

欧盟木材法规 第一部分： 做好准备应付法规

Proforest 正就《欧盟木材法规》的实施，为木材贸易及各相关人士制订一系列指引，当中包括拟定相关人士在进行木材贸易时，可能面对的多个情况。

如果你想进一步了解

Proforest 如何协助你遵守《欧盟木材法规》，请致电 Proforest +44 (0)1865 243439 或电邮至 info@proforest.net，联系 Proforest，或浏览 www.proforest.net

《欧盟木材法规》（「法规」）将于2013年3月开始实施，以禁止非法采伐的木材进入欧盟市场。为达到此目的，法规列明在欧盟市场进行贸易的木材必须实施若干程序，以尽量减低非法采伐之木材获出售的可能。

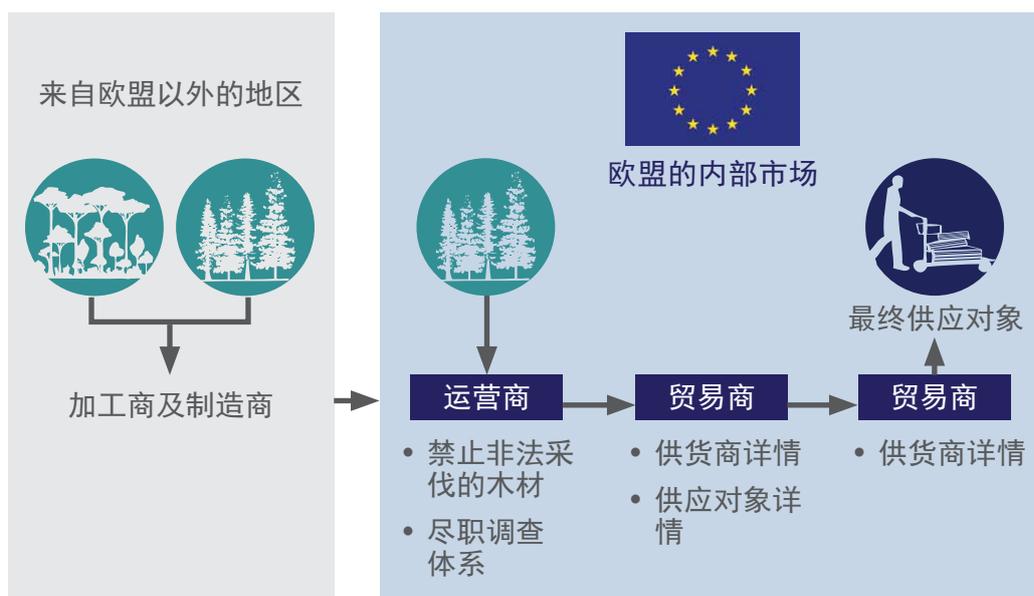
本简介文件为进行木材贸易的人士提供指引，使他们能做好准备，应付法规。然而，由于欧洲委员会及成员国正制订实施法规的相关细节，具体情况可能有变¹，列明实施规则的附属法的细节更要到2012才会落实。详情可浏览 http://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm。

为协助进行木材贸易的人士能做好更妥善的准备，应付法规，Proforest 将列出多拟定多个木材贸易的情况，并提供相应指引，说明怎样才能遵守新的法规。

涉及的活动及产品

法规针对在欧盟内进行的木制品贸易，并适用于进口和本地生产的木材。法规的附录详列法规所规范的产品种类，涉及大部分经常在欧盟买卖的木制品，回收产品除外。

图一：欧盟木制品供应链的主要元素



¹ 本简介文件的指引，乃根据现时《欧盟木材法规》内文所提供的资料，以及 Proforest 在处理木材合法性的经验而作出。然而，由于有关当局还在制订执法细则，实际情况可能有异于本简介文件。因此，诠释法规时，务要参考法规本身的内容及欧洲委员会提供的数据，这些都是具有决定性的文件。法规全文及执法细则的最新信息可在欧洲委员会的网站取得：http://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm

