeprav izkušnje kažejo, da je to breme v kmetijstvu lahko majhno, je povsem zasebno-javni sistem nadzora in izvrševanja za javne organe že po naravi cenejši. Končno lahko možnost, da proizvajalci sčasoma sami potrdijo skladnost, na primer ko enkrat pridobijo geografsko označbo, prav tako zmanjša stroške.
Ocena letnih stroškov v eurih za eno geografsko označbo je prikazana spodaj:

Ukrep	**Skupine proizvajalcev**	**Organi**		**Skupaj**
		nacionalni	**EU**	
Registracija*	15 000	7 500	17 000	39 500
Preverjanje/nadzor*	5 700	100	0	5 800
Izvrševanje in upravljanje**	3 000	3 900	0	6 900
Skupaj	23 700	11 500	17 000	52 200

** Enkratni strošek ** Ponavljajoči se stroški*
Vir: Lastni izračuni na podlagi podatkov VVA & AND International (2021).

Kakšen bo vpliv na podjetja, MSP ter mikropodjetja?

Glej koristi za proizvajalce zgoraj.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Organi držav članic (nacionalni uradi za intelektualno lastnino ali drugi oddelki) bodo imeli zaradi vzpostavitve upravne infrastrukture za prevzem nacionalne faze postopka registracije sorazmerne stroške izvajanja. Trenutno je to ocenjeno na 1 EPDČ ali dva ocenjevalca s skrajšanim delovnim časom.

Bo imela pobuda druge pomembnejše učinke?

Drugi pomembnejši učinki se ne pričakujejo.

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala?

Komisija bo po začetku veljavnosti prednostne možnosti spremljala njeno izvajanje, da bi ocenila

njeno učinkovitost. Pobuda se lahko šteje za uspešno, če je privlačna in jo uporabljajo lokalne skupnosti; izboljšuje položaj proizvajalcev geografskih označb in ustvarja lokalne učinke prelivanja, saj prispeva k splošnemu povečanju bogastva, izboljšanju zaposlovanja, zlasti žensk, demografskih razmer in razvoju trajnostnega turizma.