

L a n d b r u k e t s

Utredningskontor

Beskyttede betegnelser som landbrukspolitisk virkemiddel

Rammevilkår for merkeordningen i Norge og EU

Anders Andgard

Torbjørn Tufte

Sammendrag

Merkeordningen Beskyttede betegnelser er etablert i Norge etter mønster fra EU. Et vesentlig formål med å beskytte produktbetegnelser er å hindre kopiering. Videre skal ordningen bidra til å stimulere til verdiskapning og opprettholdelse av bosetting og produksjonsmønstre ved å gi et konkurransefortrinn til anerkjente "kvalitetsprodukter", som igjen skal generere merverdi. Dermed er beskyttede betegnelser et juridisk virkemiddel som skal sikre landbrukspolitiske mål. Siden intensjonene med merkeordningen er politiske, er et avgjørende element hvor skjæringspunktet mellom streng juridisk fortolkning og politisk skjønn går.

Beskyttede betegnelser handler om å gi en gitt gruppe produsenter i et definert område en enerett til en produktbetegnelse, og dermed et fortrinn i konkurransen med andre aktører. Utviklingen innefor blant annet WTO og regionale frihandelsavtaler gjør handelen med landbruksvarer friere enn før, med tilhørende økt internasjonal konkurranse. Beskyttede betegnelser har en innebygd dualitet fordi det fungerer både som et defensivt og offensivt virkemiddel i et lands landbruks- og handelspolitikk. Det er derfor i en internasjonal sammenheng at intensjonene bak Beskyttede betegnelser blir realisert fullt ut. Det er i dette perspektivet merkeordningens potensial må vurderes.

I Doha-runden i WTO er EU pådriver for et sterkere vern for geografiske indikatorer som Beskyttede betegnelser. I EU, og da særlig i Sør-Europa, er Beskyttede betegnelser et velfungerende virkemiddel. Et utslag av dette er at EU gjør koblinger i forhandlingene om Landbruksavtalen ved å minne på hvor viktig det er å få gjennomslag for sitt syn på geografiske indikatorer i TRIPs-forhandlingene. Videre krever EU at deres beskyttede produktbetegnelser for matvarer, vin og brennevin skal anerkjennes i bilaterale frihandelsavtaler med tredjeland.

For at Beskyttede betegnelser skal realiseres som et operativt landbrukspolitisk virkemiddel i nasjonal målestokk må de politiske intensjonene tillegges betydelig vekt fremfor en streng juridisk fortolkning. I EU er det mye som tyder på at det utøves stor fleksibilitet i fortolkningen av lovverket. Fundamentet i Beskyttede betegnelser og godkjenningen av produktnavn vil alltid ha et sterkt element av subjektivt og normativt skjønn. Tilsvarende er det et stort politisk handlingsrom for å sikre de landbrukspolitiske målsettingene. Dette bør også vektlegges i den norske forvaltningen av ordningen.

For Norge kan en strategi være å beskytte tradisjonelle, anerkjente og veletablerte produktbetegnelser som genererer volum og verdi. Blant annet åpner merkeordningen for at produsenter kan ta kontrollen over "semigeneriske" produktnavn som spiller på geografisk tilknytning. Et viktig element ved å gi et eksklusivt juridisk vern av en produktbetegnelse er å sikre råvareproduksjon og næringsmiddelindustrien innenfor et område. Det er viktig å identifisere de naturlige/riktige produktene og områdene i Norge som trenger vernet Beskyttede betegnelser gir.

Det er i første rekke som importbarriere mot billige etterligninger fra utlandet at Beskyttede betegnelser lettest kan realiseres som et effektivt virkemiddel for norske myndigheter og norsk landbruksnæring. Slik sett vil en omfangsrik produktbetegnelse sikre råvareproduksjon og norsk landbruk mer effektivt mot konkurranse utenfra enn snevre definisjoner. Imidlertid innebærer realisering av potensialet i ordningen kostnader, fordi Beskyttede betegnelser er av natur ekskluderende. Utestenging av aktører som ikke oppfyller eller bryter kriteriene må aksepteres.

Forord

Temaet i rapporten er merkeordningen Beskyttede betegnelser. Nærmere bestemt Beskyttede betegnelser som landbrukspolitisk virkemiddel – En studie av rammevilkårene for merkeordningen i Norge sammenlignet med Den europeiske union. Prosjektet GeoMat, der denne rapporten inngår, er finansiert gjennom forskningsmidler over jordbruksavtalen.

Beskyttede betegnelser gir produsenter en kollektiv eiendomsrett over en gitt produktbetegnelse. I flere europeiske land har det eksistert tilsvarende ordninger i flere tiår, og i 1992 opprettet EU en felles ordning for Beskyttede betegnelser som en del av Den felles landbrukspolitikken. Den norske ordningen er utformet gjennom forskrift av 2002, som er en blåkopi av EUs forordninger. Merkeordningen er slik sett relativt ny i Norge, og det å tilføre en gitt gruppe en eksklusiv rettighet til å beskytte produktbetegnelser med bakgrunn av opprinnelse eller tradisjonelt særpreg har ikke tilsvarende historisk tradisjon, verken i Norge eller i Nord-Europa som tilfellet er i Sør-Europa.

Beskyttede betegnelser et juridisk regulert virkemiddel som skal sikre landbrukspolitiske mål og intensjoner. Et kritisk spørsmål som kan være avgjørende er hvor går skjæringspunktet mellom streng juridisk fortolkning og politisk skjønn når merkeordningen skal fungere som drivkraft for matproduksjonen. Noe som igjen avleder spørsmål om rammeverket blir håndhevet likt slik at norske produsenter og utenlandske konkurrenter har det samme potensial for å nyttegjøre seg av merkeordningen.

Landbrukets Utredningskontor ønsker å takke alle informanter som har stilt til samtaler og gitt faglige vurderinger underveis, samt at prosjektet fikk finansiering fra forskningsmidler over jordbruksavtalen.

Rapporten er skrevet av Anders Andgard og Torbjørn Tufte ved Landbrukets Utredningskontor. Landbrukets Utredningskontor står ansvarlig for alle faglige vurderinger og konklusjoner i denne rapporten. Rapporten inngår i rapportserien til Landbrukets Utredningskontor.

Oslo, februar 2010

Hanne Eldby, Direktør

Innhold

1	INNLEDNING	1
2	BESKYTTEDE BETEGNELSER I SAMMFUNNSKONTEKSTEN	3
2.1	MERKEORDNINGEN BESKYTTEDE BETEGNELSER	3
2.2	INTERNASJONALT RAMMEVERK FOR OPPRINNELSESBEKYTTELSE	4
2.3	EGENSKAPER OG KJENNETEGN VED OPPRINNELSESBEKYTTELSE	6
3	LANDBRUKSPOLITISK VIRKEMIDDEL OG KONKURRANSESTRATEGI ...	11
3.1	BESKYTTEDE BETEGNELSER SOM STRATEGI	11
3.2	DUALITET I KONKURRANSESTRATEGIEN	15
3.3	EN FLEKSIBEL ORDNING	19
3.4	ET OMFORENT VIRKEMIDDEL	21
3.5	EN TENKT ORGANISERINGSMODELL	24
4	FORVALTNINGEN AV BESKYTTEDE BETEGNELSER SAMMENLIKNET MED ANDRE LAND	29
4.1	LANDBRUKS- OG HANDELSPOLITIKK GJENNOM OPPHAVSRETT	32
4.2	ET LANDBRUKSPOLITISK VIRKEMIDDEL I SØR-EUROPA	36
4.3	NORD-EUROPA I ETABLERINGSFASEN.	37
4.4	NORGE FAMLER I STARTGROPEN	39
5	HANDLINGSROMMET OG FORSTÅELSE AV BESKYTTEDE BETEGNELSER SOM VIRKEMIDDEL	41
5.1	HVORFOR BESKYTTE?	41
5.2	FORTOLKNING AV FORORDNINGEN I EU-KOMMISJONEN	43
5.3	RAMMEVERKET	43
5.4	NORSK FORSTÅELSE AV RAMMEVERKET	45
6	KONKLUDERENDE BETRAKTNINGER	49

LITTERATUR

1 Innledning

Merkeordningen Beskyttede betegnelser er på linje med andre merkeordninger og varemerker et verktøy som bidrar til lettere identifisering av et produkts særegenheter i markedet.

Merkeordningen identifiserer et produkts geografiske opprinnelse, og at produktets kvaliteter og særegenheter i hovedsak kan tilskrives dette geografiske området. Ved å fremme den antatte sammenhengen mellom geografi og produkt gir Beskyttede betegnelser lokale produkter et identifiserbart opphav, og merkeordningen kan slik åpne for regional stimulanse og utvikling.

Stadig flere land satser på spesialisert produksjon under Beskyttede betegnelser, og i EU er ordningen fremhevet som et viktig virkemiddel i regional- og landbrukspolitikken. Også under TRIPS-avtalen innenfor WTO åpnes det for bruk av geografiske varebetegnelser og indikatorer. Et vesentlig hovedmål med ordningen er å beskytte produkter med regionalt særpreget mot kopiering, slik at man gjennom å kommunisere produktets særegne kvaliteter kan ta ut en høyere pris i markedet og at denne merverdien tilfaller produsentene. Ordningen skal også bidra til å øke produktmangfoldet, og slik være en drivkraft som sikrer næringsutvikling og bosetting i rurale områder.

Siden 2002 har også Norge satset på Beskyttede betegnelser¹. Innføringen av Beskyttede betegnelser i Norge er et resultat av politiske mål om å skape tilleggsverdier for produkter ved å knytte produksjonen til geografisk opprinnelse eller tradisjonell fremstilling. Landbrukets Utredningskontor vil med denne rapporten se nærmere på hvordan produksjonen under merkeordningen fungerer som et reelt virkemiddel i landbrukspolitikken. Siden Beskyttede betegnelser er et juridisk regulert virkemiddel som skal sikre landbrukspolitiske mål, er et kritisk spørsmål hvor skjæringspunktet mellom streng juridisk fortolkning og politisk skjønn går når merkeordningen skal fungere som en drivkraft for landbruket. Hvorvidt rammeverket blir håndhevet likt i Norge som tilsvarende regelverk i andre land er også relevant, da det spiller inn på potensialet produsenter har for å nyttiggjøre seg av merkeordningen. Rapporten skal ved å se nærmere på hvordan systemet praktiseres i Norge sammenliknet med utvalgte land i EU se om vi kan lære noe av andre lands forvaltning av rammeverket.

Fordi en beskyttet produktbetegnelse åpner for at flere produsenter gjennom produksjonskjeden kan produsere under produktnavnet, er samarbeid mellom aktørene avgjørende. Dette kollektive elementet gir mange muligheter, men også store utfordringer for forvaltningen av produktbetegnelsen og organiseringen til aktørene.

¹ Se stortingsmelding nr. 19 (1999-2000), St.prp 1 Landbruks- og matdepartementet (2005-2006) og Soria Moria-erklæringen (2005).

Ulike casestudier og tidligere forskning² viser til at viktige suksessfaktorer for produksjoner under beskyttede produktbetegnelser er nær knyttet til samarbeid og organisering.

Nøkkelfaktorer er blant annet å balansere egeninteressene og fellesinteressene til aktørene i produksjonsnettverket. Videre er dette en strategi der et langsiktig tidsperspektiv kan være nødvendig for å etablere og opprettholde et produkts posisjon over tid. Samtidig er produkt- og kvalitetsutvikling i produksjonsnettverket en kontinuerlig prosess som er prioritert blant suksessprodukter, og dette arbeidet stopper ikke når produktet får en Beskyttet betegnelse.

Kravene til samarbeid og at kvalitetsarbeidet er prioritert gir store utfordringer i seg selv, og kan være barrierer som er vanskelig nok å løse. Likevel er det ikke disse utfordringene innefor produksjonsnettverket som er hovedtema i denne rapporten. Derimot beskrives de mer overordnede utfordringene og mulighetene som ligger rammeverket for ordningen ut fra at merkeordningen er definert som et landbrukspolitisk virkemiddel for næringen. Imidlertid legger prosjektet til grunn at kravene til samarbeid og kontinuerlig kvalitetsarbeid med mer er underliggende forutsetninger som produsentene må få på plass for å få ut potensialet til et produkt som satser på opprinnelsesbeskyttelse.

Målene med merkeordningen er tredelt, og målsettingene er konkrete. Begrunnelsen og formålet med å satse på Beskyttede betegnelser er sammenfallende for EUs system og Norges system. Beskyttede betegnelser er et juridisk rammeverk som skal fungere som et landbrukspolitisk virkemiddel, der målsettingene er:

1. Å hindre at andre kopierer og bruker kjente produktnavn i sin markedsføring. Dette innebærer også en garanti overfor forbrukerne om at de kjøper det produktet de tror de kjøper.
2. Å skape alternative produkter til standardproduksjonen, og slik være en drivkraft som sikrer bosetting og næringsutvikling i rurale områder.
3. Tilrettelegge forholdene for produsentene, i første rekke gårdbrukerne, slik at de kan skape produkter som tar ut en relativt høy verdi i markedet.

Beskyttede betegnelser er gjennom disse formålene et virkemiddel som er utformet for å være gjennomgående i verdikjeden fra jord til bord.

Det finnes ingen målrettede studier av hva som kreves for å nå målene skissert innenfor merkeordningen. Prosjektet skal derfor bidra med viktig informasjon om rammevilkår og hvordan systemets virkemåte er, og gjennom dette komme med anbefalinger til hvordan systemet kan brukes til å bygge opp differensiert produksjon under Beskyttede betegnelser og slik sikre norske produsenter tilsvarende rammevilkår som produsenter i EU-land.

² For eksempel Tufte (2006), Eldby og Tufte (2004), Barjolle D. og B. Sylvander (2002), Barjolle, D. m.fl. (2000), Frayssignes, J. (2006), diskuterer produksjonsnettverk og ulike suksessfaktorer innefor produksjonsnettverk.

2 Beskyttede betegnelser i samfunnskonteksten

Opprinnelsesmerking har lange tradisjoner i Europa, ikke minst i Frankrike. Allerede i 1666 ble det vedtatt en fransk lov som skulle beskytte den franske osten Roquefort mot etterlikninger. Etter hvert ble tilsvarende lovgivninger innført for andre produkter, både i Frankrike og andre land i Europa.

2.1 Merkeordningen Beskyttede betegnelser

Den norske merkeordningen for Beskyttede betegnelser er basert på den tilsvarende ordningen i EU. I Norge er merkeordningen regulert i egen forskrift og ble innført av Landbruks- og matdepartementet i 2002. Den europeiske ordningen ble opprettet i 1992 gjennom forordning 281/92 og 2082/92, nå revidert og regulert gjennom forordning 509/2006 og 510/2006. Utgangspunktet for å innføre eksklusive rettigheter og beskyttelse av produktnavn er å tilføre produktene en konkurransefordel knyttet til at produktet er unikt og av høy kvalitet. Dette skal igjen gi en bedre avkastning i verdikjeden. Når et produkt har fått et juridisk vern gjennom registrering i EUs system, har produktet fått et konkurransefortrinn i forhold til lignende ikke-registrerte produkter, fordi gruppen/regionen som står bak produktet har fått en enerett på å markedsføre navn og fremstillingsmåten overfor forbrukerne.

EUs merkesystem opererer med en tredeling av merkeordningen. Beskyttelse av produkter gis som Protected Designation of Origin (PDO), Protected Geographical Indication (PGI) og Traditional Speciality Guaranteed (TSG). Den norske merkeordningen, som følger merkesystemet i EU bruker den samme inndelingen, men med betegnelsene Beskyttet opprinnelsesbetegnelse (PDO), Beskyttet geografisk betegnelse (PGI) og Beskyttet tradisjonelt særpreg (TSG). PDO er den strengeste produktbetegnelsen, og benyttes op produkter som er produsert, fremstilt og tilberedt innenfor et gitt geografisk område ved hjelp av en kjent teknikk. PGI definerer produkter der den geografiske sammenhengen må oppstå på minst ett av produksjonsnivåene beskrevet ovenfor. I tillegg kan PGI/BGB-produkter spille på sitt omdømme. TSG-produkter spiller ikke på opprinnelsen, men derimot på tradisjonelle særtrekk enten i fremstillingsmetoden eller i bestanddelene. Denne rapporten vil omhandle beskyttelse under ordningene PDO og PGI.

Dette kapittelet vil gå nærmere inn på merkeordningen Beskyttede betegnelser, og se på hvordan ordningen fungerer i realiteten for Norge og EU. Kapittelet vil også avklare en rekke viktige begreper. Kapittel 3 ser nærmere på Beskyttede betegnelser i en samfunnskontekst, og tar for seg det internasjonale rammeverket, egenskaper og kjennetegn ved opprinnelsesbeskyttelse og hvordan Beskyttede betegnelser kan bli en konkurransestrategi. Forvaltningen av ordningen i Norge sammenliknet med andre land vil bli presentert i kapittel 4, mens kapittel 5 tar for seg handlingsrommet i merkeordningen og forståelsen av Beskyttede

betegnelser som virkemiddel. Avslutningsvis vil vi i kapittel 6 presentere anbefalinger for å øke betydningen av Beskyttede betegnelser som et landbrukspolitisk virkemiddel.

2.2 Internasjonalt rammeverk for opprinnelsesbeskyttelse

Beskyttelse av opprinnelsesprodukter og Geografiske indikatorer er en form for beskyttelse av immaterielle rettigheter. På samme måte som for varemerker og kommersielle navn, benyttes opprinnelsesbetegnelser til å identifisere ulike produkter. Tanken er at man ved å spille på den geografiske og tradisjonelle tilknytningen til produktet skal kunne skape merverdi for produsenter gjennom hele verdikjeden. Det er ikke produktet i seg selv som får beskyttelse, men snarere produsentene i et definert område som får enerett til å benytte en spesiell betegnelse på produktet sitt.

I Paris-konvensjonen for varemerker i 1883 tok man de første stegene mot en harmonisering av de ulike standardene som fantes for registreringen av opprinnelsesbetegnelser. I Konvensjonens Artikkel 1 ble opprinnelsesbetegnelser inkludert og Konvensjonen beskytter blant annet Geografiske indikatorer mot andre, falske, opprinnelsesbenevnelse. Beskyttelsen av opprinnelsesbetegnelser ble videreført i Madrid-avtalen fra 1891, men det var mot midten av 1900-tallet at beskyttelsesordningene slik vi kjenner de i dag begynte å ta form. Frankrike innførte sin opprinnelsesbeskyttelse *Appellation d'Origine Controlée* (AOC) på 50- og 60-tallet. For at et produkt skulle kunne få AOC-betegnelse måtte produktet oppfylle en rekke kriterier:

- Produktet må være produsert på en måte som er i samsvar med tradisjoner.
- Produktet produseres med råstoffer fra et bestemt geografisk område, og i allefall deler av produksjonen av sluttproduktet vil foregå i det definerte geografiske området.
- Produktets egenskaper og særtrekk er konsistente og i tråd med særskilt definerte standarder.
- Produksjonen er strengt regulert av en kontrollkomisjon som følger AOC-definerte standarder.
-

Flere andre land innførte Geografiske indikatorer basert på det franske AOC-systemet, for eksempel Italias *Denominazione di Origine Controllata* (DOC), Spanias *Denominación de Origen*, Portugals *Denominação de Origem Controlada* og Østerrikes *Districtus Austriae Controllatus*.

Den første internasjonale avtalen for å beskytte Geografiske indikatorer kom med Stresa-konvensjonen i 1951. Syv land deltok på denne konferansen (Danmark, Frankrike, Italia, Norge, Sverige, Sveits og Østerrike), og AOC-beskyttelsen av ost ble gitt et internasjonalt vern. Gjennombruddet for Geografiske indikatorer kom likevel først i Lisboa-avtalen i 1958 der det ble fastslått at man skulle:

- Innføre den franske definisjonen av opprinnelsesprodukter (AOC), en beskyttelse kun av indikatorer der egenskapene og særtrekkene ved et produkt kommer utelukkende eller i stor grad fra det geografiske området produktet er produsert i, inkludert naturgitte eller menneskeskapte forhold.
- Gi beskyttelse kun for opprinnelsesprodukter som er anerkjent og godkjent som sådan i landet produktet kommer fra (avtalen forutsetter dermed at det skal ligge nasjonale beskyttelsesordninger i bunnen)
- Etablere et internasjonalt system for registrering og beskyttelse.

Definisjonen i Lisboa-avtalen går langt utover definisjonen av opprinnelsesprodukter i Paris-konvensjonen og Madrid-avtalen, fordi produkter i tillegg til å komme fra et bestemt område også må besitte egenskaper som i stor grad kan tilskrives dette geografiske området. Ved utgangen av 1999 hadde likevel Lisboa-avtalen kun 19 medlemmer (fra Afrika, Europa og Latin-Amerika), og av disse var det 12 som hadde registrert til sammen 835 opprinnelsesprodukter. Frankrike alene sto for 66 prosent av de registrerte opprinnelsesproduktene, og sammen med Tsjekia, Bulgaria, Slovakia, Ungarn og Italia 94,3 prosent.

I 1994 kom man i WTO til enighet om en avtale om immaterielle rettigheter (TRIPs – *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*) der Geografiske indikatorer ble definert som:

Indikatorer som identifiserer et produkt som har sin opprinnelse i territoriet til et medlem, eller en region eller lokalitet i det territoriet, der en gitt kvalitet, omdømme eller annet særtrekk for produktet bestemt kan tilskrives dets geografiske opprinnelse³.