法规要求概要

法规适用于欧盟木材供应链内的两类机构。法规的要求大部分应用于首次将木制品投放于欧盟市场的机构，这些机构称为**运营商**。除了对运营商的要求外，法规亦要求所有参与供应链（即产品售予最终供应对象前）的机构，履行**可追溯性义务**。这些机构称为**贸易商**。

对运营商的要求：禁止把非法采伐的木材投放于欧盟市场。所有把木材或木制品首次投放于欧盟市场的人士，必须实施尽职调查体系，以减缓引入非法采伐木材的风险。

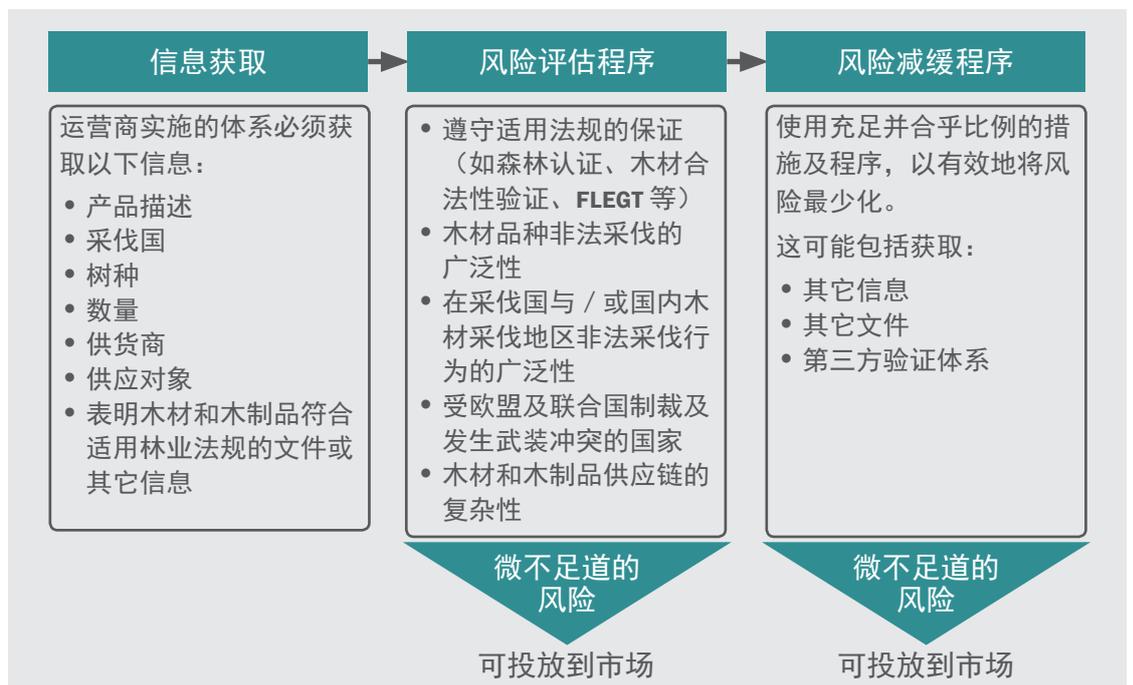
法规列明必须实行的尽职调查体系的基本元素，而现正由欧洲委员会制订，并于2012年6月落实的附属法，将进一步阐明尽职调查体系的详细要求。**尽职调查体系**包括三个主要元素（见图二）：

- **提供信息**：法规要求运营商持有指定的信息，包括产品描述、供货商、木材采伐国、树种、表明木材和木制品符合采伐国适用的林业法规的信息。运营商无须直接持有这些信息，但须能取得这些信息，以进行风险评估。
- **风险评估程序**：各运营商须订立适当的风险评估程序，以分析及评估获取的产品信息和相关风险评估标准。标准包括高风险的指标：采伐国的非法采伐行为的广泛性、长而复杂的供应链；低风险指标：有关木材和木制品是否获得可信的木材合法性验证及森林认证。
- **风险减缓程序**：如风险评估显示产品可能含有非法采伐的木材，运营商须进行风险减缓程序。法规未有就程序的具体细节提供指引，但却指明程序须为充足并合乎比例，这可能涉及获取更多数据。

