

加强企业责任

在欧盟实施强制性尽职调查

以保护人类和地球

引言	3
背景：欧盟的消费与森林破坏	4
企业的承诺和报告	4
尽职调查：欧盟的现状	5
潜在的法律基础	5
什么是尽职调查?	6
定义尽职调查	6
尽职调查流程的关键步骤	7
1. 识别、评估风险及影响	7
2. 对已识别的风险及影响采取行动——停止、防范和减轻	8
3. 监测和跟踪效果以检查其有效性	8
4. 利益相关方的参与	8
尽职调查的其他方面	9
将相关政策纳入到管理体系中	9
对已造成的损害进行补救	9
未来立法的关键问题	9
定义风险——制定明晰标准的必要性	9
合法性及更多	10
国际标准	10
认证	10
范围	10
产品范围	10
企业范围	11
透明度与报告	11
执行	12
处罚制度	12
执行部门和遵守情况的检查	12
第三方的角色和申诉机制	12
审计机构、行业计划及监督机构的作用	13
建议	13
结语	14

声明：本中文译本翻译自英文原版文件（Strengthening Corporate Responsibility: The case for mandatory due diligence in the EU to protect people and the planet）。翻译文件只供参考，任何中英文版本间的不同出入，请以英文原件为准。

引言

全球化时代，我们的消费和投资可能会导致或加速一些最珍贵、最脆弱地区的环境破坏，即便这些地方有时远在千里之外。

相对于商业利益而言，对利润的追逐往往让环境和人权成了无关紧要的问题。然而，我们再也不能忽视当前气候崩溃的紧迫性，生物多样性和重要生态系统遭到破坏，当地社区和原住民受到的危害，以及我们的消费和融资行为在这场危机中造成的后果。

指南和自愿性方法都未能防止大规模的环境破坏。欧盟是时候针对总部位于欧盟、或在欧盟境内提供商品或服务的企业建立强制性尽职调查制度了。重要的是，要将金融和投资企业包括在内，因为它们在促成可能会对环境和人权带来重大影响的项目方面大权在握。¹ 这些企业应该通过强制性尽职调查来识别、防范和减轻其对环境、人权和治理带来的风险和影响。²

期待已久的关于森林砍伐问题的信息通报为欧盟提供了一个展示全球领导力的机会。欧盟可以针对总部设在欧盟以及在欧盟提供商品和服务的企业，引入强制性的贯穿各个行业、供应链和投资环节的尽职调查，采取具体行动应对毁林、环境危害和人权侵犯问题。³



巴布亚新几内亚。实地考察该国与土地掠夺、森林及受影响社区生计的破坏相关的特殊农业和商业租赁地。©全球见证

欧盟还应采取措施，支持发展中国家的生产商改善其环境标准和人权实践，并改善其居民生计。

有效的尽职调查符合企业自身利益，因为环境和人权方面的考量可能带来重大的实质性风险，包括运营障碍，以及声誉、财务和法律风险。⁴ 立法要求企业识别、防范和减轻环境破坏和人权侵犯，可以帮助它们管理这些风险，并为企业提供一个公平的竞争环境。

这也将有助于投资机构履行新的《欧盟投资者披露法规》（EU Investor Disclosure Regulation）规定的义务，因为他们将需要评估所投资公司的相关环境、社会和治理信息。要求企业开展强制性尽职调查并披露相关信息，将有助于创建一个协调一致的框架。

欧盟尽职调查法规还将通过提供一套通用标准，让在多个成员国开展业务的私营部门受益，并帮助欧盟履行其国际承诺，特别是有关《2030年可持续发展议程》（2030 Agenda for Sustainable Development）和《巴黎气候协定》（Paris Climate Agreement）的承诺。

本简报列出了尽职调查法规的关键组成部分，要求企业对其投资和供应链进行检查，以识别、防范和减轻欧盟内外的环境、社会和治理风险及影响。

本简报借鉴全球见证（Global Witness）和欧洲环保协会（ClientEarth）在多个行业的尽职调查综合经验，旨在为决策者之间的讨论提供信息，并鼓励对欧洲的商业行为、进口、生产和投资进行更加严格和一致的检查。

在这份简报中，我们主要关注与毁林风险有关的尽职调查的具体情况，但我们认为，应该对所有行业、供应链和投资链

实施尽职调查，并涵盖环境、人权和治理风险及影响。

背景：欧盟的消费与森林破坏

在全球范围内，对气候至关重要的热带森林的迅速破坏正接近危机点。这种破坏是欧盟的消费和投资对环境和气候带来影响的最明显例子之一。尽管人们普遍认为森林对气候和生物多样性具有至关重要的作用，但毁林行为仍在继续。不仅我们的全球环境受到破坏，而且毁林、森林退化、为工业化农业而攫取林地，以及非法采伐等也给居住在森林及周边并依靠森林为生的社区人民的人权带来毁灭性的影响。

森林的破坏是导致温室气体人为排放的第二大来源。⁵最近的一项研究表明，在2010~2014年的四年时间里，国际贸易导致了29%~39%的与毁林相关的排放。⁶

从全球来看，过去18年森林覆被面积一直在持续减少。事实上，2018年有360万公顷原始雨林消失，相当于比利时的国土面积。⁷全球热带森林超过四分之一的面积损失是为生产牛肉、大豆、棕榈油、木制品等产品而永久性地改变土地用途的毁林行为造成的，在东南亚这一比例高达78%，在拉丁美洲则高达56%。⁸

欧盟委员会自己的研究发现，1990年至2008年期间，各地区间交易的农作物和牲畜产品所导致的森林砍伐中，超过三分之一是由欧盟进口造成的。⁹大量案例研究还揭露了欧盟所消费的产品和总部设在欧盟的金融机构的投资与环境损害和人权侵犯之间的联系。¹⁰

欧盟委员会认识到有必要采取行动解决欧盟的毁林足迹问题，最近就解决毁林问题的路线图和倡议进行了磋商。¹¹随后发表的关于这一问题的简报为欧盟提供了一个展示其全球领导地位并采取具体行动应对其毁林足迹的机会。

处在抗击气候崩溃和保护生态系统最前线的各地本土社区正受到一些试图满足其消费者需求的行业的越来越多的攻击。2017年是迄今为止有记录以来最糟糕的一年，201名土地和环境保护者被杀，更多的人由于为自己的社区、生活方式和环境发声而受到攻击、威胁或被定罪。¹²2017年，商业化农业成为与土地和环境保护者的被害联系最密切的行业。40名维权者在抗议棕榈油、咖啡、热带水果、甘蔗、牧牛等农业综合企业时被杀害。¹³

企业的承诺和报告

越来越多的企业认识到他们应该为自己的经营、进口和投资对毁林所造成的后果承担责任，并正在采取一些政策应对这一问题。然而，这些政策都不是强制性的，自由裁量权仍只在企业手里——因此，企业的执行情况与承诺并不相符。而且，在执行过程中缺乏透明度和问责制。

在涉及森林风险的500家供应链上的主要企业和金融机构中，没有一家有望在2020年前消除其供应链和投资组合中因大宗商品的生产而导致的毁林现象。¹⁴然而，近一半的企业之前已承诺在2020年或更早之前实现这一目标。¹⁵最近，全球最大的农产品贸易商之一嘉吉公司（Cargill）承认，到2020年，农产品行业仍将无法消除供应链上的毁林现象。¹⁶



