歐盟非農產品地理標示議題最新發展

趙化成

壹、前言

貳、歐盟非農產品地理標示發展概述

參、相關公眾就歐盟初步影響評估報告提供之意見反饋

- 一、支持非農產品地理標示制度者之意見
- 二、不支持非農產品地理標示制度者之意見

肆、歐盟非農產品地理標示保護之監管與執行規範研究報告

- 一、研究方法與目的
- 二、分析結論
- 三、建議模式

伍、結語

作者現為駐瑞典代表處經濟組組長。

本文相關論述僅為一般研究探討，不代表本局及任職單位之意見。

摘要

智慧財產權是歐盟競爭力的核心項目，為支持疫後經濟復甦與韌性，歐盟 2020 年 11 月公布智慧財產權行動計畫，揭櫫 5 大關鍵領域的具體措施建議。其中在改進智慧財產權保護方式部分，研議建構非農產品地理標示保護制度。

歐盟制定農產品與食品、酒類產品等地理標示保護制度經年，然針對非農產品，目前僅有部分會員國依其國內法制，提供各個不同保護制度，歐盟層級保護制度則付之闕如，爰歐盟依據相關委託研究報告，於 2020 年 11 月底提出歐盟非農產品地理標示保護制度之初步影響評估報告，並獲得相關歐盟及非歐盟國家之產官學等各界，分從整體制度、法制、國際貿易等方面，回饋支持或不支持等 70 份公眾意見。後續在 2021 年，則公布了歐盟非農產品地理標示保護之監管與執行規範研究報告，並就 3 種可能之保護模式進行分析研究。

鑒於地理標示在歐盟具核心利益，一如推動其他重大政策規範的歷史進程，在內部各個會員國建立共識後，歐盟將持續推動此一帶有歐盟價值的規範性議題。

關鍵字：智慧財產權、地理標示、非農產品

Intellectual Property Right、Geographical Indication、Non-Agricultural Products

壹、前言

智慧財產權的價值與對於國家競爭力的影響，在 21 世紀的今天已幾乎是眾所皆知的事實。可靠的智慧財產權制度是鼓勵產業、相關企業及個人，專注於研究與發展，運用其發明或創造，進而促進創新與成長獲益的最佳模式。

對於全球已開發國家，特別是著重在數位經濟與綠色經濟領域的歐盟而言，智慧財產權在促進創新和保護投資方面具有關鍵性作用。智慧財產權不僅是歐盟競爭力的核心項目，更是支持歐盟在 Covid-19 疫後經濟復甦與韌性的重要角色。因此，為維繫其在關鍵產業領域的領導地位，並朝向更綠色、更數位化的經濟轉型（the transition to a greener and more digital economy），歐盟亟需有效保護和管理智慧財產權，爰於 2020 年 11 月 25 日，歐盟執委會公布智慧財產權行動計畫（Action Plan on Intellectual Property）¹。在該行動計畫中，揭櫫 5 大關鍵領域的具體措施建議，包括改進智慧財產權保護方式、促進中小企業智慧財產權的取得與運用、促進智慧財產權的授權及共享、確保更佳智慧財產權執法與打擊侵權，以及促進全球公平競爭。

其中，在改進智慧財產權保護方式部分，明示加強對地理標示（Geographical Indications, GI）的保護，特別是非農產品地理標示保護（Geographical Indications for Non-Agricultural Products）。是此，本文以下將就歐盟執委會之非農產品地理標示及其初步影響評估報告（Inception impact assessment- EU protection of geographical indications for non-agricultural products）² 等最新發展情形予以簡介。

¹ Commission adopts Action Plan on Intellectual Property to strengthen EU's economic resilience and recovery, European Commission, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2187 (last visited Mar. 6, 2022).

² DG GROW F3 (Intellectual Property), *Inception impact assessment- EU protection of geographical indications for non-agricultural products*, European Commission, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=PI_COM:Ares\(2020\)7158775](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=PI_COM:Ares(2020)7158775) (last visited Mar. 6, 2022).

貳、歐盟非農產品地理標示發展概述

歐盟地理標示最早可追溯至西元前 5 世紀，古希臘詩人荷馬的故鄉希俄斯島（island of Chios）所生產的葡萄酒即被譽為古希臘昂貴的奢侈品³，可說是最古老的地理標示。此後，歐洲地區相關產品標示不斷更迭演進，歷經中世紀封建時代的葡萄牙 Port、義大利 Chianti、法國 Burgundy 及 Champagne 等 4 種葡萄酒產區的劃分並首次授予類似原產地名稱的地位⁴，逐漸形成制度性規範。

直至法國 1905 年制定葡萄酒標示法防止葡萄酒名稱誤用⁵，並於 1919 年修訂建立原產地名稱制度（Appellation d'Origine Contrôlée），而德國於 1909 年德國公平競爭法（Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, UWG）第 3 部分規範地理標示以防止不公平競爭行為之任何使用⁶，其後歐盟單一市場在 1992 年成立後即制定統一的歐盟地理標示制度，迄今已有長久歷史。

歐盟之所以肯認地理標示之重要性，原因在於其強調地域與品質間密不可分的鏈結，彰顯數千種產品深深植基於某特定地理區域所特有的氣候、地質等地理環境，及附麗其上的自然與人文因素。具體言之，無論是使用當地原物料、特定條件、傳統知識，或以上各個因素之組合等，均可能為型塑產品之特殊品質的起源。

是類產品除眾所周知的農產品與食品（agricultural products and foodstuffs）、葡萄酒（wines）、蒸餾酒（spirit drinks）及加味酒（aromatised wine products）之外，還包括例如義大利威尼斯穆拉諾島的玻璃（Murano glass）、德國索林根的餐具（Solingen cutlery）、愛爾蘭多尼戈爾郡的綿羊毛料（Donegal tweed）、匈牙利哈拉斯的蕾絲（Halas lace）、西班牙馬凱爾的大理石（Macaël marble）、

³ *Geographical Indications: An Introduction*, World Intellectual Property Organization, 6-7, <https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=272> (last visited Mar. 6, 2022).