对贸易商的要求：所有贸易商买卖已在欧洲内部市场的木制品的，须保留相关纪录至少五年，纪录须识别：

- 供应这些木材和木制品的运营商或贸易商
- 购买这些木材和木制品的贸易商（如适用）。

图二：尽职调查体系的元素



运营商可开发及应用本身的尽职调查体系，亦可使用由监督机构开发和监督的尽职调查体系（见方格一）。

方格一：监督机构

监督机构为可向运营商提供现成的尽职调查体系的私人实体（如公司、协会）。法规订明这些实体须在欧盟内依法成立，拥有适用的专业知识和能力，并不存在任何利益冲突。监督机构的职能包括：

- 开发实用的尽职调查体系；
- 向运营商授予使用尽职调查体系的权力；
- 验证运营商正确使用尽职调查体系；
- 在运营商不能正确使用尽职调查体系时，采取适当行动；

监督机构须由欧洲委员会正式认可。认可的程序规则由欧洲委员会于2012年3月前订立。

木材供应链的阶段
相片来源：



顺时针由左上角开始：
Leszek Nowak, Stepahn Jansson,
Mat Adams, Carlo Spencer,
Christopher O'Driscoll,
Timber Floors/flickr

执法

各成员国应指定一个**主管机构**，负责法规的应用。成员国应在2011年6月前确认主管机构，欧洲委员会亦会同时制订有关在2012年6月前进行的检查的性质和频密度的详情。

各成员国应制定适用于法规条款的国家**处罚**准则，做出的处罚必须有效、适当，并且有劝诫性，可包括以下内容：

- a. 与违法行为所造成的环境破坏、相关木材或木制品价值、税收损失和经济损失相称的罚款；
- b. 没收相关的木材和木制品；
- c. 立即吊销贸易牌照

法规的实施

对一些机构来说, 符合木材法则的要求并非难事; 但对于某些机构, 却可能充满挑战。本部分为哪些正在准备遵行法规的机构, 提供基本指引, 以及一些案例, 具体描述情况。

1 我是运营商还是贸易商?

欧盟内的机构首先要识别自己是运营商还是贸易商, 因为只有运营商需要实施尽职调查体系。运营商为那些首次将木制品(无论所用木材是进口还是本地生产的)投放欧盟市场的机构。以下例子可提供有关指引。

<p>我的公司向中国及越南的供货商购买家具, 并售予数个欧盟国家的零售商。</p>	<p>你是运营商, 因为你是供应链内首个把家具投放欧盟市场的机构。</p>
<p>我的公司出售由意大利公司供应的家具, 但木材是由意大利制造商进口的美国硬木。</p>	<p>你是贸易商, 因为你向欧盟内公司购买木家具。</p>
<p>我的公司向全球各地的供货商进口木板材料, 包括中国、美国、芬兰和法国, 并售予欧盟国家。</p>	<p>你既为运营商, 亦是贸易商。你自欧盟以外的国家进口材料, 是首个把这些木材料投放欧盟市场的机构, 所以你是运营商。你向其它欧盟国家的供货商购买材料, 所以你亦是贸易商。</p>
<p>我是一大型零售商采购部的一员。我们主要向中国购买产品。购买合约由我的公司和中国的供货商订立, 但船务、海关、进口欧盟, 以及分发到其它货仓的事务均由代理负责。我们直接向最终供应对象售卖产品。</p>	<p>你是运营商。虽然运营当中涉及代理, 但产品直接由中国的制造商售给你, 代理并不作买卖。因此, 你成为首位把产品投放欧盟市场的机构。</p>
<p>我自一家本地小型采伐承包商购买原木, 这家承包商购买未采伐的树木, 采伐后把原木出售。</p>	<p>你是贸易商。运营商为该采伐承包商, 因为是他们首先把木材投放欧盟市场(未采伐的树木并不受法规所限, 所以首个出售点应由树木被砍伐后起计)。</p>
<p>我拥有50公顷森林, 并会不定期地采伐当中的树木。视乎当时情况, 我或会自己采伐并出售原木, 或向专门从事采伐的承包商出售未采伐的树木。</p>	<p>你在某些情况下是运营商。如你自行采伐树木, 并出售原木, 你便是运营商, 因为你把木材投放到欧盟市场。如果你只是出售未采伐的树木, 法规便不适用于你, 因为法规并不规范未采伐的树木。不过, 由于该采伐承包商是首个把木材投放到欧盟的机构, 换言之它是运营商, 你或许需向其提供有关资料, 以便它实施尽职调查体系。</p>