伐木车在马来西亚沙捞越（Sarawak）的雨林中伐木。©全球见证

2014年通过的《欧盟非财务报告指令》（EU Non-Financial Reporting Directive）要求，从2018年起，在欧洲经营的大型上市公司

和金融企业要在其年报中披露环境、社会、人权和反腐败等方面的信息，但未要求企业进行尽职调查。¹⁷ 然而，即使是这一披露要求也存在执行上的不足，最近一份报告评估了这一披露要求的效力并在里面强调了这一点：

“绝大多数公司在报告中都承认环境和社会问题对其业务的重要性。然而，仅 50% 涉及环境问题的案例和不到 40% 涉及社会和反腐败问题的案例披露了与具体问题、目标和主要风险相关的明确信息。大多数公司提供的一般性信息无法让投资者和其他参与者了解公司的影响，进而了解公司的发展、业绩和地位。”¹⁸

尽职调查：欧盟的现状

欧盟政策一再鼓励企业对整个供应链进行尽职调查，并立法要求对多个行业进行强制性尽职调查。¹⁹ 这是《欧盟木材法规》（EU Timber Regulation）、《欧盟矿产法规》（EU Minerals Regulation）以及最近通过的《欧盟投资者披露法规》（又称《欧盟可持续金融披露法规》，或简称《欧盟披露法规》）的核心部分。²⁰ 本简报中的表格列出了每部法规的主要特点，以便对欧盟相关法律和法国《企业警戒责任法》（Corporate Duty of Vigilance）进行比较分析。

《欧盟矿产法规》和《欧盟木材法规》可加强企业识别、防范和减轻其供应链中人权侵犯行为的责任，是可喜的措施，但它们仅适用于特定商品。最近达成的《欧盟投资者披露法规》的涉及面则更广，适用于所有投资，它将要求投资者评估所投资公司的相关环境、社会和治理信息。这表明，现在越来越多人认同，除了特定的高风险行业，其他行业也有必要进行尽职调查。²¹

欧洲各国的政策制定者正在出台新的法规，以制定标准推动尽职调查的一致性。一些国家已经通过了法律，确保企业更好地承担起责任，避免损害环境和侵犯人权，如法国 2017 年 3 月生效的《企业警戒责任法》和荷兰下议院 2019 年 5 月 14 日通过的《童工尽职调查法案》（Child Labour Due Diligence Bill）。欧盟其他国家也在考虑出台其他法律。²²

要求欧盟通过建立强制性尽职调查制度来具体解决毁林问题的呼声越来越高。2018 年 9 月，欧洲议会呼吁建立一个新的框架来监管欧洲涉及森林风险之商品的贸易和消费。²³ 2018 年 11 月，法国鼓励开发应对毁林问题的强有力的欧盟行动计划，其中包括对毁林相关商品进行强制性尽职调查的立法建议。²⁴

强制性尽职调查及其相关披露的要求是企业责任和报告领域所缺失的部分。企业行为者有关的立法将建立一个协调一致的框架，贯穿各行业和投资机构。

潜在的法律基础

除了考虑到环境和人权的保护迫切需要引入尽职调查的要求外，还要考虑到目前各成员国实施的数目繁多的不同规则可能会威胁到欧盟内部市场的运行。一些成员国已经出台了国家规定，以确保在其整个全球供应链上更好地保护环境和承认人权。其他成员国也已公开承诺采取强制性的人权尽职调查。²⁵ 因此，对于那些在欧盟内部市场销售商品的企业而言，欧盟可以在统一适用条件方面发挥重要作用，这既可以为这些企业的经营提供便利，又将推动保护水平的提升。

《欧盟运行条约》（Treaty of the Functioning of the European Union）第 114 条规定，当提案涉及健康、安全、环保和消费者保护时，欧盟有权如第 114 条第（3）

款所详述的，在追求高水平保护的同时对适用于其市场的商品销售规则进行统一。²⁶



原木从柬埔寨的橡胶种植园中被运走。©全球见证

欧盟的新措施应该建立在已经采用尽职调查要求的成员国所适用的标准之上，并超越这些标准。《欧盟运行条约》第114条明确考虑到了既有规定的情况，以便对之予以保留。新的欧盟法规还可以包含一项明确的条款，赋予成员国权利，允许他们采用高于欧盟标准的标准。

鉴于欧盟供应链中与非法及不可持续产品相关的环境破坏规模，第114条可与第192条第（1）款合并。后者提及了欧盟的目标，包括维护、保护和改善环境的质量，以及在国际上推动应对地区或全球环境问题的措施，特别是应对气候变化的措施。

什么是尽职调查？

新的尽职调查要求的有效性将取决于其设计方式。我们借鉴木业和采掘业的经验教训，并根据《经济合作与发展组织跨国企业准则》（简称《经合组织准则》），重点介绍了有效尽职调查要求的关键要素（并非详尽清单）。

目前的《经合组织准则》为负责责任的商业行为提供了一套全面的原则和标准。²⁷这是一项多边商定的负责任商业行为准则，几乎所有欧盟国家政府都认可该准则。²⁸准则包括基于风险的尽职调查和负责的供应链管理的方法。

《经合组织负责任商业行为尽职调查实施指南》（OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct）还提供了尽职调查的实用解释，以帮助企业避免和应对不利影响，包括与环境和人权有关的影响。针对特定行业的尽职调查也制定了类似的实施指南，包括针对农业供应链和机构投资者的指南。²⁹

《经合组织准则》及其特定行业指南影响了法国的法律，并被《欧盟矿产法规》和最近引入投资者尽职调查的《欧盟投资者披露法规》采用。³⁰因此，它们也可以成为关于企业尽职调查的新立法提案的有用基础。³¹

定义尽职调查

由经合组织提出并被欧洲委员会采纳的定义如下：

“‘尽职调查’一词是指在做出决定之前，以合理的谨慎行事并对该事宜进行调查。换言之，尽职调查是一个持续的主动行动并积极回应的过程，企业通过建立体系和流程来确保他们能够识别、管理和报告供应链中的风险。”³²

最新的2018年《经合组织负责任商业行为尽职调查实施指南》（旨在为企业落实《经合组织跨国企业准则》提供切实支持）提供了更为全面的定义，将防范和减轻影响也纳入其中：

“《经合组织跨国企业准则》中尽职调查这一概念涉及一系列相互关联的流程，包括识别、防范和减轻不利影响，跟踪执行情况和结果，根据自身运营、供应链及其他商业关系就如何应对企业的不利影响进行沟通。”³³

负责任商业行为尽职调查不同于标准的企业或交易尽职调查。负责任商业行为

尽职调查与企业的运营及其供应链对人类和地球的风险和影响有关，而不是标准的对企业自身风险的识别。不过，通过这种尽职调查发现的风险也可能帮助企业识别潜在的法律、财务或声誉漏洞，这些漏洞可能威胁到其盈利能力和商业利益。

企业开展尽职调查还出于其他商业考量，包括改善与利益相关方的关系、保护企业声誉以及为社会做出积极贡献。开展尽职调查通常也可被称为建立企业的“社会经营许可证”，即企业必须获得受其经营影响的利益相关方的批准才具有经营的合法性。³⁴

例如，一个公司可能拥有将林地转为农业用地所需的营业执照。但是，如果不考虑生活在该地区的当地社区居民的需要和权利，就有可能在该地区遭到排斥。这进而可能最终影响业务，包括运营中断、环境处罚和声誉影响等。