Definisjonen av Geografiske indikatorer i TRIPs-avtalen inkluderer også beskyttelsen av opprinnelsesprodukter under AOC-spesifikasjonene i Lisboa-avtalen, men tillater i tillegg til geografisk tilhørighet og produksjonsmetoder samtidig også et produkts omdømme som tilstrekkelig grunnlag for Opprinnelsesbetegnelse. Under TRIPs-avtalen kan også opprinnelsesbetegnelsen gis til alle typer produkter, ikke bare fødevarer. Blant annet vil man under TRIPs-avtalen kunne gi beskyttelse til for eksempel "Napa Valley" for vin (fra USA) eller "Sveitsiske klokker" for urverk (fra Sveits), mens man i EUs system for opprinnelsesbeskyttelse kun kan gi beskyttelse til matvarer.

³ WTO, http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/eol/e/wto07/wto7_19.htm#note1

2.3 Egenskaper og kjennetegn ved opprinnelsesbeskyttelse

Eierskapet er avgjørende for beskyttede betegnelser, og i hovedsak det som differensierer merkeordningen fra et tradisjonelt varemerke:

Tabell 1: Forskjellen mellom Geografiske indikatorer og varemerker/sertifiseringsmerker.

Geografiske indikatorer (GI)	Varemerker (VM)/Sertifiseringsmerker (SM)
<ul style="list-style-type: none"> - Kollektiv rettighet. - Offentlig funksjon: Vektorer for nasjonal, regional og lokal kulturell identitet. - Ingen eier en GI → hver produsent etablert i området definert i den geografiske indikatoren har retten til å bruke den geografiske indikatoren for produkter tilhørende det geografiske området. - Anerkjennelse, administrering og kontroll av en GI kan deles mellom offentlige eller private instanser (avhengig av beskyttelsessystemet). 	<ul style="list-style-type: none"> - Individuell rettighet hvis ikke eksplisitt registrert som et kollektivt varemerke/sertifiseringsmerke. - Et VM/SM eies av en registrert eier: Eiendomsretten og administreringen av merket tilhører rettighetsinnehaveren(e) til varemerket og ekskluderer alle ikke-registrerte produkter (selv om de er legitime produsenter etablerte i det geografiske området).
<ul style="list-style-type: none"> - Utviklet for å identifisere et produkts geografiske opphav og det geografiske områdets tilknytning til kvalitet, karakteristikker eller rykte til produktet. 	<ul style="list-style-type: none"> - Utviklet for å identifisere et produkts produsent. Et sertifiseringsmerke kan imidlertid også benyttes for å identifisere kvalitet, særtrekk, opprinnelse etc.
<ul style="list-style-type: none"> - Tilknytningen mellom produktet og det geografiske opphav kan ikke brytes → for eksempel kan ikke "Honduras-bananas" som en GI produseres utenfor Honduras. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tilknytningen mellom produkt og geografisk opphav er ikke et <i>sine qua non</i> krav for et varemerke (men det kan være det for et SM). For eksempel kan varemerket "Chiquita bananas" produseres hvor som helst.
<ul style="list-style-type: none"> - Beskyttelsen gjelder så snart et produkt er godkjent og varer så lenge den særegne tilknytningen mellom produktets egenskaper og dets geografiske opphav eksisterer. 	<ul style="list-style-type: none"> - Varemerker og sertifiseringsmerker må fornyes med jevne mellomrom. Det kan være kostnader knyttet til fornying.
<ul style="list-style-type: none"> - Beskyttelse av GI baserer seg på <i>ex officio</i> eller private handlinger. 	<ul style="list-style-type: none"> - Beskyttelsen av et VM/SM baserer seg utelukkende på private handlinger.
<ul style="list-style-type: none"> - Det finnes reguleringer for geografiske indikatorer med samme navn. 	<ul style="list-style-type: none"> - Et varemerke kan kun forvaltes av én rettighetshaver (den registrerte eieren)
<ul style="list-style-type: none"> - Ofte eksisterer en GI før et varemerke, uavhengig av om betegnelsen anerkjennes som en GI i alle land. - Det avgjørende spørsmålet er: "Hvem har størst rett til en GI", ikke "Hvem brukte den geografiske indikatoren først". 	<ul style="list-style-type: none"> - "Førstemann til mølla"-prinsippet gjelder → den som bruker varemerket/sertifiseringsmerket først får beskyttelse mens alle andre ekskluderes.
<ul style="list-style-type: none"> - Trippel funksjon: beskytter produsenter mot misbruk av den geografiske indikatoren, beskytter konsumenter mot misbruk av den geografiske indikatoren, og beskytter det offentlige gode hvis en GI brukes som et politisk verktøy. 	<ul style="list-style-type: none"> - Hovedfunksjonen er å beskytte produsenten mot ikke-godkjent bruk av varemerket/sertifiseringsmerket.

Kilde: Addoir, F. og Grazioli, A. (2002) *Geographical Indications Beyond Wine and Spirits: A Roadmap for Better Protection for Geographical Indications in the WTO TRIPs Agreement*. The Journal of World Intellectual Property 5 [6] s. 873

Beskyttelsen av Geografiske indikatorer på det nasjonale nivået kan skje enten gjennom et særskilt beskyttelsesregime som i EU og Norge, der man gir en kollektiv beskyttelse til produsenter innenfor et avgrenset område, eller gjennom bruk av varemerker (som i USA), en mer individuell tilnærming.

Det er stor både praktisk og juridisk forskjell mellom registrering av produkt under varemerkebeskyttelse og registrering av produkt under merkeordningene Beskyttet opprinnelsesbetegnelse, Beskyttet geografiske betegnelse eller Beskyttet tradisjonelt særpreg. Et varemerke er registrert som privat eie. Varemerket gir en aktør, firma eller gruppe full kontroll over varemerket og produktet slik at eieren som registrerer et varemerke kan produsere og markedsføre produktet med et juridisk monopol på produktnavnet.

Merkeordningen beskyttede betegnelser i EU og Norge er derimot en registrering og beskyttelse som er i eie av en gruppe aktører i et avgrenset område eller for en avgrenset produksjonsmåte (felleseie). Denne beskyttelsen tilhører dermed ikke én enkelt aktør eller firma, men er en beskyttelse gitt til produsenter i en bestemt region eller et avgrenset geografisk område hvor produksjonen av produktet skjer. Derfor er det en definert gruppe i området som har fått rettigheten til å bruke og forvalte beskyttelsen og ikke en enkelt aktør. Dette gjør at mange aktører og firmaer kan produsere og markedsføre produktbetegnelsen. Dette bunner også i at mange av produktene som har slik beskyttelse ikke har noe eierskap som kan tilkjennes én enkelt aktører, eller at det ikke er noe ønske om å privatisere eiendomsretten. Den kollektive beskyttelsen av Geografiske indikatorer slik den er i EU og Norge refereres til som *sui generis*⁴.

Den største forskjellen mellom beskyttelse under et *sui generis*-regime og bruk av varemerker er at i det første tilfellet må sammenhengen mellom geografisk opphav og produktets egenskaper kunne bevises, mens en Geografisk indikator beskyttet under et varemerke kan spille på et geografisk navn, men det geografiske navnet, selv om det i tilfeller kan assosieres med en viss kvalitet, ikke nødvendigvis garanterer for dette⁵.

I motsetning til beskyttelse under varemerker, står det kollektive eierskapet sentralt i merkeordningen for Beskyttede betegnelser. Merkeordningen legger opp til at man verner selve produktbetegnelsen, og ikke produktet, og at merkeordningen som sådan er åpen for flere produsenter som kan konkurrere seg i mellom, men allikevel stå med samlet front utad for å øke synligheten av produktene og kunne skape merverdier for produsentene.

⁴ *Sui generis* er en latinsk betegnelse som kan oversettes med ”i sin egen rett” eller ”unik i sine særtrekk”. I legal kontekst, særlig når det gjelder immaterielle rettigheter brukes uttrykket til å identifisere en legal klassifisering som eksisterer uavhengig av andre kategorier på grunn av dens unikheter eller på grunn av en særskilt fremstilling av en rettighet eller plikt.

⁵ Se Correa, 2002, side 24-26 og Folkesson, 2006, side 5-6 for nærmere beskrivelse av forskjellen mellom *sui generis*- og varemerkebeskyttelse.

Beskyttede betegnelser – kollektiv handling

Teorien om kollektiv handling gir en beskrivelse av forhold der en enkelt aktørs handlinger har konsekvenser for andre aktører. Samarbeidets struktur er avgjørende for hvorvidt de ønskede resultatene oppnås, og hvorvidt resultatene opprettholdes over tid. Siden det er grupper av produsenter som har mottatt retten til å beskytte sin betegnelse, passer denne typen produksjon inn i teorier om kollektiv handling, blant annet fordi det er et avhengighetsforhold mellom aktørene, der den juridiske rettigheten til å beskytte produktbetegnelsen er gitt til en gruppe i fellesskap. Produktbetegnelsen er dermed i felleseie og godet/rettigheten forvaltes av en begrenset gruppe som har tilhørighet til produksjonen. Dette skiller beskyttede produktbetegnelser fra varemerker som er i privat eie. Innad i gruppen som forvalter produktbetegnelsen vil aktørene både ha egeninteresser og fellesinteresser tilknyttet produksjonen av produktet som har fått beskyttelse. Det er likevel ikke alltid at egeninteressene og fellesinteressene er sammenfallende. Merkeordningen Beskyttede betegnelser er dermed et gode som en gruppe eier og forvalter i fellesskap, der enkeltaktørers handlinger har konsekvenser for de andre aktørene.

De kollektive handlingsmønstre har utspring i de økonomiske forholdene Olson (1971) beskriver som avgjørende for å etablere og opprettholde et felleseid gode (kollektivt gode). Et felleseid gode kan være en konkret ressurs, som varer eller tjenester, eller det kan være goder tilknyttet fellesinteressene til aktørene. Analysene til Olson (1971) i "The Logic of Collective Action", fokuserer på kollektive handlingsmønstre. Sentralt her er hvordan fellesinteressene til en gitt gruppe virker i forhold til de individuelle interessene innenfor gruppen i forhold til de mål gruppen ønsker å oppnå.

Kollektive handlingsproblemer oppstår der den enkelte aktørens handlinger har konsekvenser for andre aktører. Kollektive handlingsproblemer fører ofte til et behov for samarbeid mellom aktørene for å få mest mulig ut av det felleseide godet. For produsenter av produkter som inngår i merkeordningen Beskyttede betegnelser vil det være produktbetegnelsen som er det felleseide godet.

Begrepet *kvalitet* står også sentralt i merkeordningen, fordi beskyttelsen har til hensikt å verne en produktbetegnelse der produktets geografiske opphav direkte påvirker egenskaper og kvaliteter ved produktet. Innholdet i begrepet varierer ut fra hvilke typer problemstillinger en snakker om, og ofte er det heller ikke helt klart hvilke sider ved produktet som omtales. Det er to ulike innfallsvinkler til forståelsen av begrepet som ofte brukes, og disse to står i et gjensidig motsetningsforhold.

Den kanskje vanligste forståelsen er at *kvalitet* refererer til en minimumsstandard som fungerer som en garanti overfor forbrukeren når det gjelder de helsemessige sidene ved produktet. Innenfor denne forståelsesrammen vil produkt differensiering gjerne være ansvaret til individuelle næringsmiddelprodusenter, og det samme vil det være når det dreier seg om opprinnelse som en særegen faktor ved produktet. Levedyktigheten til produsentene vil være avhengig av hvordan de opptrer i forhold til forbrukernes preferanser. Rollen til myndighetene vil være å intervensere utelukkende i de tilfellene der helse og sikkerhet står i fare, og offentlige merkeordninger som vektlegger andre hensyn anses for å være proteksjonistiske ordninger.

Den alternative forståelsen av begrepet kvalitet bygger på en bredere oppfatning. Kvaliteten på næringsmidler anses for å være mer kompleks, og helseaspektet ved produktene anses som bare én side ved saken. Høy kvalitet, for eksempel i form av god smak, kan ikke vurderes før produktet er kjøpt inn og prøvd. I følge denne forståelsesrammen kreves det spesielle ordninger som beskytter forbrukeren mot påstander som ikke er holdbare, samt beskytter produsenter mot urettferdig konkurranse. De mange ulike sidene ved kvalitet tillater differensiering av produktene. Flere av de opprinnelsesmerkede produktene har vært utsatt for kopier eller etterligninger som benytter samme navn. Disse etterligningene utnytter omdømmet til et produkt som ofte er produsert med relativt høye kostnader, og lager gjerne billigere varianter som gir seg ut for å være identiske (Barjolle og Sylvander 2000).

Den første av de to forståelsesrammene har tradisjonelt vært utbredt i Nord-Europa, mens den andre har vært langt mer utbredt i de latinske landene i Europa og i Sveits. EUs, og dermed også Norges regelverk for de beskyttede betegnelsene, er basert på den latinske tradisjonen med et utvidet kvalitetsbegrep. Merkeordningen gir dermed produsenter anledning til å kommunisere produktets særegenhet og visse kvalitetsstandarder til forbrukerne, og kan slik bidra til å skape merverdi for produsentene. Bruken av Beskyttede betegnelser kan likevel bidra til utfordringer, særlig i tilknytning til konkurranse⁶:

- Beskyttede betegnelser kan bidra til fremveksten av monopolistiske karteller,
- Beskyttede betegnelser kan hindre markedsadgang for nye produsenter,
- Beskyttede betegnelser kan føre til overadministrasjon og overregulering av produksjonen.

Merkeordningen er utformet slik at den er forbeholdt kollektivt eierskap og den er rettet inn mot landbruksvarer som regnes som ”kvalitetsprodukter”. Generaldirektoratet for landbruk presenterte formålet for innføringen av ordningen slik⁷:

[Formålet med EU-forordningene er å beskytte navn eller produksjon under tradisjonelle oppskrifter]. Fordeler for produsenter og forbrukere, slik som muligheten til å individualisere produkter, beskytte forbrukere mot misbruk av navn, økt differensiering av landbruksproduksjonen og utvikling av rurale områder er direkte konsekvenser av forordningene.,

Formålet med ordningen er vernet av produktnavn. Dette vernet kan videre føre med seg en rekke ringvirkninger, både for produsenter og forbrukere. Den eksklusive rettigheten til å benytte en produktbetegnelse, blir slik EU ser det dermed et landbrukspolitisk virkemiddel.

⁶ OECD, 2000, side 16 i Folkesson, 2006, side 15

⁷ European Commission, Directorate-General for Agriculture Food Quality Policy in the European Union (2004).

3 Landbrukspolitisk virkemiddel og konkurransestrategi

Beskyttede betegnelser ble som landbrukspolitisk virkemiddel introdusert gjennom grønnboken "Perspectives for the Common Agricultural Policy" (1985), og deretter i EUs lovgiving som etablerte den andre pilaren - bygdeutvikling i Den felles landbrukspolitikk. Det opprinnelige målet med å etablere merkeordningen på EU-nivå var å stimulere produksjonen av høykvalitetsprodukter i mindre produktive landbruksområder, som for eksempel kyst- og fjellstrøk. Merkeordningen skulle fungere som et av flere landbrukspolitiske tiltak for å sikre og oppfordre til fortsatt produksjon i områder som ville få problemer med lønnsomhet og produktivitet ut fra struktur og naturgitte forhold når EU skulle innføre det indre markedet gjennom Enhetsakten av 1987.

Som landbrukspolitisk konkurransestrategi er Beskyttede betegnelser et verktøy som legger til rette for å verne hjemmemarkedet ved at produktene får en eksklusiv rett til en produktbetegnelse, og slik virker som en mental importbarriere mot konkurranse fra tredjeland. Samtidig har merkeordningen en funksjon på eksportmarkedet, fordi den gir et juridisk vern mot kopiering i eksportmarkedene. Dermed kan det hevdes at Beskyttede betegnelser fungerer som hybrid. På den ene siden har merkeordningen et tydelig innslag av en defensiv konkurransestrategi på hjemmemarkedet ved at den sikrer preferanser for egne produkter og produksjon i konkurransen med tilsvarende importerte produkter. På den andre siden er merkeordningen et offensivt verktøy i eksportmarkedet, da den søker å sikre egne produkter en enerett til markedsføring og salg under betegnelsen i tredjelandsmarkeder.

3.1 Beskyttede betegnelser som strategi

Beskyttede betegnelser er et landbrukspolitisk virkemiddel som gjennom omdømmebygging skal fungere som en konkurransestrategi nasjonalt og internasjonalt gjennom produksjonskjeden fra jord til bord. Dette ved at det forplikter alle involverte aktører i produksjonen til å oppfylle kravene i ordningen, for så å signalisere dette til forbrukerne, samtidig som et eksklusivt juridisk vern og rettigheter er gitt til innehaverne av den beskyttede produktbetegnelsen. Matvarer som bygger på særpreg, tradisjon og geografisk tilhørighet kan få godkjent produktbetegnelser, og disse egenskapene er produksjonsforutsetningene til produsentene og produksjonsgarantien til forbrukerne.

Fordi Beskyttede betegnelser er et virkemiddel som er aktivt i hele produksjonskjeden for et produkt, kan en si at formålet endres på veien fra jord til bord. I primærleddet og industrileddet er den nær knyttet til produktutvikling og kvalitetsarbeid i produksjonen av produktet, enten det er et marginalprodukt eller et volumprodukt. Deretter blir de markedsmessige relasjonene mer fremtredende mot sluttmarkedet. Der tar produktbetegnelsen

form som en kvalitetsgaranti for forbrukerne, der forbrukerne skal sikres et autentisk produkt. En beskyttet produktbetegnelse skaper ikke et produkt, men en slik produktbetegnelse kan hjelpe et produkt i å få en markedsandel, og den kan sikre at produktet ikke blir kopiert.

Egenskapene ved merkeordningen gjør Beskyttede betegnelser attraktivt som både et landbrukspolitisk virkemiddel og konkurransestrategi. Et av formålene ved merkeordningen er at den skal bidra til å skape merverdi for hele produksjonskjeden. Derfor er Beskyttede betegnelser utpekt av EU som et sentralt verktøy for å stimulere til distriktsutvikling, og da særlig i marginaliserte områder. Ved å spille på geografisens nøkkelrolle og områdenes stolte mattradisjoner skal man blant annet stimulere til lokal næringsutvikling, inntektsheving for primærprodusentene og forhindre fraflytting.

Merkeordningen i EU

I Kommisjonens grønnbok (2008) blir merkeordningen Beskyttede betegnelser som en av EUs kvalitetsordning håndtert som særskilt tema. Geografiske betegnelser defineres som *”et navn som beskriver et landbruksprodukt eller en matvare, hvis kjennetegn eller renommé skyldes det geografiske område, som produktet har opprinnelse i”*.

Forklaringen grønnboken legger til grunn tar først inn et forbrukerperspektiv og produksjonsperspektivet til gårdbrukerne:

Mange forbrukere i EU og i stigende grad i hele verden er på utkikk etter kvalitetsprodukter og velger autentiske produkter fra et særlig geografisk område og er villige til å betale en høyere pris for dem. For bønder og produsenter kan geografiske betegnelser være en viktig inntektskilde og sikkerhet samtidig som de kan føle seg tilfredse og stolte over å produsere kvalitetsprodukter som utgjør en del av Europas kulturarv.

Det er formålene ordningen skal sikre for landbruket som er det sentrale for EUs etablering av en lovgiving som regulerer geografiske indikatorer. Dette er poengtert slik i konsekvensevalueringen⁸ utført med bakgrunn i grønnboken:

Målene for den nåværende lovgivningen er i følge formålsparagrafen i reguleringene som dekker beskyttelsen av geografiske indikatorer (Forordning (EC) nr. 510/2006 for landbruksprodukter og matvarer, (EC) nr. 479/2008 for vin og (EC) nr. 110/2008 for spiritus), at ordningene for geografiske indikatorer [skal bidra] til en diversifisering av landbruksproduksjon gjennom å:

- Fremme produkter med enkelte særtrekk.
- Støtte den rurale økonomien.
- Bidra til inntektsøkning for gårdbrukere, og
- Opprettholde rural bosetting.

Målene lovgivningen skal sikre for landbrukssektoren er dermed sammenfallende for både landbruksprodukter, vin og brennevin innenfor EU. Dette gjelder for merkeordningene som

⁸ Kilde http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009_234/ia_annex_b_en.pdf
AGRICULTURAL PRODUCT QUALITY POLICY: IMPACT ASSESSMENT PART B, GEOGRAPHICAL INDICATIONS (Version: 08-4-09).

landbrukspolitisk virkemiddel i hjemmemarkedet. Formålet er å sikre rural struktur og produksjon gjennom verdiskapning i verdikjeden, samt gi forbrukere mulighet til å identifisere produkter som disse oppfatter og forventer at er ”unike” kvalitetsprodukter.

Ut fra dette perspektivet viser EU til at det er et behov for å registrere og godkjenne Beskyttede opprinnelsesbetegnelser og Beskyttede geografiske betegnelser for landbruksprodukter, matvarer, vin og brennevin, med mål om å sikre intellektuell eiendomsrett over navn og definerte produkter.

For EU, som en av verdens ledende landbruksvareeksportører, har også merkeordningen som strategi et klart innslag av at det er et internasjonalt handelsvirkemiddel som skal sikre eiendomsretten til produkter på eksportmarkedene i verden og sikre konkurransefortrinn for egne produkter i tredjelandsmarkeder. Ut fra det internasjonale aspektet er det dermed den juridiske retten EU søker å sikre over sine produkter som er styrende fremfor de rent landbrukspolitiske.

Det er stort eksportpotensial for noen geografiske betegnelser på markedene for mer luksuspregede varer. EUs eksportører står sterkt når det gjelder å levere kvalitetsprodukter til forbrukerne. Populære geografiske betegnelser er dog også et fristende mål for kopiering og misbruk. For å oppfordre EUs eksportører til å avsette kvalitetsprodukter utenfor EU og beskytte deres investeringer er det viktig å sørge for rettsvern av EUs geografiske betegnelser. Noen land utenfor EU har særskilte ordninger for å beskytte geografiske betegnelser, mens andre anvender varemerkeretten, merkingsretten eller en kombinasjon av rettslige instrumenter til dette formålet.

