EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 13.4.2022
SWD(2022) 116 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

om beskyttelse af geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter

Ledsagedokument til

Forslag til
EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING

om beskyttelse af geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/1001 og (EU) 2019/1753 og Rådets afgørelse (EU) 2019/1754

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

Resumé

Konsekvensanalyse af forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om beskyttelse af geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter

A. Behov for handling

Hvorfor? Hvad er problemstillingen?

På EU-plan er der indført en særlig beskyttelse eller sui generis-beskyttelse af geografiske betegnelser for vin, spiritus, aromatiserede vine samt landbrugsprodukter og fødevarer. På nuværende tidspunkt findes der imidlertid ingen harmoniseret eller ensartet beskyttelse af geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter på EU-plan. 16 EU-medlemsstater har indført nationale sui generis-ordninger til beskyttelse af geografiske betegnelser, der omfatter håndværks- og industriprodukter. Disse ordninger er forskellige med hensyn til beskyttelse, forvaltning og gebyrer og yder ikke producenterne beskyttelse uden for det nationale område. Andre medlemsstater har ikke indført nogen ordning til beskyttelse af geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter på nationalt plan og foreskriver anvendelse af forbrugerbeskyttelseslovgivning eller varemærker. Når producenter af håndværks- og industriprodukter søger beskyttelse i hele Unionen, kan de kun gøre dette særskilt i hver medlemsstat i det omfang, der findes beskyttelsesmuligheder på nationalt plan. Denne situation kan være en hæmsko for investeringer i traditionelle håndværk i Unionen og øger samtidig omkostningerne og retsusikkerheden for producenterne.

Manglen på beskyttelse på EU-plan for håndværks- og industriprodukter er dog ikke kun et internt anliggende. I november 2019 tiltrådte Unionen Genèveaftalen under Lissabonaftalen om oprindelsesbetegnelser og geografiske betegnelser - en traktat, der forvaltes af Verdensorganisationen for Intellektuel Ejendomsret. Genèveaftalen giver mulighed for at opnå beskyttelse af geografiske betegnelser, uanset arten af de varer, de gælder for, herunder håndværks- og industriprodukter. Selv om Unionen bør opfylde sine internationale forpligtelser i henhold til Genèveaftalen og etablere en ordning til beskyttelse af håndværks- og industriprodukter på EU-plan, er der stadig råderum til at gøre dette på den mest omkostningseffektive måde.

Kommissionen annoncerede i sin meddelelse af 25. november 2020 med titlen "Optimering af EU's innovative potentiale — En handlingsplan for intellektuel ejendomsret til støtte for EU's genopretning og modstandsdygtighed" (COM(2020) 760 final), at den ville overveje gennemførligheden af et system til beskyttelse af geografiske betegnelser for ikkelandbrugsprodukter på EU-plan.

Initiativet har navnlig til formål at løse to hovedproblemer. Det første problem vedrører begrænsningerne i den internationale beskyttelse af geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter. Da der ikke findes nogen beskyttelse på EU-plan, kan Unionen ikke sikre beskyttelse i tredjelande af geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter med oprindelse i Unionen gennem Lissabonaftalen/Genèveaftalen, da der ikke kan være nogen EU-registrering til at begynde med. Unionen er også nødt til at afslå beskyttelse af geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter med oprindelse i tredjelande, da en sådan beskyttelse ikke er mulig på EU-plan. Unionen kan heller ikke yde beskyttelse af geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter via bilaterale handelsaftaler ved at medtage geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter på listen over geografiske betegnelser, der skal beskyttes af sådanne aftaler. Det andet problem vedrører forspildte muligheder for europæiske producenter af håndværks- og industriprodukter. På grund af et komplekst landskab af tilgængelige beskyttelsesmuligheder i Unionen (EU-varemærke, EU-kollektivmærke, national ret til geografiske betegnelser, hvor en sådan findes, nationalt kollektivmærke og nationalt certificeringsmærke, hvor et sådant findes) er det vanskeligt for

producenterne at navigere, når det gælder om at opnå og håndhæve beskyttelse. Forskelle mellem diverse beskyttelsesmuligheder fører til komplicerede og bekostelige måder at sikre beskyttelse på, som er ubrugelige for en typisk klynge af små virksomheder, der fremstiller håndværks- og industriprodukter. De mange forskellige nationale initiativer fører desuden til retsusikkerhed for producenterne, kan vildlede forbrugerne, svække handelen inden for Unionen og bane vejen for misbrug af geografiske betegnelser offline og online.

