

澳大利亞禁止非法伐採法案內容 與盡職調查

文/圖 林俊成 ■ 農委會林業試驗所林業經濟組研究員兼組長(通訊作者)
黃群修 ■ 林務局森林企劃組簡任技正

一、前言

非法伐採除造成國家永續發展的嚴重威脅外，更影響世界木材價格。2006年世界銀行曾指出，非法伐採林木的交易使得全球稅收減少50億美元，另外非法伐採的林產品導致全球林產品的價格跌了7-16%價格，僅為合法伐採的一半，甚至更低。另根據2012年聯合國環境規劃署(United Nations Environment Programme, UNEP)和國際刑警組織的一份報告指出：全球非法伐採林木數量佔合法貿易量的15-30%，其非法貿易的價值約有300-1,000億美元，約佔全球木材貿易值的10-30%(Nellemann, 2012)。有鑒於此，近年來各國政府開始重視非法伐採林木的問題，藉由國際貿易的影響力來防止非法商品流入國際市場(邱祈榮等，2013)。隨著各國打擊非法採伐法案的通過與實施，對於整個木材消費市場，將產生重大的變化，林產工業之生

產者將被要求確保其產品的來源合法，而供應商亦開始進行產品合法性之認證。

澳大利亞是世界上主要的林產品進口國家，主要供應國包括紐西蘭、中國、馬來西亞及印尼。由於主要的木材消費國正採取行動，以防止非法伐採林木與相關貿易，如美國在2008年頒布雷斯法案修正案(Lacey Act Amendment)及2010年歐盟通過的歐盟木材條例(European Union Timber Regulation, EUTR)，已於2013年3月3日開始實施，都對木材合法性提出很高的要求。因此，澳大利亞政府體認到必須正視非法伐採林木的問題，為了彰顯該國對於打擊非法伐木的努力，以及協助其林產業者進行合法木材貿易，因此積極推動「禁止非法伐採法案」(Australia's Illegal Logging Prohibition Bill)的立法工作。筆者於今年奉派出席APEC打擊非法伐採林木及相關貿易專家工作小組(Experts Group on

Illegal Logging and Associated Trade, EGILAT)第四次會議，此次會議期間與澳大利亞農業、漁業與林業部代表(筆者)進行會談，針對澳大利亞禁止非法伐採法案之國家標準指南之內容、進口國如何因應、我國與澳大利亞之木材及林產品之進出口情形及我國對打擊非法伐採的努力及國內相關政策等議題進行討論。

二、澳大利亞禁止非法伐採法案主要內容

澳大利亞政府於2011年6月23日公布「禁止非法伐採法案」草案，並於2012年2月27日通過立法，依該法案規定，澳大利亞進口商如進口非法採伐的木材或木材製品至澳大利亞市場則屬於違法行為，並須課以相當的刑罰，該法案同樣適用於在澳大利亞採伐原木進行生產加工的廠商。由於該法案為其國內法，澳大利亞的貿易合作夥伴並不受該法案所管轄，但需協助澳大利亞進口商和加工商設法降低非法木材進入澳大利亞市場的風險。這意味著澳大利亞進口商和加工商必須確保其不得有意、故意或疏忽大意地進口或加工非法伐採的木材。

法案內容區分為立即執行及2年後開始執行等不同項目，例如禁止進口非法伐採的木材及禁止加工處理國內非法伐採的原木等，即為應立即執行。至於禁止進口含有非法伐採木材製成之林產品、林產品進口商及原木加工處理商之盡職調查等，則列為2年後開始執行。由於2014年11月，法案的施行細則即將生效，其中包括以細則為依據的盡職調查(Due Diligence)流程及應進行盡職調查之詳細產品清單。木材及林產品進口商，必須在進口前對於所進口之木

材合法性進行盡職調查。

目前澳大利亞政府正與其他貿易夥伴經濟體討論該國目前所草擬之「國家特別指南」(Country Specific Guideline)，俾使其國內之進口商能了解進口至該國的產品何者屬於合法產品(What Legality Looks Like)。