⁴ Giulia Meloni and Johan Swinnen, *Trade and Terroir: The Political Economy of the World's First Geographical Indications*, 81 *Food Policy*, 1-20, (2018).

⁵ Irene Calboli, *Geographical Indications between Trade, Development, Culture, and Marketing: Framing a Fair(er) System of Protection in the Global Economy?* in Irene Calboli and Ng-Loy Wee Loon eds., *GEOGRAPHICAL INDICATIONS AT THE CROSSROADS OF TRADE, DEVELOPMENT, AND CULTURE* 10-11 (2017).

⁶ Dev Gangjee, *Melton Mowbray and the GI Pie in the Sky: Exploring Cartographies of Protection*, 3 *Intellectual Property Quarterly*, 303, (2006).

波蘭博萊斯瓦維茨的陶器（Bolesławiec pottery），以及愛爾蘭康尼馬拉的大理石（Connemara marble）等知名示例。該等非農產品具有地理根源性（geographically rooted products），其在原產地的製程通常構成在地文化資產和傳統的一部分，有助當地產業以及觀光旅遊業，並能促進地方就業機會，深具整體經濟發展重要性。

歐盟雖早已針對其農產品與食品、葡萄酒、蒸餾酒以及加味酒等，制定統一的歐盟地理標示保護制度經年。然而，截至今日，歐盟層級尚未存在類此制度來保護具地理根源性之非農產品（non-agricultural geographically rooted products），僅有部分歐盟會員國依其國內法制，提供各個不同的保護制度，例如法國及葡萄牙係涵蓋各類產品的完整地理標示保護制度⁷，德國索林根法（Solingen Act）保護索林根地區特定的地理標示，義大利則立法保護該國傳統陶器產品（the legislation on traditional ceramics in Italy）等不一而足，且歐盟內部各會員國之間亦未有相互承認該等產品的跨境保護制度，突顯現行歐盟法制的破碎性與不確定性⁸。

因此，歐盟內部市場、產業、企業暨中小企業總署（Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs，下稱成長總署或 DG GROW）自 2011 年起，逐步規劃導入非農產品地理標示保護制度⁹。歷經多年來一連串研究後，歐盟成長總署已於 2020 年 11 月 27 日正式提出歐盟非農產品地理標示保護制度之初步影響評估報告。

參、相關公眾就歐盟初步影響評估報告提供之意見反饋

依據歐盟官網相關資訊，目前歐盟執委會已完成本案初步影響評估報告的對外公眾諮詢；雖受到 Covid-19 疫情在歐洲肆虐影響，仍有多達 70 份公眾意見反

⁷ Andrea Zappalaglio, Flavia Guerrieri & Suelen Carls, *Sui Generis Geographical Indications for the Protection of Non-Agricultural Products in the EU: Can the Quality Schemes Fulfill the Task?* 51 IIC - International Review of Intellectual Property and Competition Law, 40-46 (2020).

⁸ European Commission, *supra* note 2, at 2.

⁹ *Geographical indications for non-agricultural products*, European Commission, https://ec.europa.eu/growth/industry/strategy/intellectual-property/geographical-indications-non-agricultural-products_en (last visited Mar. 6, 2022).

饋¹⁰。總體而言，建構歐盟非農產品地理標示保護制度獲得廣泛支持，包括許多已建立地理標示特別法制度的法國、義大利、西班牙等歐盟會員國。另愛爾蘭等歐盟會員國雖尚未建立地理標示特別法制度，基於該國境內有例如阿倫島（Aran）及多尼戈爾郡綿羊毛料紡品、瓦德福（Waterford）玻璃工藝（glassmaking），以及金工（goldsmithing）等許多非農產品，亦明確表示支持意見。至於瑞士雖非歐盟會員國，但與歐盟關係極為密切，不僅支持本案，更進一步依其實施之實務經驗，認為商標法制無法有效保護。

另外，不支持非農產品地理標示保護制度者，包含主張使用商標體系保護最力的美國及相關組織。其中，美國貿易代表署（Office of the U.S. Trade Representative, USTR）及通用食品名稱聯合會（Consortium for Common Food Names, CCFN），均具名說明不支持的理由。頗令人意外的是，包括瑞典、芬蘭、丹麥等歐盟會員國，不僅該等國家尚未建立地理標示特別法制度，瑞典工業總會（Confederation of Swedish Enterprise）、瑞典專利師公會（The Association of Swedish Patent Attorneys, SPOF）、瑞典智慧財產法律協會（The Association of Intellectual Property Law Firms in Sweden, SEPAF）、國際智慧財產權律師聯合會瑞典分會（FICPI Sweden）等相關產業界與實務界均具名表示不同意見；直言在未調和現有農產品與酒類產品地理標示制度並發揮其應有功能，或有效運用商標法等既存規範之前，不應高論非農產品地理標示制度¹¹。

本文依據相關利害關係人所提意見，彙整支持與不支持非農產品地理標示制度的相關論點，概覽如次：

¹⁰ *Unique feedback(70) on EU-wide protection of geographical indications for non-agricultural products*, European Commission, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/feedback_en?p_id=16232468 (last visited Mar. 6, 2022).

¹¹ 本文認為究其因，該等北歐國家地廣人稀、氣候極端，相關農產品生產本屬不易，與同屬歐盟卻物產富饒的中南歐國家相較，地理標示分布當然不均，重視程度自難一致。另爬梳瑞典學者相關研究了解，從農業生產力、政府支持以及區域食物文化等觀點分析，北歐國家農業從事人口佔比最低、所需耕作面積甚廣、既有地理標示保護數量甚低，爰認地理標示制度能否帶動相關地區發展，尚需進一步觀察。相關詳情，請參閱 Sofie Joosse, Pepijn Olders, and Wiebren J. Boonstra, *Why are geographical indications unevenly distributed over Europe?* 123 *British Food Journal*, 490-510 (2021).

