

簡介歐盟防止毀林相關產品進出口之規章草案

陳楷勛 編譯

摘要

於去 (2021) 年 11 月 17 日，歐盟執委會公布一項與防止毀林及森林退化相關的新規章草案，旨在規範特定貨品及其衍生產品之生產過程，須以非濫伐森林之方式製造且符合生產國法律程序者，方得進入歐盟市場。規章草案對欲於歐盟市場販售或出口相關貨品及產品至歐盟之業者，課予包含盡職調查及資訊提供等義務，期可助益防止森林持續地毀壞或退化。然而，嚴格的盡職調查要求除將增加營運商之成本外，可能使市場上之下游業者因而轉向法規遵循成本較低之供應商購買相關產品，進而導致致力於減少毀林，但位於毀林與森林退化高風險地區的供應商喪失交易機會，造成不公平之結果。另一方面，規章草案之規範亦未能周全涵蓋影響森林之貨品及產品、納入其他寶貴生態系以及禁止因農業用地擴張而侵犯人權之貨品及產品進入歐盟等內容，而仍有尚待改善之處。因此，於規章草案尚未正式通過前，不論在規範範疇，或是課予公司之義務範圍等具體內容仍有變化之可能，對市場之影響及防止毀林之成效，仍值得關注。

(取材資料：David E. Bond et al., *European Union Further Targets Global Deforestation*, WHITE & CASE (Nov. 22, 2021), <https://www.whitecase.com/publications/alert/european-union-further-targets-global-deforestation?fbclid.>)

為減緩全球暖化，超過 100 位國家領袖於第 26 屆聯合國氣候變遷大會 (COP 26) 中，承諾至 2030 年前將停止毀林行動¹。而毀林與森林退化之主因為擴張農業用地，並以此農地從事牛肉、可可、咖啡、棕櫚油、黃豆與木材等產品之生產²。歐盟作為此類貨品消費之主要經濟體，對於該些貨品所造成的毀林及森林退

¹ Jake Spring & Simon Jessop, *Over 100 Global Leaders Pledge to End Deforestation by 2030*, REUTERS (Nov. 4, 2021), <https://www.reuters.com/business/environment/over-100-global-leaders-pledge-end-deforestation-by-2030-2021-11-01/>; Georgina Rannard & Francesca Gillett, *COP26: World Leaders Promise to End Deforestation by 2030*, BBC NEWS (Nov. 2, 2021), <https://www.bbc.com/news/science-environment-59088498>.

² *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Making Available on the Union Market as well as Export from the Union of Certain Commodities and Products Associated with Deforestation and Forest Degradation and Repealing Regulation (EU) No 995/2010*, at 1, COM (2021) 706 final (Nov. 17, 2021) [hereinafter Proposal for a Regulation].

化負有部分責任³。

事實上，執委會早在 2019 年首次於《加強歐盟保護與恢復森林》通訊文件中承諾：為提高供應鏈之透明度與極小化進口至歐盟的貨品對森林砍伐與退化之風險，執委會將評估額外針對需求方之監管與非監管措施，以確保公平競爭與對零毀林供應鏈問題之共同認知⁴。

執委會於去 (2021) 年 11 月 17 日公布「禁止於歐盟市場提供及從歐盟出口與毀林及森林退化相關特定貨品與產品規章草案 (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Making Available on the Union Market as well as Export from the Union of Certain Commodities and Products Associated with Deforestation and Forest Degradation and Repealing Regulation (EU) No 995/2010)」(以下簡稱規章草案)，期望遏止基於在歐盟境內之消費與生產活動所引發一系列的毀林與森林退化之行為⁵。

規章草案的目標係透過極小化消費供應鏈中涉及毀林及森林退化有關的貨品及產品，從而減少溫室氣體排放與避免全球生物多樣性降低⁶。規章草案亦是《歐洲綠色政綱》及其所有後續倡議架構的一部分，並符合該政綱提倡減少碳排之整體目標⁷。另外，規章草案亦與 2019 年執委會通訊文件中所提議之其他措施互補，特別是與生產國合作，以解決毀林之根本原因並促進永續林業管理，以及與主要消費國合作極小化碳洩漏⁸並促進相關措施之進展，以避免供應鏈中涉及毀林與森林退化之貨品及相關產品於歐盟市場中販售⁹。

