EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 13.4.2022.
SWD(2022) 116 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE

SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode

priložen dokumentu

Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA

o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode i o izmjeni uredaba (EU) 2017/1001 i (EU) 2019/1753 Europskog parlamenta i Vijeća i Odluke Vijeća (EU) 2019/1754

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

Sažetak

Procjena učinka Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla za obrtničke i industrijske proizvode

A. Potreba za djelovanjem

Zašto? Koji se problem rješava?

Na razini EU-a utvrđena je posebna ili *sui generis* zaštita oznake zemljopisnog podrijetla (OZP) za vina, jaka alkoholna pića, aromatizirana vina te poljoprivredne i prehrambene proizvode. Međutim, trenutačno na razini EU-a ne postoji usklađena ili jedinstvena zaštita OZP-a za obrtničke i industrijske proizvode. Šesnaest država članica EU-a uspostavilo je nacionalne sustave *sui generis* zaštite OZP-a kako bi se obuhvatili obrtnički i industrijski proizvodi. Ti se sustavi razlikuju u smislu zaštite, upravljanja i pristojbi i ne pružaju zaštitu proizvođačima izvan svojeg državnog područja. Druge države članice nemaju uspostavljen sustav zaštite OZP-a na nacionalnoj razini za obrtničke i industrijske proizvode i u tu svrhu predviđaju primjenu zakona o zaštiti potrošača ili žigova. Kad proizvođači obrtničkih i industrijskih proizvoda traže zaštitu na razini cijelog EU-a, mogu to učiniti samo zasebno u svakoj državi članici na način koji je dostupan na nacionalnoj razini. Ta situacija može odvraćati od ulaganja u tradicionalne obrte u EU-u, što može dovesti do povećanih troškova i pravne nesigurnosti za proizvođače.

Međutim, nepostojanje zaštite na razini EU-a za obrtničke i industrijske proizvode nije samo unutarnje pitanje. EU je u studenome 2019. pristupio Ženevskom aktu Lisabonskog sporazuma o oznakama izvornosti i oznakama zemljopisnog podrijetla, ugovoru kojim upravlja Svjetska organizacija za intelektualno vlasništvo (WIPO). Ženevskim aktom predviđeni su načini za dobivanje zaštite za oznake zemljopisnog podrijetla neovisno o prirodi robe na koju se odnose, uključujući rukotvorine i industrijske proizvode. Iako bi EU trebao ispuniti svoje međunarodne obveze u skladu sa Ženevskim aktom i uspostaviti sustav zaštite za obrtničke i industrijske proizvode na razini EU-a, još nije do kraja definirano kako to učiniti na najisplativiji način.

Komisija je u svojoj Komunikaciji od 25. studenoga 2020. pod nazivom „Iskorištavanje inovacijskog potencijala EU-a – Akcijski plan za intelektualno vlasništvo za oporavak i otpornost EU-a” (COM(2020) 760 final) najavila da će razmotriti izvedivost sustava zaštite OZP-a za nepoljoprivredne proizvode na razini EU-a.

Inicijativom se posebno nastoje riješiti dva glavna problema. Prvi problem odnosi se na ograničenja međunarodne zaštite za obrtničke i industrijske proizvode s OZP-om. Budući da ne postoji zaštita na razini EU-a, EU ne može u trećim zemljama osigurati zaštitu OZP-a za obrtničke i industrijske proizvode podrijetlom iz EU-a primjenom Lisabonskog sustava/Ženevskog akta jer za njih ne postoji ni zaštita na razini EU-a. EU isto tako mora odbiti zaštitu OZP-a za obrtničke i industrijske proizvode podrijetlom iz trećih zemalja jer takva zaštita nije dostupna na razini EU-a. Nadalje, EU ne može odobriti zaštitu OZP-a za obrtničke i industrijske proizvode putem bilateralnih trgovinskih sporazuma uključivanjem OZP-a za obrtničke i industrijske proizvode na popis OZP-a koje treba zaštititi takvim sporazumima. Drugi problem odnosi se na prilike koje su propustili europski proizvođači obrtničkih i industrijskih proizvoda. Zbog složenosti dostupnih načina dobivanja zaštite u EU-u (žig EU-a, zajednički žig EU-a, nacionalno pravo upotrebe OZP-a ako je dostupno, nacionalni zajednički žig, nacionalni certifikacijski žig, ako su dostupni), proizvođačima je teško pronaći odgovarajući način dobivanja i provedbe zaštite. Razlike među raznim načinima zaštite dovode do toga da su načini osiguravanja zaštite složeni i skupi te ne funkcioniraju za tipičnu skupinu malih poduzeća koja proizvode obrtničke i industrijske proizvode. Nadalje, mnoštvo različitih nacionalnih inicijativa stvara pravnu nesigurnost za proizvođače, može dovesti potrošače u zabludu, oslabiti trgovinu unutar Unije i omogućiti zlouporabu i povrede prava na OZP izvan interneta i na njemu.