Hvilke resultater forventes der af initiativet?

Det overordnede mål med initiativet er at muliggøre en effektiv opfyldelse af EU's forpligtelser i henhold til Genèveaftalen under Lissabonaftalen og at sikre producenter i Unionen størst mulig udbytte af EU's tiltrædelse af Lissabonsystemet og bilaterale handelsaftaler. Initiativet har endvidere til formål at skabe et velfungerende indre marked for håndværks- og industriprodukter, der forbindes med et bestemt geografisk område, ved at indføre effektive og harmoniserede lovgivningsmæssige rammer for beskyttelse af disse produkter.

De specifikke mål er fastsat med henblik på at vurdere, hvordan forpligtelserne i henhold til Genèveaftalen kan opfyldes på den mest effektive måde. Det nye system bør navnlig føre til: i) et ansøgervenligt og økonomisk overkommeligt registreringssystem, ii) et effektivt og økonomisk overkommeligt kontrol- og håndhævelsessystem og iii) lave omkostninger for de offentlige myndigheder.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

Problemet med lovgivningsmæssig fragmentering vil blive løst effektivt på EU-plan. Et EU-initiativ vil kunne give lige beskyttelsesvilkår i alle medlemsstater og dermed skabe retssikkerhed og incitamenter til at investere i geografisk rodfæstede håndværks- og industriprodukter. De mange forskellige nationale initiativer fører derimod til retsusikkerhed for producenter, der søger beskyttelse, vildleder forbrugerne, hindrer samhandelen inden for Unionen og baner vejen for ulige konkurrence i forbindelse med markedsføring af produkter af en særlig geografisk forankret kvalitet.

En EU-dækkende tilgang vil også gøre det muligt for Unionen fuldt ud at udnytte de muligheder, som det internationale system for oprindelsesbetegnelser og geografiske betegnelser (Lissabonsystemet) giver. De nationale beskyttelsessystemer kan ikke alene nå dette mål, da kun de medlemsstater, der er parter i Lissabonaftalen, kan opretholde registreringer og indgive nye ansøgninger inden for disse begrænsede rammer.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

- **Basisscenarie — ingen ændring**: De nuværende fragmenterede lovgivningsmæssige rammer i Unionen og manglen på anerkendt beskyttelse på internationalt plan.
- **Løsningsmodel 1 — Udvidelse af systemet til beskyttelse af geografiske betegnelser for landbrugsprodukter til også at omfatte geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter:** Med denne løsning vil et system til beskyttelse af geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter blive integreret i de eksisterende ordninger til beskyttelse af geografiske betegnelser, der omfatter landbrugsprodukter og fødevarer. I forbindelse med den foreslåede revision af ordningerne for geografiske betegnelser for landbrugsprodukter vil medlemsstaterne fortsætte med en foreløbig gennemgang på nationalt plan. På EU-plan vil revisionen af systemet for geografiske betegnelser give Kommissionen beføjelse til at outsource gennemgangen af ansøgninger og indsigelser til et kontor (sandsynligvis EUIPO). Med denne løsning vil den igangværende revision i landbrugsfødevaresektoren føre til en harmonisering af det nuværende overvågnings- og håndhævelsessystem og udvide det til også at omfatte geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter.

