

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 10.12.2010
SEC(2010) 1524 definitief

SEC(2010) 1525 def.
COM(2010) 733 def.

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

**SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING
BETREFFENDE GEOGRAFISCHE AANDUIDINGEN**

Begeleidend document bij het

**Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende
kwaliteitsregelingen voor landbouwproducten**

1. BELEIDSCONTEXT EN PROBLEEMSTELLING

In het aanbod aan hoogkwalitatieve landbouwproducten en levensmiddelen die in de EU worden geproduceerd, maken producten met een intrinsieke band met hun geografisch productiegebied een bijzondere groep uit vanwege de specifieke omgeving waarin zij worden vervaardigd en de kennis waarover de lokale producenten beschikken. Omdat deze producten vaak worden aangeduid met de geografische naam van de plaats van productie, wordt deze naam automatisch geassocieerd met de oorsprong van het product, maar ook met de kwaliteitskenmerken ervan. Landbouwers en producenten die dergelijke producten op de markt kunnen brengen, moeten in staat zijn een aandeel van de markt voor zich te reserveren en prijzen aan te rekenen die een afspiegeling zijn van de kwaliteitskenmerken van hun topproduct. Producenten die in staat zijn dergelijke producten te produceren en op de markt te brengen, verzekeren zichzelf van een concurrentievoordeel in een omgeving die pressie ondervindt van de mondialisering, de machtsconcentratie in de kleinhandel en de globaal dalende prijzen. Bovendien zal het commerciële succes van deze (vaak in probleemgebieden gevestigde) producenten bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen op het gebied van de ontwikkeling van het platteland.

Commercieel succes is echter alleen haalbaar indien de consument er het volle vertrouwen in heeft dat het landbouwproduct of het levensmiddel overeenkomstig de specificaties is geproduceerd en echt van oorsprong is uit het aangegeven gebied. Dat vertrouwen komt op de helling te staan als de etikettering verwarrend is, de geografische benaming voorkomt op een product dat niet over de verwachte kenmerken beschikt of de producenten de specificaties niet respecteren. Dit probleem (waarbij de producent er niet in slaagt de meerwaarde van zijn product bij de koper over te brengen) is terug te voeren op asymmetrische informatie.

Sinds 1992 zijn de EU-regelingen voor geografische aanduidingen ontworpen als een instrument voor producenten en consumenten dat ervoor moet zorgen dat de consument gegarandeerd specifieke gegevens over de kwaliteit en de oorsprong van het product met de geografische aanduiding aangeleverd krijgt. De regelingen omvatten twee mechanismen:

- registratie van de benamingen en bescherming van het intellectuele eigendom ervan;
- zichtbaarheid voor afzetdoeleinden door vermelding van i) de geregistreerde benaming, ii) het EU-logo en iii) de gereserveerde aanduiding "beschermd oorsprongsbenaming" of "beschermd geografische aanduiding" en de respectieve afkortingen "BOB" en "BGA".

Inmiddels zijn de benamingen van 900 landbouwproducten en levensmiddelen, met een marktwaarde van 21 miljard euro (consumentenprijzen 2008), 1 800 wijnen en meer dan 300 gedistilleerde dranken beschermd: zeker voldoende om van een succes te gewagen. Uit een analyse van de bestaande regelingen blijkt echter dat deze regelingen voor verbetering vatbaar zijn wanneer het erom gaat het probleem van de asymmetrische informatie op te lossen. De specifieke knelpunten zijn: de lange en belastende aanvraagprocedures (22 maanden op zijn snelst), de verwarring en het gebrek aan coherentie die voortvloeien uit het naast elkaar bestaan van vier EU-regelingen met een verschillende terminologie en uiteenlopende procedures, de gebrekkige vertrouwdheid van de consument met het EU-logo (slechts 8 % herkent de regeling) en een aantal technische problemen met de geldende wetgeving. Bovendien vrezen de kleine landbouwers in de EU dat zij de facto de boot zullen missen omdat de certificering heel wat lasten met zich brengt en zij zich aan strikte specificaties

moeten houden die als essentieel voor de geloofwaardigheid van de regeling worden beschouwd.