2 贸易商需要做些什么？

如果你是贸易商，便需记录木材供货商和供应对象的数据。几乎所有机构都有记录这些数据，所以应不会增加工作量。注意：只需记录至交易内的最后出售点，无需记录最终供应对象的数据。

那么对中国供应商将木材产品出口到欧盟市场有什么影响？

从中国进口木材产品的欧盟机构，他们是运营商，因此需要实施尽职调查体系。欧盟市场的客户会逐渐要求中国供应商提供有关木材产品的信息，这包括树种、采伐国及表明木材和木制品符合适用法规的文件或其它信息。如果中国供应商未能提供以上信息，欧盟市场客户有可能会转向能提供这些信息的供应商。如果中国供应商希望能继续销售木材产品到欧盟市场，那么便要开始作好准备，了解及搜集木材来源的信息。因此中国供应商的责任跟欧盟运营商基本上是一样的。

3 运营商需要做些什么？

运营商需实施尽职调查体系，体系须涵盖《欧盟木材法规》所要求的三个元素。除法规不包括的产品外，运营商需为每一件买卖的木制品进行尽职调查。

元素一：

信息：首阶段要先研究每项购入产品已有的信息。法规要求你拥有或可取得以下两类信息：

- **产品信息：**供应的数量、供货商名称、供应对象名称、产品描述。大部分公司在其日常运作都存有这类信息。
- **树种及森林信息：**树种常用名称、采伐国（及树种学名、木材采伐的地区或采伐区域（如适用））、表明木材和木制品符合适用法规的文件或其它信息。一般而言，不是所有产品都随附这些信息，运营商很有可能需要额外调查。

元素二：

风险评估程序：视乎供应链的复杂性，风险评估程序可以十分简单或相对复杂，程序需处理以下两个问题：

- **合法采伐** – 是否有证据显示，木材来源的森林被非法采伐的风险属微不足道？
- **可追溯性义务** – 是否有证据显示整条供应链内都有充足监控，确保木材由已识别的森林来源采伐？

程序设两个阶段可助进行风险评估。第一阶段识别由低风险木材制成的产品，即无须额外调查便可投放市场的产品。第二阶段识别较高风险的木材，并需要进行风险评估程序。（有关指引见下文）

