

背景

自2012年以来，森林趋势持续与政府官员合作，以进一步理解复杂和高风险的森林产品供应链，并支持协调《欧盟木材法规》(EUTR)、美国《雷斯法案》、《澳大利亚非法采伐禁止法》(ILPA)以及近期加拿大出台的《野生动植物保护及国际与省际交易法》(WAP-PRIIITA)等立法的实施。这个过程被称为木材法规执法交流(TREE)，这种每六个月召开一次的系列研讨会，已经会聚了越来越多的官员。

执法行动调查(2016年4月至9月)

2016年末，森林趋势对欧盟、澳大利亚和美国政府机构在过去六个月(2016年4月-2016年9月)的执法行动开展了调查。调查收集了来自13个欧盟成员国，美国两家《雷斯法案》执法机构以及澳大利亚农业和水资源部的答复。该调查是建立在之前的一项跟踪这些机构在2015年10月至2016年3月之间的执法行动调查基础上完成的。¹

于《雷斯法案》的执法方法与《欧盟木材法规》和《澳大利亚非法采伐禁止法》不同，调查要求美国《雷斯法案》执法机构以叙述的方式更新情况，而不是提供关于执法行动的定量数据。

回应调查的欧盟成员国包括：克罗地亚、捷克共和国、丹麦、芬兰、法国、德国、拉脱维亚、卢森堡、荷兰、挪威、瑞典、英国以及一个不愿透露名称的成员国。

公司检查和体系审核

过去六个月，来自欧盟13个成员国和澳大利亚的执法官员共计审核了558个尽职调查体系，其中包括开展了327次公司现场检查。在六个月报告期内，参与调查的14个国家中，每个国家平均(中值)开展了19次尽职调查体系审核和17次公司现场考察。但没有一家执法机构仅仅是为宣传或教育目的而进行现场考察；所报告的327次现场考察中的每一次都与尽职调查体系审核或评估直接相关。

纠正措施和处罚

欧盟成员国利用的是国家执法机构的处罚制度，但在大多数情况下，当局有权要求公司具体改进其尽职调查体系(DDS)，并对那些有令不行者进行行政和刑事处罚。不合规执法行动分为纠正措施要求(CAR)或警告信，禁令或“勒令禁止函”，以及经济处罚。在过去的六个月中，提交数据的14个国家共报告了169项纠正措施、71份禁令以及4次经济罚金。4次经济罚金是由三家执法机构开出的，表明在过去六个月期间，绝大多数国家对不合规行为没有给予任何经济处罚。

参与调查的执法机构开展行动的平均(中位数)为：7项纠正措施要求或警告信和1份禁令或“勒令禁止函”。在14个参与调查的执法机构所报告的总共1,129次执法行动中，每类行动频率的中位数如下：尽职调查体系评估47%，结合尽职调查体系评估开展的现场考察或公司检查36%，纠正措施要求或警告信6%，禁令或“勒令禁止函”通知1%。