- **Løsningsmodel 2 — Selvstændig EU-forordning, hvorved der indføres sui generis-beskyttelse af geografiske betegnelser**: Denne løsning består i at vedtage en EU-forordning om indførelse af en sui generis-ordning til beskyttelse af geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter. Den vil bygge videre på den eksisterende ordning for geografiske betegnelser for landbrugsprodukter, som dog i højere grad end løsningsmodel 1 vil være tilpasset til håndværks- og industriprodukter. Geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter vil blive beskyttet af en EU-titel i alle EU-medlemsstater. Med denne løsning vil følgende delløsninger være mulige:
  - **2.1. Tilknytning til et bestemt område: 2.1.A.** *BOB:* Ved BOB-beskyttelse er produktets kvalitet eller kendetegn hovedsagelig eller fuldstændig knyttet til det bestemte geografiske miljø på oprindelsesstedet, og alle faser af produktionen, forarbejdningen eller tilvirkningen skal finde sted i det afgrænsede geografiske område.
    2.1.B. *BGB:* Ved BGB-beskyttelse kan håndværks- eller industriproduktets særlige egenskaber, omdømme eller andre kendetegn hovedsagelig tilskrives dets geografiske oprindelse, og mindst én fase af produktionen, forarbejdningen eller tilvirkningen finder sted i det afgrænsede geografiske område.
  - **2.2. Inddragelse af nationale myndigheder i registreringsproceduren: 2.2.A.** *Et to-fasesystem***:** Den første fase vil være på medlemsstatsniveau, hvor de nationale eller lokale myndigheder vil spille en indledende undersøgelsesrolle i forbindelse med lokale producenters aftalte produktspecifikationer og ansøgninger om geografiske betegnelser. Den anden fase vil være på EU-niveau, hvor en EU-enhed træffer afgørelse om registrering, og hvor der ikke opkræves gebyrer. **2.2.B.** *Et én-fasesystem*: De nationale myndigheder deltager ikke i behandlingen og registreringen, og lokale producenter ansøger direkte på EU-plan om at få deres geografiske betegnelser registreret.
  - **2.3. EU-enhed med ansvar for registrering på EU-plan og internationalt plan: 2.3.A.** *Europa-Kommissionen* vil være ansvarlig for registreringsfasen på EU-plan og vil samtidig fungere som kompetent myndighed i henhold til Genèveaftalen under WIPO's Lissabonaftale. **2.3.B.** Det *specialiserede kontor for intellektuel ejendomsret, EUIPO,* vil være ansvarligt for registreringsfasen på EU-plan og vil samtidig fungere som kompetent myndighed i henhold til Genèveaftalen.
  - **2.4. Kontrol og håndhævelse**: **2.4.A**. *Gengivelse af kontrol- og håndhævelsesmodellen i ordningerne for geografiske betegnelser for landbrugsprodukter* (se løsningsmodel 1). **2.4.B.** *Strømlinet kontrol med en robust håndhævelsesmodel:* med denne delløsning vil der blive givet mulighed for indførelse af selvcertificering, stikprøvebaserede inspektioner, der udføres af nationale myndigheder (eller certificeringsorganer med delegerede opgaver), kombineret med et afskrækkende bødesystem, strømlining af de nationale myndigheders rapporteringsforpligtelser og indførelse af en håndhævelsesordning som den under det nuværende reviderede system for geografiske betegnelser for landbrugsprodukter, med et varslingssystem for domænenavne med henblik på at bekæmpe online-misbrug af geografiske betegnelser.
  - **2.5 Sameksistens mellem EU-titler og -ordninger og nationale titler og ordninger: 2.5.A.** Geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter vil blive beskyttet af en *EU-titel, der erstatter de eksisterende nationale ordninger for geografiske betegnelser* og absorberer de nationale titler for geografiske betegnelser. **2.5.B**. *Der vil blive indført en EU-titel for geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter, samtidig med at et parallelt system for nationale ansøgninger om geografiske betegnelser vil blive opretholdt*.
- **Løsningsmodel 3 — Varemærkereform:** Denne løsning består i at gennemføre en reform af EU-varemærkesystemet, navnlig EU-varemærkeforordningen, således at producenter af

håndværks- og industriprodukter kan få mulighed for at ansøge om registrering på EU-plan af en betegnelse, der garanterer en bestemt produktkvalitet, der er knyttet til et geografisk område. Denne løsning kunne baseres på en reform af enten EU-kollektivmærket eller EU-certificeringsmærket. Med hensyn til EU-certificering vil løsningsmodel 3 kræve, at det nuværende forbud mod certificering af geografisk oprindelse ophæves. Med hensyn til EU-kollektivmærket vil løsningsmodel 3 kræve, at der indføres en funktion, der består i at certificere sammenhængen mellem "egenskaber-geografisk oprindelse" og kollektivmærket. Desuden vil både EU-kollektivmærket og EU-certificeringsmærket skulle tilpasses for at opfylde kravene i Genèveaftalens bestemmelser vedrørende beskyttelsens omfang.

Løsninger, der blev forkastet på et tidligt tidspunkt:

- **Henstilling**: Denne løsning består i at vedtage en henstilling på EU-plan, der tilskynder medlemsstaterne til at indføre nationale beskyttelsessystemer med henblik på at certificere sammenhængen mellem specifikke produktegenskaber og håndværks- og industriprodukters oprindelse.
- **Indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger**: Denne løsning består i at vedtage et EU-direktiv med henblik på indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger om beskyttelse af geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter. Med et direktiv vil Unionen indføre forpligtelser til at nå specifikke mål for beskyttelsen af geografiske betegnelser, f.eks. med hensyn til beskyttelsens varighed og omfang, tilknytningen til et bestemt område og proceduremæssige aspekter. Producenterne vil kunne opnå nationale titler for geografiske betegnelser, der er registreret på nationalt plan. Der vil ikke blive oprettet en EU-titel for geografiske betegnelser.