Što se nastoji postići ovom inicijativom?

Opći je cilj inicijative omogućiti djelotvorno ispunjavanje obveza EU-a na temelju Ženevskog akta Lisabonskog sporazuma te ostvariti veću korist od pristupanja EU-a Lisabonskom sustavu za proizvođače u EU-u i bilateralnih trgovinskih sporazuma. Nadalje, cilj joj je stvoriti funkcionalno unutarnje tržište za zemljopisno povezane obrtničke i industrijske proizvode uspostavom učinkovitog i usklađenog regulatornog okvira za njihovu zaštitu.

Utvrđeni su posebni ciljevi radi ocjenjivanja kako ispuniti obveze iz Ženevskog akta na najučinkovitiji i najdjelotvorniji način. Novim bi se sustavom posebno trebalo postići sljedeće: i. jednostavan i cjenovno pristupačan sustav registracije; ii. djelotvoran i cjenovno pristupačan sustav kontrole i provedbe; i iii. niski troškovi za javna tijela.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a?

Problem regulatorne rascjepkanosti djelotvorno bi se riješio na razini EU-a. Inicijativom EU-a mogli bi se osigurati jednaki uvjeti zaštite u svim državama članicama, čime bi se stvorila pravna sigurnost i poticaji za ulaganja u obrtničke i industrijske proizvode koji imaju značajke određenog zemljopisnog područja. Za razliku od toga mnoštvo različitih nacionalnih inicijativa dovodi do pravne nesigurnosti za proizvođače, potrošače dovodi u zabludu, slabi trgovinu unutar Unije i omogućuje stvaranje nejednakih uvjeta tržišnog natjecanja pri stavljanju na tržište proizvoda koji imaju posebne značajke određenog zemljopisnog područja.

Pristup na razini EU-a ujedno bi omogućio EU-u da u potpunosti iskoristi mogućnosti koje nudi međunarodni sustav oznaka izvornosti i oznaka zemljopisnog podrijetla (Lisabonski sustav). Taj se cilj ne može postići samo nacionalnim sustavima zaštite jer samo one države članice koje su stranke Lisabonskog sporazuma mogu zadržati registracije i podnijeti nove zahtjeve u sklopu tog ograničenog okvira.

B. Rješenja

Koje su se zakonodavne i nezakonodavne opcije razmatrale?
Postoji li najpoželjnija opcija? Zašto?