一、支持非農產品地理標示制度者之意見

(一) 現行制度破碎化

歐盟各個會員國可依據商標法、公平交易法或特別法等不同法制，對具地理根源性的非農產品地理標示予以保護，致使歐盟目前監管制度破碎化¹²。此一監管破碎化現象將導致相關產品生產者，在歐盟內部的不同會員國市場，必須採取如商標註冊或不公平競爭等各種方式來保護其權利，還可能面對第三人註冊商標在先以壟斷地理標示使用，或須與膺品對造競爭等問題¹³，不僅踐行保護與執行複雜困難，且成本高昂¹⁴。因此，強調欠缺非農產品地理標示保護制度將致生實質上法律不確定性（substantive legal uncertainty）¹⁵，尤其對工業與手工業產品生產者造成重大損害。

(二) 現行商標法制無法充分保護非農業產品

支持者認為商標法無法充分保護。因為地理標示特別法制度（*sui generis system*）係針對該產品品質規範（*quality requirement*）予以強制性監管，而商標主管機關並不須確認該產品是否符合證明標章所設的品質標準。其次，商標包括團體商標與證明標章等，與地理標示之間具有功能和法律本質的不同（*a different function and legal nature*）¹⁶。運用商標制

¹² oriGIn - Organisation for an International Geographical Indications Network(Switzerland), *Feedback reference: F1455066*, European Commission, 2, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/F1455066_en (last visited Mar. 6, 2022).

¹³ Ester OLIVAS CACERES(Spain), *Feedback reference: F1455103*, European Commission, 1-2, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-product/F1455103_en (last visited Mar. 6, 2022).

¹⁴ J C Walsh & sons ltd.(Ireland), *Feedback reference: F1408738*, European Commission, 1, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/F1408738_en (last visited Mar. 6, 2022).

¹⁵ MARQUES(United Kingdom), *Feedback reference: F1455202*, European Commission, 2, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/F1455202_en (last visited Mar. 6, 2022).

¹⁶ Alberto RIBEIRO DE ALMEIDA(Portugal), *Feedback reference: F1300215*, European Commission, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/F1300215_en (last visited Mar. 6, 2022).

度的經驗顯示，此一制度效率較低，生產者負擔成本更高，且更易遭受搭便車者的潛在威脅¹⁷。因此，改革商標制度無法滿足正品生產者的需求。

（三）有利國際貿易談判

就多邊國際體系言，儘管已加入里斯本協定 2015 年日內瓦文本（the Geneva Act），但歐盟無法利用該註冊制度為非歐盟國家的非農產品註冊地理標示，亦無法運用該註冊制度要求該等非歐盟國家保護歐盟的非農產品地理標示。

次就區際或雙邊協定來說，缺乏歐盟層級的保護制度將不利歐盟進行相關國際貿易談判。事實上，歐盟在與非歐盟國家間的相關貿易協定，已就擴大地理標示保護議題，獲致相當豐碩之成果¹⁸。因此，在此基礎上建構一種新的歐盟保護態樣，非農產品地理標示將可納入自由貿易協定予以保護；其不僅係意味著歐盟各個會員國可在內部市場上獲致更多其他會員國的正品，而且有利歐盟會員國將該等產品出口至非歐盟國家¹⁹。

（四）有助中小企業發展

非農產品地理標示可提高中小企業知名度，擴大其消費客群，並保護可能因 Covid-19 導致疫後經濟危機及世代變化而消失的傳統工藝²⁰。此外，該等地理標示制度有助於生產和營銷的集體建構，其所展現的規模經濟、議價能力、保護作用，將促使小農生產者獲益²¹。

¹⁷ Federation of the Swiss Watch Industry FH(Switzerland), *Feedback reference: F1308117*, European Commission, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/F1308117_en (last visited Mar. 6, 2022).

¹⁸ ECTA(Belgium), *Feedback reference: F1364295*, European Commission, 3, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/F1364295_en (last visited Mar. 6, 2022).

¹⁹ Hungarian Intellectual Property Office(Hungary), *Feedback reference: F1306246*, European Commission, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/F1306246_en (last visited Mar. 6, 2022).

²⁰ Comune di Monte Urano(Italy), *Feedback reference: F1371560*, European Commission, 1, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/F1371560_en (last visited Mar. 6, 2022).

²¹ ECTA, *supra* note18, at 2.

(五) 有利地方經濟和就業

由於相關可受地理標示保護的產品多係農村地區小企業所生產，然因當地許多傳統手工產業遷移到其他非歐盟國家另起爐灶，導致在地手工藝職人難以為繼，許多手工技藝與專門技術（know-how）散落流失²²。因此，為協助農村及待開發地區發展與就業，續留相關技術性工作，使相關產業安土重遷，甚至提升相關生產者知名度與聲譽，促進該等地區旅遊服務業發展，導入本案的特別制度，極具正面效益²³。

(六) 有助消費者選擇

地理標示通常獲得地方政府肯認與支持，此一地理標示保護制度有助提高消費者對該等具地理根源性產品高品質的信任，並可讓消費者易於分辨真偽，達到真正保護消費者之目的。特別是當消費者欲了解產品的原產地、產品背後的故事，以及其生產歷程時，產品的地理根源性在消費者購買決策過程中，佔有愈趨重要的地位²⁴。

(七) 有利創新

智慧財產權是賦與在地生產者以尊重在地傳統方法進行創新的強大驅動力。因為傳統工藝生產者，可運用新興技術在工藝製程、設計與營銷，維持該產品的原始品質及其獨特性²⁵。此外，地理標示保護不會導致競爭減少，因為消費者的選擇並非僅僅取決於地理標示單一因素，而是基於價格、品牌、材料、風格，以及品質等各種因素綜合考量的結果²⁶。

²² Connemara Marble Industries Ltd.(Ireland), *Feedback reference: F1455172*, European Commission, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/F1455172_en (last visited Mar. 6, 2022).