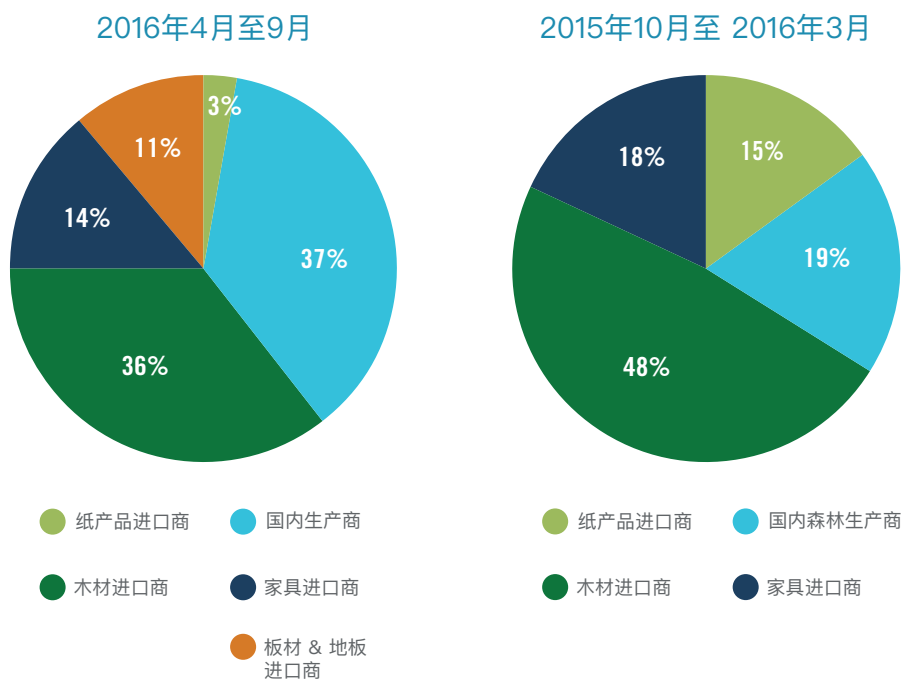
年度回顾

当本轮调查的结果与森林趋势先前开展的调查结果相结合时，参与调查的机构表示在2015年10月至2016年9月的一年期间开展了1,513次尽职调查体系评估和822次现场检查。在同一时间段内，参与调查的机构报告总共发出565项纠正措施要求，75份禁令，以及59次处罚或经济罚款。欧盟国家、澳大利亚和美国的所有执法行动总量无疑比这一数字更高，因为森林趋势的调查只涵盖了这些国家中的一部分。²

产品类别/行业的执法行动

只有六个参与调查的机构能够报告其针对具体木材产品行业类型的行动。在这六个参与调查机构报告的400项执法行动中，有37%是针对国内木材生产商的；36%是针对木材进口商的；14%是针对家具进口商的，11%是针对板材和地板进口商的，另3%是针对纸制品进口商的。尽管发生了一些变化，包括针对木材进口商和纸制品进口商的检查和执法行动比例有所下降，以及针对国内生产商的执法行动的相对频率有所增加（图1），但这些比例与2015至2016年的调查结果大体一致。六家执法机构对五类木材产品公司开展的尽职调查体系的评估绝大多数是第一次评估。在总共181次尽职调查体系审核中，97%是对以前没有检查过的公司开展的首次评估。这表明，随着执法官员致力于在其各自国家内对所有经营者和贸易商全面执行监管，《欧盟木材法规》的影响范围持续扩大。

图 1. 按产品行业的检查分布和执法活动



图表数据来自6个参与调查的机构

图表数据来自8 - 12参与调查的机构(不同产品类别报告数量不同)

² 共有15个国家参与答复了2015 - 2016年的调查，14个国家答复了2016年的调查。

来源国和风险

调查还力求评估涉及木材来源国家的执法分布和行动的频率，以凸显在过去六个月期间，哪些国家的供应链尽职调查体系失灵最为常见。在过去六个月中，被实施了纠正措施要求、禁令和/或经济处罚的经营者总共涉及了29个来源国或加工国。中国、巴西、俄罗斯、印度、越南、喀麦隆、马来西亚和缅甸为最常见的国家（图2中蓝色所示）。

另有还有17个国家/地区被报告为与执法行动有关的来源国，但这些国家仅被报告一次，而不是多次，因此未包括在图2中。这些国家和地区有：比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、赤道几内亚、芬兰、法国、德国、加纳、意大利、墨西哥、新西兰、波兰、罗马尼亚、塞尔维亚、新加坡、南非、韩国以及台湾。此外，在2015年9月至2016年3月的调查中，有四个国家被提及一次，这些国家也未包括在图2中，它们是：布基纳法索、智利、加蓬和土耳其。

调查还要求执法官员报告在过去六个月内公司购买行为的变化，并确定这些变化涉及哪些来源国。所观察到的购买行为的变化主要是——公司决定停止从无法提供完整文件和/或独立验证的产销监管链的个体供应商处购买，而转为从那些能做到上述要求的供应商处购买。中国再次成为受经营者和/或贸易商购买行为变化与尽职调查体系风险相关的影响被提及最频繁的来源国（图3）。

图 2.不合规行为涉及的来源国(2015年10月– 2016年9月)