- **Osnovni scenarij – bez promjena**: Trenutačni rascjepkani regulatorni okvir u Uniji i nedostatak priznate zaštite na međunarodnoj razini.
- **1. opcija politike – proširenje sustava zaštite OZP-a za poljoprivredne proizvode na OZP-e za obrtničke i industrijske proizvode:** U okviru ove opcije sustav zaštite OZP-a za obrtničke i industrijske proizvode bio bi integriran u postojeće programe zaštite OZP-a kojima su obuhvaćeni poljoprivredni i prehrambeni proizvodi. U okviru predložene revizije programa zaštite OZP-a za poljoprivredne proizvode države članice i dalje bi provodile postupak preliminarnog nadzora na nacionalnoj razini. Na razini EU-a, revizijom sustava OZP-a Komisiji bi se dale ovlasti za povjeravanje ispitivanja zahtjeva i prigovora agenciji (najvjerojatnije EUIPO-u). U okviru te opcije aktualnom revizijom u poljoprivredno-prehrambenom sektoru uskladio bi se postojeći sustav praćenja i provedbe te bi se proširio tako da obuhvaća i OZP-e za obrtničke i industrijske proizvode.
- **2. opcija politike – samostalna uredba EU-a kojom bi se uspostavila *sui generis* zaštita OZP-a:** U okviru ove opcije donijela bi se uredba EU-a o uspostavi *sui generis* programa zaštite OZP-a za obrtničke i industrijske proizvode. Ona bi se temeljila na postojećem sustavu za OZP-e za poljoprivredne proizvode, ali bi se taj sustav prilagodio obrtničkim i industrijskim proizvodima više nego u okviru 1. opcije politike. OZP-i za obrtničke i industrijske proizvode bili bi zaštićeni pravom EU-a u svim državama članicama. U okviru te opcije moguće bi bile sljedeće podopcije:
  - **2.1. Teritorijalna povezanost: 2.1.A.** *ZOI:* u okviru zaštite ZOI-ja kvaliteta ili obilježja proizvoda bitno su ili isključivo povezani s određenim zemljopisnim okruženjem mjesta podrijetla; i sve faze proizvodnje, prerade ili pripreme moraju se odvijati na definiranom zemljopisnom području.

2.1.B. *ZOZP:* u okviru zaštite ZOZP-a određena kvaliteta, ugled ili drugo obilježje obrtničkog ili industrijskog proizvoda pripisuju se u osnovi njegovu zemljopisnom podrijetlu; najmanje jedna faza proizvodnje, prerade ili pripreme odvija se na definiranom zemljopisnom području.

- **2.2. Uključenost nacionalnih tijela u postupak registracije: 2.2.A.** *Sustav koji se temelji na dvije faze:* prva faza provodila bi se na razini država članica te bi u okviru nje nacionalna ili lokalna tijela bila zadužena za prvotno ispitivanje dogovorenih specifikacija proizvoda lokalnih proizvođača i zahtjeva za OZP. U okviru druge faze, koja bi se provodila na razini EU-a, tijelo EU-a donijelo bi odluku o registraciji bez naplaćivanja pristojbe. **2.2.B.** *Sustav koji se temelji na jednoj fazi:* nacionalna tijela ne bi sudjelovala u ispitivanju i registraciji te bi lokalni proizvođači registrirali svoje OZP-e izravno na razini EU-a.
- **2.3. Tijelo EU-a zadužen za registraciju na razini EU-a i na međunarodnoj razini: 2.3.A.** *Europska komisija* bila bi zadužena za fazu registracije na razini EU-a i djelovala bi i kao nadležno tijelo na temelju Ženevskog akta Lisabonskog sporazuma WIPO-a. **2.3.B.** *Specijalizirana agencija za intelektualno vlasništvo EUIPO* bila bi zadužena za registraciju na razini EU-a i djelovala bi i kao nadležno tijelo na temelju Ženevskog akta.
- **2.4. Kontrola i provedba: 2.4.A.** *Repliciranje modela kontrole i provedbe koji se primjenjuje u programima zaštite OZP-a za poljoprivredne proizvode* (vidjeti 1. opciju politike). **2.4.B.** *Pojednostavnjenje kontrole primjenom modela dosljedne provedbe:* u okviru ove podopcije predvidjela bi se mogućnost uvođenja samocertificiranja. Uvele bi se nasumične inspekcije nacionalnih tijela (ili delegiranih tijela za certifikaciju), zajedno s odvraćajućim sustavom novčanih kazni; pojednostavile bi se obveze nacionalnih tijela u pogledu izvješćivanja; i uveo bi se program provedbe u okviru sustava OZP-a za poljoprivredne proizvode koji se trenutačno revidira, zajedno sa sustavom upozorenja o nazivima domena radi suzbijanja zlouporabe OZP-a na internetu.
- **2.5. Istodobno postojanje prava i sustava EU-a i nacionalnih prava i sustava: 2.5.A.** OZP-i za obrtničke i industrijske proizvode bili bi zaštićeni *pravom EU-a kojim se zamjenjuju postojeći nacionalni sustavi OZP-a i apsorbiraju nacionalna prava na OZP-e*. **2.5.B.** *Uvođenje prava EU-a na OZP-e za obrtničke i industrijske proizvode tako da se istodobno zadrži usporedni sustav za podnošenje zahtjeva za nacionalne OZP-e.*