Sinds 2006 is met de belanghebbende partijen uitgebreid overlegd over het kwaliteitsbeleid voor landbouwproducten (inclusief geografische aanduidingen), onder meer in het kader van een hoorzitting en een conferentie over regelingen voor de certificering van de levensmiddelenkwaliteit. In het kielzog daarvan is in 2007 een herziening van het beleid inzake geografische aanduidingen (voor landbouwproducten) op de rails gezet en is in 2008 een groenboek opgesteld. Uit de bijdragen aan het overleg over het groenboek blijkt dat de belanghebbende partijen in het algemeen positief staan tegenover de regelingen, maar ook aandringen op verduidelijking en gelijktrekking van de regelingen voor geografische aanduidingen. Uit de hoek van de sectoren wijn en gedistilleerde dranken gaan anderzijds stemmen op tégen de samenvoeging van de vier afzonderlijke regelingen. In 2009 heeft de Raad zijn steun uitgesproken voor de strategische richtsnoeren voor geografische aanduidingen in de Commissiemededeling over het kwaliteitsbeleid ten aanzien van landbouwproducten. Het Europees Parlement heeft in 2010 een advies in dit verband uitgebracht.

2. SUBSIDIARITEITSANALYSE

De regeling voor beschermde oorsprongsbenamingen (BOB's) en beschermde geografische aanduidingen (BGA's) biedt EU-wijde bescherming aan waardetoevoegende benamingen. Indien benamingen door individuele lidstaten op hun eigen grondgebied zouden worden beschermd, zou in elke lidstaat een ander beschermingsniveau gelden. Bovendien zouden zij dan in de andere lidstaten moeten worden geregistreerd om van een EU-wijd dekkende bescherming te kunnen profiteren. Zo een situatie zou de consument misleiden, producenten van het echte product die dit in andere lidstaten verhandelen, benadelen (20 % van de handel in BOB's/BGA's is grensoverschrijdend) en de deur openzetten voor oneerlijke concurrentie bij de afzet van producten die onder een kwaliteitsregeling vallen. Dergelijke EU-dekkende rechten kunnen slechts efficiënt worden vastgesteld op Unieniveau.

De regelingen voor beschermde oorsprongsbenamingen en beschermde geografische aanduidingen zijn gestoeld op EU-symbolen die speciaal ontworpen zijn om informatie te verstrekken over de aard van de kwaliteitsregeling. Deze symbolen kunnen slechts door de consument in alle lidstaten worden herkend, indien zij op Unieniveau worden vastgesteld.

De verwerking en de analyse van de aanvragen voor een beschermde oorsprongsbenaming of een beschermde geografische aanduiding daarentegen hoeven niet op EU-niveau plaats te vinden, behalve wat een aantal specifieke elementen betreft. Het is bijvoorbeeld wél de taak van de EU om te beoordelen of de benamingen voor EU-wijde bescherming in aanmerking komen, om de rechten van eerdere gebruikers van de benaming te handhaven (met name wanneer die zich buiten de lidstaat van aanvraag bevinden) en om de aanvragen te controleren op aperte fouten. De eerste gedetailleerde analyse van een aanvraag kan echter efficiënter en doeltreffender worden verricht op nationaal niveau.

De taak om de BOB-/BGA-regelingen te controleren overeenkomstig Verordening (EG) nr. 882/2004 inzake officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen, berust in eerste instantie bij de nationale bevoegde autoriteiten. De EU moet wel toezicht op de controleactiviteiten van de lidstaten uitoefenen om de geloofwaardigheid

van de regelingen in het kader van de levensmiddelenwetgeving in de hele EU te verzekeren conform de in die verordening neergelegde beginselen.

