

簡介歐洲議會通過歐盟執委會防止毀林相關產品進出口之 規則草案修正內容

鄭宇倫 編譯

摘要

為應對氣候變遷或生物多樣性喪失等環境課題，歐盟開啟一系列環境政策，制止全球森林濫伐便是其中一個目標。歐盟執委會於去(2021)年公布「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則草案」後，今(2022)年9月13日歐洲議會投票通過本規則草案的修正案。歐洲議會所通過的修正案係在補足執委會之規則草案的缺漏，包括執行機制、受規範產品範圍等面向，期待本規則草案能透過後續之立法程序淬煉成更完善之法律。

(取材資料：*European Parliament Votes in Favour of Strong Deforestation-Free Products Law*, FARMLANDGRAB.ORG (Sept. 14, 2022), <https://www.farmlandgrab.org/post/view/31145-european-parliament-votes-in-favour-of-strong-deforestation-free-products-law>.)

為了對抗氣候變遷及生物多樣性的喪失，歐盟執委會於去(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則草案 (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)」(以下簡稱規則草案)¹。此規則草案之立法目的是透過禁止與毀林及侵犯國際人權規範有關之產品進入歐盟市場，盡可能降低歐盟對全球森林破壞造成之影響²。規則草案試圖課予

¹*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 from Commission*]. 關於歐盟執委會提出之規則草案簡介可參考：陳楷勛，簡介歐盟防止毀林相關產品進出口之規章草案，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，295期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no295/2.pdf> (最後瀏覽日：2022年9月21日)。

² European Commission Press Release IP/21/5916, European Green Deal: Commission Adopts New Proposals to Stop Deforestation, Innovate Sustainable Waste Management and Make Soils Healthy for People, Nature and Climate (Nov. 17, 2021).

進口與貿易如牛肉、大豆及木材等容易造成森林損害之產品的公司供應鏈上之盡職調查義務³。

歐盟理事會於今 (2022) 年 6 月 28 日通過執委會規則草案，僅給予規則草案些微修改，其採取的立場相對之下較為寬鬆⁴；歐洲議會則於同年 9 月 13 日以 453 票對 57 票 (123 票棄權)，通過議會針對執委會之草案的修正案⁵。議會所通過之規則草案要求企業有查核義務，即就在歐盟銷售之產品是否係於毀林地生產或導致森林退化進行盡職調查⁶。此將保證消費者購買的產品不會導致森林的破壞，包括對珍稀熱帶森林的破壞，從而減少歐盟對氣候變遷及生物多樣性喪失造成之影響⁷。另外，歐洲議會希望企業查核產品的生產是否符合國際法中的人權條款，以及其是否尊重原住民的權利⁸。故歐洲議會於支持執委會提出之規則草案之際，亦給予該草案適當的修正。

以下聚焦於歐洲議會所通過之修正案中，對歐盟執委會的規則草案中較為不足之處所為之修正，包括：執行機制、受規範客體、國際人權、驗證系統、其他生態系統之定義及規範金融機構，最後作一結論。

壹、執行機制

歐洲議會投票決定加強執委會提案的執行機制，此舉有助於確保該法律在實務中有效實施⁹。首先，歐洲議會議員同意強制公開不合規企業的名單，此舉將造成譴責違法公司之效果¹⁰。上述名單將對合規性提供強而有力的誘因，並且降低對國家執法當局實施過阻性處罰的依賴程度¹¹。鑑於此優點，歐洲議會應當於

³ *Proposal for a Regulation from Commission, supra* note 1, at 1, 5.

⁴ European Council Press Release 617/22, Council Agrees on New Rules to Drive Down Deforestation and Forest Degradation Globally (June 28, 2022).

⁵ European Parliament Press Release IPR/40/140, Climate Change: New Rules for Companies to Help Limit Global Deforestation (Sept. 13, 2022).

⁶ *Id.*

⁷ *Id.*

⁸ *Id.*

⁹ *Ordinary Legislative Procedure*, EUR. PARL., https://www.europarl.europa.eu/infographic/legislative-procedure/index_en.html (last visited Oct. 21, 2022).

¹⁰ Amendments Adopted by the European Parliament on 13 September 2022 on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on 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 (COM (2021) 0706-C9-0430/2021-2921/0366 (COD)) (Sept. 13, 2022), amendment 194, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0311_EN.pdf [hereinafter Proposal for a Regulation from Parliament].

¹¹ *EU Must be Ready to Publicly Name and Shame Bad Actors if Law on Deforestation-Free Products is to be Effective*, EARTHSIGHT (Mar. 30, 2022), <https://www.earthsight.org.uk/news/blog/eu-must-be-ready-to-shame>.

