

簡析建構歐盟層級非農產品地理標示制度之倡議

李宜芳、劉穎蓁

歐盟執委會 (European Commission) 於今 (2014) 年 7 月 15 日發表「綠皮書 (Green Paper)」，提出建立歐盟層級地理標示 (geographical indications) 制度以保護非農業產品之倡議，渴望擴大歐盟層級地理標示的保護範圍，並以此徵求公眾意見¹。

雖然 WTO 與貿易有關之智慧財產權協定 (Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) 第 22.1 條²地理標示的定義中，並未將享有地理標示的「產品 (goods)」限於農產品，然而目前僅有農產品享有歐盟層級的地理標示制度保護，如瑞士刀、蘇格蘭格子呢絨等「非農產品」則僅以各會員國的內國法加以保護，歐盟之倡議便希望將此類「非農產品」納於歐盟層級的地理標示制度中。歐盟此次公眾意見諮詢可解讀為相關立法提案之前導，有助於了解歐盟於地理標示制度的立場與主張，釐清地理標示制度可能的發展。

本文首先將說明地理標示制度的內涵，並介紹現行制度下非農業產品的地理名稱保護；復簡述歐盟推動地理標示制度納入非農產品的歷程；再者，將以綠皮書為主軸，描繪建構歐盟層級非農產品地理標示保護制度的重要議題；最後以各利益團體的意見加以分析。

地理標示制度之本質

地理標示係以地名取得註冊，並將其標示於商品上，彰顯其品質、信譽、價值與其他特性主要源自於該地理來源³，透過標章運用於產品行銷，以利消費者辨識，提高產品附加價值。

於保護農產品與食品時，地理標示強調一地氣候、土壤等自然因素，以及當地特有的生產方式對於產品品質的影響，以紅酒為例，因產地的氣候、土壤、釀造過程不同因而產製出各地風味各異的紅酒。然而，非農業產品亦可能有因產地

¹ European Commission Press Release, *Making the most of Europe's traditional know-how: Commission launches public consultation on the protection of geographical indications for non-agricultural products*, July 15, 2014, available at http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-832_en.htm (last visited Nov. 1, 2014).

² Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, art. 22.1: "Geographical indications are, for the purposes of this Agreement, indications which identify a good as originating in the territory of a Member, or a region or locality in that territory, where a given quality, reputation or other characteristic of the good is essentially attributable to its geographical origin."

³ 林彩瑜，WTO 制度與實務－世界貿易組織法律研究（三），頁 372，2011 年。

而具備獨特的產品特質，以一地特殊的人文因素結合自然資源而塑造出獨一無二的產品風貌，以工藝品為例，此類產品多源於當地特殊的人文傳統，使用該地自然資源以手工製成，具有強烈的地方特色⁴。

換言之，地理標示強調一地與其歷史背景、文化，資源、土地的緊密連結，透過地理標示以強化該地產品的名譽、品質水準等無形資產的保護⁵。此連結並不只存在於農產品與食品，地理因素亦有可能形塑出風格獨特的非農產品，然而兩者是否能享有相同的地理標示制度保護水準，不無疑問。

現行非農業產品的地理標示保護

身為地理標示制度的倡議者，歐盟針對紅酒、烈酒、香料酒以及其他農產品及食品已建立歐盟層級的地理標示制度，僅需單一申請程序，該名稱即可享有歐盟境內的完整保護。截至 2014 年 4 月止，歐盟境內已有 336 種烈酒、1577 種紅酒、1184 種農產品註冊為地理標示保護產品⁶，可見地理標示制度對於歐盟的重要性。然而，就非農產品而言，目前對於地理名稱的保護僅止於以各國之商標法、不公平競爭法、商標法或特別法等內國法層級，欠缺歐盟層級的地理標示保護⁷。

不公平競爭法與消費者保護法禁止因不正當的商業經營所形成的不當競爭，進而納入消費者保護的範疇，因而當地理標示的使用可能有欺騙消費者、形成不當競爭之時，可以根據各國不公平競爭法、消費者保護法，透過行政制裁或民事訴訟的方式加以救濟⁸。然而，此類法規重視消費者保護，僅於產品在地理標示的使用上達到誤導大眾程度時才有適用，無法提供與地理標示相同的生產者保護⁹。此外，歐盟雖曾以 2005/29/EC 號指令來調和各會員國的不正當商業經營的相關規範，然而就立法方式以及執行層面欠缺統一的標準，形成各國保障程度、救濟標準不一的紛亂現象，更添適用上之困難¹⁰。

