

美國貿易代表署宣布限制從秘魯出口商進口木材

劉鈞瑜 編譯

摘要

美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 於 2017 年 10 月 19 日, 依美國—秘魯貿易促進協定 (U.S — Peru Trade Promotion Agreement, PTPA) 環境專章中之森林部門管理附件 (Annex on Forest Sector Governance), 要求美國海關及邊境保衛局 (US Customs and Border Protection, CBP) 禁止進口未來來自秘魯出口商 Inversiones La Oroza 公司之非法採伐木材。秘魯政府回應表示會致力建立健全的森林體制, 亦強調此次行動僅適用於一家秘魯出口商, 並非所有的秘魯木材出口業者。美國非政府組織環境調查署 (Environmental Investigation Agency, EIA) 則表示, 雖然此行動係針對一家公司, 卻也凸顯了該等迫切須解決、且經常遭秘魯業者隱瞞的系統性盜伐問題。

(本篇取材自: UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, *USTR Announces Unprecedented Action to Block Illegal Timber Imports from Peru*, Oct. 19, 2017, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/october/ustr-announces-unprecedented-action>; *Peru Pledges Continued Collaboration on Forest Governance Following USTR Move*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 35, No. 43, Oct. 27, 2017.)

美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 於 2017 年 10 月 19 日要求美國海關及邊境保衛局 (US Customs and Border Protection, CBP) 限制未來從秘魯出口商 Inversiones La Oroza 進口之非法採伐木材, 此為美國在「美國—秘魯貿易促進協定 (U.S — Peru Trade Promotion Agreement, PTPA)」生效後, 首次援引環境專章中「森林部門管理附件 (Annex on Forest Sector Governance, 以下簡稱森林附件)」對秘魯採取限制措施。以下先簡介 PTPA 環境專章中之森林附件, 以了解美國禁令之法律依據; 第貳部分則概述美國對秘魯出口商 Inversiones La Oroza 實施禁令之緣由與內容; 第參部分則為秘魯政府與相關非政府組織機構之回應, 最後作一結論。

壹、PTPA 環境專章森林附件—以查驗為討論核心

隨著全球經濟體系日益整合，貿易政策對環境的影響也愈來愈受到關注¹。研究顯示，如一國體制與監管能力薄弱時，貿易自由化則有作為一國林業管理問題的重要檢視工具²。基於前開風險之考量，PTPA 之環境專章納入了森林附件，其設有多項措施，以強化秘魯森林部門之法律及體制架構³，包括本案所涉及之查驗規定 (verification)。查驗規定係指秘魯政府於美國之請求下，對從秘魯出口到美國的特定批次的木製產品進行查驗，以確保這些產品的出口商或生產商遵守秘魯有關木材產品採伐和貿易的法律、規定及其他措施。秘魯政府應向美國提供所有查驗結果之書面報告⁴。查驗規定係於跨部會「秘魯木材產品貿易委員會 (Interagency Committee on Trade in Timber Products from Peru, 以下簡稱木材委員會)⁵」之監督下執行。

在秘魯政府提交關於查驗結果報告後之合理期間內，木材委員會可對查驗對象之貨品、或相關生產商或出口商之產品採取適當行動，包括要求美國海關及邊境保衛局 (US Customs and Border Protection, CBP) 拒絕貨品進入。如木材委員會發現生產商或出口商故意提交不實資訊，即可要求 CBP 禁止任何列為「瀕臨絕種野生動植物國際貿易公約 (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES)」附錄中樹木品種之木材貨品進入，或為其他適當之決定⁶。

貳、美國對秘魯出口商 Inversiones Oroza 實施禁令

美國貿易代表署代表萊特海澤 (Robert Lighthizer) 於 2017 年 10 月 19 日要求美國 CBP 禁止進口未來在秘魯出口商供應鏈上發現之非法採伐木材。此執法行動係木材委員會首次援引 PTPA 環境專章之森林附件。由於 Inversiones La

¹ Filippo Del Gatto, Bernardo Ortiz-von Halle, Braulio Buendía & Chen Hin Keong, *Trade Liberalisation and Forest Verification: Learning from the US-Peru Trade Promotion Agreement*, VERIFOR BRIEFING PAPERS, Feb.1, 2009, <https://www.odi.org/publications/3420-trade-liberalisation-and-forest-verification-learning-us-peru-trade-promotion-agreement>.

² *Id.* at 1.

³ *Id.* at 1.

⁴ INTERAGENCY COMMITTEE ON TRADE IN TIMBER PRODUCTS FROM PERU, *Description of the Organization, Functions and Internal Procedures of the Interagency Committee*, <https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/Countries%20Regions/africa/agreements/pdfs/FTAs/peru/DOC.PDF> (last visited Jan. 9, 2018).