根据上述定义，进行尽职调查的企业必须设立以下流程：（a）全面了解自身运营及整个供应链中的风险和影响；（b）管理这些风险和影响；（c）就这些风险和影响进行沟通。

应将尽职调查程序纳入企业管理体系，让环境和人权方面的考量成为商业决策（例如选择在何处投资、从哪些企业采购以及与哪些企业合作）的一个组成部分。

因此，尽职调查具有重要的积极主动性和前瞻性功能，可以识别环境和人权方面潜在的风险和不利影响，以便在开展新的商业活动之前作出避免这些风险和不利影响的决定。尽职调查也是一个积极回应的过程，可用于管理已经发生的影响，或者作为对企业已经意识到的持续影响进行纠正和救济的工具。因此，这是一个循环

反复的过程，而不是一次性的“勾选选项”的练习。

作为一种基于风险的方法，尽职调查的范围取决于企业活动的性质、供应商的数量、采购产品的来源及业务伙伴等。因此，对于那些供应链不那么复杂、潜在重大风险也较少的企业，尽职调查任务可能不会那么繁重。



柬埔寨白朗（Prey Lang），为了清理土地而烧毁森林。©全球见证

尽职调查流程的关键步骤

就毁林而言，在农业供应链的不同阶段可能会出现多种环境、社会和治理风险和影响。³⁵ 以下章节更详细地强调了尽职调查的关键步骤以及与毁林相关的风险和影响。值得注意的是，“尽职调查”并不是一个固定的流程——它通常是由企业为识别、防范和管理不利影响而进行的一系列流程。

1. 识别、评估风险及影响

识别风险和影响的主要目的是查明企业供应链上对人类和环境造成的潜在或实际的不利影响，这些影响可能或已经因企业的运营及其业务关系而导致。如果一家企业正在建立新的业务或与新的业务伙伴开展合作，这一步骤包括识别参与新供应链的行为者，如供应商和承包商，并评估它们的政策和实践，以及它们的生产和加工场所。

就毁林风险而言，土地和森林权利通常是环境、社会和治理问题的核心。相互重叠交叉的权属制度、法规的复杂性以及与自然资源相关的腐败或冲突的普遍性，使得企业进行充分的尽职调查并持有社会经营许可变得尤为重要。

未经当地民众，特别是原住民社区自由、事先和知情同意而经营的企业，在使用土地时有引发驱逐当地居民、土地权属纠纷或非法森林砍伐的风险。因此，企业应查明生产地点的位置及其使用土地和相关森林资源的合法性。

对于现有业务，尽职调查应识别和评估持续的不利影响和危害以及潜在的风险。尽管识别相关信息，特别是识别整个供应链上的信息可能非常困难，但是企业可以通过多方利益相关方倡议等方式共享信息。³⁶

任何即将出台的新的尽职调查要求都应像《欧盟木材法规》一样包含对风险评估的标准描述。³⁷我们将在本简报后面的章节进一步阐述风险评估标准的可能要素，它们可能包括：对适用法规的遵守程度；商品来源国是否普遍存在很高的森林砍伐率或非法毁林，以及土地掠夺；供应链的复杂性。

尽职调查还应超越毁林风险，而包括对更广泛环境影响的风险评估，例如使用未经欧盟授权的农药、杀虫剂和杀菌剂造成的影响，以及对人权的影响。

2. 对已识别的风险和影响采取行动——停止、防范和减轻

识别风险和不利影响的目的是让企业做出更好的准备，通过更改项目设计和采取必要的缓解措施来避免和减少风险和不利影响。这可能涉及企业或其供应链合作伙伴停止运营（例如，停止进一步的皆伐作业），或确定避免进一步负面影响所需的缓解措施。

缓解和防范措施可能需要企业采取一系列行动，如改变其采购行为以改变所购买森林产品的类型；修改与供应商的合同；向供应商提供支持以改变它们的行为；监控目标是否达到，包括基于科学的减少环境影响的目标。

尽职调查制度下的缓解措施应首先寻求改进整个供应链的做法。如果改进不能充分降低风险，则应考虑改变采购和投资决策。这种排序非常重要，有助于避免可能会导致从发展中国家即刻撤资或减少贸易的强制性尽职调查。尽职调查应该成为一种工具，让这类投资和贸易以负责任的方式进行。

尽职调查指南建议企业采取有组织的方式开展尽职调查。这意味着需要将计划好的行动纳入它们正在进行的管理体系和流程中，又或者是将其纳入对每个步骤的时间和预算都作出明确安排的一系列行动计划中。通过业务关系，这可以成为与供应商共同采取的纠错行动计划。

3. 监测和跟踪效果以检查其有效性

作为尽职调查流程的一部分，企业应定期检查自己的行为是否真的在减少危害；如果没有，则应调整或采取其他行动。这也是一个良好的商业意识问题，以确保企业及其业务伙伴在处理关键风险和影响方面采取最有效和高效的步骤，特别是在供应链发生变化或增加新业务时。

4. 利益相关方的参与

利益相关方参与尽职调查过程是尽职调查的核心部分，《经合组织准则》、《联合国工商业与人权指导原则》（United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights）和法国《企业警戒责任法》对此均作出了要求。³⁸ 例如，让可能受到企业运营影响的外部利益相关方参与进来，将有助于企业了解与项目或正在进行的活动相关的核心问题，以便在尽职调查期间

考虑这些问题。缺乏协商意味着企业可能无法理解并采取预防行动来避免不公平及非法驱逐等土地权利纠纷问题。³⁹

报告和披露也是尽职调查的关键要素，我们将在透明度和报告一节中对此进行讨论。

尽职调查的其他方面

将相关政策纳入到管理体系中

如果企业向员工、业务伙伴和客户阐明其目标，尽职调查流程将可能得以更好地发挥作用。这就是企业对人类和地球作出承诺（例如零毁林承诺）的重要性所在。⁴⁰然而，这些承诺只有与有效的尽职调查体系相结合，并纳入到企业风险、采购、合同管理、员工绩效激励等企业管理体系中才有意义。将尽职调查流程和程序与企业对员工和地球的承诺结合起来，能促进内部的一致性。这有助于确保整个企业的运营及其与供应商的关系朝着同一个方向发展。

对已造成的损害进行救济

尽职调查流程旨在识别和管理不利影响。然而，不利影响仍然有可能发生，企业可能需要采取行动来救济或处理过去造成的损害（如重新造林或补偿受影响的社区）。

《经合组织准则》和《联合国工商业与人权指导原则》鼓励企业建立运营层面的申诉机制，以便在问题升级之前尽早进行处理。我们将在本简报之后的章节中讨论不同形式的申诉机制。

来自利益相关方的申述或担忧能让企业知悉整个供应链的环境或人权损害风险，可以为可能产生不利影响的企业提供早期预警。《欧盟矿产法规》对这种机制给出了定义。如果这些问题无法在当地得到解决，企业应提供或配合其他救济机制——

包括成立专门的环境法庭，或与劳动监察机构共同解决工人纠纷。

未来立法的关键问题

定义风险——制定明晰标准的必要性

环境损害、人权侵犯和治理方面的风险还有待作出进一步的解释。例如，企业根据法国《企业警戒责任法》和欧盟《非财务报告指令》提交的第一轮报告，就因未提及环境损害和侵犯人权的重大风险而受到批评。⁴¹

因此，尽职调查立法应通过一个强制性框架来明确这些风险的概念，该框架具有一套评估和处理风险和影响的标准，这些标准应在与包括民间社会代表和私营部门在内的利益相关方协商后制定。⁴²这将确保对环境损害、人权侵犯和治理风险的概念有清晰、一致的理解。这些标准应纳入立法，并在授权法案和指南中作进一步的阐述。