而就商標法而言，目前歐盟境內商標保護為各國法、歐盟法併行。除了以個人的名義申請商標保護外，亦有團體商標(collective marks)或證明標章(guarantee

⁴ *Green Paper-Making the most out of Europe's traditional know-how: a possible extension of geographical indication protection of the European Union to non-agricultural products*, at 4, COM (2014) 469 final.

⁵ *Id.* at 6.

⁶ *Supra* note 4, at 7.

⁷ European Commission Press Release, *Green Paper on the Protection of Geographical Indications for Non-Agricultural Products – Frequently Asked Questions*, July 15, 2014, available at http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-486_en.htm (last visited Nov. 1, 2014).

⁸ *Study on geographical indications protection for non-agricultural products in the internal market*, at 33-34, EUROPA, Feb. 13, 2013, available at http://ec.europa.eu/internal_market/indprop/docs/geo-indications/130322_geo-indications-non-agri-study_en.pdf (last visited Nov. 1, 2014).

⁹ *Id.* at 33.

¹⁰ *Supra* note 4, at 35.

mark)¹¹對於地理名稱加以保護者，目前有 13 個歐盟會員國藉由國內商標體制針對非農產品給予地理標示保護¹²。然而，商標法本身對於地理來源 (geographical origin) 相關的商標存在許多限制，例如單純表達地理來源的商標便屬於禁止註冊之列¹³。再者，由於商標法未禁止第三人以誠實信用手法 (honest practice) 之使用，且商標的擁有者須負擔「致消費者誤認」的舉證責任，而此要件在實務上往往難以證明，使得以商標保護地理名稱的執行成本過高¹⁴。

此外，亦有以特別法針對特定地區的非農產品加以保護者，例如西班牙保護手工藝品、義大利保護陶藝、法國保護琺瑯瓷、錫與織品的相關法律。以西班牙保護莫夕亞 (Murcia) 手工藝品的地區法為例，生產者可於註冊後，於全國使用地區的註冊商標、註冊名稱，且相關單位亦可主動介入以確保商品來源，提供生產者、消費者一定程度的保障。然而，由於此法注重推廣 (promotion) 而非保護，註冊的目的在於便於聯絡舉辦展覽、產品競賽等推廣事宜，當發生侵權時欠缺救濟手段，日後修法也僅將納入似於不公平競爭法、消費者保護法等相似的機制¹⁵，於地理名稱的保護相當有限。

由此可見現行法下，歐盟境內對於非農產品的保護程度與地理標示制度存在差距，且各會員國內採行標準各異、保護程度不同的法律也使遵循成本提高¹⁶。另一方面，在歐盟層級地理標示制度納入非農業產品具有經濟價值，除減少因各國規範不一所形成的執行成本外，對生產者而言能增加產品的辨識度、對於消費者的吸引力，進而促進產品的銷售，同時創造就業機會帶動業市場的發展，也由於非農業產品相關的就業人口大多位於經濟發展弱勢的地區¹⁷，因此也將促進區域發展均衡，協助業者共同管理受地理標示保護的名稱，吸引投資、改善投資環境；對消費者而言，地理標示制度則能確保其於購買產品時所取得的產品資訊更加正確、可靠¹⁸。透過強化地理標示保護制度，歐盟也能有效地保存其境內的傳統以及多元的文化遺產¹⁹。基此，歐盟針對非農產品納入建構歐盟層級地理標示制度加以評估。

歐盟於推動擴張地理標示保護範圍之歷程

¹¹ 團體商標與證明標章最主要的不同在於前者是封閉式，僅提供予其會員使用團體商標，後者則是開放式，只要符合證明標章權人所訂定使用規範及標示條件者，皆可要求使用該證明標章。

¹² 13 個國家如下：奧地利、比利時、保加利亞、捷克、法國、德國、義大利、波蘭、葡萄牙、西班牙、瑞典、荷蘭、英國。See also note 8, at 56.