3. DOELSTELLINGEN VAN HET EU-INITIATIEF

De specifieke doelstellingen van het beleid inzake geografische aanduidingen zijn:

- (1) duidelijker informatie te verstrekken over de specifieke kenmerken van het product die verband houden met de geografische oorsprong, teneinde de consument in staat te stellen een bewuste aankoopkeuze te maken;
- (2) te zorgen voor een eenvoudiger en eengemaakte EU-regeling voor de bescherming van benamingen van producten met specifieke kenmerken die verband houden met de geografische oorsprong;
- (3) te zorgen voor een uniforme naleving – in de hele EU – van de intellectuele-eigendomsrechten van de benamingen die zijn opgenomen in de EU-registers voor BOB's en BGA's.

4. OPTIES

Ter ondersteuning van de in de mededeling opgenomen voorstellen is een aantal opties in overweging genomen waarvan in sommige gevallen de effecten zijn beoordeeld. De belangrijkste opties die voor een effectbeoordeling werden geselecteerd, zijn:

- het stroomlijnen en herschikken van het instrument betreffende de geografische aanduidingen (optie A);
- het bundelen van de vier bestaande regelingen voor wijn, gearomatiseerde wijn, gedistilleerde dranken en landbouwproducten en levensmiddelen in één wetgevingskader, met behoud van de specifieke kenmerken van elke sector (optie B);
- het instellen van één register van op EU-niveau beschermde geografische benamingen dat is samengesteld uit de benamingen uit de vier bestaande regelingen (optie C);
- het samensmelten van de twee definities ("geografische aanduiding" en "oorsprongsbenaming") (optie D);
- het toestaan van de instelling van nationale systemen voor geografische aanduidingen (met aan de nationale benamingen verbonden intellectuele-eigendomsrechten, of zonder bescherming van de benamingen) (optie E).

5. EFFECTBEOORDELING

Uit de effectbeoordeling blijkt dat onvoldoende gegevens en methoden beschikbaar zijn om de kosten van de verschillende opties met elkaar te vergelijken. Het feit dat de regelingen voor geografische aanduidingen een heel assortiment uiteenlopende producten en bovendien een aantal case studies omvatten, bemoeilijkt een nauwkeurige inschatting van de economische kosten. Een kwaliteitsbeoordeling, waarin een aantal voor- en nadelen van de

voorstellen tegen elkaar worden afgezet, kan wel beschikbaar worden gesteld. Bovendien legt een kwaliteitsbeoordeling ook een aantal lacunes in de gegevensverstrekking bloot.

Uit de effectbeoordeling blijkt dat de regelingen inzake geografische aanduidingen vooral effect sorteren op economisch vlak, incidenteel scoren op sociaal gebied (werkgelegenheid) en beperkte gevolgen hebben voor het milieu, meer bepaald wanneer de kwaliteitskenmerken van het product verbonden zijn met milieuwaarden. De taken waarmee de regelgeving de marktdeelnemers en de overheden belast, zijn zwaar. Zeer kleine en erg lokaal werkende producenten, zo bevestigt de analyse, blijven doorgaans buiten de regelingen. Anderzijds zijn de certificerings- en nalevingstaken die de kleine producenten afschrikken, net van essentieel belang om het vertrouwen van de consument in te koop aangeboden producten met beschermde benamingen in stand te houden.

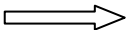
Optie A: de effectbeoordeling laat er geen twijfel over bestaan dat technische verbeteringen nodig zijn om de omschrijvingen en de handhaving van de bescherming sluitender te maken; bovendien moeten de voorschriften worden verduidelijkt en de procedures bekort. Dankzij een inkorting van de procedures (van 22 tot 12 maanden) zouden de producenten sneller een rendement uit hun investeringen (geraamd op 40 000 euro voor de voorbereiding en het onderzoek van een aanvraag in een lidstaat) kunnen incasseren, voornamelijk via hogere opbrengsten voor BOB's en BGA's in vergelijking met een standaardproduct. Het gaat hierbij om 60 tot 100 aanvragen per jaar.