Den foretrukne løsning er **løsningsmodel 2: Selvstændig EU-forordning.** Den pakke af løsningsmodeller, der generelt foretrækkes, er en kombination af delløsning **2.1.B, 2.2.A, 2.3.B, 2.4.B og 2.5.A**.

2.1.B, fordi tilknytningen til et bestemt geografisk område for så vidt angår håndværks- og industriprodukter hovedsagelig er baseret på produktets historie og særlig traditionel knowhow og særlige traditionelle produktionsmetoder og ikke så meget på tilknytningen til elementer i det geografiske miljø såsom jordbunds- eller vejrforhold. De fleste håndværks- og industriprodukter ville således ikke være berettiget til beskyttelse på grundlag af sidstnævnte tilknytning i form af en BOB. En BGB-ordning passer derfor bedre til kendetegnene ved håndværks- og industriprodukter med geografiske betegnelser.

2.2.A, fordi inddragelsen af de nationale myndigheder i første fase vil gøre det muligt at basere sig på den lokale og regionale ekspertise, der er nødvendig for at vurdere produktspecifikationer. Det vil også være lettere for lokale mikro- og håndværksproducenter at kommunikere på deres eget sprog, interagere med en forvaltning, som de kender, og modtage enhver anden nødvendig vejledning og støtte.

2.3.B, fordi EUIPO er EU's specialiserede kontor for intellektuel ejendomsret og har dokumenteret erfaring med at håndtere registrering af andre intellektuelle ejendomsrettigheder på EU-plan. EUIPO råder over avancerede IT-værktøjer, der kan udvides til også at understøtte den nye rettighed vedrørende geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter. EUIPO kan også trække på sin etablerede ekspertise og sit netværk i samarbejdet med medlemsstaternes kontorer for intellektuel ejendomsret. Der vil kunne opnås yderligere effektivitetsgevinster ved hjælp af EUIPO's klageinstans (appelkamre). Hvad endelig angår den kompetente myndigheds rolle i Lissabonsystemet, har EUIPO i øjeblikket den samme kapacitet med hensyn til to andre internationale registreringssystemer, der forvaltes af WIPO, og kan også basere sig på en sådan institutionel viden.

2.4.B, fordi der vil blive indført et kontrolsystem, der vil være tilpasset markedet for geografiske

betegnelser for håndværks- og industriprodukter, som er meget forskelligartet og lille. Egenerklæring kan ses som en økonomisk overkommelig mulighed for mikrovirksomheder og selvstændige håndværkere. Egenerklæring ville blive koblet sammen med et system med stikprøvekontrol på eget initiativ ved de offentlige myndigheder og høje bøder for manglende overensstemmelse, der har til formål at afskrække producenterne fra at udvise svig. Håndhævelsen vil blive styrket, for det første ved at udvide kontrollen med geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter, der er "i transit", og for det andet ved at indføre et varslingssystem til bekæmpelse af misbrug af registreringer af domænenavne for geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter. De nationale myndigheders rapporteringsforpligtelser over for Kommissionen vil stå i et rimeligt forhold til målet.

2.5.A, fordi sameksistensen på grund af den nuværende uensartede lovgivningsmæssige tilgang til beskyttelse af geografisk rodfæstede håndværks- og industriprodukter vil indebære harmonisering af meget forskellige nationale lovgivninger i medlemsstaterne. Harmonisering kan medføre en uforholdsmæssig stor lovgivningsmæssig og administrativ byrde og kræve fortsatte investeringer for at opretholde konvergens mellem de nationale beskyttelsessystemer. Erstatningen af nationale geografiske betegnelser med en EU-ramme har den fordel, at der etableres et enkelt regelsæt i hele det indre marked, hvilket skaber retssikkerhed samt forudsigelige og relativt lave omkostninger for producenterne. En EU-ramme vil desuden gøre det muligt at udvikle geografiske betegnelser ved at skabe en mere ensartet tilgang.

Hvem støtter hvilken løsning?

Producenter af håndværks- og industriprodukter med geografiske betegnelser, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Regionsudvalg, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, ni medlemsstater (kvalificeret flertal) og den akademiske verden støtter kraftigt oprettelsen af en sui generis-ordning for geografiske betegnelser under løsningsmodel 2, herunder den foretrukne kombination af delløsninger.