指南或标准应包括企业应考虑的潜在风险清单，包括腐败、毁林、土地权属纠纷、童工和强迫劳动以及其他严重侵犯劳工权利和出现武装团体/冲突等风险。

不同国家、不同时期的风险程度会有所不同，因此在这方面的立法和相关指南不宜规定得过细，且应避免确定低、中、高风险领域。相反，应该鼓励企业在所有业务中进行持续的风险评估，通过与利益相关方接触及重新梳理政府、国际组织、非政府组织、媒体、行业和联合国发布的报告等方法开展研究，特别关注其中商业活动对国家/地区冲突、人权或环境的影响。

欧洲委员会目前正在制定的关于为可持续增长提供资金的行动计划中提议的分类法旨在为确定一项经济活动在环境上是否可持续提供统一的标准。⁴³有了这个标准，完成新的尽职调查义务需要做什么以及企业和投资者需要进行什么程度的尽职

调查就将有据可依。不过，其有效性还将取决于其环境和社会标准是否站得住脚，包括它如何提到毁林。

合法性及更多

所涉产品或服务的合法性以及对国家法律的遵守程度是尽职调查需要考虑的关键因素。合法性是《木材法规》、《打击未报告和无管制捕捞法规》（Unreported and Unregulated Fishing Regulation）、《矿产法规》等几部欧盟法规中的一项标准。

在毁林议题上，《纽约森林宣言》（New York Declaration on Forests）最近进行的一项评估特别指出，热带地区的森林砍伐活动大部分是非法的。评估还发现，在商业化农业导致森林大量流失的地方，违反森林法的风险很高。所有热带地区的棕榈油、大豆和牛肉生产大国在生产这些商品时都存在违反森林法的重大风险。⁴⁴因此，涉及这些商品的企业必须开展严格的尽职调查，尤其要注意其供应链中的非法风险，这一点至关重要。

对于农产品，尽职调查还必须考虑可持续性，而不仅仅是合法性。国家法律框架可能缺乏必要的规定来保护森林和依靠森林谋生的民众。对森林产生影响的其他管理部门的法律也可能与森林法相抵触，例如，采矿活动是否可以将林地改作其他用途这一点就造成了法律上的混乱。⁴⁵因此，除了国家框架内的合法性标准外，这套标准还必须包括与人权和环境保护有关的可持续性标准。

国际标准

制定任何有关环境损害或人权侵犯风险的标准或指南时，都应考虑到一些关键的国际标准、有约束力的公约和宣言。这应包括具有法律约束力的国际条约，例如：1992年《生物多样性公约》（Convention on Biological Diversity）和1989年《土著及部落人口公约》（Indigenous and Tribal

Peoples Convention）；2007年《联合国土著人民权利宣言》（UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples）等国际人权文件以及2012年《土地、渔业和森林权属负责任治理自愿准则》（Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests）和2011年《联合国工商业与人权指导原则》等非法律约束性准则。这些文件以及企业认可的原则，例如《联合国负责任投资原则》（United Nations Principles for Responsible Investment），也可以作为制定标准的参考。

不过，应当指出，即使若干国际条约都提到了森林，但目前还没有一项关于森林、具有约束力的国际条约具体规定或界定可以在森林中开展的活动或设立保护措施。

认证

目前已存在一些农产品认证计划，如可持续棕榈油圆桌会议（Roundtable on Sustainable Palm Oil, RSPO）和负责任大豆协会圆桌会议（Roundtable on Responsible Soy Association, RTRS）等。然而，这些都有其局限性，并不能取代企业对其供应链的严格尽职调查。⁴⁶根据《欧盟木材法规》，经营者在评估和降低木材被非法砍伐的风险时可以使用认证工具，但对之的单独使用并不能作为遵守《木材法规》的证据。⁴⁷我们认为，新的尽职调查立法应遵循类似的做法，不能只依赖于认证或行业主导的计划，而是要求进行严格的尽职调查。

范围

产品范围

一些尽职调查的责任仅适用于将某些产品投放欧盟市场的企业。目前适用于在欧盟市场上销售木材和木材产品的《木材法规》和适用于4种金属的《矿产法规》就是这种情况（比较分析表见附录）。

为了解决毁林和与之相关的人权侵犯问题，新的尽职调查立法可以把重点只放在毁林风险更高的农产品上。然而，鉴于在欧盟消费和购买的、可能对环境 and 人权产生影响的产品种类繁多，所有总部位于欧盟的企业，或在欧盟提供商品或服务（包括金融活动）的企业，都应承担一般性的尽职调查义务。

新的立法将适用于在欧盟生产和进口到欧盟的产品，以确保来自所有产地的产品都得到同样的待遇，从而避免违反世贸组织规则的风险。⁴⁸ 这种全面的作法将防止目前存在的碎片化问题，并将为所有经营者提供公平的竞争环境和一致性。

新法规的适用范围应扩大到投资和融资活动，因为投资和融资活动会通过其投资或业务关系造成不利的环境和人权影响，或助长这些影响。⁴⁹



巴布亚新几内亚新汉诺威（New Hanover），为了建橡胶种植园铲平森林。©全球见证

企业范围

设定门槛和分阶段的方法可以帮助减轻中小企业的负担。⁵⁰ 然而，这可能会造成漏洞并破坏立法，因为设定的门槛可能过高，或供应链风险较高的小公司因随意设置的门槛而脱离管辖范围。如果立法旨在防止环境损害和侵犯人权，它最终应该涵盖各种规模的经营者——而这也与《联合国工商业与人权指导原则》相符，该原则强调所有企业都有尊重人权的责任。⁵¹

相匹配的尽职调查方法意味着，总部位于欧盟、或在欧盟提供商品或服务的企业不需要像进口高风险产品的企业那样进行广泛的尽职调查，因为在欧盟环境损害和人权侵犯的风险可能有限，供应链也不太复杂。这种与风险相匹配的方法意味着企业不会面临不必要的额外负担。它还涉及对风险的优先处理排序：先识别、评估、防范和减轻最重大的环境、人权和治理风险和影响，一旦这些风险和影响得到解决，则在合理的时间范围内转向处理不那么重大的影响。⁵²

此外，有必要建立一个覆盖整个供应链的尽职调查体系——企业设立自己的体系，同时还应要求其供应商检查和报告其是否符合供应链尽职调查要求。这应该包括与生产初始阶段有关的“上游”业务，以及与将材料加工成成品有关的“下游”业务。

例如，根据法国《企业警戒责任法》，开展尽职调查的企业有义务在其自身活动中、其子公司的活动中以及与其有业务关系的分包商或供应商的活动中进行尽职调查，这一点至关重要。企业可以利用协作机制来进行这样的尽职调查，积累专业知识，考虑其他利益相关方的观点和方法，并在整个供应链中分配责任。

透明度与报告

经合组织强调了向当地和范围更广的利益相关方及时提供准确信息的重要性。⁵³ 在企业网站上公开披露与实施尽职调查相关的最新政策和计划，以及定期或每年报告尽职调查的实施情况，这有助于确保问责制的落实。它还可以让非政府组织等第三方在供应链出现问题时测试尽职调查的有效性。它让社区更好地认识到企业（包括金融机构）与其所在地区活动的联系。它可以帮助消费者做出明智的选择，这本身就有助于提高报告和尽职调查的标准。它还可以为投资机构提供信息，帮助它们