制作木制品



相片来源：由左至右：
© Alex Potemkint
及George Peters

第一阶段: 识别低风险产品	
产品获森林认证, 符合法规列出的要求	<p>若产品得到森林认证体系的认证, 充分确保符合适用的法例, 风险便为低。森林管理委员会 (FSC) 及森林验证认可计划委员会 (PEFC) 的计划都应能确保产品属低风险。国家认证体系 (尤其是非法采伐活动盛行的国家) 不一定可靠, 也未必提供产销监管链认证。ISO9000及14001不能确保木材的采伐为合法。</p> <p>FSC及PEFC认证体系为林业管理及产销监管链进行认证, 可确保木材属合法采伐以及木材的可追溯性。</p> <p>注: 许多供货商都持FSC或PEFC产销监管链证书, 但他们售卖的产品非全获认证, 故必须肯定除了供货商, 有关产品都得认证。最佳的处理方法是把认证要求表明在采购文件, 同时确保发票也列明为认证产品。</p>
产品的木材由木材合法性验证体系验证为合法, 符合法规列出的要求	<p>若产品所用之木材采自获木材合法性验证体系认证的森林, 充分保证产品符合合适的法例, 则其风险便属低。市场上有许多不同的体系, 但只有一部分提供足够保障。运营商必须了解验证体系是否都涵盖所有相关的法例 (不单是采伐权利), 以及认证体系的质素。国际认可的认证机构推行的体系一般都包含健全的认证程序。</p> <p>不是所有认证计划都涵盖产销监管链, 故或需要就此部分另进行认证。</p>
产品由“森林执法、施政和贸易”(FLEGT)认可或持有“濒危野生动植物种国际贸易公约”(CITES)许可的木材制成	<p>法规表明持FLEGT证书或CITES认可的木材自动符合法例的要求。</p> <p>产品进口到欧盟市场时, 有关当局会检查FLEGT证书及CITES许可证, 其后运营商履行其在欧盟的供应链的可追溯性义务时, 都须出示这些证明。</p>
制成产品的木材采伐自鲜少出现非法采伐活动的国家	<p>许多国家都有健全的制度执行法规, 故非法采伐木材的风险极低。倘能证明此点, 例如对国家执法进行独立、可信的评估, 使用来自该国的木材制成的产品可视作低风险。运营商需充分监控产销监管链。</p>
产品随附表明其合法性的文件	<p>在某些情况下, 可索取表明木材来源的合法性, 例如授予特许权的协议、经营计划和政府检查报告, 以及监控供应链的证明。此方法尤适用于木材都来自同一源头 (例如只涉及一森林特许权), 以及短的供应链 (例如只涉及一间锯木厂)。</p>

第二阶段：识别需要减缓风险的产品	
产品所用之树种受非法采伐的影响	某些树种，尤其是珍贵罕见的种类，特别容易被非法采伐，例子包括桃花心木及红木。倘产品由这些易受非法采伐的树种制成，运营商便需要提供更多信息，证明木林乃合法采伐。其它信息，可自 www.illegal-logging.info 及 www.globalforestregistry.org 取得。
在木材采伐国，有非法采伐木材的风险	<p>某些国家的非法采伐活动已知是相当盛行，有时该国家的政府会自行强调这点，有时却是靠国家外的人观察所得。</p> <p>倘木材采伐自非法采伐风险高的国家，运营商便需提交更多资料，证明木林乃合法采伐。</p> <p>其它有关非法采伐木材风险的信息，可自 www.illegal-logging.info 及 www.globalforestregistry.org 取得。如果未能找到相关信息，可透过各类指数（如透明国际（Transparency International）的贪腐印象指数）评估潜在风险。</p>
采伐国正受制裁	<p>有时，联合国或欧盟机构会对一些国家实施的制裁（包括木材），一般因为售卖木材的收入会用以资助内战或镇压反对活动。</p> <p>运营商不应把来自正受制裁的国家的木材投放欧盟市场。</p>
供应链长而复杂	<p>由森林采伐到制成品，木材通常要经过许多加工程序，当中牵涉数个不同加工厂及国家。</p> <p>倘供应链长而复杂，则更难确定木材的来源，因为程序愈多，供应链混入非法采伐木材（无论意外地或有意图地）的机会亦随之增加。</p> <p>倘供应链长而复杂，运营商需提供有力证据，显示供应链的监控充足，能确保制成品所用木材之来源。</p> <p>产销监管链认证能确保供应链受到监控。森林管理认证计划通常都会一并进行这类认证，但很多认证机构也会为非认证木材（如检定为合法或FLEGT认可）提供产销监管链认证。</p>
产品由来自不同地方的木材制成	<p>不论是实木制品如家具、木板如夹板或中密度纤维板，还是纸张，许多木制品都由来自不同地方的木材制成。</p> <p>运营商处理合成品时，需与供货商合作，寻找辨识所有不同成分来源的方法。森林认证是其中一个方法，运营商无需就每个木材来源收集信息，亦能确保木材属合法采伐。另外，有些制造厂拥有健全的政策去检验木材合法性，并在供应合约中订明所有木材须为合法采伐，同时设制度检定供货商符合这要求，运营商可考虑向这些制造厂购买木材。</p>
缺乏产品所用木材的数据	<p>许多情况下，供货商都未能提供产品所用木材任何有关来源的信息，因为他们并无要求自己的供货商提供这方面信息。这样，运营商有两个选择：</p> <ul style="list-style-type: none"> • 不再向不能提供足够信息的供货商购买木材 • 与供货商合作，令他们明白并管理自己的供货商，得以提供低风险产品。