¹³ Council Regulation (EC) No 207/2009, of 26 February 2009 on the Community trade mark, 2009 O.J. (L 78) 1, 3.

¹⁴ *Supra* note 8, at 44.

¹⁵ *Supra* note 8, at 50.

¹⁶ *Supra* note 7.

¹⁷ *Supra* note 4, at 8.

¹⁸ *Supra* note 4, at 9.

¹⁹ *Supra* note 4, at 10.

而於多邊場域，2005 年 6 月歐盟於 WTO 曾倡議將地理標示的保護擴及全部產品，並主張地理標示於多邊場域應採強制登記制等，此提議獲得古巴、印度、印尼、尼加拉瓜等國之支持，支持的理由無非是地理標示制度能改善當地經濟條件、並可對當地之環境、觀光等要素產生外溢效果 (spill-over effects)²⁰，亦可強化歷史、文化與特定地區的緊密聯結性。惟此倡議遭美國及凱因斯集團²¹為首之國家反對而未獲通過²²。

於歐盟內部，2011 年歐盟執委會便嘗試提出將地理標示保護範圍擴及至非農產品之提議，並就會員國內現有法律體制進行可行性分析及影響評估²³。2012 年，歐盟執委會委託民間機構就擴張地理標示保護客體至非農產品之議題進行進一步之分析評估，並於隔年 3 月公告其分析報告。而 2013 年 4 月時，歐盟舉行公聽會，就該分析報告進行討論，並提供公共辯論之平台，而於今 (2014) 年 7 月公布綠皮書，並將今年 7 月 15 日至 10 月 28 日作為開放公共諮商之期間，尋求公眾對於擴張地理標示保護範圍之意見²⁴。

綠皮書對於擴張歐盟層級地理標示機制保護範圍之提議與諮詢

綠皮書中就可能的歐盟層級規範方式尋求各界的意見，包含地理標示的標的與標準、規範方式、產品與產地的關聯、保護程度的加強、可能的註冊程序、保護範圍、註冊後的管理等面向。

首先，必須決定出地理標示保障的標的與標準，並確認排除地理標示保護的名稱類型²⁵。由於地理標示制度強調地理來源與產品品質、名譽與其他特性的關聯性，此關聯性的建立也將成為法規設計的重心，關聯性越強，消費者對於產品的信任程度越高²⁶。此外，申請地理標示保護時，產品規格說明 (product specification) 也十分關鍵，例如產品特性地描述、製作方式、與地理來源的關聯性等，須提供如何的資訊以確認產品具備特定的品質，搭配持續的檢驗，以確保產品皆達到要求的品質標準等機制等²⁷，對於地理名稱的維繫亦相當重要。

²⁰ 陳麗娟，國際貿易法下農產品地理標示之意涵：以歐盟農產品及食品地理標示暨原產地標示規章為例，載：第十二屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，頁 17-19，2012 年。

²¹ 凱因斯集團 (Cairns Group)，包含阿根廷、玻利維尼亞、巴西、加拿大、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加... 等 19 個農業出口國。

²² G. E. Evans & Michael Blakeney, *The Protection of Geographical Indications After Doha: Quo Vadis*, 9 (3) J INT ECONOMIC LAW 575, 603-607 (2006).

²³ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions-A Single Market for Intellectual Property Rights Boosting creativity and innovation to provide economic growth, high quality jobs and first class products and services in Europe*, at 16, COM (2011) 287 final.

²⁴ *Supra* note 1.

²⁵ *Supra* note 4, at 14.

²⁶ *Supra* note 4, at 16.

²⁷ *Supra* note 4, at 17.