自己开展尽职调查，并履行《欧盟投资者披露法规》规定的新义务。

公开披露尽职调查情况也减少了对执法机构的依赖，《欧盟木材法规》的经验已经证明了这一点。如果国家执法机构对尽职调查的检查能力有限，企业开展尽职调查的压力也就有限。

为了行之有效，未来的立法应该要求所有企业开展尽职调查并报告调查结果。报告的要求不应包括类似《非财务报告指令》中所谓的“遵守或解释”机制，该机制允许企业通过简单解释不报告的原因来回避进行报告的要求。⁵⁴



巴布亚新几内亚新不列颠省（East New Britain Province）东部波米奥（Pomio）区北油棕园边界。
©全球见证

立法应详细规定报告应包括的要素，包括报告的格式和频率、相关政策、尽职调查的实施计划、查明的风险和为减轻风险而采取的措施，以及不发表报告要受到的制裁。它还应记录所收到的与风险相关的信息以及为此而采取的后续行动。报告要素中至少应该包括子公司的名单。

执行

处罚制度

制裁对于确保遵守尽职调查的要求至关重要。缺乏对违规行为的处罚是《非财务报告指令》执行不力的因素之一，导致许多企业仍未提交报告，或没有提供足够详细的资料。⁵⁵

处罚应适用于未能识别、防范或减轻风险和影响，未能向受影响者提供救济以及未能满足报告要求的情况。⁵⁶ 欧盟法院的判例法不断表明，违反欧盟法律的行为必须受到有效、相匹配和劝阻性的惩罚。⁵⁷ 有效的处罚能确保立法者设定的目标得以实现，并防止未来的损害发生。当不遵守规定在经济上变得没有吸引力时，处罚是具有劝阻作用的。当处罚能适当地促成实现一部法规所设定的目标时，处罚则是相匹配的。⁵⁸

执行部门和遵守情况的检查

根据《欧盟木材法规》和《欧盟矿产法规》，各国政府必须指定一个主管部门负责实施这些法规。⁵⁹ 两部法规都要求国家主管部门核实企业是否遵守了开展尽职调查的要求。为了核查遵守情况，国家主管部门应采取基于风险的方法。企业应为这类核查提供一切必要的协助。主管部门掌握了相关资料就可以进行检查，这些资料可能包括或基于第三方所确认的关于企业是否遵守法规的担忧。

从《欧盟木材法规》的实施情况可以发现，不同国家主管部门之间的核查质量和数量可能有很大差别。因此，为有关部门提供额外的指导非常重要，不管是作为该法规的一部分，或作为另外设立的指引（以《欧盟矿产法规》为例），来详细说明成员国主管机构进行检查时应遵循的步骤。⁶⁰ 这将有助于减少执行情况的差别，为整个欧盟的企业创造一个公平的竞争环境。

第三方的角色和申诉机制

投诉机制能突显出第三方所关注的问题并让他们寻求救济，可在确保问责制方面发挥重要作用。投诉机制也是《经合组织指南》和《联合国工商业与人权指导原则》所列出的运营层面申诉机制的重要组

成部分。投诉机制可以采取多种形式，这些形式应纳入所有新的尽职调查立法中：

- 早期预警机制：企业应提供一个系统，让工人和利益相关方有机会向企业通报整个供应链中存在的任何环境损害和人权侵犯的风险。《矿产法规》概述了这种机制。
- 经确认的问题：非政府组织等第三方往往掌握着与企业运营/供应链相关的环境损害或人权侵犯行为的证据，了解当地事态发展的宝贵信息。尽管《欧盟木材法规》附有处理经确认的问题的指南，但并没有要求当局对经确认的问题做出回应。新的尽职调查立法可以加强这一点。
- 刑事或民事责任：指在法律被违反的情况下获得司法公正。例如，法国法律规定，被认为违反法律的企业可能面临民事责任诉讼。⁶¹ 在任何即将出台的法规中，确保受害者（包括欧盟以外的受害者）能够提起民事责任诉讼，都是至关重要的。

审计机构、行业计划及监督机构的作用

根据欧盟《矿产法规》和《木材法规》，行业监管机构或尽职调查计划这类实体可以获得欧盟委员会的承认，以帮助企业建立尽职调查体系。⁶² 任何新的尽职调查法规都应强调，这些实体能否获得欧盟委员会的承认，以及这些实体的正式职责的确定，取决于它们是否能证明自己拥有足够的专业知识和能力来承担这一职责，并且不涉及任何利益冲突。

在《矿产法规》中，审计机构在为尽职调查体系提供保证方面可以发挥作用。然而，经合组织的一致性评估和全球见证的声明明确指出，审计，特别是目前在矿产行业中使用的审计形式，不足以衡量企业的尽职调查工作。⁶³

任何新的尽职调查法规都应避免过度依赖审计机构或行业主导的计划。在使用审计机构或此类计划时，应设立并执行高标准——否则可能会产生漏洞，损害法规的有效性。

建议

期待已久的关于毁林问题的信息通报为欧盟提供了一个通过采取具体行动解决森林砍伐问题展示其全球领导力的机会。欧盟应出台新的尽职调查法规，要求总部设在欧盟、或在欧盟提供商品或服务的企业开展尽职调查，以识别、防范和减轻其对环境、人权和治理的风险和影响。这将有助欧盟履行其国际承诺，并通过为企业和投资者提供一致的条件来确保统一市场的运转。借鉴其他部门尽职调查的经验，尽职调查立法应：

- 以《经合组织跨国企业准则》为基础
- 要求企业开展全面有效的尽职调查，包括：
 - 在做出决定前对问题进行全面调查
 - 持续、主动和积极回应的过程
 - 识别、评估、防范和减轻、跟踪和报告风险的体系和流程
 - 应用于企业的整个供应链
- 包含评估和处理风险和影响的框架和标准，包括合法性、环境损害和人权，参照国际标准，而不是仅仅依靠认证
- 适用于所有总部设在欧盟或在欧盟提供商品或服务的企业，并采用与风险相匹配的方法，以避免对供应链风险较低的企业造成不必要的负担
- 通过在企业网站上定期公开报告供应链尽职调查的政策和做法，确保标准化的全面披露和透明度
- 包含有效、相匹配和劝阻性的处罚制度，以确保法规得到遵守

- 指定一个执法部门，并提供额外的指导，以确保整个欧盟的执法一致性
- 避免过分依赖审计机构和行业主导的计划
- 包括为利益相关的第三方和受影响的个人（包括欧盟以外的第三方和个人）设立的投诉机制。

结语

气候的崩溃和生物多样性的破坏已突出表明，企业迫切需要了解其活动、供应链和投资对人类和地球造成的影响。越来越多的人对制定有约束力的措施来解决毁林问题感兴趣，这为决策者提供了一个机会，通过要求企业识别和减轻环境损害和人权侵犯的风险，为企业创造一个公平的竞争环境。成员国层面的举措越来越多，这就要求欧盟采取行动，确保标准的协调一致，以保证统一市场的有效运转。

为了制定有效的规则，政策制定者必须确保从现有的尽职调查法规中吸取经验教训。新的法规应包括全面严格的尽职调查流程、对风险的全面理解、覆盖范围广泛、透明度高、执行力强。只有通过有力和有效的立法，欧盟才能确保欧盟消费的产品不会导致气候崩溃、引发生物多样性危机和侵犯人权。