Optie B: qua vereenvoudiging (bundeling van vier wetgevingsinstrumenten in één) biedt deze optie duidelijk de grootste voordelen. Belanghebbende partijen uit de sectoren wijn en gedistilleerde dranken (die op grond van hun regeling de meeste gevolgen hiervan zouden ondervinden) staan sceptisch tegenover de bundeling, vooral omdat de EU-regelingen pas onlangs zijn vastgesteld, los van de regeling voor landbouwproducten en levensmiddelen. Als een bundeling als voorbarig wordt beschouwd, kan coherentie (in de zin van één regeling met een register dat is samengesteld uit de benamingen uit de vier bestaande wetgevingskaders – **optie C**) de zichtbaarheid van de ca. 3 000 beschermde benamingen vergroten en de doeltreffendheid van de beschermingsmaatregelen verbeteren. Hoe dan ook moet de regeling voor landbouwproducten en levensmiddelen worden verduidelijkt, wil men de geconstateerde technische tekortkomingen wegwerken.

Optie D: kiezen voor deze weg leidt tot een verlies aan investeringen die de producenten en de rechtenhouders hebben gedaan op het gebied van afzet en voorlichting met betrekking tot BOB's. Bovendien zou de hogere meerwaarde van BOB's (in vergelijking tot BGA's) verloren gaan.

Een probleem dat door eventuele veranderingen aan de EU-regelingen niet wordt opgelost, is de de facto uitsluiting van kleine landbouwers. Optie E is oorspronkelijk in overweging genomen voor deze marktdeelnemers, maar lost de essentiële problemen (kosten, nalevingstaken en strikte voorschriften) niet op indien de regeling qua bescherming van de benamingen en controles geënt blijft op de regelingen op EU-niveau. Noch een door de EU beheerde regeling, noch een nationale regeling met benamingsbescherming biedt een uitweg voor deze groep. Indien men de bijdrage van de kleine producenten aan een lokale productie wil erkennen, zal een meer flexibele (en regionaal of nationaal beheerde) regeling moeten worden vastgesteld.

6. TOETSING VAN DE GESELECTEERDE OPTIES AAN SPECIFIEKE DOELSTELLINGEN

SPECIFIEKE DOELSTELLING 	Verstrekken van duidelijker informatie over de productkenmerken	Ter beschikking stellen van een eenvoudiger en eengemaakte aanpak op EU-niveau	Garanderen van een uniforme inachtneming van intellectuele-eigendomsrechten
Optie A: (status quo+) stroomlijning en herschikking	Situatie verbetert	Situatie blijft onveranderd	Situatie verbetert
Optie B: bundeling van de 4 systemen	Situatie verbetert	Situatie verbetert	Situatie verbetert
Optie C: één register dat is samengesteld met benamingen uit de 4 regelingen	Situatie verbetert	Situatie verslechtert	Situatie verbetert in geringe mate
Optie D: samensmelting van de definities "BOB" en "BGA"	Situatie verslechtert	Situatie verbetert	Situatie blijft onveranderd
Optie E: nationale regelingen (met nationale bescherming van de benamingen)	Situatie verslechtert	Situatie verslechtert	Situatie verslechtert
Optie E: nationale regelingen (met een nationale lijst, maar geen bescherming van de benamingen)	Situatie verbetert	Situatie blijft onveranderd	Situatie blijft onveranderd

Sommige opties kunnen bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het EU-beleid inzake beschermde oorsprongsbenamingen en beschermde geografische aanduidingen.