- **3. opcija politike – reforma sustava žigova:** U okviru ove opcije provela bi se reforma sustava žigova EU-a, posebno Uredbe o žigu EU-a (EUTMR), kako bi proizvođači obrtničkih i industrijskih proizvoda imali mogućnost podnijeti zahtjev za registraciju naziva na razini Unije koji jamči posebnu kvalitetu proizvoda povezanu s određenom zemljopisnom regijom. Ta bi se opcija mogla temeljiti na reformi zajedničkog žiga EU-a ili na reformi certifikacijskog žiga EU-a. Kad je riječ o certifikaciji na razini EU-a, 3. opcija zahtijevala bi uklanjanje postojeće zabrane certificiranja zemljopisnog podrijetla. Kad je riječ o zajedničkom žigu EU-a, 3. opcija zahtijevala bi uvođenje funkcije certificiranja povezanosti „kvalitete na temelju zemljopisnog podrijetla" sa zajedničkim žigom. Osim toga, trebalo bi prilagoditi i zajednički žig EU-a i certifikacijski žig EU-a kako bi bili u skladu sa zahtjevima iz odredbi Ženevskog akta koje se odnose na opseg zaštite.

Opcije koje su odbačene u ranoj fazi:

- **Preporuka**: U okviru ove opcije donijela bi se preporuka na razini EU-a kojom bi se države članice potaknulo na to da uspostave nacionalne sustave zaštite radi certificiranja povezanosti između posebnih značajki proizvoda i podrijetla obrtničkih i industrijskih proizvoda.
- **Usklađivanje nacionalnih zakona**: U okviru ove opcije donijela bi se direktiva EU-a radi

usklađivanja nacionalnih zakona o zaštiti OZP-a za obrtničke i industrijske proizvode. EU bi direktivom stvorio obveze za postizanje posebnih ciljeva zaštite OZP-a, na primjer u smislu trajanja i opsega zaštite, teritorijalne povezanosti i postupovnih aspekata. Proizvođači bi mogli dobiti prava na nacionalni OZP registriran na nacionalnoj razini. Pravo na OZP na razini EU-a ne bi bilo uspostavljeno.

Najpoželjnija opcija politike je **2. opcija**: **samostalna Uredba EU-a.** Cijeli paket najpoželjnije opcije kombinacija je podopcija **2.1.B., 2.2.A., 2.3.B., 2.4.B. i 2.5.A**.

Podopcija **2.1.B.** s obzirom na to da se, kad je riječ o obrtničkim i industrijskim proizvodima, povezanost s određenim zemljopisnim područjem uglavnom temelji na povijesti proizvoda te na prepoznatljivom tradicionalnom znanju i metodama proizvodnje, a ne toliko na povezanosti s elementima zemljopisnog okruženja kao što su tlo ili vremenski uvjeti. Većina obrtničkih i industrijskih proizvoda stoga ne bi ispunjavala uvjete za zaštitu na temelju potonje povezanosti u okviru ZOI-ja. Stoga je sustav ZOZP-a prikladniji za obilježja obrtničkih i industrijskih proizvoda s OZP-om.

Podopcija **2.2.A.** jer bi uključivanje nacionalnih tijela u prvoj fazi omogućilo oslanjanje na lokalno i regionalno stručno znanje potrebno za procjenu specifikacija proizvoda. Lokalnim mikro/zanatskim proizvođačima isto tako bi bilo lakše komunicirati na vlastitom jeziku s poznatom upravom te dobiti sve druge potrebne smjernice i potporu.