²³ CNA - Confederazione nazionale dell'Artigianato e della Piccola e media impresa(Italy), *Feedback reference: F1454335*, European Commission, 2-4, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/F1454335_en (last visited Mar. 6, 2022).

²⁴ SMEunited(Belgium), *Feedback reference: F1346462*, European Commission, 3, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/F1346462_en (last visited Mar. 6, 2022).

²⁵ amfori(Belgium), *Feedback reference: F1305489*, European Commission, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/F1305489_en (last visited Mar. 6, 2022).

²⁶ Comune di Monte Urano, *supra* note20, at 2.

（八）新興科技可提升行政效率

為確保本案具備成本效益，建議應責由地方機關擔當確保品質標準要求的重要角色。另強調區塊鏈、遠端感測數據和人工智慧等新興科技，可在創建有效註冊系統，以及於生產者、消費者和供應鏈參與者間共享真實訊息等方面，發揮其重要功能²⁷。

二、不支持非農產品地理標示制度者之意見

（一）增加行政負擔和無效率

憂心本案所示歐盟非農產品地理標示保護制度將致生更多成本和無效率，特別是關於歐盟內部市場的法規調和等面向將產生大量成本，包括官僚體系建構新機制或捨棄舊機制的直接成本，以及喪失制度競爭優勢的間接成本。

此外，亦有守成策勵建議，認為傳統商標註冊制度仍為最佳的保護方式²⁸；在將歐盟地理標示保護制度擴大到非農產品之前，應先針對目前的歐盟農產品地理標示保護制度予以精進，特別是在權責集中化部分，由一特定機關進行案件調查與法律訴追等行為，方有論及非農產品保護之未來的可能性²⁹。

（二）將導致現行制度更趨破碎

因歐盟現行智慧財產權法規體系破碎性，導入新的非農產品地理標示特別法制度，將迫使歐盟法制更加破碎，爰為非農產品創設新的地

²⁷ TRUSTICERT(Italy), *Feedback reference: F1455181*, European Commission, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/F1455181_en (last visited Mar. 6, 2022).

²⁸ FICPI Sweden(Sweden), *Feedback reference: F1454427*, European Commission, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/F1454427_en (last visited Mar. 6, 2022).

²⁹ SEPAF- The Association of Intellectual Property Law Firms in Sweden(Sweden), *Feedback reference: F1454531*, European Commission, 3, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/F1454531_en (last visited Mar. 6, 2022).

理標示特別權利並非正確舉措。歐盟相關製造商、在地生產者及其手工藝產品，仍然可以藉由強化現行歐盟相關法規範的方式，實現該等產品獲致最佳保護的目的³⁰。

（三）運用現行商標或公平交易法制保護，更具成本效益

正因為農產品與非農產品存有本質上差異，非農產品不適用地理標示保護，因該等產品與其地理根源的鏈結多係基於技術或傳統等人為因素，而非土壤或氣候等自然因素。因經濟比較利益法則專業分工之故，或有近4成附加價值來自全球各地；如因地理標示規範所限，該等產品的技術勞力與貿易，可能因種種保護而侷限其自由移動³¹。

運用商標法體系，相關費用將由該商標所有人個別負擔，極具成本效益性，並可達到對非農產品地理標示保護的目的。此外，盼歐盟釐清是否逕增修原有團體商標或證明標章制度，給予農產品以及非農產品地理標示保護，並由歐盟智慧財產局（European Union Intellectual Property Office, EUIPO）為主管機關監管相關註冊程序³²。

另外，關於農產品、食品與酒類產品地理標示制度給予通用名稱（common name）或在先權利（prior rights）等例外保護情形，論者亦要求非農產品地理標示制度應當予以保護，並確保一造申請程序及他造利害關係人異議程序間，雙方權利義務之衡平、明確、透明與公正性等。此外，部分論者要求歐盟須確保不會因地理標示制度，致生非農產品的

³⁰ The Federation of Finnish Enterprises(Finland), *Feedback reference: F1304636*, European Commission, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/F1304636_en (last visited Mar. 6, 2022).

³¹ Confederation of Swedish Enterprise (Svenskt Näringsliv)(Sweden), *Feedback reference: F1454524*, European Commission, 10-11, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/F1454524_en (last visited Mar. 6, 2022).

³² Office of the U.S. Trade Representative (USTR)(United States), *Feedback reference: F1368490*, European Commission, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/F1368490_en (last visited Mar. 6, 2022).

標準化突襲 (standards ambush)，影響市場競爭及相關利益。更有要求正視眾多公司長期在先使用的利益，不可獨厚單一地理標示使用人，進而建議訂定歐盟地理標示註冊的有限權利期間與延展期間為 10 年³³，兼採使用保護原則，調和制度上之缺失。

至於公平競爭部分，歐盟不公平商業行為指令 (Unfair Commercial Practices Directive) 第 6 條有對就與商品相關而足以影響交易決定之事項為虛偽不實表示 (misleading actions) 之行為加以規範，同條第 1 項 b 款規定，所謂「與商品相關」事項，包括該商品主要之表徵 (main characteristics)，其中包含其原產地或商品來源 (geographical or commercial origin)。因此，透過歐盟公平交易法制規範，歐盟在地生產者可獲致更佳的保護³⁴。

(四) 不利國際貿易

歐盟非農產品地理標示保護制度未來勢將導致非歐盟國家標有商標、通用產品名稱、國際知名品牌或產品原產地名稱等之合法商品，無法在歐盟為進口和營銷，從而建立新的商業障礙 (new barriers to commerce)³⁵。

(五) 不利競爭

本案保護制度不利自由競爭，特別是與專利或著作權等其他智慧財產權相比，僅因為促進創新而限制競爭，實難以被合理化³⁶。

依據歐盟所訂規畫期程，歐盟執委會現階段刻正就前述初步影響評估報告及相關公眾諮詢意見等，進行內部評估，尚未決定是否採認，亦暫未有進一步之公告。

³³ Consortium for Common Food Names (CCFN)(United States), *Feedback reference: F1455045*, European Commission, 3-4, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/F1455045_en (last visited Mar. 6, 2022).