Geografiske betegnelser beskyttes i henhold til forskjellige multilaterale avtaler. EU har inngått en rekke bilaterale avtaler, særlig innenfor vinsektoren. EU forsøker å oppnå bedre beskyttelse og registrering på multinasjonalt (WTO) nivå og ved å forhandle om en lang rekke bilaterale avtaler for alle landbruksprodukter. I forbindelse med bilaterale avtaler har strategien vært å søke å oppnå beskyttelse for hele EUs liste over geografiske betegnelser.

Merkeordningen i Norge

Merkeordningen Beskyttede betegnelser er uttalt som en viktig konkurransestrategi for norsk matproduksjon. Merkeordning hadde 16 godkjente produkter per 31.12.09. Det ble ikke godkjent nye produkter i 2008, men KSL Matmerk har levert to nye innstillinger til Mattilsynet per 31.12.08. For å nå stiftelsens resultatmål om å levere 11 innstillinger til Mattilsynet i perioden 2007 til 2011, har Landbruks- og matdepartementet bedt stiftelsen å prioritere arbeidet med å mobilisere nye merkebrukere (St.prp. nr. 75 (2008-2009) Om jordbruksoppgjøret 2009 – endringer i statsbudsjettet for 2009).

LMD trekker frem at ordningen hovedsakelig er et verktøy for næringsutvikling. Spesielt legger departementet vekt på at ordningen oppfordrer til sterkt produsentsamarbeid og kontroll gjennom verdikjeden. Alt fra samarbeid om kvalitet og markedsstrategier og distribusjon kan bidra til verdiskapning. I tillegg kan selve prosessen i seg selv være mobiliserende og utviklende for deltakerne, og føre til mulige ringvirkninger for rural utvikling.

Ettersom merkeordningen skal være et landbrukspolitisk virkemiddel og slik sett en konkurransestrategi for landbruksnæringen er utviklingen og omfanget av merkeordningen og produktene som er/blir innlemmet selvsagt av stor betydning for hvor fungerende virkemiddelet er for å nå målene, promotere produkter med visse egenskaper/ karakterstikker, støtte rural økonomi, forbedre inntektsgrunnlaget for gårdbrukere og opprettholde bosetningen i distriktene.

Å vurdere progresjonen i merkeordningen som en del av konkurransestrategien for landbruket ut fra antall produktbetegnelser som er - og blir godkjent er selvsagt sentralt. Men samtidig er det i offentlige dokumenter lite spesifisert rundt andre måleenheter på hvordan merkeordningen fungerer og hvilken retning merkeordningen utvikler seg i. Det vil si at det eksisterer lite konkret om volumet og verdien som produktene utgjør, selv om det er noen anslag på verdi. KSL/Matmerk anslår årlig omsetningsverdien til 600 millioner for 15 produkter med beskyttet produktbetegnelse. Antallet produktbetegnelser er i og for seg en grei måleenhet for utvikling, men det er likevel lite handfast dersom det ikke blir knyttet mer systematisk til utviklingen i volum og verdi. Det er en helt klar avveining og et strategisk valg tilknyttet hva som er sentral måleenhet, for det kan være vel så viktig å fokusere på utviklingen av volumet og verdien av eksisterende produkter – og å få større omfang i disse, som å få et høyere antall beskyttede produktbetegnelser. Med andre ord er det i et perspektiv der merkeordningen ses på som en konkurransestrategi kanskje viktigere å få større volum og høyere verdi på de allerede registrerte produktene, eventuelt prioritere å få inn produkter med potensial for volum og verdi, enn å få et høyt antall godkjente produktbetegnelser i seg selv.

Likevel blir det fra myndighetene fremhevet at ordningen er forholdsvis ny, og man ser det som en langsiktig prosess å etablere merkeordningen. Med relativt få registrerte produktbetegnelser er det derfor et virkemiddel som enda ligger i startgropen. En av utfordringene som blir fremhevet er informasjon og bevisstgjøring ute i befolkningen og blant produsenter. Inntrykket er uansett at selv om det virker som merkeordningen er prioritert, er konkrete tiltak og bevisste mål for verdi og volum, og hvilke produkter som er hensiktsmessige for å bidra til reell verdiskapning og utvikling, svak. Blant annet får en et inntrykk av at den norske ordningen blir vurdert isolert fra hvordan produktportefølgen og fortolkningen av regelverket forvaltes i EU, noe som undergraver den potensielle nytteverdien ordningen kan gi, siden den er nært knyttet til internasjonal handel, deriblant innenfor TRIPs, og EU er per i dag. Norges absolutt største og nærmeste handelspartner på landbruksvarer. Dette er avgjørende nettopp fordi det er muligheten til gjensidig godkjennelse av produktbetegnelsene som effektivt kan gjøre merkeordningen til et attraktivt landbrukspolitisk virkemiddel gjennom å sikre eksklusive rettigheter tilknyttet produksjonen under anerkjente produktbetegnelser.

3.2 Dualitet i konkurransestrategien

Det grunnleggende spørsmålet som må stilles og avklares er: Hvorfor beskytte produktbetegnelsen? Det vil si hva er motivasjonen og formålet for at produktet skal ha en PDO/PGI og hvorfor trengs det. Produktbetegnelsen er i seg selv en svært begrenset verdi, og det er i og for seg selve merket PDO/PGI også. Det er vernet gjennom en eksklusiv rett til å benytte en gitt produktbetegnelse (opphavsrett) som er av verdi ved eventuell konkurranse fra andre aktører. I hovedsak er derfor beskyttelsen et ledd i merkevarebygging og en konkurransestrategi i markedet ut fra å sikre en opphavsrett til en gitt produksjon/produktbetegnelse:

- a) Beskytte produktet i hjemmemarkedet som et vern mot billigere import
- b) Sikre merkevaren i eksportmarked og slik hindre kopiering fra konkurrenter
- c) Kombinasjon av vern mot importprodukt og eksportinteressene

Som konkurransestrategi kan en dermed si at merkeordningen har to til dels vidt forskjellige hovedfunksjoner, *offensiv* og *defensiv*, og ulike produkter og markedssegmenter kan dra nytte av merkeordningen uavhengig av markedsposisjon. Den utadrettede funksjonen både beskytter og styrker posisjonen til produkter som i stor grad er kjent internasjonalt, har markedsandeler og er utsatt for kopiering. Eksempler på utadrettet bruk av Beskyttede betegnelser er eksportorienterte produksjoner som parmaskinke og parmesanost⁹.

Parmaskinken er kjent over hele verden som en tørrsaltet spekeskinke av god kvalitet. Produsentlaget bak skinken, *Consorzio del Prosciutto di Parma*, har aktivt brukt PDO-beskyttelsen for å beskytte seg mot etterlikninger og bygge nye markedsandeler for produktet sitt. Den britiske supermarkedkjeden Asda ble på 1990-tallet saksøkt for å pakke original parmaskinke i England for deretter å selge i sine supermarkeder, en praksis skinkeprodusentene så på som en erosjon av skinkens kvalitetssikring. Retten ga Parma-produsentene medhold, og kuvertpakke skinker må nå skjæres i Italia for å kunne selges som parmaskinke (se faktaboks).

I Canada derimot, forhindrer lovgivningen parmaskinke til å selges under sitt rette navn, siden et kanadisk firma, Maple Leaf Meats, varemerkebeskyttet en skinke med det samme navnet i 1971. Da den italienske skinken skulle eksporteres til Canada på midten av 1990-tallet, tapte italienerne rettsprosessen, og må derfor selge produktet på det kanadiske markedet som ”den originale skinken”.

⁹ <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,480249-1,00.html>

Siden parmaskinke kan oppnå et pristillegg på opptil 50 prosent over generiske spekeskinker i det europeiske markedet, er det svært viktig for produsentene å unngå at andre produkter vanner ut skinkens kvalitetsstempel ved å tilby billige etterligninger. Som uttrykt av produsentlaget bak parmaskinken sin representant i USA, David Biltchik:

[...] å presentere andre skinker som Parmaskinke kan sidestilles med en forfalskning. Jeg mener disse produktene stjeler fra produsenter og forbrukere.

Parmigiano-Reggiano, ofte kjent som parmesan, ble akseptert som PDO i 1996. I 2002 ble det bestemt av EF-domstolen at parmesan var den offisielle oversettelsen den italienske osten Parmigiano-Reggiano, og at betegnelsen parmesan dermed også skulle inkluderes som en beskyttet betegnelse. Som resultat av dette måtte flere produsenter som solgte produkter liknende eller inspirert av Parmigiano-Reggiano under navnet parmesan skifte navn på produktene sine. Et eksempel er Kraft Foods sitt revet parmesanprodukt som skiftet navn til Parnsello Italiano.

Eksportpotensialet til en del produkter med Beskyttet betegnelse er anerkjent av EU. Blant annet nevnes det i EUs grønnbok om kvalitet i landbruket at:

For å oppfordre EUs eksportører til å avsette kvalitetsprodukter utenfor EU og beskytte deres investeringer er det viktig å sørge for rettsvern av EUs geografiske betegnelser.

Intensjonen som ligger i regelverket for å sikre opphavsretten og eksklusive juridiske rettigheter må heller ikke undervurderes. Dette speiles også i EUs posisjon i bilaterale og multilaterale forhandlinger med tredjeparter, der både de defensive interessene til EU for å sikre hjemmemarkedet mot kopier, samt den offensive interessen blir sikret gjennom at EU sikrer seg eksklusive rettigheter til egne produktbetegnelser i sine eksportmarkeder¹⁰:

Geografiske betegnelser beskyttes i henhold til forskjellige multilaterale avtaler. EU har inngått en rekke bilaterale avtaler, særlig innenfor vinsektoren. EU forsøker å oppnå bedre beskyttelse og registrering på multinasjonalt (WTO) nivå og ved å forhandle om en lang rekke bilaterale avtaler for alle landbruksprodukter. I forbindelse med bilaterale avtaler har strategien vært å søke å oppnå beskyttelse for hele EUs liste over geografiske betegnelser. Likevel, siden mange av de 3000 registrerte geografiske indikatorene nå er beskyttet i EU, ofte er produkter som hovedsakelig omsettes på det lokale eller regionale nivået reiser spørsmålet seg om man bør forfølge en internasjonal beskyttelse for alle disse navnene.

Den defensive konkurransestrategien er i motsetning til den eksportorienterte utadrettede strategien beskrevet ovenfor i større grad en "føre var-strategi" for å verne om produkter som har kjennetegn en ønsker å ta vare på eller trenger å sikre sin egen identitet og egen produksjon mot "inntrengere i nåtid eller fremtid". Denne strategien kan være aktuelt for produkter som i hovedsak omsettes på hjemmemarkedet, og med lite eksportpotensial, men som allikevel kan trues av eksterne aktører.

¹⁰ EUs grønnbok om kvalitet i landbruket KOM(2009) 234 Endelig

En defensiv bruk av Beskyttede betegnelser som konkurransestrategi kan bidra til å skape en "mental importbarriere" blant forbrukerne. Siden mange av EUs 3000 Beskyttede betegnelser primært selges på det lokale eller regionale nivået ser det ut til at vern om egne produksjonsmetoder og beskyttelse av lokale spesialiteter mot etterlikninger og substitutter utenfra ligger bak mye av bruken av merkeordningene.

Det er samtidig flere produkter som kan oppfattes som et opprinnelsesprodukt blant forbrukerne uten at det har noen juridisk status som opprinnelsesprodukt. For norske forbrukere kan "Pinnekjøtt" tenkes å falle inn i denne kategorien. De fleste ser for seg pinnekjøtt som et ur-norsk produkt og forventer både at produksjonen og råstoffet er norsk. Det er med dagens lovgivning ingenting som hindrer for eksempel New Zealand å foredle og selge Pinnekjøtt i Norge i dag. En tenkt defensiv bruk av Beskyttede betegnelser for pinnekjøtt er gjenngitt i faktaboksen under.

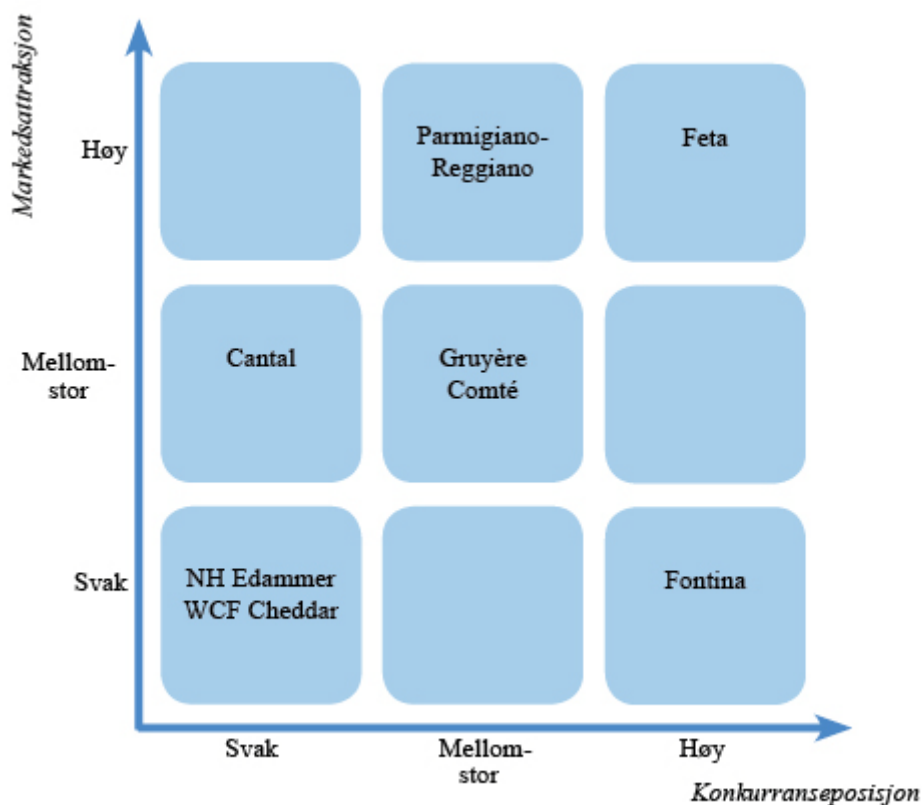
Beskyttet betegnelse på Pinnekjøtt

Et eksempel fra Norge på et produkt som kan tenkes å kunne dra nytte av beskyttelsesbetegnelsen som en defensiv strategi er Pinnekjøtt. I Norge er pinnekjøtt godt kjent som en tradisjonsrett, og forbrukerne har klare oppfatninger av hva pinnekjøtt er og hvordan det er fremstilt. I tillegg kan det tenkes at norske forbrukere hovedsakelig ønsker seg pinnekjøtt produsert av norske får. Selv om pinnekjøtt gjerne oppfattes som et opprinnelsesprodukt, mangler det i dag den juridiske beskyttelsen en geografisk indikator gir. Det er derfor ingenting som hindrer norske produsenter i å bruke for eksempel lam fra New Zealand i produksjonen, eller for produsenter i New Zealand å lage et tilsvarende produkt og markedsføre det som pinnekjøtt på det norske markedet. Et slikt scenario kan bidra til å prise det norske pinnekjøttet ut av markedet, og dermed ha store negative ringvirkninger for den norske saueneværingen. Dersom norske produsenter i motsetning fikk registrert pinnekjøtt som en Beskyttet geografisk betegnelse, der ett av kriteriene for å kunne produsere "Pinnekjøtt" er at råvaren må være norsk, vil man kunne sikre seg mot mulige scenarioer som skissert ovenfor. Hvis man i tillegg beskyttet pinnekjøtt innenfor EU-ordningen ville man heller ikke kunne produsere og markedsføre eget pinnekjøtt innenfor EU, og man ville unngå at svenskprodusert pinnekjøtt kommer til salgs i grensebutikkene slik det har vært tilfelle de senere årene.

Dersom man bruker Beskyttede betegnelser som en aktiv strategi for å beskytte seg mot konkurrenter utenfra på hjemmemarkedet, er det viktig å legge merke til at en bred definisjon gir bedre beskyttelse enn en smal definisjon. For eksempel gir "Pinnekjøtt" bedre beskyttelse enn "Pinnekjøtt fra Norge", som igjen gir bedre beskyttelse enn "Pinnekjøtt fra Voss". Så lenge man kan vise at produktet, i dette tilfellet pinnekjøtt, kan knytte noen av dets kvaliteter direkte til det geografiske opphavet, her Norge, er det ingen grunn til at man ikke skal omfavne et helt land eller større region i produktbetegnelsen. Dette er også gjentatte ganger gjort innenfor EU-systemet, ved blant annet Scotch Beef, Irish Beef, Café de Columbia etc. Det er med andre ord allerede en viss presedens for at det geografiske opphavet til et produkt gjerne kan være et helt land og omfatte et bredt spekter av produkter og relativt løse produktspesifikasjoner.

Kostnaden ved å benytte Beskyttede betegnelser på denne måten, er at man utelukker produsenter som ikke følger kravspesifikasjonene i å produsere et gitt produkt. Blant annet kan enkelte produsenter ønske å benytte importert råvare i produksjonen, eller dersom markedsforhold endrer seg, kan det være at man av kostnadshensyn ikke ønsker å låse seg til å benytte lokale råvare i produksjonen i fremtidig produksjon. For eksempel møtte man ved etableringen av merkeordningen for Scotch Beef blant annet motstand fra produsenter som importerte storfe fra Nord-England for slakting og stykning i Skottland. Dersom hensikten med merkeordningen likevel er at den skal bidra til å stimulere og ivareta lokal/regional/nasjonal produksjon, kan dette imidlertid ses på som en relativt liten kostnad.

Merkeordningen gir også muligheten til å ta tilbake kontrollen over produksjonen av et produkt som er godt mottatt utenfor landegrensene. For eksempel klarte Hellas å få en PDO-beskyttelse på plass for Fetaost, og flere andre europeiske produsenter, som hadde produsert liknende oster markedsført som "Feta", måtte slutte å selge ostene sine med det navnet. Dansk Feta, som har vært godt kjent i Skandinavia har dermed måttet skifte navn til Apetina.



Figur 1: Konkurransesposisjon i forhold til produktenes attraksjon i markedet.

Barjolle et al. (2005) identifiserte konkurransesposisjonen til ni oster med PDO-betegnelse sett i lys av deres markedsattraksjon. En forenklet fremstilling av resultatene vises i figuren over. Figuren viser tydelig at produktet Noord-Hollandse Edammer (NH Edammer) både har en

svak konkurranseposisjon og svak markedsattraksjon. Dette kommer blant annet av at NH Edammer, med et generisk navn (Edammer) knyttet til et geografisk område (Noord-Holland) må konkurrere med andre edamer-oster. Betegnelsen NH Edammer differensierer ikke produktet tilstrekkelig fra andre oster, og konkurransen blir dermed i langt større grad eksponert på pris fremfor kvalitet. I den andre enden av skalaen finner en Feta, en produktbetegnelse definert uten et spesifikt geografisk navn og med hele Hellas som opprinnelsesområde. PDO-betegnelsen på Feta forhindrer eksponering mot konkurrerende produkter, og sikrer dermed enerett i markedet både på pris og omdømme, da andre lands produsenter må etablere en annen merkevare for sin "feta"-produksjon.

Hvis en trekker paralleller til Norge vil for eksempel betegnelsen "Fenalår fra Norge" på samme måte som NH Edammer få en svakere posisjon fordi den vil konkurrere med alle andre fenalår, da det er betegnelsen fenalår som er innarbeidet som "merkevare". Derimot vil en beskyttet betegnelse på "Fenalår" ha lettere for å komme i en posisjon lik Feta, fordi en får full kontroll over merkevaren. Spesielt gjelder dette hjemmemarkedet, fordi en da hindrer konkurranse fra billige alternativer, som fenalår produsert av utenlands kjøttråvare eller til andre spesifikasjoner.

3.3 En fleksibel ordning

Et annet forhold som er fremtredende, er det store spennet i produktene som har fått beskyttet produktbetegnelse innenfor EUs merkeordning. Mens mange av de over 3000 registrerte beskyttede betegnelse gjelder for små, marginale produkter som hovedsakelig omsettes lokalt i produksjonsområdet, er det også rom for store volumprodukter. Et eksempel på dette er de franske opprinnelsesmerkede ostene, der Pélardon og Banon har produksjonsvolum på mindre en 100 tonn, mens Comté-osten, som er den største PDO-osten, utgjør over 40000 tonn. Flere andre av de franske PDO-ostene produseres også i store volum på oppimot 20000 tonn. Også i kjøttsektoren er spennet i størrelsen på de ulike produktene som har fått beskyttelse stort.

Dermed er det plass til både små og store produkter. Beskyttede betegnelser er ikke et virkemiddel som er øremerket småskalaproduksjon, derimot er det særpreg, kvalitet og geografisk eller tradisjonell tilknytning som er kjennetegn. Innenfor de franske PDO-ostene ser en også at det er ulike måter å samarbeide på gjennom produksjonsnettverket, der flere for eksempel har knyttet til seg store næringsmiddelkonsern som meieriet Lactalis i produksjonen. Dette mangfoldet, både for hvilke rammer det er i merkeordningen generelt, og for produsenter i ordningen, bør det tas hensyn til i den videre oppbyggingen av merkeordningen i Norge.