Podopcija **2.3.B.** jer je EUIPO specijalizirana agencija EU-a za intelektualno vlasništvo s dokazanim iskustvom u rješavanju postupaka registracije drugih prava intelektualnog vlasništva na razini EU-a. EUIPO ima napredne informatičke alate koji bi se mogli proširiti kako bi poduprli novo pravo OZP-a za obrtničke i industrijske proizvode. EUIPO se može osloniti i na svoje postojeće stručno znanje i mrežu u suradnji s uredima za intelektualno vlasništvo država članica. Učinkovitost bi se mogla dodatno povećati korištenjem EUIPO-ova žalbenog tijela (žalbena vijeća). Naposljetku, kad je riječ o ulozi nadležnog tijela u Lisabonskom sustavu, EUIPO trenutačno ima isti kapacitet u odnosu na druga dva međunarodna sustava registracije kojima upravlja WIPO te se može osloniti i na takvo institucijsko znanje.

Podopcija **2.4.B.** jer bi se njome uspostavio sustav kontrole koji bi bio prilagođen tržištu obrtničkih i industrijskih proizvoda s OZP-om koje je vrlo raznoliko i malo. Osobna izjava može se smatrati cjenovno pristupačnom opcijom za mikropoduzeća i samozaposlene obrtnike. Ta bi se mogućnost poduprla sustavom nasumičnih provjera po službenoj dužnosti koje bi provodila javna tijela i visokim kaznama za nesukladnost čiji je cilj odvratiti proizvođače od mogućih prijevara. Provedba bi se pojačala, s jedne strane, proširenjem provjera obrtničkih i industrijskih proizvoda s OZP-om „u provozu" i, s druge strane, uvođenjem sustava upozoravanja kako bi se riješio problem zlouporabe pri registraciji naziva domena za obrtničke i industrijske proizvode s OZP-om. Obveze izvješćivanja nacionalnih tijela Komisiji bile bi proporcionalne.

Podopcija **2.5.A.** jer bi zbog trenutačnog heterogenog regulatornog pristupa zaštiti proizvoda koji imaju značajke određenog zemljopisnog područja istodobno postojanje takvih sustava podrazumijevalo usklađivanje vrlo različitih nacionalnih zakona u državama članicama. Usklađivanje bi moglo dovesti do nesrazmjernog regulatornog i administrativnog opterećenja te zahtijevati stalna ulaganja kako bi se održala konvergencija među nacionalnim sustavima zaštite. Prednost zamjene nacionalnih OZP-a okvirom EU-a je uspostava jedinstvenog regulatornog okvira na cijelom unutarnjem tržištu, čime se stvara pravna sigurnost te predvidljivi i relativno niski troškovi za proizvođače. Osim toga, okvirom EU-a omogućit će se razvoj oznaka zemljopisnog podrijetla tako što će se uvesti ujednačeni pristup.

Tko podržava koju opciju?

Proizvođači obrtničkih i industrijskih proizvoda s OZP-om, Europski parlament, Europski odbor regija, Europski gospodarski i socijalni odbor, devet država članica (kvalificirana većina) i akademska zajednica snažno podupiru uspostavu programa *sui generis* za OZP-e u okviru 2.

opcije, uključujući potporu najpoželjnijoj kombinaciji podopcija.

Četiri države članice podupiru osnovnu opciju održavanja postojećeg stanja i smatraju da zaštita žiga osigurava odgovarajuća sredstva na koja se može osloniti.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Za proizvođače: Svi proizvođači iz EU-a mogu dobiti zaštitu OZP-a na razini EU-a za obrtničke i industrijske proizvode. Takva zaštita potiče suradnju proizvođača, jača lokalnu opskrbu, stvara specijalizirana tržišta i potiče suradnju proizvođača s lokalnim tijelima. Kao i u okviru sustava OZP-a za poljoprivredne proizvode, proizvođači mogu oglašavati zaštićeni OZP tako da na etiketu proizvoda postave logotip. Na međunarodnoj razini u okviru najpoželjnije opcije proizvođačima iz EU-a omogućuje se da zatraže međunarodnu zaštitu za svoje obrtničke i industrijske proizvode dostupne u drugim strankama Ženevskog akta, a trećim zemljama ili organizacijama koje su stranke Ženevskog akta omogućuje se da dobiju zaštitu OZP-a za svoje obrtničke i industrijske proizvode na cijelom području EU-a. Njome se omogućuje i povećana zaštita proizvođača obrtničkih i industrijskih proizvoda iz EU-a na tržištima trećih zemalja kao što su Kina, Rusija ili Indija s pomoću čvrstih odredaba o OZP-u u bilateralnim trgovinskim sporazumima koje je sklopio EU.