³⁴ Confederation of Swedish Enterprise, *supra* note 31, at 13-14.

³⁵ Consortium for Common Food Names, *supra* note 33, at 1.

³⁶ Confederation of Danish Industry (Denmark), *Feedback reference: F1455163*, European Commission, 2, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12778-EU-wide-protection-of-geographical-indications-for-non-agricultural-products/F1455163_en (last visited Mar. 6, 2022).

肆、歐盟非農產品地理標示保護之監管與執行規範研究報告

鑒於地理標示首重地域與品質的鏈結，如何在國家層級、歐盟層級和國際層級進行監管與執行，應為能否落實非農產品地理標示保護制度之關鍵。而在前述歐盟成長總署之初步影響評估報告中，便收錄了2009至2019年間，針對非農產品地理標示之監管與執行規範所進行的相關研究連結，並說明有關研究仍持續進行，將於2021年公布研究結果。後續在2021年8月，歐盟公布了最新的「歐盟非農產品地理標示保護之監管與執行規範研究報告」（Study on control and enforcement rules for geographical indication (GI) protection for non-agricultural products in the EU，下稱研究報告），有助於進一步了解不同保護制度之特色、未來針對非農產品可能採行之保護模式，以及選擇不同模式的利弊得失等重要議題。因此，以下本文將著重就該研究報告之研究方法與目的、分析結論，以及建議模式等，分別予以摘述。

一、研究方法與目的

歐盟委託研究機構之研究方法係擇選歐盟14個會員國具有代表性的農產品與食品、非農產品等25項；另為了解歐洲地區、美洲地區以及亞洲地區等國際間保護制度，亦擇選瑞士、墨西哥與印度等3國，合計5項具代表性之農產品與食品、非農產品等，共計17國30項產品進行比較研究。

又由於相關保護制度案出多元，可能涉及歐盟層級商標體系，包括歐盟團體商標（EU collective marks）、歐盟證明標章（EU certification marks）；會員國商標體系（各國證明標章（National certification marks））；會員國非農產品地理標示體系（National sui generis GI protection of non-agricultural products）；歐盟農產品與食品、酒類產品等地理標示體系（EU sui generis GI protection of agricultural, food and drink products），以及非歐盟國家商標體系與地理標示體系（GI and trade mark protection systems in non-EU countries）等6大部分³⁷。爰此，歐盟委託

³⁷ VVA, AND International, and Andrea Zappalaglio, *Study on control and enforcement rules for geographical indication (GI) protection for non-agricultural products in the EU*, European Commission, 20-24, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/46632> (last visited Mar. 6, 2022).

研究機構針對 17 國 30 項產品，分別在歐盟、歐盟會員國及非歐盟國家受到前述地理標示等 6 大現行制度保護的情形，彙整如下表 1³⁸：

表 1 相關產品之地理標示／商標保護制度

保護制度分類	產品之地理標示／商標	【英譯】 中文翻譯	類別	國別
歐盟團體 商標	1. Belgian Linen	【Belgian Linen】 比利時之亞麻布	紡織品	BE 比利時
	2. Plauener Spitze	【Plauen Lace】 普勞恩之蕾絲	蕾絲	DE 德國
	3. Ceramica de Manises	【Ceramics from Manises】 馬尼塞斯之陶器	陶器	ES 西班牙
	4. Marmo Botticino Classico	【Botticino Classico Marble】 波提奇諾之大理石	天然 石材	IT 義大利
	5. Bois des Alpes	【Wood from the Alps】 阿爾卑斯之木材	木材	FR 法國
歐盟證明 標章	6. RAL Gütezeichen für Kerzen	【RAL Quality Mark Candles】 蠟燭品保協會之認證	蠟燭	DE 德國
	7. QUL (Qualitätsverband Umweltverträgliche Latexmatratzen)	【QUL (Quality association for environmentally friendly latex mattresses)】 環保橡膠床墊品保協會之認證	床墊	DE 德國
	8. ÜGPU Geprüft PU (Polyurethan Hartschaum)	【ÜGPU Certified PU (Rigid Polyurethane Foam)】 聚氨酯發泡材之認證	發泡 建材	DE 德國

(續下頁)

³⁸ Id. at 30.

保護制度分類	產品之地理標示／商標	【英譯】 中文翻譯	類別	國別
歐盟證明標章	9. Re Panettone	【King of Panettone】 潘納托尼國王之聖誕麵包	農產品與食品	IT 義大利
	10. Certified Asthma & Allergy Friendly	【Certified Asthma & Allergy Friendly】 適合哮喘／過敏人士使用之認證	不特定品項	IE 愛爾蘭
會員國證明標章	11. Made in Toru	【Made in Toru】 托倫之製品	不特定品項	PL 波蘭
	12. Artesanato dos Açores - Produto de Origem - Qualidade certificadat	【Handicraft from the Azores - Product of Origin】 亞速爾之手工製品	不特定品項	PT 葡萄牙
	13. Sámi Duodji	【Sámi Handicraft】 薩米之手工製品	不特定品項	SE 瑞典
	14. Cuchillería de Albacete	【Albacete Cutlery】 阿爾巴塞特之餐具	餐具	ES 西班牙
	15. Geprüfte Qualität Bayern (GQB)	【Certified Quality Bavaria】 巴伐利亞之認證	農產品與食品	DE 德國
會員國非農產品地理標示	16. Pierre de Bourgogne	【Burgundy Stone】 勃艮第之石材	天然石材	FR 法國
	17. Ceramica Artistica e Tradizionale di Faenza	【Artistic and Traditional Ceramics from Faenza】 法恩扎之傳統陶藝	陶器	IT 義大利
	18. Halasi Csipke	【Halas Lace】 哈拉斯之蕾絲	蕾絲	HU 匈牙利
	19. врачански варовик (Vrachanski varovik)	【Vratsa Limestone】 弗拉察之石灰石	天然石材	BG 保加利亞
	20. Idrijska Čipka	【Idrija Lace】 伊德里亞之蕾絲	蕾絲	SI 斯洛維尼亞