以下先介紹規章草案中包括禁令內容、受規範貨品及產品、受規範主體義務及執法與相關罰則之規範，接著探討規章草案的可能影響與缺漏，最後作一結論。

³ *Id.*

⁴ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Stepping up EU Action to Protect and Restore the World's Forests*, at 8, COM (2019) 352 final (July 23, 2019) [hereinafter 2019 Communication].

⁵ Proposal for a Regulation, *supra* note 2.

⁶ *Id.* at 1.

⁷ *Id.*; *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions the European Green Deal*, at 1, COM (2019) 640 final (Dec. 11, 2019).

⁸ 碳洩漏 (Carbon Leakage) 係指企業由於氣候政策相關之成本增加，導致企業將生產移轉至碳排放限制較寬鬆之其他國家的情況，此行為可能導致碳之總排放量增加。Carbon Leakage, EUROPEAN COMMISSION, https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/carbon-leakage_en (last visited Mar. 10, 2022).

⁹ Proposal for a Regulation, *supra* note 2, at 1.

壹、規章草案內容

一、禁令內容

根據規章草案規定，於清單內所列之特定貨品與產品，除非滿足下列三項要件，否則禁止其進入歐盟市場或由歐盟市場出口。此三項在歐盟市場上市之要件分別為：需為「零毀林 (deforestation-free)」之貨品或產品、該貨品或產品必須符合生產國之相關法律，以及該貨品或產品必須涵蓋於盡職調查之聲明¹⁰。而所謂零毀林之貨品或產品需係在 2020 年 12 月 31 日後未有毀林情事之土地上生產之貨品或產品，而木材則是從於自該日起未有導致森林退化之土地所砍伐者¹¹。

二、受規範客體

規章草案共涵蓋六種貨品，包含牛肉、可可、咖啡、棕櫚油、黃豆與木材，以及以此六種貨品作為原料或飼料或材料生產而成之相關產品¹²。這些相關產品已被詳盡列在規章草案的附件一，其中包括棕櫚油、大豆油、皮革、巧克力與傢俱等產品¹³。然而，只有在規章草案實施後所生產之貨品及產品才會落入規範內¹⁴。此外，無論此些相關貨品或產品來自第三國或是歐盟，皆受到規章草案之規範¹⁵。

在規章草案生效後的兩年內，執委會應審視擴大前列涵蓋貨品範圍的必要性與可行性¹⁶。同樣地，執委會應在規章草案生效後的兩年內定期審查相關產品的清單，以評估是否修訂或擴大清單之項目¹⁷。

三、受規範主體義務

規章草案中分別對於歐盟市場販售相關貨品及產品或將其出口的營運商¹⁸，以及在供應鏈中除了營運商以外於歐盟市場販售相關貨品及產品的貿易商¹⁹課

¹⁰ Proposal for a Regulation art. 3.

¹¹ *Id.* art. 2(8).

¹² *Id.* art. 1.

¹³ *Id.*; Annexes to Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Making Available on the Union Market as well as Export from the Union of Certain Commodities and Products Associated with Deforestation and Forest Degradation and Repealing Regulation (EU) No 995/2010, Annex I, COM (2021) 706 final (Nov. 17, 2021) [hereinafter Annexes to Proposal for a Regulation].

¹⁴ Proposal for a Regulation arts. 1, 36.

¹⁵ *Id.* art. 1.

¹⁶ *Id.* art. 32(1).

¹⁷ *Id.* art. 32(3).

¹⁸ *Id.* art. 2(12).

¹⁹ *Id.* art. 2(13).