Når det gjelder kriterier for produktbetegnelsene er det også et vidt spenn. Kriteriene varierer fra produkt til produkt, og er avhengig av egenskaper ved produktene selv og hvilket fokus produsentsammenslutningene velger for samarbeidet. Mangfold av produktbetegnelser varierer fra produkter som spiller på svært spesielle kjennetegn, som Reblochon-osten, og kravet til annen gangs melking, til mer åpne regionalt tilknyttede produkter som Skotsk lam, der kriteriene kan være strenge for produksjonen, men likevel viser navnet til et vidt geografisk område. Kjøttprodusenter i Storbritannia har fått flere slike forholdsvis åpne produktbetegnelser godkjent, som er generelle i den forstand at de kombinerer et geografisk område med en produksjonsretning. Slik har Storbritannia registrert betegnelsene som Orknøyene lam, Orknøyene biff, Skotsk lam, Skotsk biff, Walisisk lam, Walisisk biff, og Shetlandslam, og ikke minst Hellas for Fetaost. Godkjenningen fra Kommisjonen av Feta kan illustrere både til mulighetene for fortolkning av regelverket og til dels store konsekvenser denne fleksibiliteten kan føre til. Da Feta ble godkjent som en beskyttet produktbetegnelse med opphav i Hellas, viser kommisjonsreguleringen (COM 1829/2002) til flere forhold. For det første til lovforklaringen av hva som kan gi rettigheten til en PDO:

Navnet "Feta" er et tradisjonelt ikke-geografisk navn innenfor forståelsen av Artikkel 2(3) i Forordning (EC) Nr. 2081/92. Uttrykkene "region" og "sted" nevnt i forskriften kan bli fortolket bare fra et geomorfologisk og ikke-administrativt ståsted så langt som at naturgitte og menneskelige faktorer iboende i et gitt produkt kan krysse administrative grenser. Under den overnevnte Artikkel 2(3) derimot kan ikke det geografiske området i et definert område dekke et helt land. I tilfellet "Feta" har det derfor blitt notert at det definerte geografiske området referert til i det andre avsnittet av Artikkel 2(2)a i Forordning (EC) nr. 2081/92 kun dekker territoriet fastlandshellas og den administrative regionen Lesbos; alle andre øyer og øygrupper er ekskludert fordi de nødvendige naturgitte og/eller menneskelige faktorene ikke gjelder der.

For det andre fører denne lovforklaringen til store konsekvenser for produsenter av Feta-ost utenfor det definerte geografiske området, særlig for Danmark, Frankrike og Tyskland. Kommisjonsreguleringen viser til at disse landene hadde produsert sine egne versjoner av Feta i store volum og over lang tid:

Danmark har produsert "Fetaost" siden 1930-tallet, nesten utelukkende for eksport. [...] produksjonen oversteg 1000 tonn i 1971. Da EU innførte eksportstøtte for "Feta" i 1975 økte produksjonen enormt, fra 9868 tonn i 1975 til en topp på 110 932 tonn i 1989.

Frankrike startet med produksjon av "Feta" i 1931. [...] fra 1988 til 1998 varierte produksjonen mellom 7960 tonn og 19 964 tonn

Tyskland har produsert "Feta" siden 1972. [Siden] 1985 har [produksjonen] vekslet mellom 19 757 og 39 201 tonn.

Likevel konkluderte en samstemt kommisjon med at verken Fetaostens manglende klare geografiske tilhørighet eller produksjonsomfang, produksjonshistorikken og markedsføringen utenfor Hellas tilsa at produktbetegnelsen "Feta" var blitt generisk¹¹.

¹¹ COMMISSION REGULATION (EC) No 1829/2002 of 14 October 2002 amending the Annex to Regulation (EC) No 1107/96 with regard to the name 'Feta'

På tross av at norske myndigheter aktivt har gått inn for en bevisst strategi om at den norske og europeiske beskyttelsesordningene ikke automatisk skal gi gjensidig anerkjennelse, blir forordningene for vedtakene sendt ut som EØS-relevant tekst.

Denne fleksibiliteten i ordningen, både med hensyn til kriterier for produksjonsmetode og territoriell avgrensning, betyr at produsentene står overfor avgjørende valg for hvordan de vil utforme sin søknad for produksjon av produkter med beskyttet betegnelse.

Lovfortolkning av omfanget av produktbeskyttelsen i markedet

Etter et produkt har fått beskyttet produktbetegnelsen er det per i dag også et juridisk fortolknings spørsmål i EU hvor omfattende lovbeskyttelsen skal være. Eldby og Tufte (2004) gir et eksempel på dette:

Grensedragningen om hva som ligger i Beskyttede betegnelser dreier seg ikke bare om produktet kan godkjennes eller ikke. Tvisten mellom de italienske produsentene av parmaskinken og den britiske supermarkedskjeden Asda illustrerer dette. I motsetning til Feta sto ikke tvisten om parmaskinken kunne beskyttes, men om hvor grensen for opprinnelsesbeskyttelsen skal trekkes. I 1997 saksøkte parmaskinkens handelssammenslutning (Consorzio del Prosciutto di Parma) Asda for brudd på opprinnelsesmerkingen til Parma, fordi kjeden kjøpte skinke i Parma, men valgte å skjære den og pakke den i Storbritannia. Asda mente dette gav 60 prosent billigere skinke til forbrukerne. Retts sakene har versert gjennom rettsapparatet, der Asda vant i første omgang. Men deretter vant produsentene av parmaskinke frem i retten.

Domsavgjørelsen sa nå at Parma-skinke må skjæres og pakkes i Parma-regionen for å selges som opprinnelsesprodukt ut fra EUs PDO-regelverk. Dommen gav samtidig Asda retten til å skjære Parma-skinke i ferskvarediskene, men ikke skjære for å prepakke i kuverter.

I en kommentar uttalte Asda at sunn fornuft tilsa at parmaskinke fortsatt er Parma-skinke selv om den skjæres i London, på samme måte som Jersey Royals-poteter er Jersey Royals-poteter selv om de kokes i Blackpool.

Det italienske handelskonsortiet påpekte på sin side at kontroll over hele produksjonen, inkludert pakking og skjæring er det som sikrer produktets kvalitet og autensitet.

3.4 Et omforent virkemiddel

Med et utgangspunkt i produksjonsvolum, kan en klassifisere produkter som volumprodukter eller småskala (her i betydningen mikroproduksjon, da stort sett alt norsk landbruk vil kunne klassifiseres som småskalaproduksjon på et internasjonalt nivå). Om en så i tillegg åpner for at et produkt kan defineres som nisjeprodukt ut fra markedet det er i – og ikke ut fra produksjonsvolumet, der nisje er et uttrykk for hvordan forbrukerne oppfatter produktet som et alternativt, ofte høykvalitetsprodukt på siden av standardprodukter i varestrømmen.

I et slikt perspektiv er det interessant å se på produksjonsstrukturen for et av Italias mer kjente PDO- produkter, parmesanosten - Parmigiano-Reggiano opp mot melkeproduksjonen og osteproduksjonen til Norges største meieriselskap – TINE BA.

Produksjonsbakgrunn for osten Parmigiano-Reggiano (2007)¹²

- Under den beskyttede opprinnelsesbetegnelsen Parmigiano-Reggiano ble det i 2007 produsert 117 064 tonn hvitost.
- Det ble levert 1 773 530 tonn melk til produksjonen.
- Melkevolumet ble levert fra 4 454 gårdsbruk med 245 863 melkekyr¹³.
- Det vil si en struktur med gjennomsnittlig 55 kyr per melkebruk som har en gjennomsnittsliveranse årlig på knapt 400 000 liter melk.
- 18-20 prosent av den samlede produksjonen går til eksport

Produksjonsbakgrunn for TINE spesielt – og norsk melkeproduksjon generelt (2007)¹⁴

- Den samlede produksjon av hvitost til TINE meierier er 60 000 tonn.
- Det ble levert 1 515 975 tonn melk¹⁵ til produksjonsanleggene.
- Melkevolumet ble levert fra 15 826 gårdsbruk, der det er 253 216 melkekyr i Norge¹⁶.
- Det vil si en struktur med gjennomsnittlig 16 kyr per melkebruk, som har en gjennomsnittsliveranse årlig på knapt 100 000 liter melk¹⁷.
- 25 prosent av den samlede hvitostproduksjonen til TINE går til eksport (60 000 tonn, hvorav 45 000 tonn omsettes nasjonalt, 15 000 tonn eksporteres).

Denne sammenligningen mellom en produksjon som benytter opprinnelsesmerking og TINEs osteproduksjon og hele norsk melkeproduksjon kan være en tydelig illustrasjon for at Beskyttede betegnelser er en merkeordning som brukes og også er tilpasset for store volumprodukter med svært stort produksjonsvolum. Parmesanosten Parmigiano-Reggiano er dog regnet som et nisjeprodukt - både fordi produktet er internasjonalt, der alle markeder i verden blir regnet som mulige avsetningskanaler, men også fordi det er et avgrenset produkt innenfor en produktlinje av et enormt ostemarked med utallige varelinjer og ulike produktsegment. I denne sammenhengen er ikke 100 000 tonn noe volum som utmerker seg som stort. Men det er likevel helt klart at ut fra et norsk perspektiv er dette produksjonsvolumet å regne som gigantisk, og faktisk ville ikke den norske melkesektoren

¹² Kilde: Christiana Clerici fra Parmeggiano Reggiano, presentert på Matmerks Fagdag 2008.

¹³ Dette tilsvarer 15 prosent av Italias samlede melkeproduksjon.

¹⁴ Kilder: TINE "Årsrapport 2008 for TINE Grappa" og Budsjettnemda for jordbruket.

¹⁵ TINE oppgir at det ble mottatt 1 479 000 000 liter kumelk. Omregnet der en liter kumelk tilsvarer 1.025 kg vil det tilsi at TINE mottok 1 515 975 000 kg kumelk, eller 1 515 975 tonn.

¹⁶ I Noreg er TINE mottaker av om lag 96 prosent av all melkeproduksjon, mens Q-meieriene er mottaker av de resterende 4 prosentene.

¹⁷ Dette er basert på antall registrerte leverandører av melk i Norge. Dermed er det ikke tatt høyde for at noen av disse gårdbrukene inngår som leverandører i en samdrift. I 2008 var det 1 900 samdrifter med melkekyr, og 27 prosent av alle norske melkekyr tilhørte en samdrift. Samdriftene hadde i gjennomsnitt 36 melkekyr, mot 17

være i stand til å levere dette volumet på kort sikt, selv om all melken ble kanalisert inn på denne ene osteproduksjonen.

Det er med andre ord ikke produksjonsvolumet som avgjør om en produktbetegnelse er relevant eller ikke. Det er andre og særegne egenskaper ved produksjonen og produktet, som kvalitet, regional tilhørighet, tradisjon, særpreg med mer som er premissene. På flere felt er det nettopp tilknyttet slike anerkjente store volumprodukter, samt produkter som har potensial for å bli volumprodukter, at de rettighetene og mulighetene som følger med en beskyttet produktbetegnelse kommer tydeligst frem. Produktene som er utsatt for kopiering er i stor grad kjente merkevarer som selges på omdømme. Videre har produkter som satser på merkevarebygging i alle ledd ofte en markedsføring direkte knyttet til produktnavnet der det spilles aktivt på opparbeidet omdømme som kvalitetsprodukt. Ofte er dette produkter som ligger i et høyere prissjikt til forbrukerne enn tilsvarende/konkurrerende standardprodukter innenfor de samme varelinjene/varesegmentet.

Dersom Beskyttede betegnelser skal fungere som et landbrukspolitisk virkemiddel må flere av produktene i merkeordningen kunne generere et vesentlig produksjonsvolum. Merkeordningen bør med andre ord defineres videre enn et ”kvalitetsstempel” for små og strengt avgrensede produktbetegnelser uten større volumpotensial. For å være et landbrukspolitisk virkemiddel må merkeordningen omfatte produkter som har et reelt verdiskapningspotensial. Dette poengterer Belletti og Marescotti (2006) ved å vise til at det ofte er de store og anerkjente produsentene som i størst grad bidrar til positive ringvirkninger gjennom verdikjeden¹⁸:

[...] Det er ofte verifisert at en del viktige opprinnelsesprodukter i stor grad er utviklet av store bedrifter, med positive ringvirkninger på verdikjeden og rural utvikling, mens små og mellomstore foretak mislykkes i å realisere de forventede positive ringvirkningene på grunn av mangel av tilstrekkelig produksjon og dyktighet i markedsføring, samt dårlig utviklet kollektiv handling.

Dette betyr på ingen måte at produkter og produksjoner uten volumpotensial er utelukket eller irrelevante fra merkeordningen. Men det betyr at ut fra et perspektiv der merkeordningen er en del av en landbrukspolitisk konkurransestrategi er disse verken de primære eller sentrale produktene for merkeordningen. Slike produkter kan selvsagt få godkjente produktbetegnelser, men ut fra de landbrukspolitiske målsettingene slik EU legger til grunn i de to forordningene, så er intensjonene at det er et langt mer vidtrekkende virkemiddel enn det å være et halmstrå for småprodusenter.

Det er dermed en klar distinksjon mellom en satsning på gårdsysterier og saftpresser der alle ”putler med sitt” og det å bruke merkeordningen til å skape en fungerende

melkekyr på øvrige gårdsbruk med melkeproduksjon. Kilde, 18/10- 2009:
<http://www.forskning.no/artikler/2009/august/227764>.

¹⁸ Belletti, G. og Marescotti, A. (2006) *GI social and economic issues*, SENER-GI: Strengthening International Research on Geographical Indications: From Research foundation to consistent policy. s. 23

konkurransestrategi for landbruket. Dersom det første blir det rådende paradigmet, er det grunn til å anta at merkeordningen i Norge verken vil bli noe sentralt landbrukspolitisk virkemiddel eller en drivkraft som konkurransestrategi. Snarere kan ordningen da utvikle seg mer som et insitament rettet mot små gårdsbaserte produksjoner med mer fokus på kultur enn produkt. Bygdeforsker B.E. Flø betegner dette som det ”nye” landbruket som står fjernt fra basisen i det klassiske produksjonsrettede landbruket:

[...] kvar gong livsstilsmagasina presenterar enno ein representant for det nye landbruket [småskala, ”den gode historia”, gårdssystemet o.l.]. På meir eller mindre glansa papir står dei avbilda, smilande med ein brunost i eine handa og flatbrød i andre. Reportasjane er krydra med forteljingar frå Sveits eller Provence, der kvinnene stiller i kostymer som minnar meir om Amish people enn notidig matproduksjon. Det reportasjane sjeldan fortel oss, er at også i Alpane slit den småskala osteproduserande turistverten med altfor lange arbeidsdagar og med ei timeløn som får sjølv thailandske stuepiker utan loveleg arbeidsløyve til å framstå som lønnsvinnarar. (Bjørn Egil Flø, Nationen 24/10-2008).

3.5 En tenkt organiseringsmodell

Fordi en beskyttet produktbetegnelse har et kollektivt eierskap er organiseringen av hvordan en forvalter produksjonen og produktbetegnelsen avgjørende. Samarbeid mellom to eller flere aktører er tilnærmet en forutsetning for å ta ut mulighetene denne eksklusive rettigheten gir til kollektivet. Samhandlingen mellom aktørene som har fått godkjent en produktbetegnelse er derfor viktig. Dette gjelder alt fra å sikre kvalitet, kontroll og tilgangen på råvarer til markedsføring og omdømmebygging. Det er derfor viktig at produsenter som vil satse på Beskyttede betegnelser sikrer et best mulig utgangspunkt for å sikre de mulighetene en suksess kan gi. Samarbeid er dermed et nøkkelord – og samarbeid er også i stor grad en forutsetning siden produktbetegnelsen er i felleseie av to eller flere aktører.

Et tenkt eksempel som kan illustrere en organiseringsmodell for PDO/PGI-produkter er en av de mest kjente produktbetegnelsene fra vinlovgivingen til EU, nemlig Champagne. Oppbyggingen av Champagne som PDO i Frankrike kan vise en mulig strategi for råpresset eplemost i Norge. Champagne er et etablert produkt som har skaffet seg slagkraft gjennom organiseringen av produsentene bak produktbetegnelsen. Det er derfor ikke det eksakte produktet som er viktig i seg selv, men hvordan en produksjon kan organiseres for å få mulighet til å øke volumet ved å få inn mange potensielle produsenter som konkurrerer mot hverandre på produktkvalitet, og som samtidig står ”solidarisk” sammen bak selve produktbetegnelsen. Slik blir målene merkeordningen skal være drivkraft for det sentrale, samtidig som kvalitet og kontroll ivaretas.

Sammenligningen av organiseringen av den beskyttede produktbetegnelse Champagne og en mulig organisering av en tenkt norsk beskyttet produktbetegnelse for råpresset eplejus kalt ”Fjord Eplemost”, er konsentrert om avveininger rundt etablering og innretning av:

- Produsenter og deltakere innenfor betegnelsen
- Omfanget av selve produktbetegnelse
- Areal og definert område som gjøres gjeldende
- Rollen som markedsaktører og strategi i sluttmarked

Skjematisk illustrasjon av hvordan kriterier som legger til rette for å kunne ta ut volummuligheter for produkter som ikke allerede er velkjente og etablert i markedet.

Tabell 2: Illustrasjon på organisering som sikrer produktpotensialet for en PDO/PGI

Merkeordningen og organisering	Produktbetegnelsen:	Areal og deltakere:	Beskyttelse i sluttmarkedet:
<p>Navnet på en region, spesifikt sted eller land, eller et tradisjonelt navn som er sterkt knyttet til et geografisk område (PDO). Produktbetegnelsen definerer organiseringen. En generell produktbetegnelse gir større handlingsrom enn en smal benevnning. Men samtidig en avveining, da man blir mer upresis.</p>	<p>Navnet sikrer tilstrekkelig råvaretilgang. For eksempel har Champagne over tid utvidet og revidert det tilgjengelige arealet. Senest i 2008 fra 319 til 357 landsbyer, om lag 10 000 dekar større produksjonsareal.</p>	<p>Begrenset til deltakere som er innenfor det definerte området og eventuelle andre kravspesifikasjoner. Det er grunnlaget for koblingene mellom et produkt og en geografisk tilhørighet som er det bærende elementet i produktspesifikasjonene og dermed for merkeordningene.</p>	<p>Sammen utad og konkurranse innad og dermed ha felles front for produktet, men konkurrere seg i mellom på produktkvalitet, eller ved å kombinere med varemerke. Gir utvidede muligheter for merkevarebygging og konsumpreferansebygging.</p>
<p>Champagne</p> <p>Navnet sikrer tilstrekkelig råvaretilgang. For eksempel har Champagne over tid utvidet og revidert det tilgjengelige arealet. Senest i 2008 fra 319 til 357 landsbyer, om lag 10 000 dekar større produksjonsareal.</p>	<p>Det er bare noen få store, verdenskjente champagne-hus (Bollinger, Krug etc.). Disse er igjen tilknyttet et stort antall vinbønder og vingårder. I tillegg er det et mylder av produsenter som fremstiller egen champagne, samt at de selger vindruer til de store champagnehusene¹⁹. Alle er underlagt CIVC²⁰.</p>	<p>Alle Champagne-husene produserer og konkurrerer seg i mellom, men de har felles front mot for eksempel Cava (spania), Sekt (Tyskland) og Spumante (Italia). Det er bare et fåtall av champagnehusene som er store og kjente produsenter utenfor regionen, men disse er verdenskjente og konkurrer mot hverandre om kundene. Samtidig står de sammen for å hindre kopiering og at andre aktører driver markedsføring og salg på Champagnes omdømme og merkenavn.</p>	<p>Alle Champagne-husene produserer og konkurrerer seg i mellom, men de har felles front mot for eksempel Cava (spania), Sekt (Tyskland) og Spumante (Italia). Det er bare et fåtall av champagnehusene som er store og kjente produsenter utenfor regionen, men disse er verdenskjente og konkurrer mot hverandre om kundene. Samtidig står de sammen for å hindre kopiering og at andre aktører driver markedsføring og salg på Champagnes omdømme og merkenavn.</p>
<p>Fjord</p> <p>Ved råpresset eplemost, som er en tradisjon i alle fjordregionene på Sør- og Vestlandet, kan det være en klar begrensning at det blir satset på strengt avgrensede områder som: Hardanger eller Telemark istedenfor at området blir åpnet opp der disse regionene kan ha felles Produktbetegnelse (for eksempel "Fjord eplemost") for å sikre råvaretilgangen.</p>	<p>Produktbetegnelsen og produksjonsarealet betyr at fruktprodusenter i ulike regioner kan benytte navnet. Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane, Hordaland, Telemark forvalter og eier produktbetegnelsen i fellesskap i et overordnet produsentlag som forvalter produksjonen.</p>	<p>Når en felles produktbetegnelse er etablert kan alle produsentene som er godkjente konkurrere seg i mellom i sluttmarkedet. Ulike deltakere produserer under egne varemerker under til den beskyttede betegnelsen, slik Champagneprodusenter gjør. For eksempel kan Epleblomsten, Balholm med flere konkurrere på kvalitet. I dag har Eplejuice frå Hardanger og Fellesjuice AS fått PGI, men om betegnelsen hadde vært definert videre kunne denne inngått som en av flere eplemøster. Over tid er det mulig at bare noen av produsentene eller regionen gjør det bra i markedet. Likevel er tilgangen til råvarer og muligheten for produksjonsvolum ved suksess sikret gjennom organiseringen.</p>	<p>Når en felles produktbetegnelse er etablert kan alle produsentene som er godkjente konkurrere seg i mellom i sluttmarkedet. Ulike deltakere produserer under egne varemerker under til den beskyttede betegnelsen, slik Champagneprodusenter gjør. For eksempel kan Epleblomsten, Balholm med flere konkurrere på kvalitet. I dag har Eplejuice frå Hardanger og Fellesjuice AS fått PGI, men om betegnelsen hadde vært definert videre kunne denne inngått som en av flere eplemøster. Over tid er det mulig at bare noen av produsentene eller regionen gjør det bra i markedet. Likevel er tilgangen til råvarer og muligheten for produksjonsvolum ved suksess sikret gjennom organiseringen.</p>

¹⁹ Wikipedia, 7/12-2009: "Today there are over 19,000 independent growers in the Champagne region, accounting for nearly 88% of all vineyard land in the region. Around 5000 of these growers produce wine from their own grapes. The larger Champagne houses have holdings in only 12% of the region's vineyards, making it a necessity for them to buy grapes from independent growers." Internettadresse: http://en.wikipedia.org/wiki/Grower_Champagne.

