

「歐盟衝突礦產規則」(EU Conflict Minerals Regulation)

1、沿革背景

特定天然礦產是非洲剛果等戰亂地區的主要財源，武裝團體開採礦產用以交易軍火，造成戰火不斷延燒，也導致諸如強迫勞動等嚴重的人權侵害問題。然而，該等礦產在日常生活中至關重要，尤其在手機、汽車、珠寶等都可能含有這類金屬或礦物。因此，為了切斷這些武裝團體的財源並阻止其不斷透過衝突礦產獲利的惡性循環，歐盟於2017年4月時通過了 Regulation 2017/821，亦即「歐盟衝突礦產規則」，用以規範使用此類礦產的企業¹。歐盟衝突礦產規則的內容，是將經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)發布的準則納入，賦予進口商強制的「供應鏈盡職調查義務」，期能讓供應鏈更加透明、使消費者了解其購買的產品是否有可能用來資助武裝衝突或人權侵害行為，漸漸使衝突礦產不再進口到歐盟，並阻止非洲戰火和人權侵害的持續²。

2010年時，美國通過第一個管制供應鏈中衝突礦產的法案—「陶德—法蘭克法案」(Dodd-Frank Act)，並在2012年通過「最終規則」(Final Rule)。根據該法案，在產品中使用任何 3TG 礦石的美國上市公司都需要進行「合理原產國調查」(Reasonable Country of Origin Inquiries)，以確定公司產品中使用的礦產來源。美國上市公司必須針對衝突礦產的來源和供應鏈進行盡職調查，以判定是否有任何來自非洲剛果及週

¹EU Conflict Mineral Regulation, RESPECT International, Available at: <https://respect.international/eu-conflict-minerals-regulation/>, Last visited: 24 November 2020.

²林孝哲、黃雯郁，「試析歐盟衝突礦產規則於 WTO 協定下之適法性爭議」，經貿法訊第239期，政大商學院國際經貿組織暨研究中心，2018年10月25日政大商學院國際經貿組織暨研究中心，2018年10月25日，2018年10月25日，頁11。

邊戰亂地區的衝突礦產³。呼應國際間要求管制衝突礦產的聲浪，2017年歐盟也制定了歐盟衝突礦產規則，將在2021年對歐盟成員國生效。歐盟衝突礦產規則大幅採納美國 Dodd-Frank Act 中的管制模式，但對於衝突礦產來源地涵蓋的範圍更廣⁴。

2、重點內容摘要

(1) 「衝突礦產」定義

衝突礦產是產於政治不穩定、常被武裝團體所控制的地區，這些礦產出口後得到的財產常用來交易軍火，作為暴力或人權侵害等行為的財源，而消費者所購買的行動電話、汽車、珠寶等商品中，常常含有此類來源的礦產⁵。至於衝突礦產中的「礦產」(Minerals)，指的是錫、鉭、鎢、金(簡稱3TG)的礦石和精礦⁶，本規則也規範「金屬」(Metals)，也就是附件 I(B)部分所列的含有錫、鉭、鎢、金的金屬。在歐盟衝突礦產規則中，附件 I 列出了受本規則所規範的礦產和金屬的進口量要求，低於該數量的不會適用本規則，而歐盟可每三年對此門檻做出修改，惟不應低於歐盟總進口量的95%⁷。

(2) 受規範礦產來源地

歐盟衝突礦產規則適用於進口自「受衝突影響及高風險」(Conflict-Affected and High-Risk, CAHR)地區的礦產。CAHR 的定義為：「處於

³Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act, U.S.C. §§1502 (2012).

⁴EU Conflict Minerals v.s US Conflict Minerals - A Comparison, Source Intelligence, 26 March 2020, Available at <https://learningcenter.sourceintelligence.com/blog/eu-conflict-minerals-comparison>, Last visited: 24 November 2020.

⁵The Regulation Explained, European Commission, <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/>, Last visited: 25 November 2020.