三、盡職調查體系

2013年3月3日開始實施的歐盟木材法規(EUTR)及澳大利亞之禁止非法伐採法案，皆要求市場上木材或木製品之生產商和進口商，在首次進入市場都必須透過盡職調查體系(Due Diligence System, DDS)，進行風險管理，以確保所有交易進入市場的木材及林產品的合法性，其目的在使市場進口非法木材及木製品的風險降到最低。進而要求所有向提供木材產品的廠商都必須建立可追溯的監管鏈，在送到消費者手上之前，廠商都必須保有過去販售及加工製造之記錄，以追溯其來源。木製品之生產商和進口商必須取得木材產地、數量、供應商等相關資訊，並評估供應鏈中有無非法木材流入之可能性，如果有可能發生，則須進行風險控管及降低風險之處理。

盡職調查體系包含(一)資訊收集(Information)；(二)風險評估(Risk Assessment)；(三)風險降低(Risk Mitigation)等三個階段，而澳大利亞之禁止非法伐採法案的盡職調查規定，則可選擇加上使用木材合法性架構或國家標準指南來判定和評估風險。

(一)資訊收集

營運商(Operator)需要收集並提供的資訊包括：

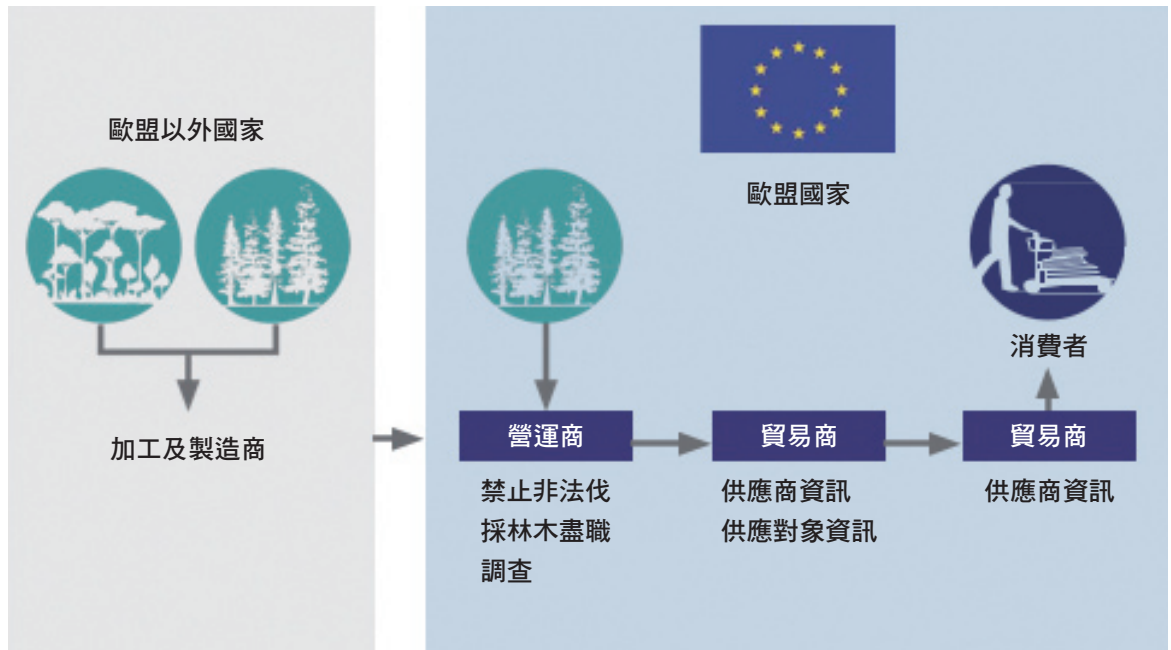


圖1 歐盟木製品供應鏈的主要元素(資料來源：Proforest)