(續下頁)

保護制度分類	產品之地理標示／商標	【英譯】 中文翻譯	類別	國別
歐盟農產品與食品、酒類產品等地理標示	21. Steirisches Kürbiskernöl	【 Styrian Pumpkin Seed Oil 】 施泰爾之南瓜籽油	農產品與食品	AT 奧地利
	22. Pont-l'Évêque	【 Cheese from Pont-l'Évêque 】 蓬萊韋克之乾酪	農產品與食品	FR 法國
	23. Turrón de Alicante	【 Turrón from Alicante 】 阿利坎特之杜隆糖	農產品與食品	ES 西班牙
	24. Puruveden Muikku	Vendace from Puruvesi Lake 普魯韋西湖小鮭魚	農產品與食品	FI 芬蘭
	25. Polish Vodka	【 Polish Vodka 】 波蘭之伏特加	酒類產品	PL 波蘭
非歐盟國家之地理標示／商標	26. Schweizer Uhren	【 Swiss Watches 】 瑞士之鐘錶	鐘錶	CH 瑞士
	27. Bündnerfleisch	【 Dry-cured meat from the Grisons 】 格勞賓登之風乾肉	農產品與食品	CH 瑞士
	28. Baluchari Sari	【 Baluchari Sari 】 巴魯洽里之織錦紗麗	紡織品	IN 印度
	29. Thewa	【 Thewa Art Work 】 德瓦之珠寶製作特殊工藝	珠寶	IN 印度
	30. Marca GTO Guanajuato	【 GTO Guanajuato Mark 】 瓜納華托之證明標章	不特定品項	MX 墨西哥

在此研究標的下，該研究報告之研究目的係為評估現行 6 大保護制度監管與執行機制之有效性、成本效益與關聯性，並針對具地理根源性之非農產品建構歐盟層級保護制度之監管與執行機制提出具體建議。

另為強化文獻研討與實務應用結合，歐盟委託研究機構針對歐盟會員國及非歐盟國家等相關利害關係人，包括各國主政商標／地理標示主管機關、負責商標／地理標示及產品監管的各地方機關或產業公協會，以及獨立生產者等，進行問卷調查和半結構式訪談³⁹，俾充分反映其等代表性。

二、分析結論

在評估未來是否建構歐盟非農產品地理標示制度之前，歐盟委託研究機構認允宜先就上揭現行歐盟團體商標、歐盟證明標章、會員國證明標章、會員國非農產品地理標示、歐盟農產品與食品地理標示，以及非歐盟國家地理標示／商標等6大保護制度，在其監管與執行機制包括定義產品特性及其地域鏈結、產品驗證規範、市場監管相關地名使用情形，以及對侵權行為的執行與罰則等4個階段，從保護制度的一般法律面與經濟面，評估其有效性、成本效益與關聯性。基此，歐盟委託研究機構獲致關於現行6大保護制度的監管與執行機制的有效性、成本效益與關聯性等相關結論如次：

（一）所有保護制度原則上有效，但各個生產者團體間存在執行措施的高度多樣性

一般而言，6種不同保護制度的監管與執行機制，在所有階段均屬有效，可有效確保產品特性與品質、具成本效益、並可除去市場上的侵權產品；惟因該等產品地理根源性的多樣化，體現出各執行機制的高度多樣性。驗證部分，絕大多數地理標示／商標審查等驗證程序完備，相關地理標示／商標使用者之不符該等產品使用規範情形至為罕見。市場監管部分，由於侵權行為罕見且多不具威脅性，相關生產者縱欠缺必要資源，亦無類此需求，爰監管可視為相當有效。

³⁹ 半結構式訪談（Semi-structured Interviews）的特點有二：一、有一定主題，提問問題的結構雖鬆散，但仍有重點和焦點，不是漫無邊際；二、訪問前擬定訪談大綱或要點，但所提問題可在訪問過程中隨時形成，提問的方式和順序也可依受訪者回答隨時提出，有相當彈性。相關詳情，請參閱林宏洋，台灣豆皮加工業設備技術之專利分析及未來經營發展趨勢，崑山科技大學企業管理研究所碩士論文，頁13，2014年。

另執行部分，各國國家層面可有效除去市場上侵權產品；然而，因絕少進行市場監管以辨別侵權產品，地理標示／商標的執行措施甚少採行。絕大多數情況下，縱因行為人致使公眾誤認誤信而致生相關法律行為，亦多偏向寄送存證信函，而非周旋法庭等訟爭形態。

在各個保護制度具體實踐中，各個權利人依據其個別策略、偏好與資源，選擇有利的驗證、監管與執行方式，俾有效將侵權產品從市場除去。由於權利人動機不一，例如私部門多需發展其商業品牌，而各地方機關等公部門則旨在保護其地區文化遺產與傳統，故運用智慧財產權工具高度多樣化，非僅侷限於任何特定的保護制度。

（二）成本因該等產品驗證的強度以及政府當局的參與程度而有所不同

一般而言，每一產品保護成本取決於各種因素。生產者所負擔的驗證成本佔其整體成本的比例最高，且與其所採行的驗證程序高度相關。驗證成本範圍最低為零（某些個案並不進行驗證），最高甚至超過2萬歐元（用於大規模繁複驗證產業）。以農產品、食品與酒類產品地理標示為例，為有效確保滿足所需的產品特性，驗證成本範圍最低為農民的數百歐元，最高到加工製造商的數千歐元。