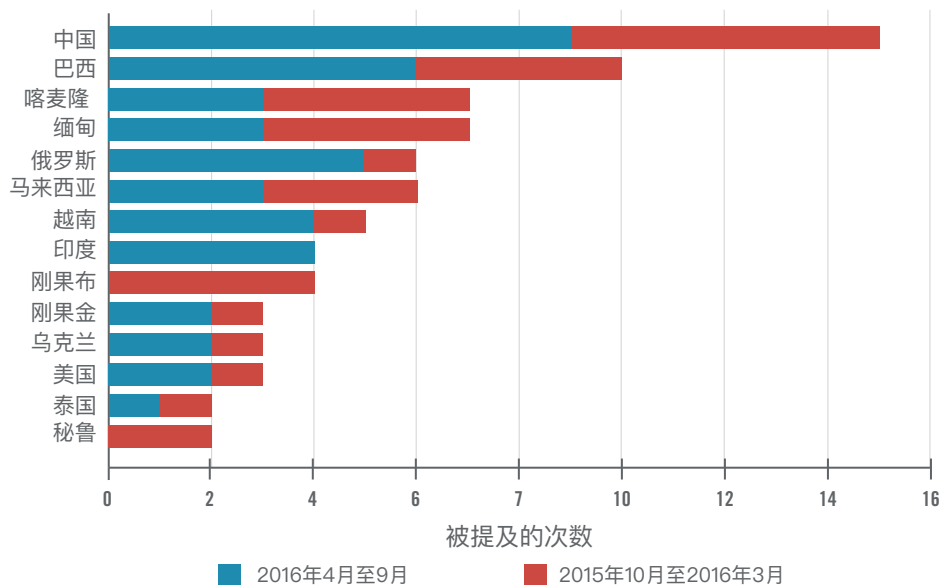
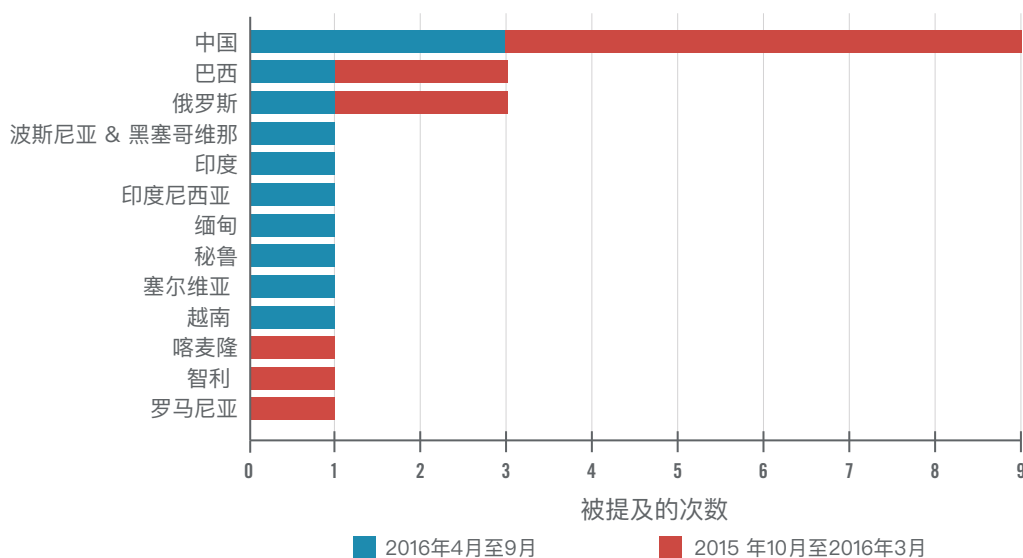


图 3.买家购买行为的改变对来源国的影响(2015年10月至2016年9月)



范围和覆盖面

有九个国家报告了在其国境内他们根据《欧盟木材法规》（或《澳大利亚非法采伐禁止法》）负责监管的经营者总数，尽可能区分了国内生产商和进口商。总的来说，这九个国家正在监管超过十万六千家实体，其中大约三分之一是国内生产商，另三分之二是木材产品进口商。各个国家所答复的执法范围从地理面积较小的某国监管的18家实体到另一个国家监管的31,300家实体不等。根据答复，监管范围中值为5,100家实体。