- 1.木材採伐國，如該國非法採伐的風險會隨地區而有所不同，則需要確定該國採伐地區，甚至確定具體的地點，以降低風險。
- 2.採伐木材或木製品的樹種之普通名(Common Name)，如普通名易造成混淆，則尚需要提供學名(Scientific Name)。
- 3.數量(單位可用體積、重量或數量表示)。
- 4.直接供貨給營運商之供應商的名稱和地址。
- 5.供給木材和木製品的貿易商(Trade)的名稱和地址。
- 6.其他可顯示這些木材或木製品符合適用法規之文件或資訊，如木材採伐國之木材採伐、木材合法性及相關貿易規定。這項要求僅針對木材採伐國的出口，並不適用於出口到歐盟的第三國。

其中3、4、5為公司在進行交易時的標準資訊，而1、2、6則在木材或木製品進口前就需進行收集，因為它是風險評估、降低風險，甚至

交易前的重要基礎資訊。

(二)風險評估

營運商必須評估他們的產品是否符合木材採伐國的法律、國際禁止非法採伐林木及相關貿易規定及其供應鏈中使用非法木材的風險高低。風險評估項目包括：

- 1.提出合法性證明，包括認證或其他涵蓋了合法性認證的第三方認證體系，如森林認證、木材合法性認證、歐盟的森林法執行、治理和貿易(Forest Law Enforcement, Governance and Trade, FLEGT)的許可、瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約(Convention on International Trade in Endangered Species, CITES)許可等，以確保其合法性。
- 2.特定樹種發生非法採伐的普遍性。
- 3.在木材採伐國家或地區出現非法採伐或非法行為的普遍性，包括武裝衝突的普遍性。

4. 被聯合國安全理事會或歐盟理事會對木材進出口實施禁運的國家或地區。
5. 木材和木製品供應鏈的複雜性。

在EUTR體系下，若有關營運商的產品或材料經過FLEGT認可，經過木材生產國與歐盟簽訂的歐盟簽署的雙邊自願夥伴協議(Voluntary Partnership Agreement, VPA)，取得FLEGT許可證明，或是擁有CITES的許可證明，則會自動被EUTR認可為合法來源。此外，使用第三方認證，如森林管理委員會(FSC)之森林認證、森林認證認可計畫(PEFC)所認證的供應商，也可以降低產品違法的風險。而澳大利亞所認定的合法架構(Timber Legality Frameworks)包括森林管理委員會之森林認證，森林認證認可計畫，以及歐盟的森林法執行、治理和貿易的許可。

目前已與歐盟簽署的VPA，且正在發展木材合法性體系的國家則有喀麥隆(Cameroon)、中非共和國(Central African Republic)、迦納(Ghana)、印尼(Indonesia)、利比亞(Liberia)、剛果共和國(Republic of Congo)等6個。而剛果民主共和國(Democratic Republic of Congo)、加彭(Gabon)、蓋亞那(Guyana)、宏都拉斯(Honduras)、馬來西亞(Malaysia)、越南(Vietnam)、象牙海岸(Côte d'Ivoire)、泰國(Thailand)等7個國家正在進行VPA的談判階段，而包括非洲、亞洲和中南美洲等15個國家則表達有意願簽署VPA。

(三)風險降低

當風險評估結果顯示，非法採伐的風險是可以忽略不計(Negligible)的，則不需進行風險降低的措施，如在供應鏈中有使用非法木材的風險，則須進行風險降低的措施，並提出相關資

訊、文件或第三方認證。

營運商可以自行進行盡職調查，也可以委託其他監測機構(Monitoring Organization)來進行。在歐盟，監測機構類似於認證單位(Certification Bodies)，但必須經歐盟委員會(European Commission)認可，並受進口國家相關主管部門的管理。