²⁰ CIVC er *Le Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne*, den styrende organisasjon av champagneprodusenter i Frankrike. De over 15.000 produsenter, bønder, kooperativer og over 300 *hus* i den franske regionen Champagne er alle medlemmer av CIVC, etablert i 1941 under ledelse av den franske Regjering (nå underlagt landbruksdepartementet). Organisasjonen ivaretar champagneprodusentenes interesser og sørger samtidig for kvalitetskontroll og -styring hos produsentene.

Ut fra den skjematiske fremstillingen over kan et scenario for en tilsvarende gjennomføring av en PGI/PDO-organisering for Fjord Eplemost i Norge konkretiseres slik:

Produsenter og deltakere innenfor produktbetegnelsen

Potensielle produsenter må identifiseres og defineres, lokalt, regionalt og nasjonalt. Det være seg fruktbonder og store og små industribedrifter. Disse må etablere en overordnet instans (komité/produsentlag eller lignende) som forvalter produksjonen og produktbetegnelsen på vegne av deltakerne/kollektivet, i alt fra kriterier til kvalitetskontroll og eventuell mengdekontroll, opptak av nye produsenter med mer. Samarbeid mellom produsentene er i realiteten en forutsetning for suksess for et kollektivt eid og forvaltet virkemiddel.

Det kollektive eierskapet gjør at organisering og samarbeid for å forvalte den beskyttede produktbetegnelsen er helt avgjørende dersom de landbrukspolitiske målene med rural utvikling, forbrukerinformasjon og inntekt til produsentene skal sikres.

Omfanget av selve produktbetegnelsen

Selve produktbetegnelsen og kriteriene må fastsettes og spesifiseres. For eksempel produktbetegnelsen "Fjord eplemost". Videre må eventuelle krav til dyrking og høsting som kan gjelde sprøyting, gjødsling og lignende defineres. Kriterier for sorter epler som kan brukes, kriterier for videreforedling som krav til pasteurisering, mengde fruktkjøtt, lagring eller annet. Sist men ikke minst må det tradisjonelle området for produksjonen defineres.

Areal og definert område som gjøres gjeldende

Dette avgrenser hvem som kan bli deltaker og produsent av produktet. Her kan "Fjord eplemost" for eksempel bestå av alle de tradisjonelle frukt dyrkingsområdene fra Oslo til Trøndelag, vest for langfjella. Det er gjennom denne avgrensingen mye av potensialet for råvaretilgang og produsenttilgang blir avgjort, fordi det er her ekskluderingsmekanismen i merkeordningen i hovedsak ligger.

Areal, befolkning og vekstforhold kan raskt bli avgjørende når en ser produksjonspotensialet i Norge opp mot flere av EUs folkerike og ikke minst grøderike regioner. Dette kan vise seg å være omvendt proporsjonalt der Norge med store areal med lav befolkningstetthet og noe karrige vekst og dyrkingsforhold kan i praksis bety behov for utvidet geografisk område for å kunne sikre råvaretilgang dersom produktet oppnår markedssuksess.

Rollen som markedsaktører og strategi i sluttmarked

Forbrukerne må bli kjent med produktbetegnelsen, og felles markedsføring kan være påkrevd. Her produserer og selger aktørene produktet sitt under den beskyttede produktbetegnelsen "Fjord eplemost". Her vil de ulike produsentene konkurrere seg i mellom, ofte under egne varemerker (eksempelvis som "Fellesjuice", "Norsk eplemost", "Epleblomsten" med flere). Det vil si at deltakerne produserer og konkurrerer seg imellom med sitt produkt innenfor den beskyttede betegnelsen.

Produsentorganisering av deltakere innenfor produktbetegnelsen Champagne.

LE COMITE DE INTERPROFESSIONAL DU VIN DE CHAMPAGNE (CIVC) Komité på toppen som forvalter AOCen på vegne av produsentene, deretter delegert ned på et mangfold av produksjonstyper, foretak m.m. alle underordnet CIVC på det overordnede nivå men selvstendige på egen forretningsdrift og produksjon ut fra de retningslinjer CIVC har gitt.

Champagne påfører videre undermerking på champagneetiketten. Produsentidentifisering blir tilført ut fra hvilke produsentsammenslutning champagnen er produsert under. Produsentsammenslutningen blir tilført på etikettene ut fra følgende kategorisering:

- *NM (Négociant-Manipulant), er identifiseringen av de store champagnehusene som kjøper opp majoriteten av druene fremfor å selv dyrke de.*
- *CM (Coopérative-Manipulant), er identifiseringen av kooperativene, der vindruedyrkerne slår sammen sine avlinger og blander en champagne som de selger under en eller flere merkenavn. Her er kan gårdbrukerne også delta og eie foretaket som videreforedler champagnen fra druer til vin og eie i den.*
- *RC (Récoltant-Coopérateur) er identifiseringen av champagne der opprinnelsen til druene er fra en singel produsent, der champagnen er fremstilt av et kooperativ for gårdbrukeren og deretter solgt under gårdbrukerens eget merkenavn. Gårdbrukeren deltar minimalt i videreforedlingen av druene. Det er det et kooperativt champagnehus som står for.*
- *SR (Société de Récoltants) er identifiseringen av en registrert bedrift bestående av to eller flere vindruedyrkere som deler avlingen for å produsere champagne under sitt eget merkenavn. Her er nesten alltid gårdbrukeren sterkt involvert i videreforedlingen av druene til champagne.*
- *RM (Récoltant-Manipulant) Identifiserer produsenter som produserer og videreforedler vin produsert av druer fra egne gård.*

4 Forvaltningen av Beskyttede betegnelser sammenliknet med andre land

Utgangspunktet for å etablere merkeordningen er presentert i grønnboken "Perspectives for the Common Agricultural Policy" i 1985. I en tid med stort trykk for å øke produktiviteten og få mer intensiv drift, ble det tydelig at ikke alle områder hadde samme konkurransekraft og muligheter. Noen områder var på grunn av naturgitte forutsetninger tvunget til en stor grad av ekstensiv drift. Da EU samtidig sto fremfor fullføringen av det indre markedet med Enhetsaken (1987) som la forholdene til rette for et fellesmarked mellom medlemsstatene med mål om fri flyt av varer, tjenester, kapital og personer, ble spørsmålene om struktur og konkurransekraft i landbruket svært aktuelt. Oppsummert var derfor flere av medlemsstatenes sterkt urolige for strukturen i landbruket i de rurale områdene, og for hvordan å sikre fortsatt produksjon i disse områdene i en konkurransesituasjon der de mest produksjonseffektive arealene og mer karrige strøk skulle møtes i et fellesmarked. Dette ble satt på dagsorden i grønnboken (1985), og deretter i EUs lovgiving hvor den andre pilaren, bygdeutvikling i CAP, ble etablert.

Målsetningene for medlemslandene som argumenterte for et instrument for opprinnelsesbeskyttelse var i tråd med den nye retningen for landbrukspolitikken og ønsket om å møte problemer i rurale samfunn (se grønnbok om fremtiden for landbruket i Fellesskapet). Det opprinnelige målet var å oppfordre til produksjon av høykvalitetsprodukter, med hensyn til at slike produkter ofte ble produsert i fjellområder og andre marginale landbruksområder. Denne målsetningen supplerte andre tiltak utformet for å finne alternativer til standard landbruksproduksjon (som korndyrking) som i økende grad hadde mistet sin konkurransekraft i disse områdene¹⁹.

Denne erkjennelsen av at mindre produktive/utsatte rurale områder som for eksempel fjellområder (less-favoured areas) vil ha store konkurranseulemper sammenliknet med de gode jordbruksarealene, førte til at den andre pilaren i Den felles landbrukspolitikken (CAP) ble utviklet og formet. Dermed ble bygdeutvikling og regionalpolitikk tilknyttet CAP som sentrale elementer i det samlede landbrukspolitiske virkemiddelapparatet til EU. En felles merkeordning på EU-nivå der landbruksprodukter kunne få beskyttelse og bli tilkjent et konkurransefortrinn bygd på produkters geografiske og tradisjonelle opprinnelse og fremstilling ble deretter utformet i Hvitboken "The Future of rural areas"²⁰, som la grunnlaget for lovgivingen gjennom forordningene fra 1992. Dette etablerte rammeverket for Beskyttede betegnelser på EU-nivå slik merkeordningen er i dag.

Opphavet i EU for den felles merkeordningen er dermed politisk motivert, og innebærer en politisk og økonomisk erkjennelse og av at de mer rurale områder trolig ville bli den store

¹⁹ Impact Assessment Report for a Communication on Agricultural Product Quality Policy (Version: 08-4-09), Annex B: Geographical Indications (Version: 08-4-09), side 7

²⁰ 'The future of rural areas' Commission Communication transmitted to the Council and the European Parliament on 28 July 1988 (COM (88) 501 final. Bulletin of the European Communities Supplement 4/88.

taperen om de skal konkurrere med de mest produktive områdene på effektiv drift og avlingsavkastning, samtidig som mye av kvalitetsproduktene nettopp fremstilles i disse regionene.

Sett under ett ble problemene i rurale områder identifisert hovedsakelig til landbruksområder der volumproduksjon [commodity farming] ikke lenger var levedyktig og alternativer måtte etableres, inkludert diversifisering vekk fra landbruksproduksjon. Hvitboken bemerket at disse områdene imidlertid hadde styrke i form av regionale, naturlige og spesialprodukter som særlig knyttet seg til opprinnelse og geografisk landskap. Problemet med levedyktigheten til landbruket i rurale områder skulle bare delvis gis oppmerksomhet gjennom kvalitetsordninger, inkludert et system for geografiske indikatorer, blant andre, for å hjelpe produsenter i disse områdene til å bli mer levedyktige gjennom muligheten for å markedsføre produkter med særtrekk og/eller produksjonsattributter de kunne produsere med et konkurransefortrinn (opprinnelse og landskapstrekk er ikke tilgjengelig i mer produktive soner) og der det var en etterspørsel blant forbrukerne²¹.

Slik sett kan merkeordningen regnes som et virkemiddel der formålet er å sikre opprettholdelse og utvikling av landbruket i rurale strøk ved at disse tilføres et verktøy som er ment å styrke konkurransekraften, og gjennom det redusere strukturrasjonaliseringen i disse områdene.

Konsekvensanalyse av merkeordningen

Bakgrunn for etableringen av merkeordningen på EU nivå bunner altså i en rekke utfordringer i rurale landbruksområder, slik de ble identifisert, og satt på dagsorden gjennom grønnboken fra 1985 "Perspectives for the Common Agricultural Policy".

Deretter ble merkeordningen belyst som eget tema i grønnboken - "on agricultural product quality: product standards, farming requirements and quality schemes" fra 2008. Som en oppfølging av denne grønnboken utførte EU en konsekvensanalyse av landbruket relatert til produktkvalitet, produktstandarder og ulike merkeordninger. Som en del av denne konsekvensanalysen ble det utført en stor studie av merkeordningen Beskyttede betegnelser (Annex B: Geographical Indications), der det blant annet ble gjennomført en rekke casestudier av verdikjedene til ulike PDO/PGI produkter. Målet med casestudiene var å se på hvordan merkeordningen fungerte med henblikk på promotering av produktene, sikre inntekter for gårdbrukerne samt hvordan merkeordningen kan støtte rural økonomi og sikre opprettholdelse av den rurale bosetningen.

På produsentnivå så dermed konsekvensanalysen på om merkeordningen kan tilskrives en påvirkningskraft på mangfoldet av produkter, innovasjon og bevaringa av produkter og om det er et virkemiddel som kan gi bedre inntekter for produsentene. Foruten virkningene på produsentnivå søkte konsekvensanalysen å finne ut om merkeordningen kunne skape rurale ringvirkninger i forhold til bosetning, sysselsetting og økonomisk aktivitet i områdene. Disse casestudiene gav få entydige svar, men noen trender blir trukket frem.

For det første rapporterte ingen av produsentene som deltok i casestudien negative konsekvenser av merkeordningen. Mange av produsentene fremhevet positive ringvirkninger av merkeordningen, der flere viste til en sterk forbedring av rammevilkårene for produksjon og salg. For det andre konkluderer casestudien med at merkeordningen har svært begrenset effekt på innovasjon. Dette var likevel som forventet ettersom hovedformålet med merkeordningen er spesifisering og opprettholdelse av tradisjonelle metoder, og slik sett er det heller ikke forventet merkeordningen skal være noen drivkraft for produktinnovasjon. For det tredje fremholdes det at merkeordningen har en innovativ kraft på produsentenes markedsadgang, distribuering av produktene og spekteret av markedsføringsmuligheter, noe som skaffer produsentene flere muligheter til å nå nye kunder og markeder for produkter som bygger på kvalitet, opprinnelse og autentisk fremstilling.

Selv om noen av informantene oppga at de ikke hadde erfart noen konsekvenser av merkeordningen, viste de fleste til positive økonomiske erfaringer:

[...] generelt sett er evalueringen av virkningen til PDO/PGI-ordningen på forretningsforhold antatt å være positiv for deltakere i studien, og mange respondenter som nevner en sterk forbedring. Årsakene som nevnes for de forbedrende forretningsforholdene er vide og varierte (høyere priser, redusert misbruk av navn, økt omdømme og markedsføringsmulighet, forbedrede internasjonale handelsforhold, økt bevissthet blant forbrukere, stabile forhold, markedstilgang og nye muligheter) men alle er sterkt knyttet til PDO/PGI-ordningen og slik sett kan bli sett på som mer relevante enn andre faktorer²²

Konsekvensanalysen trekker også frem at det er en rekke andre forhold som samsvarer med formålene i merkeordningen i forhold til økonomisk aktivitet og bosetting. Det konkluderes blant annet med at merkeordningen har en positiv effekt som drivkraft for rural utvikling. Denne konklusjonen bygger på de kvalitative dataene som er innsamlet. Samtidig vises det til at det ikke var mulig å få kvantitative data tilgjengelig, der en kunne isolere merkeordningens effekt på bosetting og sysselsetting. Derfor konkluderer konsekvensanalysen på grunnlag av de kvalitative dataene i casestudien slik:

Case-studiene gjennomgått som en del av PDO/PGI-evalueringen gir kvalitativt bevis for forbedring i forhold for utvikling, fordeler til den regionale økonomien og sysselsettingsvekst basert på oppfatningen til deltakerne eller eksperter.

²¹ Impact Assessment Report for a Communication on Agricultural Product Quality Policy (Version: 08-4-09), Annex B: Geographical Indications (Version: 08-4-09), side 8.

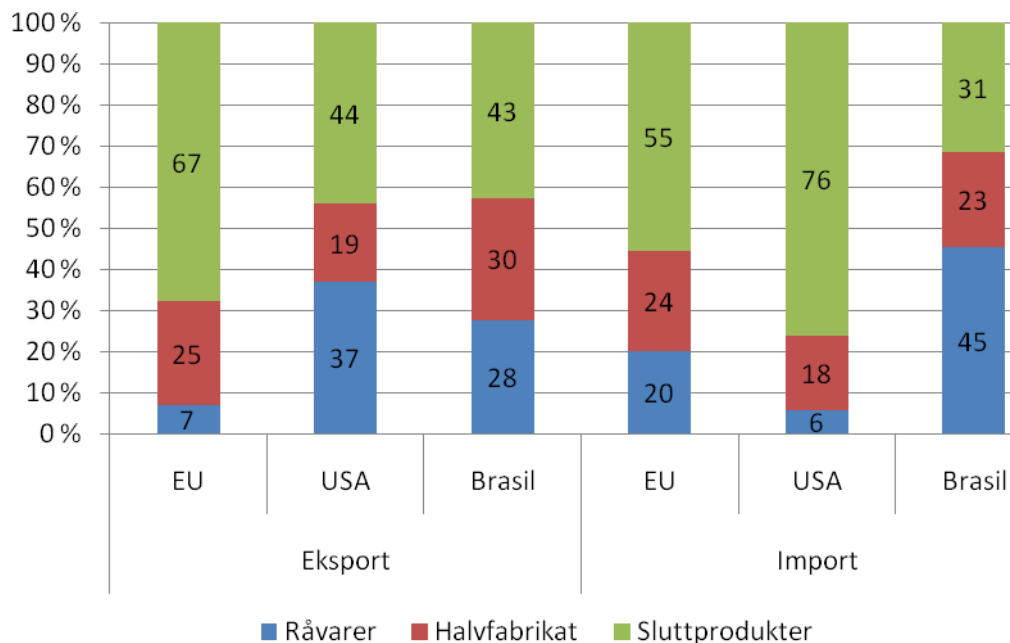
²² Annex B: Geographical Indications (Version: 08-4-09), side 11

4.1 Landbruks- og handelspolitikk gjennom opphavsrett

EU er sammen med USA og Brasil verdens største eksportører av landbruksvarer. I løpet av de siste årene har EU tatt over som den aller største eksportøren regnet i verdi, og har gått forbi USA. I 2007 sto EU i følge WTO for 10 prosent av den samlede landbruksvareeksporten i verden, og dersom også den interne handelen mellom EU-landene blir inkludert, står EU for knappe 45 prosent av den samlede verdenshandelen med landbruksvarer.

EU skiller seg ut fra andre dominerende eksportører ved at svært mye av eksportverdien blir generert gjennom salg av foredlede landbruksvarer, og da spesielt sluttprodukter. Faktisk utgjør sluttprodukter hele to tredeler av EUs eksportverdi. I en gjennomgang viser EUs Generaldirektorat for landbruk og rural utvikling (DG-Agri) at dette er selve drivkraften bak EUs handelssuksess. Det blir videre vist til at produktene med størst eksportsuksess er høyverdi produkter som blir knyttet til opprinnelse og særegne kvaliteter.

Figur 2 viser en sammenlikning av handelsstrukturen til EU med de to andre store eksportaktørene på verdensmarkedet, USA og Brasil. Her kommer den unike varesammensetningen i EUs handel tydelig frem.



Figur 2: Varesammensetningen i handelsstrukturen for landbruksvarer²³

Forskjellene i handelsstrukturen mellom EU og USA er utviklet over tid, men speiler tydelig en historikk der EU har en svært sterk posisjon som ”merkevareeksportør” av foredlede produkter, mens USA i større grad har fokusert på eksport av råvarer i bulk til verdensmarkedet. Det er nettopp sammensetningen av handelsstrukturen som gjør at det er

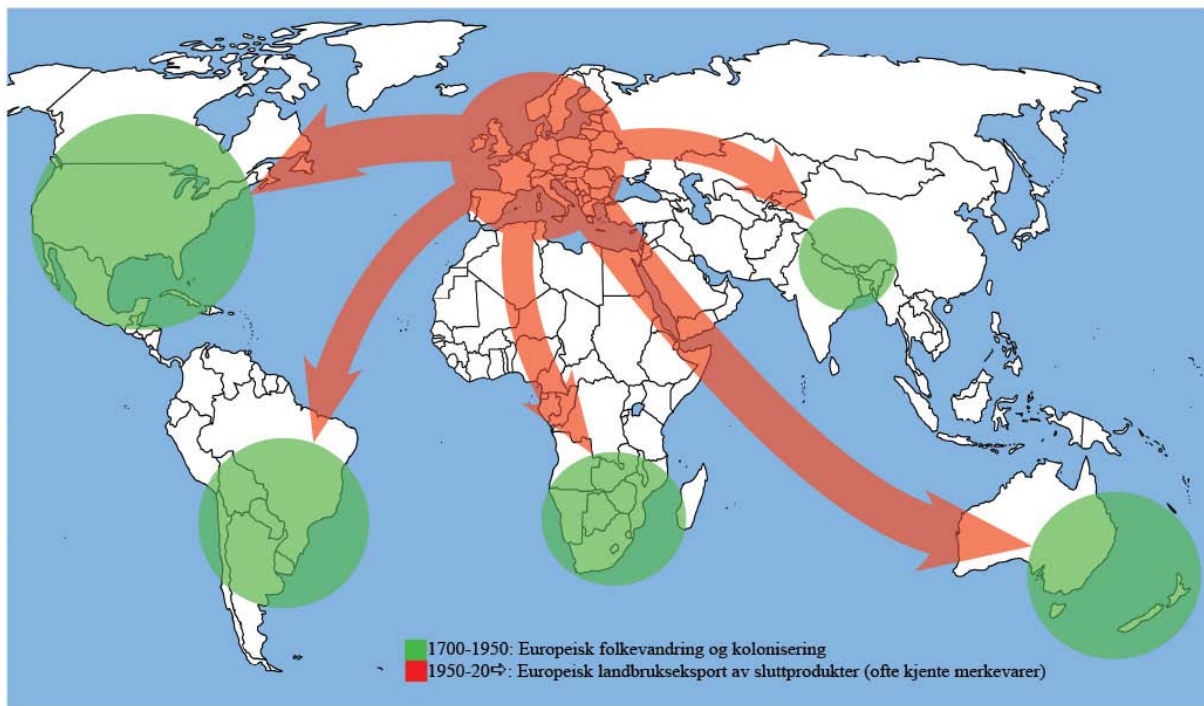
²³ Kilde: The Changing Face of EU Agricultural Trade

viktig for EU å verne om sine særegne produkter først og fremst som et konkurransefortrinn i eksportmarkedene, men også for å hindre kopiering av ”egne” merkenavn både ute og i hjemmemarkedet.