- Optie A: dankzij een stroomlijning van de procedure en een verduidelijking van het bestaande wetgevingskader zou de consument duidelijker worden geïnformeerd over de productkenmerken en zouden de intellectuele-eigendomsrechten uniform worden nageleefd.
- Opties B en C: cf. optie A op het gebied van de naleving van de intellectuele-eigendomsrechten (hoewel optie C iets minder geschikt zou zijn – één register met verschillende registratievoorschriften en -processen). Bovendien zou de aanpak op EU-niveau dankzij optie B vereenvoudigd worden omdat de hele regeling voor BOB's en BGA's in het kader van één verordening ten uitvoer zou worden gelegd.
- Optie D: ernstige tekortkomingen op het gebied van de verstrekking van duidelijker informatie over productkenmerken. Het BOB-instrument geniet bij de consument van bepaalde lidstaten een grotere bekendheid en precies dat instrument zou in het kader van deze optie uit het wetgevingskader van de EU verdwijnen.

- Optie E: ernstige verslechtering van de situatie wat de bescherming van de benamingen betreft. Het toekennen van een verschillend beschermingsniveau in het kader van naast elkaar bestaande nationale regelingen kan leiden tot versnippering van de interne markt. Optie E zonder reservering van de benaming kan echter de kleine landbouwers een eenvoudiger instrument ter hand stellen en de zichtbaarheid van lokale producten vergroten.

Uit de totaalanalyse van deze effectbeoordeling komen duidelijke redenen naar voren om een EU-regeling voor geografische aanduidingen te rechtvaardigen en alternatieven daarvoor vanwege gebrekkige efficiëntie en doeltreffendheid af te wijzen (inclusief coregulering en zelfregulering door de sector, geen optreden op EU-niveau, bescherming op grond van de Overeenkomst van Lissabon, vervanging door een aanmeldingssysteem voor nationale geografische aanduidingen en bescherming op grond van het bestaande collectieve Gemeenschapsmerk). De effectbeoordeling legt belangrijke redenen bloot om de regelingen minder complex te maken en de naleving ervan te vergemakkelijken door de regeling voor landbouwproducten en levensmiddelen en die voor alcoholische dranken samen te voegen, met behoud van de specifieke kenmerken van elk systeem (optie B). In de effectbeoordeling is echter ook rekening gehouden met de bezwaren van sommige belanghebbende partijen tegen deze optie. Tevens bleek uit de effectbeoordeling dat de samensmelting van de instrumenten voor de beschermde oorsprongsbenamingen (BOB's) en de beschermde geografische aanduidingen (BGA's) afbreuk zou doen aan de meerwaardebaten van de BOB-aanduiding. Optie A (stroomlijning – en bekorting – van de procedures en verduidelijking van de wetsteksten) en optie C (instelling van één register) zouden eveneens bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het beleid.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

De volgende essentiële vooruitgangsindicatoren zullen onder de loep worden genomen:

Doelstelling	Essentiële vooruitgangsindicator	Toezietsregeling
Verstrekken van duidelijker informatie over de productspecifieke kenmerken die verband houden met de geografische oorsprong, met als doel de consument in staat te stellen bewuster aan te kopen	Mate van herkenning van de kwaliteitsregelingen en de symbolen van de EU	Geregeld EU-onderzoek van de perceptie van de regeling en van de kennis van het logo
Ter beschikking stellen van een eenvoudiger en eengemaakte EU-regeling voor de bescherming van benamingen van producten met specifieke kenmerken die verband houden met de geografische oorsprong van het product	Aantal geregistreerde BOB's/BGA's. Mate van tevredenheid van de marktdeelnemers over de registratie- en handhavingsprocedures	Maandelijkse statistieken over het BOB-/BGA-register Jaarlijkse statistieken over het aantal officiële bezwaren
Garanderen van een uniforme EU-wijde naleving van de intellectuele-eigendomsrechten die verbonden zijn met de in het EU-register opgenomen benamingen	Aantal dossiers betreffende de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten	Toeziets op de meerjarige controleplannen Toeziets op de jaarlijkse controleverslagen