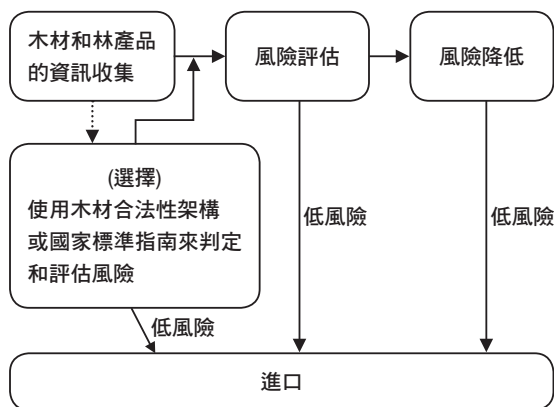


圖2 澳大利亞之盡職調查流程

四、實施澳大利亞禁止非法伐採法案對我國木材及林產品出口之可能影響

澳大利亞禁止非法伐採法案適用於實木與林產品(Solid Timber and Wood Products)、部分加工之木材與林產品(Partially Processed / Processed Timber and Wood Products)及複合產品(Complex Products)(表1)，其法案涵蓋的範圍相當廣泛。試以該案所涵蓋木材與林產品的產品範圍，依財政部關務署海關進出口貿易統計資料，整理2003-2012年國內出口至澳大利亞所有木材及林產品加總之出口值。我國出口到澳大利亞的林產品，主要為木製家具等加工林產品為主，如木製家具為主，2003-2012年(10

表1 澳大利亞之禁止非法伐採法案所涵蓋木材與林產品的產品範圍

實木與林產品	部分加工之木材與林產品	複合產品
原木(4403) 製材(4407) 合板(4412) 新聞紙(印報紙) (4801) 印刷與書寫紙(4802-03；4808-11；4823)	粒片板(4410) 纖維板(4411) 機械木漿(4701) 半化學木漿(4705) 半化學木漿(4702-07)	家庭用紙和衛生紙(4803；4818) 包裝與工業用紙(4804-08；4810-11；4823) 造紙廠商(4811-23) 家具(9403) 單板(4408) 木條及飾條(4409)

註：() 內為HS分類系統之分類編碼

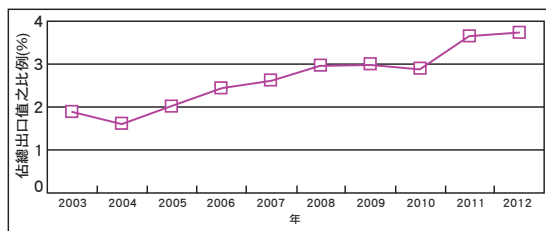


圖3 澳大利亞之禁止非法伐採法案所涵蓋木材與林產品的產品範圍之出口值佔總出口值比例(%)

年間共出口至2.57萬公噸，出口金額為4,502萬美元，佔我國家具出口總值約2.2%；其次為其他木製品及木器，出口金額分別804及715萬美元。其中法案所涵蓋木材與林產品的產品範圍之出口值佔總出口值的1.63-3.76%(圖3)。

五、結語

非法伐採林木及相關貿易對於環境、社會、經濟的負面影響，已成為全球共識，惟基於國情不同與法律體系差異，各國對於非法伐採林木與非法貿易之定義仍在尋求共識階段，未能有一致標準。但值得注意的是，繼美國、歐盟之後，澳大利亞也積極展開相關立法工作，雖然前述國家之法規內容與規範不盡然相同，惟已經顯示主要木材消費國家正陸續透過其國內法規，要求境內木材或木製產品禁止或避免使用非法伐採或具高風險來源之產品，因



筆者於出席EGILAT第四次會議期間與澳大利亞與會代表進行對談後合影

此可能對我方相關產業造成嚴重衝擊，我國應持續關心相關法案的實施是否會形成綠色貿易壁壘，及評估對我貿易不利影響。

我國出口到澳大利亞的林產品，主要為木製家具等加工林產品為主，木製家具出口至該國的價值約佔我國家具出口總值約2.2%。另一方面，澳洲也是我方木材原料的重要進口國，每年自澳洲進口的闊葉樹木片及粒片為70萬 m^3 ，約佔我國木材進口量的13%。因此，應正視未來我國林產業將來出口至澳大利亞可能遭遇問題，也應重視澳大利亞進口至台灣的木片及粒片等原料及產品如何能確保或證明，是被認證為合法的，並進一步借鏡澳大利亞的作法及運作模式。▲