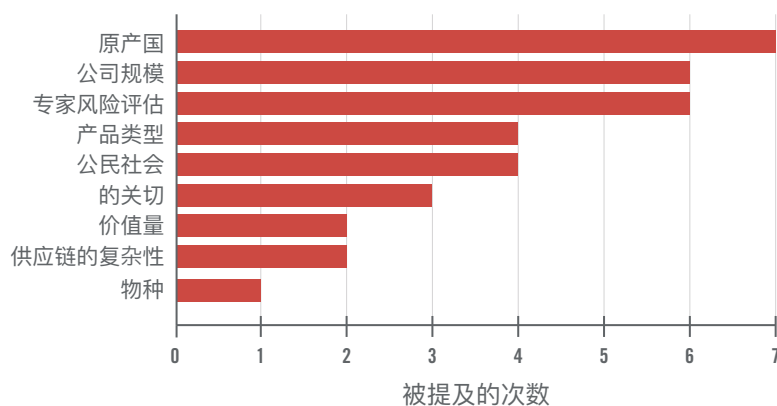
当每个机构被要求报告在过去六个月内与其执法范围内公司进行过直接接触的比例时，答复差别巨大，五个国家回答不到1%，两个国家回答在1-3%范围之间，另两个国家报告的执法范围更大，达到其监管实体总量的40%至55%之间。

正如我们所料，国家地理面积的大小一般是与执法机构监管范围内的实体总数直接相关，并与执法机构在当前调查期间内监管的实体总数中直接接触的比例呈负相关。

执法目标优先级

调查还要求执法机构评估影响其如何选择公司开展尽职调查体系评估和其他执法活动的各种因素重要性排序。总共收到了11个答复，图4描述了各种因素在指导执法方面的相对重要性。影响机构确定哪些公司为执法目标的最重要的考虑因素包括进口或交易的木材产品的原产国、公司的规模和专家的风险评估。

图 4.确定执法目标“非常重要的”因素(2016年4月至9月)



美国《雷斯法案》的执法

因为立法和相应的执法方法存在差异，欧盟和澳大利亚执法活动的报告框架并不适用于美国《雷斯法案》的执法报告。《雷斯法案》打击贩运野生动物、鱼类和植物，并于2008年扩大到包括更广泛的植物和植物产品，包括木材。根据该法案，对某些植物和植物产品进口申报是强制性的，包括采伐国、植物的学名、数量和价值等信息。

负责执行《雷斯法案》和相关贸易及进口法规的各家美国政府机构一直在通力合作，努力简化海关申报程序。该更新系统于2016年初推出，自2016年3月底起，进口商必须通过海关和边境保护局（CBP）的自动商业环境（ACE）系统提交《雷斯法案》进口申报信息，该系统现在作为CBP的“单一窗口”，通过它贸易商完成进出口电子报告。进入美国外贸区（FTZ）的植物和植物产品/木制品通过ACE系统提交信息的生效日期是2016年11月28日。通过ACE，人工流程正在简化并实现了自动化，文件提交减少，这使得贸易商能够更容易且更有效地遵守美国法律和法规。美国农业部动植物卫生检验局（APHIS）多年来一直是木材法规执法交流网络的核心成员，并且在确保新的ACE申报系统发挥作用，以实现更高效和有效执行《雷斯法案》方面发挥了关键作用。

2016年10月巴黎木材法规执法交流网络TREE会议的演示文稿和完整的会议纪要可登录网站：

<http://forest-trends.org/event.php?id=1406>.

表 1. 2016 秋季TREE会议 一参会官员名单

国家	部门
保加利亚	农业和食品部, 林务局
加拿大	加拿大林务局
克罗地亚	农业部
捷克共和国	森林管理研究所
丹麦	水和自然局
爱沙尼亚	环境部
欧洲委员会	欧洲委员会, 环境总司
芬兰	农村事务局
法国	农业部、食品和林业部
德国	联邦自然保护局
德国	联邦农业与食品办公室(BLE)
匈牙利	国家食品链安全办公室, 林业司
拉脱维亚	国家林业局
立陶宛	国家消费者权益保护局
马耳他	可持续发展、环境和气候变化部
荷兰	食品和消费品安全管理局
西班牙	农业、食品和环境部
瑞典	林务局
英国	英国国际发展部
英国	监管交付
美国	美国农业部鱼和野生动物局
美国	司法部 (两名与会人员)
美国	美国农业部林务局
美国	美国农业部动植物卫生检疫服务局