巴布亚新几内亚西塞皮克省（West Sepik Province），土地所有者走过一堆被砍伐的原木。©全球见证

附录 1：欧盟和各成员国尽职调查法规的比较

《欧盟矿产法规》：欧洲议会和理事会 2017 年 5 月 17 日第 2017/821 号条例（欧盟），为来自受冲突影响和高风险地区的锡、钽、钨及其矿石和黄金的欧盟进口商规定了供应链尽职调查义务。

《欧盟木材法规》：欧洲议会和理事会 2010 年 10 月 20 日第 995/2010 号法规（欧盟），规定将木材及木材产品投放市场的经营者的责任。

《欧盟可持续金融披露法规》：欧洲议会和理事会关于可持续投资和可持续性风险披露的法规，以及修订第 2016/2341 号指令（欧盟）和 2012 年 7 月 6 日第 607/2012 号委员会执行法规（欧盟）的提案。

《法国企业警戒责任法》：2017 年 3 月 27 日关于母公司及其分包商的企业警戒责任的第 2017-399 号法律。

附录 1：欧盟和各成员国尽职调查法规的比较

	《欧盟矿产法规》	《欧盟木材法规》	《欧盟披露法规》	《法国企业警戒责任法》
开始施行日期	2021 年 1 月 1 日	2013 年 3 月 3 日	欧洲议会和理事会之间的临时协议，尚未完全通过。预计该法规将于 2021 年 1 月生效。	警戒计划必须从 2018 年开始纳入到企业的“管理报告”中。
法律基础 (《欧盟运行条约》)	第 207 条，共同商业政策	第 192(1)条，欧盟环境政策的目标	第 114 条，内部市场的运行	按照法国法律制定，但与欧盟法律框架相一致。
尽职调查含义	供应链尽职调查是一个持续的主动行动并积极回应的过程，经济经营者通过该过程监测和管理其采购和销售，以确保它们不会造成冲突或不利影响（参考经合组织的定义）。	尽职调查体系包括风险管理固有的三个要素：获取信息、评估风险和减轻已查明的风险。	金融市场参与者必须以经济合作与发展组织（经合组织）制定的《负责任商业行为指南》为基础制定自己的尽职调查政策。关于该条例如何适用于投资机构的进一步解释，见尾注 21。	警戒计划将包括旨在识别风险和防范对人权和基本自由、健康和人身安全以及环境造成严重影响的措施。
尽职调查步骤	5 个关键步骤： - 建立公司管理制度 - 识别和评估供应链中不良影响的风险 - 设计并实施应对已查明风险的策略 - 通过独立的第三方进行审计 - 报告公司的供应链尽职调查情况。	3 个关键步骤： - 收集关于木材供应链的信息（如来源国、品种、数量等） - 评估风险：评估非法性风险（如是否遵守国家法律，非法采伐物种的普遍性） - 降低风险：将风险降至最低的措施（如实地考察、由第三方验证的控制措施）。	步骤应符合经济合作与发展组织制定的负责任商业行为和联合国支持的《负责任投资原则》	警戒计划的 5 个组成部分： - 绘制风险图，对风险进行识别、分析和排序 - 根据风险图，定期评估与公司建立商业关系的子公司、分包商和供应商的情况 - 采取有针对性的行动减轻或防范严重损害 - 建立指示风险存在的预警机制 - 建立保证遵守措施的监督体系。
涵盖的风险和影响	与受冲突影响和高风险地区相关的风险以及对人权，特别是妇女权利的影响。	非法采伐木材或这些木材衍生的非法木制品的风险。	可持续性风险和影响（环境、社会或治理事件或条件），包括与《巴黎气候协定》控制全球变暖的长期目标的一致程度。	对人权和基本自由、健康和人身安全以及环境的风险和影响。

附录 1：欧盟和各成员国尽职调查法规的比较

	《欧盟矿产法规》	《欧盟木材法规》	《欧盟披露法规》	《法国企业警戒责任法》
适用的企业范围	直接适用于进口锡、钽、钨和黄金的欧盟进口商。	适用于首先将木材投放欧盟市场的实体：“经营者”。	所有大型金融市场参与者或财务顾问机构，即在条例施行 18 个月后雇员人数超过 500 名的企业。对该法规的重新审视将决定是否所有金融市场参与者或金融顾问机构都必须在该条例施行 36 个月后进行强制性尽职调查。	包括直接或间接子公司在内任何雇员人数超过（1）五千名且在法国注册的公司；（二）一万名且在法国或世界其他地方注册的公司。
适用的产品范围	金、锡、钨、钽等矿物和金属（3TGs）。对于 3TGs 中的每一种，该条例都覆盖了欧盟年进口量的 95% 以上。附件一中给出了该法规部分所列矿物和金属的数量门槛值，其他的将在 2020 年 7 月 1 日前设定。	适用于《欧盟木材条例》附件中列出的界定清单中的木材和木制品。	关心其流程对可持续性带来的不利影响，以及需要提供金融产品的可持续性相关信息的金融市场参与者。	未指定产品范围。该法涵盖适用企业的活动以及与该企业有关的实体的活动。
透明度/披露	进口商应每年尽可能广泛地公开报告其负责任采购的供应链尽职调查政策及做法。	没有规定经营者的报告义务。但经营者应具有其尽职调查体系的充分记录，这些记录应保存五年，并可供主管部门检查。	金融市场参与者应在其网站上公布并维护关于其尽职调查流程和措施的详细信息。	公布警戒计划及其实施情况报告。
执行与处罚	该条例由欧盟各成员国的“主管部门”执行。法规规定，成员国应制定适用于违反法规的规则。	该条例由欧盟各成员国的“主管部门”执行。条例规定，成员国应制定处罚制度。 欧盟各国的处罚各不相同，包括罚款、监禁、禁止贸易、扣押和销毁非法木材。	该条例由欧盟各成员国的“主管部门”执行。	没有专门的政府机构负责执法。 有两种可能的处罚：定期支付罚款和民事责任诉讼。
第三方角色	第三方可以与主管部门共享可能导致主管部门进行检查的信息。	第三方可以与主管部门共享可能导致主管部门进行检查的信息。	无	针对实际和潜在风险的早期预警机制。

尾注

¹ When we refer to companies in this briefing we are using the term to also refer to financiers and investors.

² These environment, social and governance risks as commonly referred to as ESG. The Principles for Responsible Investment website notes “examples of ESG factors are numerous and ever-shifting”, they are also linked to the unique exposure of specific sectors or business. Analysts such as RepRisk can include dozens of different thematic issues in their analysis. PRI lists some examples of ESG factors, including: “Environmental: climate change - including physical risk and transition risk; resource depletion, including water; waste and pollution; deforestation, Social: working conditions, including slavery and child labour; local communities, including indigenous communities, conflict, health and safety; employee relations and diversity, Governance: executive pay; bribery and corruption; political lobbying and donations; board diversity and structure; tax strategy”. PRI, *What is responsible investment?* <https://www.unpri.org/pri/what-is-responsible-investment>

³ Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. *Stepping up EU Action to Protect and Restore the World's Forests*. 23 July 2019. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-action-protect-restore-forests_en.pdf

⁴ Climate Advisers and Ceres, *Case Study Series: Business Risks from Deforestation*, November 2017, [https://www.ceres.org/sites/default/files/Engage%20the%20Chain%20Climate%20Advisors%20Case%20Studies%20\(1\).pdf](https://www.ceres.org/sites/default/files/Engage%20the%20Chain%20Climate%20Advisors%20Case%20Studies%20(1).pdf) Chain Reaction Research, *The Chain: Deforestation as a climate risk for investors*, June 2019, <https://chainreactionresearch.com/the-chain-deforestation-as-a-climate-risk-for-investors/>

⁵ G. R. van der Werf, D. C. Morton, R. S. DeFries, J. G. J. Olivier, P. S. Kasibhatla, R. B. Jackson, G. J. Collatz and J. T. Randerson. *CO2 emissions from forest loss*. *Nature Geoscience* 2(11) · November 2009.