Fire medlemsstater støtter basisscenariet, dvs. at opretholde status quo, og finder, at varemærkebeskyttelse er tilstrækkeligt.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

For producenterne: Alle EU-producenter kan opnå EU-dækkende beskyttelse af geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter. En sådan beskyttelse tilskynder producenterne til at samarbejde, styrker den lokale forsyning, skaber nichemarkeder og tilskynder producenterne til at samarbejde med de lokale myndigheder. Som i systemet med geografiske betegnelser for landbrugsprodukter kan producenter reklamere for den beskyttede geografiske betegnelse ved hjælp af et logo på produktmærkningen. På internationalt plan giver den foretrukne løsning EU-producenter mulighed for at søge international beskyttelse af deres håndværks- og industriprodukter, der er mulig i andre parter i Genèveaftalen, og giver tredjelande eller organisationer, der er parter i Genèveaftalen, mulighed for at opnå beskyttelse af geografiske betegnelser for deres håndværks- og industriprodukter på hele EU's område. Denne løsning giver også mulighed for at øge beskyttelsen for EU-producenter af håndværks- og industriprodukter på tredjelandsmarkeder såsom Kina, Rusland og Indien gennem robuste bestemmelser om geografiske betegnelser i de bilaterale handelsaftaler, som EU indgår.

For forbrugerne: Forbrugerne, som ofte er villige til at betale ekstra for produkter, der er beskyttet af en geografisk betegnelse, vil blive bedre informeret.

For offentligheden: Den foretrukne løsning beskytter geografisk rodfæstede produkter i den brede offentligheds interesse, udnytter den lokale ekspertise og arv bedst muligt og fremmer aktiviteter som turisme, navnlig i landdistrikter eller mindre udviklede regioner (meget relevant, navnlig i

kølvandet på covid-19).

For Unionen som global politisk aktør: Den foretrukne løsning bidrager yderligere til at forsvare EU's førende rolle på den internationale scene med hensyn til at fremme sui generis-ordningen for geografiske betegnelser og det højest mulige beskyttelsesniveau for alle produkter med geografiske betegnelser.

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

En EU-enhed vil skulle forvalte hovedaktiviteten i systemet til registrering af geografiske betegnelser for håndværks- og industriprodukter og erhverve den operationelle erfaring og de specialiserede færdigheder, som den i øjeblikket mangler på området.
Medlemsstaterne vil også skulle skabe en ramme. Selv om erfaringerne viser, at det kan være en let byrde på landbrugsområdet, er et fuldstændigt privat-offentligt kontrol- og håndhævelsessystem pr. definition en billigere løsning for de offentlige myndigheder. Endelig kan den omstændighed, at producenterne ville få mulighed for over tid selv at erklære, at deres produkter overholder kravene, f.eks. når titlen for en geografisk betegnelse tildeles, også sænke omkostningerne.
Nedenfor vises et skøn over de årlige omkostninger i euro for én geografisk betegnelse:

Handling	**Producentsammenslutning**	**Myndigheder**		**I alt**
		Nationale myndigheder	**EU-myndigheder**	
Registrering*	15 000	7 500	17 000	39 500
Verifikation/kontrol*	5 700	100	0	5 800
Håndhævelse og forvaltning**	3 000	3 900	0	6 900
I alt	23 700	11 500	17 000	52 200

** engangsomkostninger, ** tilbagevendende omkostninger*
Kilde: egne beregninger baseret på oplysninger fra VVA & AND International (2021).

Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?

Se fordelene for producenterne ovenfor.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Der vil være forholdsmæssige gennemførelsesomkostninger for medlemsstaternes myndigheder (nationale kontorer for intellektuel ejendomsret eller andre afdelinger) som følge af etableringen af en administrativ infrastruktur, der er ansvarlig for den nationale fase i registreringsproceduren. I øjeblikket anslås dette til én fuldtidsækvivalent eller ansættelse af to sagsbehandlere på deltid.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Der forventes ingen andre væsentlige virkninger.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Efter den foretrukne løsnings ikrafttræden overvåger Kommissionen dens gennemførelse med henblik på at vurdere dens effektivitet. Initiativet kan betragtes som vellykket, hvis det tiltrækker og anvendes af lokalsamfundene, forbedrer situationen for producenter af produkter, der er beskyttet af en geografisk betegnelse, og skaber lokale afsmittende virkninger ved at bidrage til en samlet stigning i velstanden, til forbedring af beskæftigelsen, navnlig for kvinder, og af demografiske forhold samt til udviklingen af bæredygtig turisme.