⁵ 木材委員會係於 2009 年依美國總統備忘錄而設立，旨在監控 PTPA 森林附件之執行。該委員會係由美國農業部 (United States Department of Agriculture, USDA)、美國內政部 (United States Department of the Interior, DOI)、美國司法部 (United States Department of Justice)、美國國務院 (United States Department of State, DOS) 以及美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 所組成，其中以 USTR 為委員會中之主席；*Id.* at 2.

⁶ *Id.* at 5-6.

Oroza 公司遭披露涉及非法伐木活動，故木材委員會於 2016 年要求秘魯查驗 Inversiones Oroza 公司一特定批次木材貨品是否符合所有秘魯之法律和規定⁷。該查驗結果顯示，大部分 Inversiones La Oroza 公司的貨品不符合有關木材產品採伐和貿易的法律、規定及其他措施⁸。基於查驗和對該情況持續性監測的結果，木材委員會已要求 CBP 禁止 Inversiones La Oroza 貨物入境，解禁期可能為三年，亦可能為直到確認 Oroza 公司符合所有秘魯管理木材產品採伐和貿易所適用之法律、規定和其他措施為止，以兩者期限短者為優先。USTR 代表萊特海澤表示，該等史無前例的執法行動應證了美國總統川普 (Donald Trump) 執行美國貿易協定之承諾，並確保貿易係公平對待美國人民的強硬立場。非法採伐將破壞環境，並使守法的美國木材公司和工人的利益受到影響，因此美國將繼續密切監測秘魯就 PTPA 義務之履行。

雖然森林管理附件促成了秘魯林業部門重大的改革，但去年的查驗過程卻突顯秘魯於打擊非法採伐方面仍面臨著非常大的挑戰。秘魯政府在 2016 年 11 月宣布一系列的單方面行動，以因應目前的挑戰，其包括向所有涉及 Inversiones La Oroza 案的相關業者究責，修改出口文件之要求以提高可追蹤性、加強木材檢驗，以及在亞馬遜流域實施木材追蹤系統，然其對於打擊非法採伐仍力有未殆。USTR 和木材委員會將持續密切監測秘魯履行關於環境專章之承諾，和在 2016 年 11 月所宣布之行動。

參、秘魯政府與相關非政府組織機構之回應

對於美國禁止進口秘魯伐木公司之木材，秘魯政府表示其將致力於建立一個「健全的森林體制」，但強調此等體制需長時間發展。秘魯表示自從八年前 PTPA 生效以來，其協定下之委員會(包含環境事務理事會和森林部門治理小組委員會)一共召開了 14 次會議，就此議題進行合作。秘魯大使表示，秘魯和美國已共同承諾致力於強化森林產業之管理，以確保兩國間木材產品貿易之合法性，而這也是為什麼秘魯認為與美國政府維持開放和合作之對話如此重要，使合法負責的秘魯出口商免受特定業者過去之不法行為之影響。秘魯並重申美國此次裁罰僅適用於一家秘魯出口商，而非所有的秘魯木材出口商，也進一步指出 Inversiones La Oroza 所為之盜伐並不代表整個秘魯森林產業。

⁷ United States Trade Representative, Request Letter to Peru (Feb. 26, 2016).

⁸ Interagency Committee on Trade in Timber Products from Peru, *Statement Regarding July 2016 Timber Verification Report from Peru*, at 1, Aug. 17, 2016, <https://ustr.gov/sites/default/files/Timber-Committee-Report-8172016.pdf>.

位於美國華盛頓哥倫比亞特區的非政府組織—環境調查署 (Environmental Investigation Agency, EIA) 表示, USTR 之行動主要是因秘魯未能履行其特定承諾改善供應鏈之可追蹤性和透明性、或針對從事非法木材貿易的公司採取執法行動所採行。EIA 高階顧問表示, 雖然其 2012 年的調查報告中早已揭露秘魯的系統性盜伐 (systematic laundering) 問題, 並已指名包括 Inversiones La Oroza 在內等多家公司均涉案, 但狀況並未因 PTPA 簽署而有改善, 現今仍有證據顯示大約有 80% 到 95% 的秘魯木材係屬非法採伐。USTR 最新採取的行動進一步證明, 任何涉及非法交易的公司都將受到嚴重的後果。雖然美國之禁令係針對一家公司, 但也凸顯了該等迫切須解決、且經常遭秘魯業者隱瞞的盜伐問題。USTR 指出, 任何從秘魯購買木材的人都必須確切知道其來源, 否則此等交易將有支持非法採伐和破壞亞馬遜流域之高度風險。

肆、結論

現今自由貿易協定涵蓋之議題非侷限於傳統貿易領域, 而可能涉及環境等新興議題。因此, 自由貿易協定或可作為提升各國環境治理標準之工具。如本次 USTR 執法行動即是依據 PTPA 環境專章中森林管理附件, 透過對秘魯採取進口限制措施, 藉此反制其盜伐行為。雖然未來秘魯已允諾採取相關改革, 但其是否真能遵循 PTPA 規範, 仍值得吾人持續關注。