Merkevareeksportør – historisk betinget?

Utviklingen av EUs posisjon i verdens matvaremarkeder er til dels historisk betinget. Handel, kolonisering og ikke minst emigrasjon fra Europa til de oversjøiske kontinentene gjennom fire hundre år tok med den europeiske mattradisjonen til store deler av verden, og konsekvensen av dette er at europeiske navn og fremstillingsmetoder er spredt internasjonalt.

Dette har ført til at en rekke matvarer som opprinnelig var geografisk avgrensede produksjoner, som for eksempel cheddarost, edamerost og salami, i dag er populære over hele verden. Figuren under illustrerer hvordan folkevandring fra Europa utbredte kunnskap og kjennskap til europeisk matkultur og produksjon, spesielt gjennom emigrasjonen til USA, Sør-Amerika og Oseania. Samtidig viser figuren markedene for dagens eksport av sluttprodukter fra EU, der USA er det desidert største eksportmarkedet.



Figur 3: Ekspansjon av europeisk matkultur

Den europeiske matkulturens popularitet og utbredelse gjør også at europeiske produkter er anerkjente og har en god merkevareposisjon internasjonalt. Produktene er derfor i høy grad utsatt for etterlikninger og tredjlandsproduksjon der produsentene tar varemerkebeskyttelse på produktbetegnelser som opprinnelig er geografiske betegnelser i Europa (jfr. Parma i Canada). Dermed må ikke den juridiske retten beskyttelsen av geografiske indikatorer gir undervurderes. Få, hvis noen, andre aktører befinner seg i en tilsvarende posisjon der

geografiske betegnelser på landbruksvarer er så innarbeidet som merkevarer som tilfellet er i EU. En rekke slike produkter anses som semigeneriske, og et utvidet vern av geografiske betegnelser kan hindre disse i å bli regnet som generiske. Dermed er Beskyttede betegnelser et prioritert virkemiddel for EU, blant annet i WTO fordi de gjennom aksept for et slikt vern kan ta tilbake kontrollen over produktbetegnelsene og dermed opprettholde en sentral konkurransefordel i internasjonal matvarehandel som varemerker alene ikke kan gi.

De (geografiske indikatorer) er veldig viktig i EU, som har en rik historie med lokal- og spesialisert produksjon av landbruksprodukter og mange berømte produkter tett knyttet til deres opprinnelsessted: tenk på Parmaskinke, Roquefort-ost og Champagne.

[...] videre beskyttelse av geografiske indikatorer fra hele verden er et nøkkelmål for EU i de pågående forhandlingene i Doha-runden i WTO²⁴.

Den sentrale rollen Geografiske indikatorer har som virkemiddel for å opprettholde og styrke posisjonen til EU i internasjonal handel med landbruksvarer er på mange måter en ren konsekvens av EUs styrke i matvareproduksjonen og den handelsstrukturen EU har. EU er et høykostområde og bygger egen landbruksproduksjon på aktivt grensevern, samt at eksporten i hovedsak er salg av sluttprodukter til en relativt høy pris. Det utvidede vernet Geografiske indikatorer kan gi sluttprodukter, er derfor et effektivt virkemiddel for landbrukssektoren i EU.

For EU er ikke utviklingen av Beskyttede betegnelser avgjørende, men fordi dette allerede er et handelspolitisk og landbrukspolitisk virkemiddel som skal understøtte EUs ledende posisjon innefor næringsmiddelindustrien, er det avgjørende å få anerkjennelse for Beskyttede betegnelser internasjonalt. Per i dag er ingen av de andre store handelsblokkene i nærheten av å komme i tilsvarende posisjon når det gjelder merkevarebygging og foredling av landbruksprodukter som EU. Betydningen av Geografiske indikatorer for EU kommer derfor klart frem i de pågående WTO-forhandlingene, først og fremst innenfor TRIPs, men også ved at EU kobler TRIPs og landbruksforhandlingene sammen politisk.

TRIPs

Et utvidet/forsterket vern basert på produktets opphav eller spesielle kjennetegn som geografi er et forhandlingstema i Doha runden tilknyttet Trips og artikkel 23. I første omgang omhandler dette et forsterket vern av Geografiske indikatorer for vin og sprit, men EU og Sveits har inntatt en posisjon der de ønsker at også andre geografiske indikatorer deriblant matvarer skal få et slikt forsterket vern som vin og sprit. Målet er å få en notifikasjon og registreringssystem for vin og brennevin og matvarer.

Målsetningen for både "utviding" og det "multilaterale registeret" er relativt beskjedne fra EUs ståsted. [...] Faktisk har EU i større grad enn noe annet WTO-medlem gjennom årene erfart virkningen av mangelen på en tilstrekkelig beskyttelse av geografiske indikatorer, og mange av

²⁴ EU Geographical Indications Handbook

EUs geografiske indikatorer blir nå hevdet å være generiske eller på andre måter faller inn under et av "unntakene" i Artiklene 24.4 til 24.6 i TRIPS²⁵.

Den høye prioriteten til EU og Sveits i WTO for å få gjennomslag for bedre internasjonalt vern av Geografiske indikatorer for matvarer har blant annet gjort at EU har gjort en politisk kobling mellom de pågående WTO-forhandlingene på TRIPs og de parallelle forhandlingene på Landbruksavtalen, ved at EU minner om hvor viktig det er å få styrket beskyttelsen på GI innenfor TRIPs innenfor forhandlingene på landbruk:

Noen land har uttrykt at utvikling innenfor dette aspektet av geografiske indikatorer vil gjøre det lettere for dem å godta en betydelig avtale på landbruk. Andre avviser synet at Doha-erklæringen gjør dette til en del av balansen i forhandlingene. Samtidig har EU også foreslått forhandlinger for beskyttelsen av spesifikke navn til spesifikke landbruksprodukter som en del av landbruksforhandlingene.

Semigeneriske produkter egner seg godt for beskyttelse. Produkter der ingen enkeltprodusent har et naturlig eierforhold, men produktbetegnelsen ikke enda er internasjonalt kjent som generisk, men likevel utsettes for etterlikninger eller kanskje er kjent som generisk innenfor et avgrenset område er å anse som semigeneriske.

Geografiske indikatorer på matvarer er et omstridd felt internasjonalt. Blant annet EU ser på retten til å beskytte produktbetegnelser ut fra geografisk opphav som en klar rettighet på linje med retten til å registrere varemerker. USA derimot, hevder at retten til å registrere varemerker gir tilstrekkelig handlingsrom, og at et sterkere vern av GI i realiteten er et proteksjonistisk virkemiddel som kan virke konkurransevridende i handelen.

Landene med stor europeisk immigrasjon frykter at EUs press for sterkere vern av geografiske indikatorer på matvarer vil føre til at produkter produsert av immigranter og deres etterkommere, gjennom kunnskap ervervet i sine opprinnelsesland, vil kunne miste retten til å produsere og markedsføre disse. Dette fordi EU gjennom en sterkere beskyttelse av Geografiske indikatorer vil kreve eksklusiv rett over slike produktbetegnelser, jfr. Parmaskinken og Canada. Land i den "nye verden" ser et utvidet vern av geografiske indikatorer som en handelsbarriere fordi en rekke produkter som i dag er etablert i markedet må endre navn (Parmesan til Parmello og Feta til Apetina) eller vil bli stengt ute fra enkelte markeder²⁶.

Som en respons til dette uttalte daværende landbrukskommissær i EU, F. Fischler, under ministermøtet i Cancun at vern av regionale kvalitetsprodukter gjennom geografiske produktbetegnelser ikke handler om proteksjonisme, men tvert imot om rettferdighet for

²⁵ Geographical Indications, Communication from the European Communities: WT/GC/W/547, TN/C/W/26, TN/IP/W/11, 14 June 2005 (05-2506).

²⁶ Addoir, F. og Grazioli, A (2002), *Geographical Indications Beyond Wines and Spirits: A Roadmap for a Better Protection for Geographical Indications in the WTO TRIPs Agreement*, The Journal of World Intellectual Property 5[6], s 885

opparbeidet omdømme. Slik sett har EU overført erfaringene de har med utviklingen av Geografiske indikatorer for vin og brennevin til også å omfavne matvarer og øl.

4.2 Et landbrukspolitisk virkemiddel i Sør-Europa

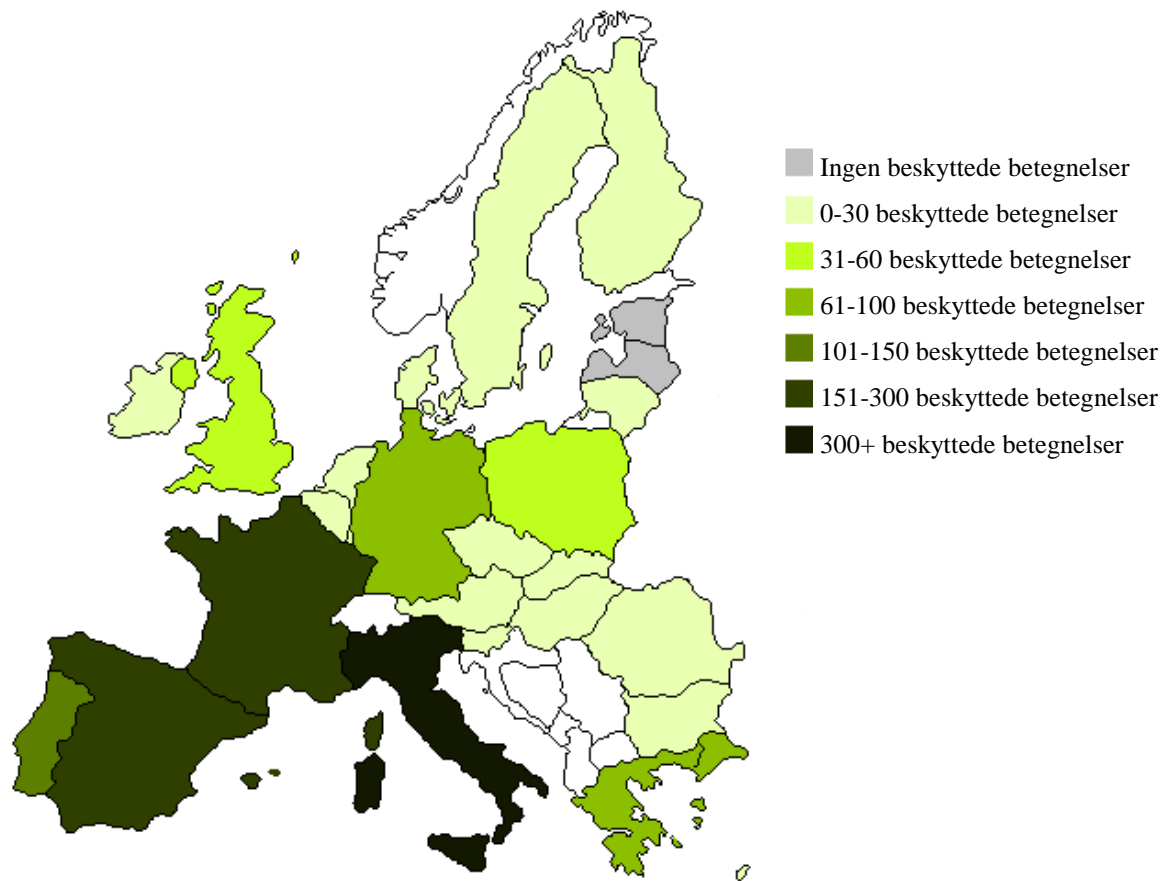
De søreuropeiske landene har lange tradisjoner for å verne om sin lokale produksjon og sine lokale matspesialiteter. Frankrike, Italia, Spania og Portugal har alle beskyttet viner under liknende ordninger i mange år, og terskelen for å beskytte matprodukter er lav. I disse landene var Beskyttede betegnelser allerede et etablert virkemiddel før EUs samordning av regelverk og innføring av merkeordningen på unionsnivå fant sted i 1992. At Beskyttede betegnelser allerede var et aktivt og fungerende virkemiddel i disse landene med produkter som genererer store verdier og volum må ikke undervurderes, da dette er utgangspunktet for EUs posisjon i internasjonale forhandlinger. Det er også viktig å ta med at da forberedelsene til en merkeordning på EU-nivå og etableringen fant sted besto EU av 12 medlemsland mot dagens 27. Dette var først og fremst de søreuropeiske landene, og de var også de viktigste pådriverne for ordningen.

For de søreuropeiske landene i EU er med andre ord dette ikke først og fremst en etablering av et virkemiddel, men en styrking og videreføring av et allerede fungerende og velkjent system. Dette viser også Belletti og Marescotti (2006) til i sin forskning²⁷:

I mange EU-medlemsland (Italia, Frankrike, og i mindre grad Storbritannia) og i Sveits en bred "sosial pakt" mellom aktørene (forbrukere, borgere, staten, lokaladministrasjonen, bondelag, handelskammer, miljøorganisasjoner etc.) har blitt bygget opp for å fremme opprinnelsesprodukter, og tiltak for å fremme og beskytte er oppbygget for å foretrekke spesifisiteten til nasjonale og lokale produkter, innenfor det generelle øyet til kvalitetsforhold (økologisk og integrert produksjon, lokalmat, *fairtrade*, etisk mat, høy kvalitet med mer). Initiativene fra offentlig forvaltning, både på det nasjonale og lokale plan knyttes til regulerings- og beskyttelsesdimensjonen til geografiske indikatorer så vel som initiativer for fremming og støtte. Generelt i EU mobiliserer funksjonsmåten og styresettet til geografiske indikatorer betydelige juridiske, menneskelige og finansielle ressurser – konsistent med forventningene til produksjonen av et offentlig gode innenfor konteksten av en nasjonal og lokal landbruks- og matpolicy.

Figuren på neste side viser distribusjonen av europeiske beskyttede betegnelser etter medlemsland. Av alle registrerte PDO/PGI landbruksprodukter utenom vin og brennevin, godkjente eller til behandling for eventuell godkjenning, står Frankrike, Italia, Spania, Portugal og Hellas for 73 prosent.

²⁷ Belletti, G. og Marescotti, A. (2006) *GI social and economic issues*, SINER-GI: Strengthening International Research on Geographical Indications: From Research foundation to consistent policy. s18



Figur 4: Antall Beskyttede betegnelser i EUs merkeordning ²⁸

4.3 Nord-Europa i etableringsfasen.

Som vist tidligere fungerer Beskyttede betegnelser som et viktig landbrukspolitisk virkemiddel i Sør-Europa. De nordeuropeiske landene har derimot en tradisjon for bruk av varemerker, og Geografiske indikatorer kom først på dagsordenen i et flertall av disse landene da merkeordningen ble innført på EU-nivå. Strukturen i næringsmiddelindustrien er ofte mindre tilpasset enn den som for eksempel et stort flertall av AOC-ostene i Frankrike er basert på, med mange små ysterier og modnerier. Det betyr ikke at disse landene ikke har kvalitetsprodukter og regionale og tradisjonelle produkter som ikke kan dra nytte av ordninger tilsvarende den franske AOC og italienske DOC. Men samtidig er en rekke av disse produktene med opphav i nordeuropeiske land faktisk utviklet seg til generiske produktbetegnelser. Et eksempel på dette er cheddarost, opprinnelig fra Cheddar i England, men nå produsert og kopiert over hele verden. Det vil si at England har mistet muligheten til å ta tilbake kontrollen over produktbetegnelsen Cheddar, som ellers ville vært et naturlig opprinnelsesprodukt med både et enormt volum- og verdipotensial for landbruket i det

²⁸ Antall produkter registrert eller søkt i EUs merkeordning, Det vil si at for eksempel Frankrike med flere har en rekke produkter registrert nasjonalt (AOC) som ikke har søkt om godkjenning på EU-nivå.

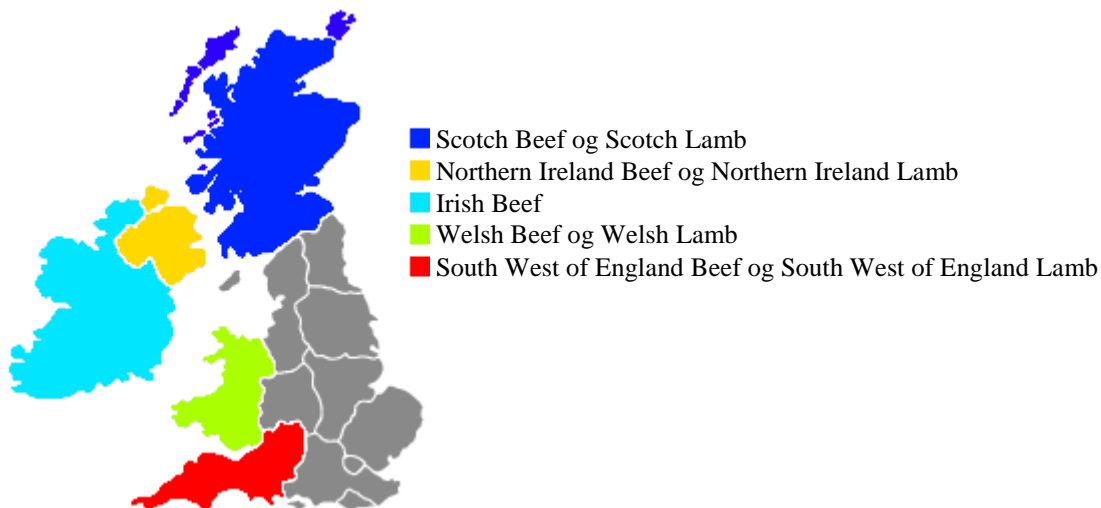
aktuelle området. Det finnes en rekke slike eksempler, fra Tysklands frankfurter til Nederlands edamer- og goudaoster.

Siden de nordeuropeiske landene ikke har en tilsvarende tradisjon for opprinnelsesbeskyttelse som Sør-Europa, er de i utgangspunktet allerede litt akterutseilt når Beskyttede betegnelser skal operasjonaliseres til et fungerende virkemiddel. Både gårdbrukere, næringsmiddelindustri og myndigheter er lite familiære med bruk av denne typen virkemidler. Kunnskapsbasen om hva Beskyttede betegnelser egentlig er eller kan være er følgelig fraværende sammenliknet med land med lang erfaring fra denne typen beskyttelse og merkevarebygging.

Det kan virke som om det er sprikende oppfatninger om hva Beskyttede betegnelser faktisk kan inneholde mellom de forskjellige EU-landene. I Storbritannia og Irland har man i flere tilfeller lagt seg på en linje der strategien er å definere videst mulig produktbetegnelser for ”hele” produksjonsretninger innenfor store geografiske områder for å få merkeordningen vitalisert som landbrukspolitisk virkemiddel (se kartet under). Særlig er dette tydelig innenfor kjøttsektoren med beskyttede betegnelser for hele husdyrproduksjoner som:

- Welsh Beef og Welsh Lamb
- South West of England Lamb og South West of England Beef (til behandling)
- Northern Ireland Beef og Northern Ireland Lamb (til behandling)
- Irish Beef (til behandling)
- Shetland Lamb
- Scotch Lamb og Scotch Beef
- Orkney beef og Orkney lamb

Det er også verd å merke seg at Skottland har registrert produktbetegnelsen ”Scottish farmed salmon” som en Beskyttet Geografisk Indikator.



Figur 5: Irsk og britisk bruk av PGI på kjøtt med hele land lagt til grunn som geografisk område.

I Danmark har verken produsenter, industri eller politiske myndigheter valgt å satse på merkeordningen Beskyttede betegnelser så langt. Det politiske fokuset har først og fremst vært å forsøke å hindre at Feta skulle få beskyttet opprinnelsesbetegnelse, en sak som de nå har tapt. Matvareprodusenter har stilt seg avventende til å ta merkeordningen i bruk, og det er bare tre produkter som er godkjent med beskyttet betegnelse. Det ser ut som verken gårdbrukerne eller næringsmiddelindustrien har tatt noe initiativ. Det politiske fokuset har derimot vært rettet mot å hindre at EU-domstolen skulle godkjenne Feta som et opprinnelsesprodukt. Utdragene fra debatten i meierisektoren viser imidlertid at noen personer nå mener at fokuset bør endres, og at tiden for å kjempe mot merkeordningen er ute. Disse stiller spørsmål om det er i dansk interesse å stå på sidelinjen, mens andre land arbeider med å få flere produkter godkjent i merkeordningen.

4.4 Norge famler i startgropen

I Norge har Beskyttede betegnelser eksistert siden 2002, og i likhet med andre nordeuropeiske land har heller ikke Norge hatt en tradisjon for kollektiv beskyttelse av opprinnelsesprodukter. Mange av de samme utfordringene en har hatt i de nordeuropeiske landene finner man dermed også igjen i Norge.

Det norske landbruket kjennetegnes av en struktur og geografi som taler for bruk av Beskyttede betegnelser, men også en produksjonsstruktur som i større grad leder til bruk av varemerker. Særlig er dette gjeldende innenfor meierisektoren. Det er også relativt få velkjente produkter som utmerker seg med klar og avgrenset geografisk tilknytning i produksjonen, og som er uten juridisk vern i dag og slik utsatt for etterligninger og kopiering. De norske produsentene som har søkt om godkjenning i merkeordningen er i hovedsak små, med til dels marginale produkter med en svært lokal opprinnelse.