三方會談 (trilogue) 中說服歐盟理事會採納強制公開不合規企業名單之政策¹²。

其次，歐洲議會議員投票決定，成員國的主管機關須將對自高風險國家進口之營運商的必要抽查比例從每年 15%調升至 20%；自標準風險國家進口之營運商的必要抽查比例則從每年 5%調升至 10%¹³。再者，歐洲議會也新增一項要求，即主管機關必須對自低風險國家進口之營運商進行抽查，該必要抽查比例為 5%¹⁴。

貳、受規範客體

歐盟執委會之規則草案納入牛肉、可可、咖啡、棕櫚油、黃豆與木材，包括含有以上之產品或利用上述材料餵養、甚至是藉由上述材料製造之產品，如皮革、巧克力及家具¹⁵。然而，歐洲議會更進一步將規則草案之適用範圍擴大至豬肉、綿羊、山羊、家禽、玉米及橡膠等產品，從而涵蓋造成毀林之關鍵產品¹⁶。另外，議會亦將加工後產品納入規則草案中，如木炭被列入與木材相關之產品清單中，且加工牛肉相關產品亦被納入其中¹⁷。

參、國際人權

儘管歐盟執委會的規則草案沒有具體提及國際人權，但歐洲議會通過之修正草案，明文規範從歐盟市場銷售或出口產品的公司須遵守受國際法保護之人權，包括原住民傳統土地使用權及自由、事先及知情同意權¹⁸。

肆、驗證系統

在歐盟執委會之規則草案中，第三方自願性驗證系統沒有被賦予「綠色通道 (green lane)」，此意味著公司不能藉由所謂的綠色標籤來取代自己的盡職調查義務¹⁹。然而根據歐盟執委會之規則草案，只要符合規則草案中訂定之盡職調查資訊要求，公司就可以將此類驗證系統提供的資訊作為「補充資訊」²⁰。為使驗證系統發揮更大作用，歐洲議會議員曾試圖修正條文，例如移除關鍵防衛機制，亦即驗證系統所提供的任何額外資訊不需要符合法律規定之盡職調查要求，但此

¹² 三方會談 (trilogue) 為歐盟執委會、理事會及議會代表就立法草案談判所舉行之非正式會議。 *Trilogues Explained*, EUR. PARL., <https://www.europarl.europa.eu/olp/en/interinstitutional-negotiations> (last visited Oct. 21, 2022).

¹³ Proposal for a Regulation from Parliament, *supra* note 10, amendments 180, 161.

¹⁴ *Id.* amendment 161.

¹⁵ Proposal for a Regulation from Commission, *supra* note 1, art. 1.

¹⁶ Proposal for a Regulation from Parliament, *supra* note 10, amendment 83.

¹⁷ *Id.* amendments 237, 246.

¹⁸ *Id.* amendment 100.

¹⁹ See Proposal for a Regulation from Commission, *supra* note 1, art. 10(2)(j).

²⁰ *Id.*

修正案最終未被議會採納²¹。第三方驗證系統係確保規則草案有效運作的關鍵因素，因此上述議會提出之意見應當保留在最終立法中。

伍、其他生態系統之定義

歐盟執委會的規則草案僅適用於依據聯合國糧食及農業組織 (Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO) 所定義的森林，並不適用於其他生態系統²²。歐洲議會更進一步遵循環境、公共衛生及食品安全委員會之報告，並決定將 FAO 定義的「其他林地」納入毀林之定義中²³。然而，因為這不能為其他生態系統提供充分的保護，因此於改善若干生物群系 (biomes) 的保護方面，還有很長一段路要走。

陸、規範金融機構

歐洲議會於規則草案中，增加了金融機構的盡職調查義務，以防止其為造成毀林之行為提供資金²⁴。針對金融業之盡職調查義務並沒有出現於歐盟執委會的規則草案中²⁵，因此，歐洲議會應當確保在後續立法中納入金融業之盡職調查義務。

柒、結論

歐洲議會通過及修改本規則草案使歐盟再次朝防止毀林以及森林退化之目標往前邁進一大步。本草案於歐洲議會通過後，歐盟執委會、理事會及議會將接續於三方會談中對本規則草案進行談判。此一會談預計於今年秋季舉行，而歐盟關於零毀林相關產品的法規最終可能於 2022 年底之前推出²⁶。儘管歐洲議會此次之修改已填補許多執委會規則草案之缺漏，但仍期待後續之立法程序能更加淬鍊本規則草案。

²¹ See Proposal for a Regulation from Parliament, *supra* note 10.

²² Proposal for a Regulation from Commission, *supra* note 1, art. 2(2).

²³ Proposal for a Regulation from Parliament, *supra* note 6, amendment 91.

²⁴ *Id.* amendment 105.

²⁵ See Proposal for a Regulation from Commission, *supra* note 1.

²⁶ Victory: Mighty Earth Celebrates European Parliament's Vote to Include Rubber in Legislation Aimed at Ending Deforestation in EU Supply Chains, MIGHTY EARTH (Sept. 15, 2022), <https://www.mightyearth.org/2022/09/15/victory-mighty-earth-celebrates-european-parliaments-vote-to-include-rubber-in-legislation-aimed-at-ending-deforestation-in-eu-supply-chains/>.