公部門負擔的成本部分，取決於新地理標示／商標申請案的申辦規費。對於新商標申請案，申辦規費約數百歐元；但對於歐盟農產品、食品與酒類產品地理標示的新申請案，多須相關專業技術專家評估其與地域關聯性，其費用可達到數萬歐元之譜。

關於監管與執行程序的成本部分，因每個生產者團體對於侵權行為容忍程度不同，以及其是否採行監管和執行策略不同而有所差異。通常採取的輕度監管與執行行為，雖無特定監管工具，亦未向法院提起訴訟，但絕大多數（超過95%）均屬有效，且其成本多可忽略不計。倘訴諸法律爭訟程序的高強度策略，相關費用將明顯偏高。

(三) 地理標示比商標更具保護該等產品地理根源性的關聯性，更符合公益性

歐盟證明標章與多數國家證明標章等現有保護制度，與地理名稱保護無關，爰其等制度在修訂之前尚無法符合關聯性目的。現行6大保護制度在定義地域鏈結與產品特性的建制上，最主要的區別，是有無特定行政機關（public authorities）的參與。因為商標制度的商標屬開創性、私有財等個人權利，商標權為該申請人專屬使用，所欲識別其商業製造來源的標準，實由該商標所有人定義。相較於此，地理標示屬固有性、稀有財等集體權利，係由當地所有生產者共享，具公益性，故須由特定行政機關參與，俾符公共利益。

在監管與執行部分，在歐盟農產品、食品與酒類產品地理標示保護制度，相關會員國特定行政機關除依該國規定，積極監管與執行相關產品地理標示保護外，並支持與協助較無足夠資源的生產者團體監管市場、保護該等產品地理標示。然許多生產者認為並無監管與執行的必要，亦無需任何行政協助。

另外，現有制度的執行方式，從非正式的存證信函與談判，到正式的如禁制令、罰金、損害賠償、扣押、有期徒刑等民刑事司法救濟，均為其例。雖各個生產者保護策略或有不同，但基於司法救濟的威懾性，在絕大多數侵權案例可見，運用存證信函等非正式措施，即可有效達到除去侵權行為之目的。

三、建議模式

為因應相關利害關係人的不同需求，歐盟委託研究機構爰依據公部門參與程度的不同，在評估既有監管和執行機制的基礎上，針對具地理根源性之非農產品建構歐盟層級保護制度，提出3種建議模式如次：

（一）模式 1：私部門責任制

本模式將設定標準、驗證、監管和執行等所有不同階段的責任悉歸責於生產者。易言之，該生產者團體為保護標示的所有權人，賦權定義該生產產品特性及其他資格要件，監管市場並得踐行保護措施。

該模式賦與生產者相當大的權利，但同時意味著監管及執行有效與否，端賴於該所有權人、生產者或相關公協會等私部門，有無意願或適當資源的相對付出。不過，對許多生產者來說，侵權產品不被視為其營收的重大威脅，故監管或執行非屬優先考量。

（二）模式 2：公私部門共同設定標準與驗證，私部門監管與執行制

基於地理標示的公共財屬性，本模式將原先由代表相關生產者之公協會所職掌的地理標示管理權責，部分移轉至特定行政機關，由政府機關與相關公協會共同參與該產品特性與地域鏈結的定義和驗證。

換言之，在該產品地理標示的申請階段，係由該特定行政機關審核該產品特性是否與其地域鏈結。在其後的驗證階段，則由相關生產者公協會制定驗證規範。因此，該產品地理標示所致生在申請階段的行政規費，以及驗證階段的驗證報告費用等，將高於模式 1。

（三）模式 3：公私部門共同責任制

鑒於地理根源性產品在經濟效益之外，在地區傳統文化、歷史遺產以及在地整體發展等方面具有相關公共文史資產保存的重要性，為彰顯其無形價值，本模式著重進一步賦與特定行政機關在設定標準、驗證、監管及執行等各個階段之責任。

易言之，本模式中該特定行政機關不僅參與如同模式 2 該產品特性是否與其地域鏈結等標準設定與驗證之外，該特定行政機關亦與相關生產者公協會共同負有監管與執行等責任。也就是說，該特定行政機關可自為監管並逕為執行措施，以補相關生產者及生產者公協會之不足。

關於以上 3 種模式對於各個生產者、特定行政機關、與消費者等不同利害關係人的主要特點以及可能衍生的估算成本等，該委託研究機構彙整如表 2⁴⁰：

表 2 歐盟非農產品保護制度之 3 種建議模式

利害關係人		模式 1	模式 2	模式 3
生產者／ 生產者公 協會	主要特點	1. 可完全掌控該產品特性的定義	1. 因政府特定行政機關參與該產品特性定義和驗證，故生產者掌控程度較少	1. 因政府特定行政機關參與該產品特性定義、驗證、監管與執行，故生產者掌控程度甚少
	負擔成本	2. 選擇驗證、監管與執行方式，具高度彈性 3. 監管與執行部分，完全由生產者負責	2. 選擇驗證、監管和執行方式，具相當彈性 3. 監管與執行部分，完全由生產者負責	2. 選擇驗證、監管和執行方式，甚少彈性 3. 政府資源可協助生產者之監管與執行
特定行政機關 (國內)	主要特點	申請階段：12 萬 驗證階段：98 萬 監管／執行階段：5 萬 總計：115 萬歐元	申請階段：25 萬 驗證階段：98 萬 監管／執行階段：5 萬 總計：128 萬歐元	申請階段：25 萬 驗證階段：98 萬 監管／執行階段：5 萬 總計：128 萬歐元
	負擔成本	1. 對該產品特性的定義不具影響力 2. 無特定成本	1. 因特定政府行政機關參與該產品特性定義和驗證，具相當公益性 2. 需挹注特定資源	1. 因特定政府行政機關參與該產品特性定義、驗證、監管與執行，具相當公益性 2. 需挹注特定資源
		申請階段：0 驗證階段：0 監管／執行階段：0 總計：0 歐元	申請階段：12 萬 驗證階段：10 萬 監管／執行階段：64 萬 總計：86 萬歐元	申請階段：12 萬 驗證階段：10 萬 監管／執行階段：64 萬 總計：86 萬歐元

(續下頁)

⁴⁰ Id. at 145-146.