For Norge må det være å sikre sine egne tradisjonelle produkter og unike landbruksstruktur som trolig bør prioriteres og vernes mot billige importprodukter som spiller på norske mattradisjoner. Mange registrerte produkter er svært små og lite tilgjengelige, og det er en fare for at merkeordningen blir et kvalitetsstempel for småskalaproduksjon, og ikke et juridisk og landbrukspolitisk virkemiddel som stimulerer den norske produksjonen. Det kan virke som om det i Norge har blitt fokusert mer på merket i seg selv mot forbrukerne, enn det opphavsrettslige vernet som ligger i bunnen av ordningen tilknyttet produksjon av anerkjente produkter med etablert omdømme og posisjon i sluttmarkedet. Det er først og fremst semigeneriske og kjente produkter som trenger vern, og slik sett er merkeordningen i EU et typisk virkemiddel som legger til rette for å sikre eksisterende produksjon, og slik sett ikke et typisk innovativt virkemiddel.

Videre har man i Norge ikke dratt nytte av de fordelene en tettere tilknytning mot EUs ordninger vil gi rettighetshaverne, ved at det faktisk er muligheter i ordningen til å gi nasjonal produksjon sterke fortrinn mot konkurranse fra etterlikninger utenfra (se faktaboks om pinnekjøtt i kapittel 4). For Norge, som per i dag ikke er noen typisk eksportør av landbruksvarer vil trolig denne siden av vernet være av størst betydning, mens for mange EU-produkter vil ofte muligheten til å gi en produktbetegnelse en eksklusiv rettighet i hele Europa stå like sterkt. Norske fiskeriprodukter vil i større grad også ha behov for beskyttelse som en eksportstrategi (jfr. Tørrfisk fra Lofoten). Med andre ord er det mye som taler for at den norske merkeordningen i for stor grad blir sett på som en nasjonal ordning som utøves isolert og at utviklingen av merkeordningen i EU ikke følges tett nok.

All den tid den norske merkeordningen er en ”blåkopi” av EUs merkeordning, er det lite hensiktsmessig kun å se merkeordningen fra et nasjonalt ståsted. Dersom en ikke kontinuerlig ser ordningen i sammenheng med EU er det en fare for at det regionale kommer i et skjevt forhold underlagt det internasjonale konkurranseaspektet, spesielt fordi norsk landbruk i et EU-perspektiv generelt er basert på småskalaproduksjon. Det vil si at dersom en kun legger Norge til grunn kan en få et skjevt forhold i hva som legges til grunn for de geografisk avgrensede områdene enn det man ville fått dersom man så regioner som en del av Europa som helhet, jfr. Feta og Hellas og Irish Beef og Irland. En utfordring for Norge er de geografiske og klimatiske produksjonsforholdene, og råvaretilgang kan fort bli en sterkt begrensende

Beskyttede betegnelser er ikke et virkemiddel som tilsier at en skal omstrukturere norsk landbruksproduksjon slik at produkter skal skapes og tilpasses merkeordningen. Snarere tvert imot, er det et landbrukspolitisk virkemiddel, som bygger på å identifisere hva som blir produsert og har vært produsert som har særegne kvaliteter og egenskaper tilknyttet geografi og fremstilling som tilsier at produktet bør inn i merkeordningen. Det er med andre ord produktet som har verdien, og som bør faktor for produkter med strengt definert geografisk område. Dette kan gjøre det vanskelig å få inn produkter som kan være en drivkraft i norsk landbruksproduksjon.

5 Handlingsrommet og forståelse av Beskyttede betegnelser som virkemiddel

Hensikten med Beskyttede betegnelser er ikke å omstrukturere norsk landbruksproduksjon slik at produkter skal skapes og tilpasses merkeordningen. Snarere tvert i mot er å identifisere og tilby beskyttelse til produkter som har særegne kvaliteter og egenskaper tilknyttet geografi og fremstilling. Det er med andre ord produktet i seg selv som har verdien. Utfordringen er derfor å identifisere produkter med tradisjon og geografiske kjennetegn for Norge som har egenskapene som passer naturlig inn i merkeordningen, og derigjennom være drivkrefter som kan sikre formålene - og ta ut potensialet som ligger i merkeordningen, nemlig sikre produksjonen, inntekt til næringsdrivende og støtte rural utvikling og aktivitet.

Det er nærliggende å tenke på anerkjente og etablerte produkter som for eksempel pinnekjøtt, brunost med flere som er typiske norske tradisjonsprodukter. En beskyttet produktbetegnelse vil først og fremst (i alle fall per i dag) fungere som en defensiv strategi og sikre at norsk produksjon og råvarer er basisen i pinnekjøttet, og ikke for eksempel lammesider fra New Zealand. I prinsippet er det i dag ingen hinder for at både råvarene og videreforedlingen av lammesiden kan skje på New Zealand og omsettes i det norske markedet som ”pinnekjøtt”. Slik sett kunne en produktbetegnelse på pinnekjøtt fungere som en mental importbarriere mot ”saltet røkt og tørket lammeside” fra tredjeland, samtidig som det sikret tilhørigheten og vernet av en norsk opprinnelse og fremstilling av et norsk tradisjonsprodukt med spesielle kjennetegn mot kopiering. I dette perspektivet vil ikke en produktbetegnelse som for eksempel Pinnekjøtt fra Voss eller Pinnekjøtt fra Norge for den del fungere, da markedsattraksjonen og konkurranseevnen ligger i betegnelsen pinnekjøtt. Det vil si at for å sikre avsetning av norske råvarer og eksklusiv rett til å selge kun norsk sau/lam som Pinnekjøtt i markedet fordrer en Beskyttet opprinnelsesbetegnelse, da dette ikke er forenlig med kriteriene for en Beskyttet geografisk betegnelse. Den største konkurransefordelen ved en Beskyttet betegnelse ligger i de eksklusive immaterielle rettighetene produsentene får, og ikke i bruken av selve merket og ”den gode historien”, selv om merket hjelper forbrukerne med å identifisere disse produktene.

5.1 Hvorfor beskytte?

Som vist i kapittel 4 er det en dualitet i merkeordningen. Et grunnleggende spørsmål er: hvorfor beskytte en produktbetegnelse ved bruk av PDO/PGI? Hva er motivasjonen og formålet for at produktet skal ha en PDO/PGI og hvorfor er dette hensiktsmessig fremfor bruk av en tradisjonell varemerkebeskyttelse som det også er internasjonal anerkjennelse av. Beskyttet betegnelse er et ledd i en merkevarebygging og en konkurransestrategi i markedet der man må sikre en opphavsrett til en gitt produksjon/produktbetegnelse for et produkt der en

enkelt aktør ikke har noe naturlig eierskap til produktet, da det kan ses på som generisk innenfor et avgrenset område og lages av flere produsenter:

- a) Beskytte produktet i hjemmemarkedet som et vern mot billigere import
- b) Sikre merkevaren i eksportmarked og slik hindre kopiering fra konkurrenter
- c) Kombinasjon av vern mot importprodukt og eksportinteressene

På et spørsmål tilknyttet dette oppgir Andy McGowan, Head of Industry Development, Quality Meats Scotland følgende som motivasjonen for hvorfor skotsk biff og lam valgte å satse på PGI følgende:

I utgangspunktet var det som et verktøy for eksport, men det har blitt mer nyttig på det innenlandske markedet nå, etter hvert som bevisstheten rundt beskyttede produktnavn vokser i Storbritannia.

Spørsmålet om hvorfor en søker beskyttelse er et sammenfallende spørsmål både for produsenter i Norge og EU. Det er dette som bør være utgangspunktet, for Beskyttede betegnelser sikrer en intellektuell opphavsrett, og hvorfor denne trengs, og hvorfor det er dette vernet produsenter trenger fremfor for eksempel tradisjonell varemerkebeskyttelse er sentralt. Når det er avklar hvorfor en PDO/PGI er hensiktsmessig følger de underliggende spørsmålene tilknyttet selve bruken av merket, merkevarebygging, markedsføring, omdømmebygging med mer. Det er nemlig slik både i EU og i Norge at selve merkeordningen i seg selv er forholdsvis lite kjent i sluttmarkedet, og derfor er de eksklusive rettighetene til selve produktbetegnelsen som i første hånd er av stor betydning.

Som Andy McGowan, sier videre:

Den nåværende kjennskapen til PGI-logoen er veldig lav i Skottland, rundt fire prosent, mens gjenkjenning av logoen for "Scotch Beef" nå er på 92 prosent. PGIen vil derfor alltid være et sekundært markedsføringsverktøy for oss.

Generelt er opprinnelsesmerking langt bedre kjent blant forbrukerne i Sør-Europa, enn i Nord-Europa. Det er lange tradisjoner for denne type merkeordninger i ulike former i Sør-Europa, og slik sett er dette et etablert landbrukspolitisk virkemiddel i en del land som Italia, Spania og Frankrike. En undersøkelse gjennomført i 2009, som en del av prosjektet Traditional United Europe Food viser denne forskjellen tydelig. I en internetbasert forbrugerundersøkelse gjennomført i Belgia, Frankrike, Italia, Norge, Polen og Spania fikk forbrukerne spørsmålet: *har du noen gang hørt om Beskyttet opprinnelsesbetegnelse?* I Frankrike, Spania og Italia svarte hele 95 % "ja", mens tilsvarende prosenter for land fra nord var: Belgia (47 %), Polen (39 %) og Norge (35%)²⁹.

²⁹ Kilde Nofima 2009. Internetadresse, 10/01-2010:
<http://www.nofima.no/mat/nyhet/2009/04/3805140995216869654>

5.2 Fortolkning av forordningen i EU-kommisjonen

Det er et stort spenn og rom for hvilke produktbetegnelser som er godkjent av EU-kommisjonen, når det gjelder spesifisering og graden av geografisk tilhørighet. Det er på det rene at EU-kommisjonen mener det er et vidt fortolkningsrom av forordningen som definerer merkeordningen. Mangfoldet av produktbetegnelser varierer fra produkter som spiller på svært spesielle kjennetegn både i produksjon og sterk geografisk tilknytning. På dette ytterpunktet ligger for eksempel Reblochon-osten, med svært streng spesifisering av både geografisk tilknytning og produksjonsmåte med blant annet en rekke begrensninger tilknyttet føring og krav til annen gangs melking. Flere av de franske ostene er i denne kategorien.

På det andre ytterpunktet er det de mer åpne regionalt tilknyttede produkter som Skotsk lam, der navnet oppgir et vidt geografisk område og det er tilnærmet fraværende spesifisering av stykningsdeler eller andre produksjonsmessige særegenheter. Kjøttprodusenter i Storbritannia har fått flere slike forholdsvis åpne produktbetegnelser godkjent, som er generelle i den forstand at de kombinerer et geografisk område med en produksjonsretning. Slik har Storbritannia registrert eller søkt om betegnelser for Orknøyene lam, Orknøyene biff, Skotsk lam, Skotsk biff, Walisisk lam, Walisisk biff, og Shetlandslam, Sørvest engelsk lam, Sørvest engelsk biff, Nordirsk lam, Nordirsk biff i EUs merkeordning.

I EU er fortolkningsmulighetene av forskriftene store for instansene som gir endelig godkjenning. Fleksibiliteten i ordningen, både med hensyn til kriterier for produksjonsmetode og territoriell avgrensning, betyr at produsentene står overfor avgjørende valg for hvordan de vil utforme sin søknad for produksjon av produkter med beskyttet betegnelse. Videre er det avgjørende at det blir lagt til grunn et tilsvarende rom og fleksibilitet i fortolkning av forskriftene i Norge, spesielt siden merkeordningen er toveis, ved at norske produktbetegnelser kan godkjennes i EU og visa versa.

5.3 Rammeverket

Ordningen i EU består av at de ulike medlemslandene har egne godkjenningsinstanser. Deretter velger produsentene med Beskyttede betegnelser om de også vil søke godkjenning på EU-nivå. Det er ingen automatikk i at godkjente produkter nasjonalt også blir implementert i EUs merkeordning. Likevel er det slik at det er svært vanlig å få produktbetegnelsen godkjent både nasjonalt og på EU-nivå. Beskyttelse på EU-nivå er også en forutsetning for at produktbetegnelse skal inngå i de geografiske indikatorene EU søker å få internasjonalt anerkjent gjennom forhandlinger i WTO og i bilaterale frihandelsavtaler. I tillegg har EU etter 2006 også åpnet for at tredjeland kan søke direkte om beskyttelse av sine produktbetegnelser i EUs merkeordning. Likevel er hovedregelen at produktbetegnelse skal

godkjennes nasjonalt før en eventuell inkorporering i EU-systemet, men produsentene kan sende søknaden selv direkte til EU uten å gå gjennom sine nasjonale myndigheter³⁰.

Det er forskjellig tradisjon mellom EU-landene med hensyn til hvordan ordningen forvaltes, og en del land har nasjonale ordninger innenfor rammen av EUs system. For tredjeland som Norge er det imidlertid forvaltningen av merkeordningen på EU-nivå som må være referanse, det er her det eventuelt er aktuelt å søke om godkjenning, og ved godkjenning i EU vil beskyttelsen automatisk også være godkjent i alle medlemslandene. Per i dag er det ikke utbredt med beskyttede produktbetegnelser fra tredjeland i EU-systemet. Det er svært få tredjeland som har søkt om beskyttede produktbetegnelser, og av de som har søkt er det enda færre som har fått ferdigbehandlet søknaden og godkjenningen registrert. Av de mer kjente har Colombia fått godkjent betegnelsen "Café de Colombia" – kaffe fra Colombia. Søknader fra tredjeland som er til behandling er blant annet teen Darjeeling fra India, bakverket Antep Baklavasi fra Tyrkia og osten Gruyère fra Sveits. I tillegg har Kina søkt om beskyttelse for ti produktbetegnelser.

Rammeverket for Beskyttede betegnelser på EU-nivå gir klart muligheter for at ordningen kan fungere som et landbrukspolitisk virkemiddel, og i mange tilfeller er det faktisk etablert som et effektivt landbrukspolitisk virkemiddel med de eksklusive rettighetene produsenter under betegnelsen får. Veien frem til å realisere ordningens potensial innebærer likevel en rekke kostnader for produsentene. Forutsetningene om kollektivt eierskap tilsier at produsentene må være villig til å ta kostnader gjennom organisering og samarbeid. Videre er Beskyttede betegnelser av natur ekskluderende, og man må være villig til å akseptere at bruk av ordningen kan føre til at aktører som ikke aksepterer eller bryter kriteriene for betegnelsen utestenges fra markedet for et visst produktavn. De mest suksessrike produktene, som for eksempel Parma, Parmigiano-Reggiano og Comte, bygger på at produsentene har måttet delegere produksjonsbeslutninger til produsentsammenslutningen, som ofte har påført enkeltaktører kostnader for å fremme fellesinteressen, for eksempel produksjonsbegrensninger, vraking på kvalitet/utestenging av produsenter, aktiv bruk av prisdifferensiering på kvalitet, kostnader til markedsføring og juridisk bistand for å hindre kopiering med mer³¹. Å omsette rettighetene produktbetegnelsen gir til et fungerende virkemiddel for produsentsammenslutningen kan derfor ikke skje uten kostnader både for deltakerne i sammenslutningen og for produsenter som velger å stå utenfor. Disse kostnadene har for eksempel Parma og Comte allerede tatt. De har vært villige til å prioritere fellesinteressene selv om de til tider har gått i en annen retning enn de individuelle interessene til enkeltaktører på kort sikt. Uansett så betyr dette at rammeverket i EU legger til rette for at ordningen kan fungere som et politisk verktøy dersom land og produsenter klarer å utnytte den eksklusive forvaltningsretten de er gitt. For smale produkter som er lite utsatt for

³⁰ EU-kommisjonen (2007) *Fact Sheet: European Policy for Quality and Agricultural Products*, Brussel og Council Regulation (EC) No 510/2006 of 20 March 2006 on the protection of geographical indications and designations of origin for agricultural products and foodstuffs

kopiering og etterlikninger vil ordningen derimot ikke kunne ha det samme potensialet som drivkraft for landbruket. Samtidig vil kostnadene tilknyttet samarbeidet være lettere for disse da det er færre aktører involvert og mindre motstand fra utenforstående mot at disse får enerett til en produktbetegnelse.

5.4 Norsk forståelse av rammeverket

Selv om ordningen er forholdsvis ny i Norge er det likevel vanskelig å finne klare retningslinjer for hvordan myndighetene ser for seg at merkeordningen skal bli et landbrukspolitisk virkemiddel som har reell effekt på verdiskapning, næringsutvikling og rural utvikling i norsk landbruks- og fiskerinæring.

Myndighetene og næringen må klargjøre ordningen slik at den er hensiktsmessig for vårt bruk. Det er ikke sikkert at fransk innhold og forståelse av Beskyttede betegnelser får det til å fungere som et norsk virkemiddel. Det kan synes som om det er et behov for en klargjøring av hvordan myndighetene kan definere ordningen slik at den i størst mulig grad kan sikre de landbrukspolitiske målene forskriften er utformet ut fra. Et eksempel på dette er kommentarene til merkeordningen i St.prp. nr. 75 (2008-2009), der resultatmålet for ordningen er definert utelukkende i form av et kvantifiserbart tall på antall beskyttelser, løsrevet fra de effektene for verdiskapning og næringsutvikling på nasjonalt plan, eller en vurdering av hvilke produkter som behøver beskyttelse, mål for kvalitet og differensiering på produkter, samt koblingen til verdi og volum produktene som er beskyttet utgjør eller bør utgjøre:

Merkeordningen Beskyttede betegnelser er en viktig konkurransestrategi for norsk matproduksjon. Merkeordningen hadde 15 godkjente produkter per 31.12.08. [...] KSL Matmerk har levert to nye innstillinger til Mattilsynet per 31.12.08. For å nå stiftelsens resultatmål om å levere 11 innstillinger til Mattilsynet i perioden 2007 til 2011, har Landbruks- og matdepartementet bedt stiftelsen å prioritere arbeidet med å mobilisere nye merkebrukere³².

Tilsvarende den noe snevre inngangen til merkeordningen kan talene til Statssekretær O. T. Heggem i oktober 2006 og juni 2009 illustrere³³:

[oktober 2006] Dere ser resultater av at Økologisk Tjukkmjølk fra Røros og Rørosmeieriet har fått en beskyttet geografisk betegnelse. - Stor økning i omsetning både for meieriet totalt sett og for Økologisk Tjukkmjølk fra Røros.

Gjennom merkeordningen fortelles historier - Regionene må bli flinkere til å utnytte lokale og regionale konkurransefortrinn i matproduksjonen - spesielle beiteforhold, spesielt jordsmonn, klima, matkulturelle særtrekk, og så videre. Matens kvaliteter må synliggjøres - fortell historiene!

[juni 2009] Det er rom for å etablere mange små produsentsammenslutninger i Norge. Vi trenger disse i tillegg til de store samvirkene.

³¹ Tuft og Eldby (2004) BB

³² St.prp. nr. 75 (2008-2009) Om jordbruksoppkjøret 2009 – endringer i statsbudsjettet for 2009 m.m. Kap 3.11.1

³³ *Åpning av fagdag på Smakeriet - Røros*, Av: Statssekretær Ola T. Heggem Tale: 19.10.2006 og Tale: *Åpning av konferansen "Samarbeid lønner seg"* Tale/artikkel, 10.06.2009 Av: Statssekretær Ola T. Heggem

Det er selvsagt rom for små produkter og produsentsammenslutninger innenfor merkeordningen, men slik ordningen er i dag er det vanskelig å fremheve den som et fungerende landbrukspolitisk virkemiddel, da den overordnede strategien er mangelvare. Å se ordningen isolert for Norge, er å undervurdere hva potensialet til eksklusive rettigheter handler om, både når det gjelder landbrukspolitikk, men like viktig for handelspolitikken. Det er lett å få inntrykk av at det er en tankegang om at merkeordningen først og fremst er et virkemiddel innrettet mot småskalaprodusenter og småskalaøkonomi i landbruksnæringen, og ikke rettet mot hvilke produkter som faktisk har et merkenavn, og som har behov for et juridisk vern i markedet. Det er grunn til å stille spørsmål, dersom sitatene overfor representerer den rådende holdningen, om en slik inngang er det som kan realisere målene bak Beskyttede betegnelser. Vern av geografiske indikatorer handler om langt mer i et internasjonalt matvaremarked.

For Norge bør man finne ut hva man vil med ordningen: Hvorfor skal en produktbetegnelse beskyttes, og hvilke produkter trenger vernet Beskyttede betegnelser gir. For eksempel har vi semigeneriske produktnavn? Slik sett er forskjellen mellom om å søke PGI på "Fenalår fra Norge" fremfor å søke om en PDO med betegnelsen "Fenalår" beskrivende for hvordan ulik strategi kan begrense det landbrukspolitiske potensialet i en beskyttelse.

Produsentsammenslutningen bak "Fenalår fra Norge" valgte å kompromisere på produksjonsspesifikasjoner ut fra en avveining om at "Fenalår fra Norge" ikke skulle ekskludere muligheten til å produsere og selge "Fenalår" som et billig produkt utenfor produksjonsspesifikasjonene. Man ønsket ikke å ekskludere produsenter utenfor sammenslutningen fra å kunne benytte betegnelsen. Derfor ble det "Fenalår fra Norge" som et eksklusivt høyprisprodukt med eksportmarkedet som et sentralt mål. Med en slik beskyttelse er man avhengig av at konsumenter identifiserer produktet som et kvalitetsprodukt de foretrekker fremfor alle andre fenalår, siden det er det eneste virkemiddelet som kan skape merverdi. Ved å ikke utelukke andre fra å benytte betegnelsen fenalår skaffet man seg ikke et dekkende vern mot etterlikninger og utenlandske produkter. Importbarrieren merkeordningen kan utgjøre blir dermed svekket, og produktets markedsattraksjon og konkurransekraft blir likeså svekket. Produktbetegnelsen Fenalår ville derimot betydd at en kunne definert at fenalår utelukkende kan komme fra norsk kjøtttråvare, og derigjennom ville norsk landbruk få eneretten til å selge fenalår i det norske markedet, og ved en eventuell godkjenning i EU også i EU-markedet. Det kunne eksempelvis ha forhindret grensehandel med produktet.