予不同義務，受規範之主體各有相對應之義務需履行，始得進入歐盟市場販售或由歐盟市場出口相關貨品或產品。

(一) 營運商義務

規章草案要求營運商在出口或販售受規範貨品及相關產品至歐盟市場前，必須進行盡職調查，以防止與毀林相關之貨品或產品進入歐盟市場²⁰。盡職調查之內容主要包含蒐集並整理所有貨品及產品有關生產地之地理位置、生產時間以及能夠證明該貨品或產品符合零毀林標準及其製造符合生產國相關法律的等資料，並應將前開資料保存五年²¹。

再者，作為盡職調查的一部分，營運商必須就從事貨品或產品生產之土地的資訊進行風險評估，並基於此等資訊評估相關貨品或產品是否符合零毀林標準，以及其生產是否符合生產國之相關法律²²。如果營運商無法證明相關貨品及產品不符合歐盟規範之風險係屬微乎其微（可被忽略），則不應將相關貨品或產品進口至歐盟市場或從歐盟市場出口²³。

若營運商認為貨品或產品符合規範，其便會作出盡職調查之聲明，以承擔貨品或產品不符合規範之責任²⁴。在此盡職調查聲明中，營運商會確認其已完成盡職調查，並且沒有發現任何或僅有可被忽略的不符合歐盟規範之風險²⁵。此外，規章草案要求營運商透過執委會建立的資訊系統，提供盡職調查聲明給主管當局²⁶。

(二) 貿易商義務

在貿易商中屬於微中小型貿易商者，需具備相關資料才能夠在歐盟市場上販售相關貨品及產品²⁷；其應蒐集並保存其欲於市場上銷售之相關貨品及產品的下列訊息：(a) 向中小型貿易商提供相關貨品及產品之營運商或貿易商之名稱、註冊商號或註冊商標、郵寄地址、電子郵件以及網址；(b) 由中小型貿易商提供相關貨品及產品之貿易商之名稱、註冊商號、註冊商標、郵寄地址、電子郵件與網

²⁰ *Id.* art. 4(1).

²¹ *Id.* art. 9(1).

²² *Id.* arts. 9(1), 10(1).

²³ *Id.* art. 10(1).

²⁴ *Id.* arts. 4(2), 4(3).

²⁵ *Id.* art. 4(2).

²⁶ *Id.* arts. 4(2), 31(1).

²⁷ *Id.* art. 6(1).

址²⁸。而在貿易商中不屬於微中小型貿易商者，則被視為營運商，因而必須負擔和營運商相同的盡職調查義務²⁹。

四、執法與罰則

歐盟成員國的主管機關應負責執法與審查，以確保進口至歐盟市場或從歐盟市場出口之相關貨品或產品符合規章草案³⁰。然而營運商可能因歐盟成員國執法時考量因素之不同，而受到不同程度的監督。不符合規章草案之營運商或貿易商將被要求採取矯正措施以符合規範³¹。此外，成員國將對違反規章草案之行為作出包括與環境破壞程度及貨品價值成正比之罰款、沒收相關貨品與產品及其所產生之收益，以及暫時將其排除在公共採購之外等處罰³²。

貳、評析

一、規章草案之影響

由於規章草案對營運商要求嚴格的盡職調查義務，其內容廣泛且詳細，因而增加營運商的負擔與成本。同時，對第三國供應商的影響也甚鉅，因為他們不得不向其客戶提供規章草案所要求的資訊與文件，導致成本的增加³³。即使是符合規章草案要求之供應商，也可能因其客戶為節省成本轉向法令遵循成本較低之其他供應商而喪失交易機會³⁴。例如：執委會即指出尤其是中小企業之營運商，為減少法令遵循成本，會選擇向導致毀林或森林退化風險較低之國家購買相關貨品或產品³⁵。此舉將對致力於避免毀林與森林退化，但位於毀林與森林退化高風險國家之供應商造成負面影響³⁶。

二、規章草案之缺漏

首先，根據一項最近研究，全球近 90%之森林退化係因農業用地擴張所導致

²⁸ *Id.* art. 6(2).

²⁹ *Id.* art. 6(5).

³⁰ *Id.* art. 14(1).

³¹ *Id.* art. 22(1).