⁶ Pendrill, F., Persson, U. M., Godar, J., Kastner, T., Moran, D., Schmidt, S. and Wood, R. *Agricultural and forestry trade drives large share of tropical deforestation emissions*. *Global Environmental Change*(56). p.1–10. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2019.03.002>

⁷ Global Forest Watch, *The World Lost a Belgium Sized Area of Primary Rainforest Last Year*. 25 April 2019. <https://blog.globalforestwatch.org/data-and-research/world-lost-belgium-sized-area-of-primary-rainforests-last-year>

⁸ Philip G. Curtis, Christy M. Slay, Nancy L. Harris, Alexandra Tyukavina, Matthew C. Hansen *Classifying drivers of global forest loss*, *Science*. 14 Sep 2018. 361(6407). P. 1108-1111. <https://science.sciencemag.org/content/361/6407/1108>

⁹ European Commission, “*The impact of EU consumption on deforestation: Comprehensive analysis of the impact of EU consumption on deforestation*”, *Final Report*. 2013, p. IV. <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/1.%20Report%20analysis%20of%20impact.pdf>

¹⁰ Global Witness, *Indecent Exposure - How EU investors and their subsidiaries are helping to bankroll human rights abuses and environmental destruction, and why we need strong EU ESG regulations*, September 2018. <https://www.globalwitness.org/pt/campaigns/land-deals/indecent-exposure/>; Mighty Earth, Rainforest Foundation Norway, Fern, *The Avoidable Crisis: The European Meat Industry's Environmental Catastrophe*, March 2018. <https://www.fern.org/news-resources/the-avoidable-crisis-the-european-meat-industrys-environmental-catastrophe-119/>

¹¹ See *Roadmap: Communication on stepping up EU Action against Deforestation and Forest Degradation*, 2018. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-6516782_en See also, Public consultation, 2019: *Deforestation and forest degradation – stepping up EU action* https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-6516782/public-consultation_en

¹² Global Witness. *At what cost? Irresponsible business and the murder of land and environmental defenders in 2017*, 2018. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/at-what-cost/>

¹³ Global Witness. *At what cost? Irresponsible business and the murder of land and environmental defenders in 2017*, 2018. p.9. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/at-what-cost/>

¹⁴ Forest 500 ranks 350 of the biggest companies in forest-risk supply chains and the 150 biggest investors in these companies according to deforestation commitments and their implementation. <https://forest500.org/rankings>. Rogerson, S, *Forest 500 annual report 2018 - the countdown to 2020*, Global Canopy, 2019. p.3 https://forest500.org/sites/default/files/related-documents/forest500_annualreport2018_0.pdf

¹⁵ Rogerson, S, *Forest 500 annual report 2018 - the countdown to 2020*, Global Canopy, 2019. p.3 https://forest500.org/sites/default/files/related-documents/forest500_annualreport2018_0.pdf

¹⁶ Financial Times, *Cargill warns goal of halting deforestation will be missed*. 13 June 2019 <https://www.ft.com/content/a67df690-8def-11e9-a1c1-51bf8f989972>

¹⁷ Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0095>

¹⁸ Alliance for Corporate Transparency Project. *2018 Research Report*, 2019. p.7. https://www.allianceforcorporatetransparency.org/assets/2018_Research_Report_Alliance_Corporate_Transparency-66d0af6a05f153119e7cffe6df2f11b094affe9aaf4b13ae14db04e395c54a84.pdf

¹⁹ Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 ‘Living well, within the limits of our planet’ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013D1386>; European Commission, Brussels, 20.3.2019 SWD(2019) 143 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Corporate Social Responsibility, Responsible Business Conduct, and Business & Human Rights: Overview of Progress <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34482/attachments/1/translations/en/renditions/native>

²⁰ *Regulation (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32010R0995> Referred to in rest of this document as the EU Timber Regulation. Regulation (EU) 2017/821 of the European Parliament and of the Council of 17 May 2017 laying down supply chain due diligence obligations for Union importers of tin, tantalum and tungsten, their ores, and gold originating from conflict-affected and high-risk areas <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=OJ:L:2017:130:FULL&from=EN> Referred to in the rest of this document as the EU Minerals Regulation P8_TA-PROV(2019)0435 Disclosures relating to

sustainable investments and sustainability risks ***I European Parliament legislative resolution of 18 April 2019 on the proposal, European Council expected to approve the Regulation in September 2019. [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2018/0179\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2018/0179(COD)&l=en)

Referred to in the rest of this document as the EU Investor Disclosure Regulation.

²¹ The reach and application of the regulation applies to specific types of financial advice and investment products, rather than specific actors.

²² Business & Human Rights Resource Centre, *National movements for mandatory human rights due diligence in European countries*. 22 May 2019. <https://www.business-humanrights.org/en/national-movements-for-mandatory-human-rights-due-diligence-in-european-countries> and the website which includes recent updates: <https://www.business-humanrights.org/en/mandatory-due-diligence>

²³ European Parliament, Resolution on transparent and accountable management of natural resources in developing countries: the case of forests (2018/2003(INI)), 11 September 2018.

http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0333_EN.pdf

²⁴ Ministère de la Transition Écologique, *Stratégie Nationale de Lutte contre la Déforestation Importée 2018-2030 Objectif 4*. https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2018.11.14_SNDI_0.pdf

²⁵ E.g. Finland. Business & Human Rights Resource Centre, *Finland commits to mandatory human rights due diligence at national & EU level*. <https://www.business-humanrights.org/en/finland-commits-to-mandatory-human-rights-due-diligence-at-national-eu-level>

²⁶ Treaty of the Functioning of the European Union. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT>

²⁷ OECD, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2011 edition* <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>

²⁸ OECD, *About the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*. <http://mneguidelines.oecd.org/about.htm>

²⁹ OECD & FAO, *OECD-FAO Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains*, 2018 <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/rbc-agriculture-supply-chains.htm> ; OECD, *OECD Responsible business conduct for institutional investors*, 2018 <https://mneguidelines.oecd.org/RBC-for-Institutional-Investors.pdf>

³⁰ For example, on the French law see Assemblée Nationale, *Proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*, Explanatory memorandum. 11 February 2015. p.7. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion2578.asp>

³¹ The UN Guiding Principles on Business and Human Rights is also a key international framework for guiding due diligence discussions, particularly given that the OECD Guidelines for Multinational Enterprises take human rights as a key framework.