⁶Regulation (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, 2017 O.J.(L130) 1,6 (“EU Conflict Mineral Regulation”), Art. 2

⁷林孝哲、黃雯郁，「試析歐盟衝突礦產規則於 WTO 協定下之適法性爭議」，經貿法訊第239期，政大商學院國際經貿組織暨研究中心，2018年10月25日，頁12。

武裝衝突狀態或衝突過後的衰弱地區，及政府與安全體系衰敗或不存在的地區，如失敗國家(failed states)，和廣泛且系統性的違反國際法，並包括違反人權之行為的地區。」⁸ 根據此定義，受到規範的範圍可能包括中非、西非以及部分南美和東亞地區⁹。另外，歐盟執委會會將評斷為 CAHR 之地區列為例示之清單，開放查詢並且定期更新¹⁰。

(3) 規範對象

本規則所適用之對象主要為進口錫、鉬、鎢、金的「上游」企業，含採礦商、原料貿易商、冶煉廠等，下游企業若進口仍屬於金屬階段的產品，同樣需遵守本規則中之義務，惟下游企業若非使用金屬階段產品則不在強制遵守盡職調查義務的範圍之內，只是仍被期待以回報機制或其他工具使供應鏈更透明¹¹。根據歐盟網站資訊顯示，該法規直接適用於600至1,000個歐盟進口商，且間接影響包含在歐盟內及歐盟外所設立之約500家錫，鉬，鎢和金的冶煉廠和精煉廠¹²。

在間接影響方面，歐盟聲稱其衝突礦產規則將促進錫、鉬、鎢、金的冶煉廠和精煉廠負責任的追溯礦產來源，無論這些企業是否設在歐盟內部，因為本規則要求歐盟進口商在其供應鏈中識別冶煉廠和精煉廠，並檢查他們是否盡職的調查礦產來源。再者，每當歐盟進口商發現冶

⁸EU Conflict Mineral Regulation, Art. 2(f).

⁹The Regulation Explained, European Commission, <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/>, Last visited: 25 November 2020.

¹⁰林孝哲、黃雯郁，「試析歐盟衝突礦產規則於 WTO 協定下之適法性爭議」，經貿法訊第239期，政大商學院國際經貿組織暨研究中心，2018年10月25日，頁12。The Regulation Explained, European Commission, <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/>, Last visited: 25 November 2020.

¹¹同前註。

¹²The Regulation Explained, European Commission, <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/>, Last visited: 25 November 2020.

煉廠和精煉廠的盡職調查做法不充分或存在風險時，他們就必須對此情形進行監督管理和報告¹³。

(4) 盡職調查義務

歐盟衝突礦產規則課予其規範範圍內的進口商對其供應鏈的「盡職調查義務」(Due Diligence)。「盡職調查」指的是在做出決定之前採取合理的謹慎行動並且調查問題，公司通過盡職調查建立系統和流程，以確保他們能夠識別、管理和報告供應鏈中衝突礦產的風險，亦即公司必須確認其進口的貨品是否會助長衝突或其他相關的人權侵害¹⁴。

進行盡職調查的公司必須評估 CAHR 地區進口原料的風險，確認礦產或金屬為衝突、強迫勞動或本規則中規定的其他風險提供資金的可能性，而通過有效的檢查及追蹤其供應鏈，他們可以確保自己負責任地管理這些風險¹⁵。

盡職調查義務又分為四個項目：管理系統義務(management system obligations)、風險管理義務(risk management obligations)、第三方審查義務(third-party audit obligations)、揭露義務(disclosure obligations)。

管理系統義務規定進口商必須建立完善管理系統及供應鏈追蹤和監管的完善制度，針對可能來自 CAHR 地區的礦產和金屬向下游廠商和公眾提供其供應鏈的即時資訊¹⁶。

風險管理義務規定了進口商應認定和評估供應鏈中礦產滋長武裝衝突或人權侵害的風險，並設計與執行相關策略以回應此風險¹⁷。在評

¹³同前註。

¹⁴同前註。

¹⁵同前註。

¹⁶EU Conflict Minerals Regulation, Arts. 4(a), 4(f), 4(g).

¹⁷The Regulation Explained, European Commission, <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/conflict-minerals-regulation/regulation-explained/>, Last visited: 25 November 2020.