³² *Id.* art. 23.

³³ Eva Monard & Byron Maniatis, *The European Commission's Proposed Ban on Products Driving Deforestation and Forest Degradation*, STEPTOE & JOHNSON LLP (Dec. 1, 2021),

<https://www.steptoeglobaltradeblog.com/2021/12/the-european-commissions-proposed-ban-on-products-driving-deforestation-and-forest-degradation/>.

³⁴ *Id.*

³⁵ Proposal for a Regulation, *supra* note 2, at 9.

³⁶ Eva Monard & Byron Maniatis, *supra* note 33.

³⁷，然而歐盟納入規範之大豆、棕櫚油以及牛肉等國際貿易商品僅佔全球森林砍伐之 16% 的責任，意即若僅規範規章草案之客體，防止毀林之成效明顯不足³⁸。此外，有學者對歐盟使用錯誤數據而將橡膠排除於規章草案之適用範圍提出疑慮³⁹。再者，規章草案僅針對保護森林，而未將其他寶貴的生態系納入保護範圍，例如：稀樹草原 (Savanna)、濕地、泥炭地等，亦屬規範不足之處⁴⁰。

最後，規章草案未對人權保護方面作出周延規範，即未阻止在歐盟販售與侵犯人權相關之貨品及產品。隨著農業用地之擴張，有越來越多原住民及當地居民因而被迫離開他們原有土地，而歐盟卻未禁止進口此類侵犯人權之相關貨品及產品⁴¹。由上述種種問題可見，本次歐盟對於防治毀林之規章草案仍有許多未盡之處仍待修正。

肆、結論

規章草案為防止毀林及森林退化一大進展，歐盟透過減少對涉及毀林與森林退化相關貨品及產品之消費，希望減少全球溫室氣體之排放，固係試圖處理當前亟需解決之問題。然而，規章草案是否能有效運作的關鍵，仍取決於其對歐盟貿易夥伴之影響、對歐盟營運商產生的巨大成本、以及其是否會以公平之方式執行等因素之考量，方能實現遏止由歐盟消費所引發之毀林及森林退化之目標⁴²。

另外，規章草案所訂定之規範客體尚未完全涵蓋對影響森林較廣之貨品及產品，對人權之保護也未臻周全，尚有許多缺漏仍待填補。由於目前規章草案尚在進行一般立法程序，且也必須經由歐盟議會及歐盟理事會正式批准後方生效，在正式生效前之規範內容是否會有所變動，值得持續關注。

³⁷ FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, *FAO REMOTE SENSING SURVEY REVEALS TROPICAL RAINFORESTS UNDER PRESSURE AS AGRICULTURAL EXPANSION DRIVES GLOBAL DEFORESTATION* (2020), <https://www.fao.org/3/cb7449en/cb7449en.pdf>.

³⁸ *EU Consumption Responsible for 16% of Tropical Deforestation Linked to International Trade - New Report*, WWF (Apr. 14, 2021), <https://www.wwf.eu/?2831941/EU-consumption-responsible-for-16-of-tropical-deforestation-linked-to-international-trade>.

³⁹ Martin Persson et al., *Flawed Numbers Underpin Recommendations to Exclude Commodities from EU Deforestation Legislation*, FOCALI (Oct. 29, 2021), http://www.focali.se/filer/Focali%20brief_2021_02_Flawed%20numbers%20underpin%20recommendations%20to%20exclude%20commodities%20from%20EU%20deforestation%20legislation.pdf.

⁴⁰ Irene Salvi, *To Tackle Deforestation, We Collectively Need to Raise the Bar*, RIKOLTO (Jan. 2, 2022), <https://www.rikolto.org/vi/node/3851>.

⁴¹ *EU Deforestation Law Proposal: Off to a Strong Start, But Loopholes Must Be Closed*, WORLD WILDLIFE FUND (Nov. 17, 2021), <https://wwf.org/news/eu-deforestation-law-proposal-off-to-a-strong-start-but-loopholes-must-be-closed>.

⁴² *Id.*