³² European Commission, *The Regulation Explained*, 13 December 2017. http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/index_en.htm

³³ OECD, *OECD Due Diligence Guidance of Responsible Business Conduct*, 31 May 2018, p16 <http://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-Responsible-Business-Conduct.pdf>

³⁴ The Ethics Centre, *Ethics Explainer: Social license to operate*, 23 Jan 2018. <https://ethics.org.au/ethics-explainer-social-license-to-operate/>

³⁵ OECD & FAO, *OECD-FAO Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains*, 2015. <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/rbc-agriculture-supply-chains.htm> ; ClientEarth, *Putting the brakes on deforestation – a toolkit for forest conversion laws*, 2018. <https://www.clientearth.org/toolkit-forest-conversion-laws/>

³⁶ OECD & FAO, *OECD-FAO Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains*, 2015. <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/rbc-agriculture-supply-chains.htm>

³⁷ Art 6.1.b EU Timber Regulation

³⁸ Tiphaine Beau de Loménie & Sandra Cossart, *Stakeholders and the Duty of Vigilance — who are stakeholders and how can companies involve them in developing and implementing vigilance plans?*. 24 December 2017.

https://www.business-humanrights.org/sites/default/files/documents/Stakeholders%20and%20the%20Duty%20of%20Vigilance%20-%2020Intl%20Rev.Compl_%2026%20Bus.%20Ethics.pdf

³⁹ ClientEarth, *Addressing the risks of a weak legal framework governing forest conversion in Liberia*, 2016. <https://www.documents.clientearth.org/download-info/addressing-the-risks-of-a-weak-legal-framework-governing-forest-conversion-in-liberia/>

⁴⁰ The OECD highlights the importance of companies making commitments– as does the EU Non-Financial Reporting Directive. The Directive requires companies to disclose their policies on environmental and social matters because the Directive recognises that policies are important to reflect commitments, set out objectives and targets to drive a company's approach to issues.

⁴¹ Les Amis de la Terre France, Amnesty International France, CCFD-Terre Solidaire, Collectif Éthique sur l'étiquette. *Loi sur le devoir de vigilance des sociétés mères et entreprises donneuses d'ordre - Année 1: Les entreprises doivent mieux faire*. February 2019.

https://www.amisdelaterre.org/IMG/pdf/2019-etude-interasso_devoir_de_vigilance.pdf Alliance for Corporate Transparency Project. *2018 Research Report*, 2019. https://www.allianceforcorporatetransparency.org/assets/2018_Research_Report_Alliance_Corporate_Transparency-66d0af6a05f153119e7cffe6df2f11b094affe9aaf4b13ae14db04e395c54a84.pdf

⁴² ClientEarth, *The EU Timber Regulation due diligence obligation: An appropriate tool*, 2015

<https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2015-11-25-the-eu-timber-regulation-due-diligence-obligation-an-appropriate-tool-ce-en.pdf>

⁴³ European Commission, Communication from the Commission Action Plan: Financing Sustainable Growth. 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52018DC0097> European Commission. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of a framework to facilitate sustainable investment. 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0353>

⁴⁴ *Progress on the New York Declaration on Forests, Improving Governance to Protect Forests Empowering People and Communities, Strengthening Laws and Institutions Goal 10 Assessment Report*, November 2018, page 9. http://forestdeclaration.org/wp-content/uploads/2018/12/nydf_report_2018-121818.pdf

⁴⁵ ClientEarth, 2018, *Legal Toolkit on Forest Conversion*, p. 5-10. <https://www.documents.clientearth.org/library/download-info/legal-toolkit-on-forest-conversion-full-report/>

⁴⁶ Research undertaken for the European Commission found that: “The certification schemes still come with some principal limitations to be handled...one key issue is the challenge of monitoring, disclosure and enforcement”. ECOFYS, Milieu & COWI, *Feasibility study on options to step up EU action against deforestation*, 2018. p.128.

RSPB, *Using regulation as a last resort? Assessing the performance of voluntary approaches*. 2015. <http://www.rspb.org.uk/regulatorypolicy>

⁴⁷ Art 4, Commission Implementing Regulation (EU) No 607/2012 of 6 July 2012 on the detailed rules concerning the due diligence system and the frequency and nature of the checks on monitoring organisations as provided for in Regulation (EU) No 995/2010 of the European Parliament and of the Council laying down the obligations of operators who place timber and timber products on the market

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:177:016:0018:EN:PDF>

⁴⁸ *General Agreement on Tariffs and Trade*, articles I and III https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47.pdf

⁴⁹ For example, see Office of the High Commissioner on Human Rights. OHCHR response to request from BankTrack for advice regarding the application of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights in the context of the banking sector. June 2017. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/InterpretationGuidingPrinciples.pdf>

⁵⁰ Laws often establish a threshold at which companies are required to comply with due diligence requirements. The threshold can relate to the size of the company, for example, the EU’s Non-Financial Reporting Directive and the French law both use number of employees. The EU Minerals Regulation goes by the volume of goods, such as the weight of metals. However, the EU Timber Regulation applies to all operators regardless of size.

⁵¹ The UN Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs) note that the responsibility of business enterprises to respect human rights applies to all businesses regardless of size, but recognises that the means through which enterprises meet that responsibility may vary according to this and other factors. UNGPs 11(14). https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_eN.pdf

⁵² OECD, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2011 edition*, <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>

⁵³ OECD, *OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2011 edition*, p.27 <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>

⁵⁴ Global Witness, *Regulating risk - Why European investors should be regulated to prevent land grabs, human rights abuses and deforestation*, 2016. p.13.

https://www.globalwitness.org/documents/18640/Global_Witness_Regulating_Risk.pdf

⁵⁵ One analysis found that reports contained insufficient information on concrete issues, targets and principal risks. Only 20% of the 25 UK companies assessed described a due diligence process. Frank Bold, *Analysis: Companies failing to report meaningful information about their impacts on society and the environment*, 25 February 2019.

<http://en.frankbold.org/news/analysis-companies-failing-report-meaningful-information-about-their-impacts-society-and-enviro>; See also European Coalition for Corporate Justice, *A Human Rights Review of the EU Non-Financial Reporting Directive*, March 2019. <http://corporatejustice.org/news/13195-ecj-study-of-non-financial-reporting-reveals-need-for-ungp-framework>

⁵⁶ E.g. French law on the Corporate Duty of Vigilance (C. com., art. 225-102-5); Directive 2004/35/CE of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32004L0035> ; International Court of Justice 2nd February 2018 (Costa Rica v. Nicaragua) <https://www.informea.org/sites/default/files/court-decisions/Costa%20RicaNicaragua%20-%20EN%20%281%29.pdf>

⁵⁷ See Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 26 September 2013, Texdata Software, par. 50. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62011CJ0418&from=EN>

⁵⁸ ClientEarth, *National EUTR penalties: are they sufficiently effective, proportionate and dissuasive?* March 2018.

<https://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2018-03-01-national-eutr-penalties-are-they-sufficiently-effective-proportionate-and-dissuasive-ce-en.pdf>

⁵⁹ Art. 11 EU Mineral Regulation and art. 7 and 10 of the EU Timber Regulation.

⁶⁰ Art. 11.5, EU Mineral Regulation.

⁶¹ For example, under art. 225-102-5 of the French Code de commerce <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000005634379&dateTexte=20190715>

⁶² See sections on monitoring organisations under the EU Timber Regulation and due diligence schemes under EU Minerals Regulation.

⁶³ OECD, *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas – Alignment assessment of industry programmes with the OECD minerals guidance*, 2018.

<https://mneguidelines.oecd.org/Alignment-assessment-of-industry-programmes-with-the-OECD-minerals-guidance.pdf>
Global Witness, *Global Witness statement on OECD Alignment Assessment of Industry Programmes with the OECD Minerals Guidance*, 17 April 2018.

<https://www.globalwitness.org/en/press-releases/global-witness-statement-oecd-alignment-assessment-industry-programmes-oecd-minerals-guidance/>