En slik tilnærming ville på den ene siden fullt ut sikret at de eksklusive rettighetene merkeordningen kunne gitt produsentene tok ut det fulle landbrukspolitiske potensialet. Samtidig ville det betydd at kostnadene og kravene til samarbeid mellom konkurrerende produsenter ble langt høyere på kort sikt, men muligens et effektivt konkurransefortrinn i et langtidsperspektiv med økt internasjonal konkurranse. Det er mulig at denne tankegangen

ikke står sterkt i Norge fordi merkeordningen oppleves som komplisert og full av juridiske irrganger, slik at de politiske intensjonene drukner.

I Norge er det ofte selve merket som blir vektlagt, fremfor mulighetene de immaterielle rettighetene ordningen faktisk sikrer produsentene. Landbruksministeren uttalte i Hardanger:

Jeg mener vi må satse på Beskyttede betegnelser. Dette fordi merkeordningen både er en viktig konkurransestrategi for utvikling av norsk landbruk og matproduksjon, og for den er viktig for forbrukerne.

Derfor benytter jeg de anledningene jeg har til å oppfordre produsentmiljøer til å satse på denne merkeordningen, og fra departementets side vil vi bidra til økt mobilisering gjennom støtte til KSL Matmerk³⁴.

Ved å fokusere på fordelene merket i seg selv kan gi, blir ordningens kapasitet til å verne om de eksklusive rettighetene over produksjonen av tradisjonelle og anerkjente produkter underkommunisert. En kan dermed ende opp med at "feil" produktnavn blir prioritert fremfor at man får inn de produktene som virkelig kan generere volum og verdi, og som dermed kan gi de ønskede ringvirkningene. For eksempel var det for Hellas totalt underordnet å få sette PDO-merket på Feta-osten, men derimot var det av avgjørende betydning å få tilbake kontrollen på produksjonen og eneretten til å selge under navnet "Feta" på det europeiske markedet.

I et slikt perspektiv er det avgjørende for næringen og produsentene å vite hvordan det politiske landskapet ser ut. Fortolkningen av regelverket til Mattilsynet er dermed en kritisk faktor. Per i dag er det vanskelig å gjennomskue hvor sterkt Mattilsynet vektlegger den politiske intensjonen om at Beskyttede betegnelser skal være en pådriver i verdiskapningen og et virkemiddel for rural utvikling i forhold til en streng juridisk fortolkning. I EU er det mye som tyder på at det utøves stor fleksibilitet i fortolkningen av lovverket. Regelverket hindrer ikke at fundamentet i Beskyttede betegnelser og godkjenningen av produktnavn har et sterkt element av subjektivt og normativt skjønn. Hellas sitt krav om godkjenning av Feta, og ostens seiersgang gjennom rettsvesenet er et tydelig eksempel på dette, da det greske synet fikk EUs medhold på tross av sterke innsigelser og langvarig produksjonshistorie av Feta i en rekke andre land.

³⁴ Tale: Lansering av Beskyttet geografisk betegnelse til Sider frå Hardanger Av: Landbruks- og matminister Lars Peder Brekk 17.04.2009

6 Konkluderende betraktninger

Det er Beskyttede betegnelser som et mulig landbrukspolitisk virkemiddel, og ikke selve merkingen og merkeordningen til forbrukerne som er tema i denne rapporten.

En bedre utnytting av mulighetene i merkeordningen i Norge vil trolig kreve at nasjonalt anerkjente produktnavn med sterk markedsposisjon og godt omdømme kommer inn i ordningen. Først når produkter som har et betydelig salgsvolum og verdi satser på merkeordningen får merkeordningen en landbrukspolitisk betydning, og det kan også styrke kjennskapen til ordningen blant norske forbrukere. Det er beskyttelsen av semigeneriske produkter som kan gjøre merkeordningen til en helhetlig konkurransestrategi for norsk landbruk i et stadig tøffere internasjonalt matmarked.

Bruk og innføring av geografiske indikatorer som Beskyttede betegnelser er omstridt internasjonalt. Den eksklusive rettigheten kan brukes både som en offensiv og defensiv strategi. Mens EU ser det som en soleklar rett å kunne verne om sine tradisjonsrike produktnavn, ser for eksempel USA, Canada og Australia med flere dette som et konkurransevridende element. Disse landene vektlegger de defensive egenskapene ordningen har, og ser ikke behovet for å innføre immaterielle rettigheter basert på kollektivt eierskap, slik som Beskyttede betegnelser gjør ved siden av varemerker i privat eierskap.

I EU, og da spesielt de søreuropeiske medlemslandene, er imidlertid bruk av kollektive produktbetegnelser et etablert og velfungerende landbruks- og handelspolitisk virkemiddel. EU ser derfor denne rettigheten som et svært sentralt område i internasjonale forhandlinger. Det må ses i sammenheng med at EU er verdens ledende handelsaktør på landbruksvarer, og da særlig på anerkjente sluttprodukter som ofte har geografisk tilknyttede navn. De handelspolitiske hensynene i etableringen av EUs merkeordning, og ønsket om å få internasjonal aksept for dette som virkemiddel, må derfor ikke undervurderes.

I Norge, som i en del andre nordeuropeiske land, er ordningen imidlertid ikke etablert som et viktig verktøy for landbrukspolitiske mål om verdiskaping og rural utvikling på et nasjonalt nivå. Det internasjonale perspektivet for bruk av geografiske indikatorer for å få kontroll over egne merkevarer, og derigjennom som konkurransestrategi, må legges til grunn, dersom Beskyttede betegnelsers potensial som landbrukspolitisk virkemiddel skal realiseres i Norge.

Dersom Beskyttede betegnelser skal virke som en konkurransestrategi for landbruket som bidrar til å sikre viktige landbrukspolitiske mål for, produksjon, avsetning av råvarer, verdiskaping, rural utvikling, næringsstimulering, sysselsetting samt hindre kopiering av anerkjente norske produkter, må det internasjonale perspektivet for bruk av geografiske indikatorer legges til grunn. For Norge betyr det at merkeordningen må defineres ut fra norsk

produksjonsstruktur og utfordringer som norsk landbruk møter i det internasjonale matvaremarkedet. Det fordrer at de politiske intensjonene vektlegges fremfor juridiske fortolkninger basert på fransk virkelighetsoppfatning. Dette er fullt mulig siden EUs forvaltning av merkeordningen viser at det politiske handlingsrommet er stort.

Det vil si at Beskyttede betegnelser er vidtrekkende og slik sett ikke et typisk virkemiddel som skal vektlegge småskala og mikroprodusenter fremfor større produksjoner. Det at merkeordningen blir sett på som et kvalitetsstempel for svært lokale småskalaprodukter vil si at merket i seg selv blir overkommunisert, samtidig som ordningens reelle funksjon, som er å sikre en ren intellektuell opphavsrett til en gitt gruppe underkommuniseres. Dersom dette blir rådende oppfatningen av Beskyttede betegnelser, kan ordningen ende som et virkemiddel i hovedsak tilrettelagt småskalaprodukter. En slik fortolkning kan bety at det juridiske poenget ved at det er produktnavn som har høy markedsanseelse og som utsettes for at andre bruker merkenavnet som gratispassasjerer, faller bort. Beskyttede betegnelser handler egentlig om eksklusive rettigheter, enten nasjonalt for å hindre etterlikninger fra billig import eller internasjonalt for å ha kontroll over merkevaren i eksportmarkeder. Beskyttede betegnelser har slik sett et helt annet potensial og omfang enn for eksempel spesialitetsmerket eller "Nyt Norge". Det å snevre ordningen inn til et kvalitetsstempel for småskalaprodukter, er en fallgrube som kan redusere handlingsrommet denne type beskyttelse gir. Med andre ord handler ordningen om noe mer enn småskalaøkonomi. Det er disse perspektivene som legges til grunn når noen mulige alternativer for hvordan ordningen kan forvaltes blir presentert under.

Hvorfor beskytte

I utgangspunktet bør det identifiseres hvorfor en ønsker å beskytte et produkt med opprinnelsesmerking. Har produktet et behov for vern, enten for å sikre avsetning av norske eller regionale råvarer, eller for eksport der det kan være en viss fare for misbruk av produktbetegnelsen eller produktet kan ha behov for kvalitetsmerket. Et eksempel på det siste er tørrfisk fra Lofoten i det italienske markedet. Merkeordningen i Norge må ikke ses isolert fra merkeordningen i EU. Det er for eksempel svært ulik praksis også blant EU-land. Er det mest nærliggende for Norge å speile fransk detaljspesifisering på ost eller mer mot britisk generalitet på kjøtt? Næringen og norske myndigheter må derfor legge sin egen forståelse til grunn. Det er nærliggende å tenke at Norge har behov for vern av tradisjonelle produkter i hjemmemarkedet som for eksempel Pinnekjøtt, Fenalår og Gudbrandsdalsost

Beskyttede betegnelser kan fungere effektivt som et vern mot billige utenlandske konkurrenter, både som en mental importbarriere, og kanskje viktigst ved den eksklusive retten man får til å benytte et anerkjent produktnavn.

Det bør prioriteres å få inn naturlige produktbetegnelser som eksisterer og har et etablert omdømme, der et uklart eierskap gjør en varemerkebeskyttelse uaktuelt (semigeneriske

produkter). Det kan være at produksjonsstrukturen i Norge tilsier at merkeordningen er mer aktuelt på kjøtt enn på meieri. TINE, som en dominerende aktør eid av bøndene, kan og har beskyttet seg godt gjennom bruk av varemerker. Den eksklusive juridiske rettigheten er grunnlaget for det landbrukspolitiske virkemiddelet i EU. Selve merket i seg selv er av mindre verdi, det er det produktbetegnelsen og merkevaren som har.

Produksjonsstruktur

Merkeordningen i EU, som er mal for den norske forskriften, ble etablert som et resultat av at Enhetsakten la til rette for etableringen av et felles indre marked i EU, og hensikten var å redusere uheldig strukturrasjonalisering der de mest produktive landbruksområdene ville utkonkurrere landbruket i mer marginale områder. Samtidig var det mange av disse områdene som hadde anerkjente produktnavn, og de søreuropeiske kollektive eierskapsformene ble implementert på matvarer på EU-nivå for å gi disse et konkurransefortrinn. Derfor er merkeordningen først og fremst et virkemiddel for å bevare tradisjonelle produkter med tilhørende produksjonsstruktur, verdiskaping og rural bosetting i marginalområder. Slik sett er ikke ordningen et typisk innovativt verktøy for å utvikle nye produkter. Likevel kan ordningen fremme innovasjon på kvalitetsutvikling, samarbeid og organisering, markedsføring med mere.

Først og fremst er det viktig å tenke på at hele norsk landbruk opererer i det som kan karakteriseres som marginalområder med utfordrende produksjonsareal og klima, og en småskala landbruksstruktur. Derfor bør aktører som satser på å ta en produktbetegnelse tenke på å sikre råvaretilgangen og produksjonspotensialet ved en eventuell suksess. Det vil si at en ikke definerer områdene som inngår i produktbetegnelsen for små. Ulike produsenter under produktbetegnelsen kan konkurrere seg imellom og bruke sine egne varemerker i kombinasjon med produktbetegnelsen. Det geografiske området kan også defineres ut fra produktets geografiske tilknytning og ulike egenskaper knyttet til dette. Produktets særegenhet kan knyttes til et geografisk forhold, ikke nødvendigvis en region. For eksempel er produksjonsområdet for Café de Colombia spredt over hele landet uten at disse henger sammen. Tilsvarende kan de tradisjonelle fruktdyrkingsområdene i Norge være et definert område, uavhengig av hvor de skulle være plassert på norgeskartet.

Organisering

Organiseringen av ordningen er også en hovedutfordring uavhengig av hvordan rammevilkårene forvaltes. For det første må produsentsammenslutninger og myndigheter være villig til å ta kostnaden ved å ekskludere aktører, delegerer beslutningsmyndighet og etablere produksjonsspesifikasjoner og kontrollrutiner med mer. Ordningen er i utgangspunktet ment ekskluderende for dermed å skape større verdier for de som deltar, og det ekskluderes derfor både på produsenter og på kvalitetskrav. Innfører en seg ikke med kvalitetskravene og er villig til å dokumentere disse får en ikke lenger produsere under en gitt

betegnelse. Det er dermed et stort behov for internkontroll dersom legitimiteten til merkeordningen skal opprettholdes over tid.

Videre kan samarbeidet blant produsentene ha høy verdi i seg selv. Hovedsakelig på grunn av økt kontroll gjennom verdikjeden, eierskapstilhørighet for deltakerne, og fordi man i fellesskap kan samarbeide om markedsføring og distribusjonsåpning med mer, samtidig som det er konkurranse innad mellom produsentene på kvalitet og omdømme. Norske myndigheter vurderer da også økt produsentsamarbeid i norsk landbruk som verdifullt i seg selv.

Merkeordningen må også samtidig forvaltes gjennom hele verdikjeden. Også her vil en produsentsammenslutning møte utfordringer, spesielt i Nord-Europa der ordningen ikke er særlig godt kjent, verken blant produsenter eller forbrukere. Produktet må inneha et omdømme der forbrukerne foretrekker merkevaren fremfor konkurrerende alternativer, eller produsentsammenslutningene må etablere en markedsposisjon for produktnavnet. Slik sett kan de store norske samvirkeforetakene innta en ledende rolle i å etablere produkter med Beskyttede betegnelser, både fordi disse i utgangspunktet har kollektivt eierskap, samtidig som de er organisert på en slik måte at de kan etablere de nødvendige produktspesifikasjonene uten unødig store transaksjonskostnader.

Det påfølgende spørsmålet er om det er realistisk å anta at gårdbrukere og den private næringsmiddelindustrien er villige til å ta på seg den finansielle kostnaden for å gjøre en relativt ukjent, statlig merkeordning kjent ute i befolkningen, all den tid de har tilgang til å bruke varemerker for å beskytte sine investeringer tilknyttet et produkt. Dersom næringen og dagligvarehandelen ikke tar denne kostnaden selv, er spørsmålet om ikke myndighetene i større grad enn i dag må komme på banen. Det vil i så tilfelle kreve store ressurser. I EU finnes det ulike program som gir produkter med Beskyttede betegnelser tilgang til offentlige midler for markedsføring, noe produsentsammenslutningen bak Scotch Beef tillia stor vekt. Dette er med på å bygge opp omdømmet til merkeordningen gjennom produktene fremfor ren informasjon og opplysning om selve merket. Det er dermed produktene som fremmer merkeordningen, og ikke motsatt.

Et konkurransefortrinn

Egenskapene til Beskyttede betegnelser gjør at ordningen har en del fortrinn fremfor varemerker, da det politiske potensialet i ordningen er langt mer omfattende enn det strengt definerte varemerket, nettopp fordi den knyttes til kollektivt eierskap og opprinnelse. Videre kan ikke en beskyttet produktbetegnelse omsettes slik et varemerke kan, og en unngår dermed at produktbetegnelse svekkes eller forsvinner ut fra det geografiske området.

Ut fra ulike rettsfortolkninger innenfor EU er Beskyttede betegnelser definert som en opphavsrett der også produksjonsprosessen tillegges vesentlig vekt, jfr. konflikten mellom produsentene av parmaskinke og supermarkedkjeden Asda eller fetaosten. Disse juridiske

fortolkningene har tydeliggjort hvordan geografiske indikatorer har et klart innslag av en aktiv konkurransestrategi i favør av de som har tilkjent en enerett til en produktbetegnelse. Videre viser det hvilke landbrukspolitiske ringvirkninger ordningen kan aktivisere. Verdien ved å få tilbakeført enerett over produktbetegnelsen av en av verdens mer kjente ostetyper er svært stor for greske gårdbrukere og tilsvarende et klart tap for næringsmiddelindustrien og gårdbrukere i for eksempel Danmark.

I Norge, som i resten av Nord-Europa, er det en klar utfordring å samordne og klargjøre hvordan ordningen kan effektueres slik at dens fulle potensial som et landbrukspolitisk virkemiddel blir utnyttet. Beskyttede betegnelser kan bidra til å sikre avsetningen av norske råvarer på en helt annen måte enn andre merkeordninger fordi den ekskluderer konkurrenter. Derfor er det avgjørende fremover at næringen og myndigheter samarbeider for å finne ut hvilke produkter norske gårdbrukere og næringsmiddelindustri ønsker å beskytte ved å tilføre et slik konkurransefortrinn eksklusive rettigheter på en produktbetegnelse utgjør.

Litteratur

- Addor, F. og A. Grazioli (2002): *Geographical Indications beyond Wines and Spirits: A Roadmap for a Better Protection for Geographical Indications in the WTO TRIPs Agreement*. The Journal of World Intellectual Property 5[6]: side 865-897
- Agarwal, S. og M. J. Barone (2005): *Emerging Issues for Geographical Indication Branding Strategies*. MATRIC Research Paper 05-MRP 7, Iowa State University, mai.
- Babcock, B. A. og R. Clemens (2004): *Geographical Indications and Property Rights: Protecting Value-Added Agricultural Products*. MATRIC Briefing Paper 04-MBP
- Barham, E. (2003): *Translating terroir: the global challenge of French AOC labeling*. Journal of Rural Studies 19: s. 127–138.
- Barjolle D. og B. Sylvander. (2000): *PDO and PGI products: Market, Supply chains and Institutions*. EU-kommisjonen, FAIR 1 CT 95 – 0306. Final Report, Juni.
- Barjolle D. og B. Sylvander. (2002): *Some Factors of Success for Origin Labelled Products in Agri-Food Supply Chains in Europe: Market, Internal Resources and Institutions*. Économies et Sociétés 25[9-10].
- Barjolle, D. m.fl. (2000): *Competitive position of som PDO cheeses on their own reference market: Identification of the key success factors*. Proceedings of 67th EAAE Seminar, Le Mans, 28-30 oktober 1999. Institut National de la Recherche Agronomique (INRA), Paris.
- Belletti, G. and Marescotti, A. (2006): *GI social and economic issues*. D2 - WP2 REPORT, SINER-GI project (Strengthening International Research on Geographical Indications: from research foundation to consistent policy), 10. Juni.
- Bramley, C. og J. F. Kirsten (2007): *Exploring the Economic Rationale for Protecting Geographical Indications in Agriculture*. Agrekon 46[1]: side 69-93
- Chappuis, J.M. og Sans, P. (2000): *Actors co-ordination: governance structures and institutions ins upply chains of protected designation of origin*. Proceedings of 67th EAAE Seminar, Le Mans, 28- 30 October 1999. Institut National de la Recherche Agronomique (INRA), Le Mans.
- Correa, C. M. (2002): *Protection of Geographical Indications in CARICOM Countries*. September.
- Croze, D. (2006): *Geographical Indications: A tool for Economic, Social and Cultural Development*. SINER-GI project Montpellier Plenarymeeting 6-7 september
- Eldby, H. og Tuft, T. (2004): *Beskyttede betegnelser: Tre case-studier fra Europa*. Rapport 5, Landbrukets Utredningskontor, Oslo.
- EU-kommisjonen (2004): *Protection of Geographical Indications, Designations of Origin and Certificates of Specific Character for Agricultural Products and Foodstuffs. Guide to Community*
- EU-kommisjonen (2007): *Fact Sheet: European Policy for Quality and Agricultural Products*. Brussel
- EU-kommisjonen (2009): *Agricultural Product Quality Policy: Impact Assessment Part B, Geographical Indications*. Versjon 08-4-09, http://ec.europa.eu/agriculture/quality/policy/com2009_234/ia_annex_b_en.pdf
- EU-kommisjonen (2009): *EUs grønnbok om kvalitet i landbruket*. KOM(2009) 234 Endelig Regulations. Directorate-General for Agriculture Food Quality Policy in the European Union. Andre utgave.
- Folkesson, C. (2005): *Geographical Indications and rural development in the EU*. Master/4th term thesis, Lund University Digital Library, http://www.svepprojekt.se/undergrad/search.tkl?field_query=pubid&query1=EHL-429&recordformat=display.
- Frayssignes, J. (2006): *Case presentations Beaufort*. SINER-GI project Montpellier Plenarymeeting 6-7 september.
- Frayssignes, J. (2006): *GIs in the territorial development*. SINER-GI, 12. Januar, Toulouse.
- Lassaut, B. (2001): *OLP sector in France. Development of Origin Labelled Products: Humanity, Innovation and Sustainability, contract*. QLK5-2000-00593. INRA-UREQUA, Le Mans.

- OECD (2000): *Appellations of Origin and Geographical Indications in OECD Member Countries: Economic and Legal Implications*. COM/AGR/APM/TD/WP(2000)15/FINAL.
- Ragnekar, D. (2003): *Geographical Indications – A Review of Proposals at the TRIPS Council: Extending Article 23 to Products other than Wines and Spirits*. Intellectual Property Rights and Sustainable Development, Issue Paper no. 4.
- Thévenod-Mottet, E. (2006): *GI legal and institutional issues*. WP1 REPORT, Siner-GI, 21.september.
- Tufte, T. (2006): *Beskyttede betegnelser: Status og utviklingstrekk for merkeordningen*. Rapport 5, Landbrukets Utredningskontor, Oslo.

INFORMANTER

KSL Matmerk : Nina Wærnes Hegdahl og Gunnhild Aasgård Kristianslund

Animalia: Ellen Skuterud

Mattilsynet: Anne- Pia Lødemel og Knut Nordviken

LMD: Silje Johnson og Vibeke Larvoll

TINE/SALMON BRANDS AS, og tidligere NORTURA: Tony Barman,

Quality Meats Scotland (QMS): Andy McGowan

Utenriksdepartementet

NHO Mat og Bio ble kontaktet, men hadde ikke erfaringsbasert kunnskap de aktuelle temaene.