元素三:

风险减缓程序: 方法须视乎产品类别、供应链的复杂性及木材来源而定。有些情况下, 程序直接简单, 但有时当供能商自己都不能提供信息时, 程序便会复杂起来。

如果未能获取有关产品木材合法性的信息, 那么产品可能是经非法采伐的。法规禁止出售非法采伐的木材, 把这类木材投放欧盟的运营商可能会被检控。因此, 运营商需决定是否停止向供货商购入这类产品, 还是与供货商一同研究产品的供应链, 搜集证据, 证明木材来自合法来源。

可喜的是, 在过去十年, 许多公司都因应客户或企业政策的要求, 不会使用非法或有违可持续发展原则采伐的木材制造产品, 因此在寻找其它木材替代品方面, 已有丰富经验。

- **获取更多信息:** 供货商有时 (特别是供应链较短的产品) 都能提供更多文件等信息, 证明木材的来源属合法。
- **使用认证木材或获木材合法性验证的木制品:** 运营商普遍会采购经认证或木材合法性验证的木制品。部分供货商出售经认证及未经认证的木制品, 所以运营商或可在不转换供货商的情况下, 购入另一种木材。否则, 运营商或需转换供货商或甚至改变产品种类。
- **第三方检查:** 在某些情况下, 特别是涉及高价值或「一次性」采购, 比较有效率的做法就是雇用独立第三方 (如认证机构) 为某一批货物或产品生产线, 检查森林的合法性及供应链的监控。

要确保所有产品都属低风险需时, 所以运营商应尽早为应付新法规作准备, 以便与目前的供货商合作, 作出相应的行动; 如有需要, 运营商更可能要物色新的供货商。

有用的网站:

- 欧洲委员会网站: http://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm
- 欧洲委员会的《欧盟木材法规》简报:
http://www.tft-forests.org/downloads/Oct_10_ITTFD_S_Atanasova.pdf
- Chatham House 非法采伐木材 (Chatham House Illegal Logging) 网站:
http://illegal-logging.info/approach/php?a_id=120
- 购入具争议木材的风险: <http://www.globalforestregistry.org>
- Proforest 木材合法性验证系统概要: www.proforest.net/legality-verification-systems
- 欧洲森林研究所 (European Forest Institute):
http://www.euflegt.efi.int/portal/home/eu_timber_regulation/
- 美国雷施法案 (Lacey Act) (类似法例):
http://www.aphis.usda.gov/plant_health/lacey_act/index.shtml
- 森林合法性联盟 (Forest Legality Alliance): <http://www.wri.org/fla/>



英国 Proforest

South Suite, Frewin Chambers,
Frewin Court, Oxford OX1 3HZ,
United Kingdom

电话: +44 (0) 1865 243439

电邮: info@proforest.net



除另有订明外, 本文件的所有图片, 都受创用CC (Creative Commons License) 保障。

封面有关供应链的图片 (由左至右): Even Spellman, Andreas Beer, Matt Adams 及 Timber Floors/flickr

1 本简介文件的指引, 乃根据现时《欧盟木材法规》内文所提供的资料, 以及 Proforest 在处理木材合法性的经验而作出。然而, 由于有关当局还在制订执法细则, 实际情况可能有异于本简介文件。因此, 诠释法规时, 务要参考法规本身的内容及欧洲委员会提供的数据, 这些都是具有决定性的文件。法规全文及执法细则的最新信息可在欧洲委员会的网站取得:
http://ec.europa.eu/environment/forests/timber_regulation.htm