Za potrošače: Potrošači, koji su često spremni platiti premiju za zaštićene proizvode s OZP-om, bili bi bolje informirani.

Za javnost: U okviru najpoželjnije opcije politike u interesu javnosti štite se proizvodi koji imaju značajke određenog zemljopisnog područja, najbolje iskorištava lokalno stručno znanje i baština te potiče razvoj djelatnosti kao što je turizam, posebno u ruralnim ili slabije razvijenim regijama (posebno u razdoblju nakon pandemije bolesti COVID-19).

Za EU kao globalnog aktera politike: Najpoželjnijom opcijom dodatno se pridonosi obrani vodeće uloge EU-a na međunarodnoj sceni u promicanju sustava *sui generis* za OZP i najviše moguće razine zaštite svih proizvoda s OZP-om.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Tijelo EU-a morat će upravljati sustavom registracije OZP-a za obrtničke i industrijske proizvode i steći operativno iskustvo i specijalizirane vještine koje mu trenutačno nedostaju u tom području.
Okvir će morati uspostaviti i države članice. Čak i ako iskustvo pokazuje da u području poljoprivrede ovakvo opterećenje nije veliko, potpuno privatno-javni sustav kontrole i provedbe po definiciji zahtijeva manje troškova za javna tijela. Naposljetku, mogućnost da proizvođači daju osobne izjave o sukladnosti tijekom vremena, primjerice nakon dodjeljivanja prava na OZP, isto tako može smanjiti troškove.
Procjena godišnjih troškova u eurima za jedan OZP prikazana je u nastavku:

Radnja	**Skupina proizvođača**	**Tijela**		**Ukupno**
		Na nacionalnoj razini	**EU**	
Registracija	15 000	7 500	17 000	39 500
Provjera/kontrola	5 700	100	0	5 800
Provedba i upravljanje**	3 000	3 900	0	6 900
Ukupno	23 700	11 500	17 000	52 200

**jednokratni trošak **ponavljajući trošak*
Izvor: Vlastiti izračuni na temelju studije koju je izradila grupacija VVA & AND International (2021.).

Kako će to utjecati na poduzeća, MSP-ove i mikropoduzeća?

Vidjeti gore navedene prednosti za proizvođače.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?
Tijela država članica (nacionalni uredi za intelektualno vlasništvo ili drugi odjeli) imat će proporcionalne troškove provedbe zbog uspostave administrativne infrastrukture za preuzimanje odgovornosti u nacionalnoj fazi postupka registracije. Trenutačno se procjenjuje da će biti potreban jedan EPRV ili nepuno radno vrijeme dvaju ispitivača.
Hoće li biti drugih bitnih učinaka?
Ne očekuju se drugi bitni učinci.
D. Daljnje mjere
Kad će se predložene mjere preispitati?
Nakon stupanja na snagu najpoželjnije opcije Komisija će pratiti njezinu provedbu kako bi ocijenila njezinu djelotvornost. Inicijativa bi se mogla smatrati uspješnom ako je privlačna i ako je koriste lokalne zajednice; ako se njome poboljšava položaj proizvođača proizvoda s OZP-om i dovodi do učinaka prelijevanja na lokalnoj razini te tako pridonosi povećanju ukupnih prihoda, boljoj zaposlenosti, posebno za žene, i demografskim uvjetima, kao i razvoju održivog turizma.