而就規範方式的選擇而言，可以產品類型分別建立不同的規範方式，或就所有產品建立共同的規範標準²⁸。就規範架構來說，可以使用調和各會員國內國法的形式，強化互相承認、避免贗品的合作關係，建立各國相似地理名稱的衝突調和機制，促使各國地理標示程序趨於一致，亦可建構單一的歐盟保護制度，注意此制度如何與各國現有的保護體制調和，將單一會員國內的地理名稱保護擴展至所有的會員國²⁹。

此外，地理名稱是否需註冊³⁰、註冊程序³¹、反對機制、相關費用³²、地理標示權利的監督與實行³³、保護期間及取消保護³⁴等細節性的問題，也屬於此次綠皮書諮詢的範圍。

各界意見

綠皮書及歐盟執委會委託之研究報告多彰顯擴張地理標示保護範圍所能帶來之正面影響，有業者表示支持，認為給予其產品地理標示、禁止其他產地的廉價製品使用相同的地理名稱，有助於強化其產品的競爭力，進而保護傳統產業的傳承³⁵。但對於保護的程度、地理標示制度的管控與執行、地理標示制度建立後將如何影響地理名稱也是業者所關注之範圍³⁶。然而，綠皮書中亦點出給予地理名稱更強的保護可能會帶來更強的冒用誘因與利益，導致更高額的利潤損失、地理名稱名譽侵害與高額的法律費用³⁷。此外，如何與現有商標法制調和亦為需要正視之議題³⁸。

英國政府則強調制度的建立必須恰如其分地保護公平競爭，而非增加不必要的法規限制，同時，也須注意新舊制度的調和，新制度可能反而是本即具有完善保護制度國家所不樂見的。此外，英國政府也指出非農業產品帶來的經濟效益較為有限，且相較於農業產品，非農業產品證明產品來源較為困難且消費者所面臨的風險較低，建立制度加以保護不見得妥適。若欲建立新制度，須注意其能帶來

²⁸ *Supra* note 4, at 15.

²⁹ *Supra* note 4, at 18-19.

³⁰ *Supra* note 4, at 19.

³¹ *Supra* note 4, at 20.

³² *Supra* note 4, at 21.

³³ *Supra* note 4, at 22.

³⁴ *Supra* note 4, at 23.

³⁵ *Herstmonceux Business Joins Quest for Better Protection for Traditional British Products*, SUSSEX EXPRESS, Oct. 8, 2014, available at <http://www.sussexexpress.co.uk/news/county-news/herstmonceux-business-joins-quest-for-better-protection-for-traditional-british-products-1-6334507> (last visited Nov. 1, 2014).

³⁶ LK Shields, Deirdre Kilroy & Jane O'Grady, *The EU Considers Extending Protection of Geographical Indications to Non-Agricultural Products... That's Places of Origin to You and Me...*, *Protection of Geographical Indications*, LEXOLOGY, Sept. 14, 2014, available at <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=db830351-4b13-4bca-925c-c68d6c074b64> (last visited Nov. 1, 2014).

³⁷ *Supra* note 4, at 11.

³⁸ *Supra* note 4, at 24.

的額外效益，同時考慮現存爭議的消費產品包裝來源國標示制度 (Country of Origin Marking in the EU Consumer Product Safety Package)，兩者的制度目的不同，但仍可能有共同的問題³⁹。

最後，存在於農產品地理標示的問題亦可能發生於非農產品的地理標示制度，例如對於搭便車行為 (Free-rider) 的防免、可能之濫用或脫法行為，或如註冊與修改程序曠日廢時的批評等⁴⁰。

結論

值得注意的是，「綠皮書」並不保證後續必然將會有相關之立法，僅為公眾意見的諮詢⁴¹。然而，就此次公眾諮詢所累積的意見可作為相關立法的參考，可能將影響後續的制度設計。且作為地理標示制度的倡議者，歐盟於境內的倡議、立法，也很有可能是歐盟未來於雙邊、多邊場域推動地理標示制度發展的前導，值得持續觀察。

³⁹ *Ninth Report - European Scrutiny Committee Contents: Application of geographical indication protection to non-agricultural products*, European Scrutiny, UK PARLIAMENT, Sept. 19, 2014, available at <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmeuleg/219-ix/21933.htm> (last visited Nov. 1, 2014).

⁴⁰ *European Geographical Indication Products; Waiting on Brussels for Action*, NEW EUROPE, Oct. 13, 2008, available at <http://www.neurope.eu/article/european-geographical-indication-products-waiting-brussels-action> (last visited Nov. 1, 2014).

⁴¹ *Supra* note 39.