利害關係人		模式 1	模式 2	模式 3
特定行政機關 (歐盟)	主要特點	1. 對該產品特性的定義，不具影響力	1. 透過對該產品特性的定義的影響力，彰顯歐盟的公共利益	1. 透過對該產品特性的定義的影響力，彰顯歐盟的公共利益
		2. 成本相對較低，因其僅限於法律評估	2. 歐盟層級須建構相關制度 3. 需挹注特定資源	2. 歐盟層級須建構相關制度 3. 需挹注特定資源
	負擔成本	申請階段：2 萬 驗證階段：0 監管／執行階段：0 總計：2 萬歐元	申請階段：33 萬 驗證階段：0 監管／執行階段：0 總計：33 萬歐元	申請階段：33 萬 驗證階段：0 監管／執行階段：15 萬 總計：48 萬歐元
消費者	主要特點	1. 因無公權力監管該產品特性是否符合消費者預期，需對生產者高度信任	因公權力監管，該產品基於地理根源性，可反映出消費者所冀盼的預期特性、歷史與在地工藝	因公權力監管，該產品基於地理根源性，可反映出消費者所冀盼的預期特性、歷史與在地工藝
		2. 提供消費者可靠資訊，較少監管		

歐盟委託研究機構認為，上述 3 種模式原則上均屬適當，並可有效打擊市場上的侵權產品。惟不同模式有其不同目的。模式 1 著重該等產品的智慧財產權保護與生產者的經濟利益。另模式 2 與模式 3 則偏重該等產品的地理根源性，及其顯現出值得保存維護之在地傳統文資、地方發展等公共財價值，而非僅侷限經濟因素。

然而，該研究機構亦承認，上述各個利害關係人所示負擔成本，僅係基於各種假設與傳聞證據，作為3種模式的比較基礎，其成本估算或有出入，亦無法作為各個模式的實際執行成本⁴¹。此外，亦未針對不同模式評估並量化其經濟效益，暫難就每一模式之成本與效益進一步比較分析。至於究應採行何種模式，該研究機構認為，歐盟最終模式的抉擇，恐非僅依循單一因素，必須為總體通盤考量，並視歐盟相關政策目標而為最後決定。

伍、結語

歐洲是地理標示的發源地，從酒類產品、農產品與食品等逐步不斷演進，各國運用不同法制予以規範，直至1992年歐盟單一市場成立後制定統一的歐盟地理標示制度迄今，已有長久歷史。地理標示保護制度可維護相關具真實地理鏈結（authentic geographically linked）的非農產品之高品質與獨特技術，確保生產者間公平競爭，為消費者提供相關產品原產地或主要特色等可靠資訊，協助中小企業等提升產業競爭力，有助創新與投資，維護歐洲傳統文化資產，達到歐盟經濟、社會、與環境之永續發展。

因此，自2011年開始，歐盟持續就非農產品地理標示保護進行研究，已於2020年11月底正式提出初步影響評估報告，認為地理標示確實比商標更具保護非農產品地理根源性的關聯性，且更符合公益性。後續在2021年8月所公布之研究報告，則針對未來建構歐盟非農產品地理標示保護制度之方向，提出3個建議模式。該等3個建議模式僅在公部門參與程度及各方須負擔之成本等細部有所不同。然而，目前仍有部分歐盟或非歐盟國家表達不支持之立場，主要因為酒類產品、農產品或食品，與本案非農產品存有本質上差異，倘適用地理標示制度，不僅增加行政負擔且無效率，亦將導致現行制度更趨破碎。

⁴¹ 本文詳閱該研究報告了解，因研究標的僅僅為30項產品，不僅取樣有限且未能包括例如法國香檳（champagne）、蘇格蘭威士忌（Scotch whiskey）、義大利帕瑪森乾酪（parmigiano reggiano）等知名產品，代表性或受質疑外，並僅得依據部分產品或利害關係人的相關資料進行研究，亦未能充分考量絕大多數產品的實務運作情形，恐易致生研究結果偏差之憾。

本文認為，一如歐盟推動農產品與食品、酒類產品等地理標示，或是其他重大政策規範（norm）的歷史進程，歐盟皆係先歷經多年時間磨合，在歐盟內部由各個會員國建立共識後，逐步推動歐盟層面之規範大業。鑒於地理標示制度在歐盟具核心利益，在可見的未來，歐盟定將持續運用其規範性權力（normative power），在既有基礎上，繼續尋求內部各會員國間的政策調和，繼酒類產品、農產品之後，建立歐盟非農產品地理標示保護制度。

我國與國際經貿連動關係甚鉅，在未來可能面對臺歐盟自由貿易協定等高標準、全面化開放的衝擊之前，對外方面，或可持續關注歐盟或其相關會員國產官學界對於本議題的不同看法，掌握最新動態，俾作為我國因應未來可能發展的重要參考依據。對內方面，當繼續運用我國商標法之產地證明標章與產地團體商標等，建構完整保護體系⁴²，厚植我國未來自由貿易協定有關地理標示議題之談判基礎，爭取最佳經貿利益。

⁴² 我國於 2002 年成為世界貿易組織（World Trade Organization）會員，為符與貿易有關之智慧財產權協定（Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights）規範，配合修訂商標法等相關法律，以商標法之產地證明標章及產地團體商標為主之外，另輔以公平交易法、商品標示法、菸酒管理法以及貿易法等，共同建構完整之地理標示保護體系。