估風險之後，對於已確定之風險，應向高階主管回報、採行風險管控的措施、執行風險管理計畫並持續追蹤風險、於風險減緩或情勢變更時視需要進行額外評估。另外，在必要時須採取三種方式向供應商施加壓力，包含持續與該礦產供應商交易，同時執行風險減緩措施；暫時終止交易，並持續執行風險減緩措施；若風險減緩措施失敗，則不再與該礦產供應商進行交易¹⁸。

第三方審查義務則規定進口商應透過一獨立的第三方來進行供應鏈盡職調查，且應：針對進口商所有活動、過程，執行礦產或金屬「供應鏈盡職調查」之系統，包含第4條的進口商管理系統、第5條的風險管理操作以及第1條的資訊揭露內容；對於進口商「供應鏈盡職調查」義務之實踐是否合於規範進行客觀認定；提供進口商建議以改善其供應鏈盡職調查義務之實踐；遵守 OECD 盡職調查準則所設之獨立、專業、負責之審查原則。¹⁹然而，進口商若能提供實質證據，證明其供應鏈中的所有冶煉廠和精煉廠均遵守歐盟衝突礦產規則，則得以豁免於第三方審查義務，若能證明其僅向歐盟執委會依第9條列出之冶煉廠和精煉廠名單進口礦產及金屬，則視為已提供上述的實質證據²⁰。揭露義務則要求礦產或金屬之進口商向歐盟會員國之權責機關提供第三方審查報告，在對商業機密和其他競爭疑慮進行適當考量後，亦

¹⁸EU Conflict Minerals Regulation, Art. 5.1.(b)(ii). (引用自林孝哲、黃雯郁，「試析歐盟衝突礦產規則於 WTO 協定下之適法性爭議」，經貿法訊第239期，政大商學院國際經貿組織暨研究中心，2018年10月25日，頁13。)

¹⁹EU Conflict Minerals Regulation, Art. 6.1. (引用自林孝哲、黃雯郁，「試析歐盟衝突礦產規則於 WTO 協定下之適法性爭議」，經貿法訊第239期，政大商學院國際經貿組織暨研究中心，2018年10月25日，頁13。)

²⁰同前註。

應向下游廠商提供因「供應鏈盡職調查」所取得的資訊，並且每年須提供並公開關於其供應鏈盡職調查政策和進口實務的報告並公開之²¹。

3、簡析建議

歐盟於2017年所通過的歐盟衝突礦產規則即將於2021年生效，該法案是否能更有效的處理衝突礦產問題，仍受到許多質疑。首先，有批評者認為歐盟身為環境和社會治理立法的先驅者，卻才剛開始在衝突礦產的領域追趕，然而進展卻有限，因為許多大企業響應 OECD 關於衝突礦產管制的倡議，可能早已採取其他行動，包括國際錫供應鏈計劃(The International Tin Supply Chain Initiative, ITSCI)、世界黃金協會(the World Gold Council)制定的負責任的黃金開採原則(The Responsible Gold Mining Principles)、倫敦金屬交易所(the London Metal Exchange)發布的負責任採購規則(The responsible sourcing protocols)，且許多主要企業可能在美國公開上市，其涉及非洲剛果及週邊地區的礦物早已受到美國 Dodd-Frank Act 約束²²。

再者，與許多歐盟法規一樣，歐盟衝突礦產規則的執行將由成員國的國家主管機關執行，但是該法規目前沒有任何依據可對成員國實施違反的處罰。歐盟衝突礦產規則的第17條第3項規定，到2023年1月將有計劃地對成員國立法進行審查，才評估是否應賦予成員國「如果持續未能遵守本公約中規定的義務的話，則可處以罰款的權力」。此外，該法規中的義務和美國的 Dodd-Frank Act 不同，其並不適用於供應鏈中的所有行為者，其中義務僅由違法礦產的進口商承擔，並且僅在其

²¹同前註。

²²The Battle for Stronger EU Conflict Minerals Legislation, Business and Human Rights Resource Center, 4 February 2020, Available at: <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/eu-upcoming-conflict-minerals-regulation-will-not-cover-technology-companies/>, Last visited: 25 November 2020.

超過特定進口量的情形下才會負擔義務²³。

另外，雖然與美國的 Dodd-Frank Act 相較之下，歐盟的衝突礦產規則涵蓋的來源地範圍看似更廣，但在法規的設計上，本規則雖鼓勵下游廠商進行盡職調查，卻沒有課予強制的義務，因此有人認為未能管制影響消費者日常更鉅的眾多科技公司，是其處裡衝突礦產問題的一大失敗²⁴。在這樣狹窄的義務要求之下，儘管很多科技公司是這些礦產資源的主要消費者，然而從硬體製造商到跨國軟體公司的許多技術公司，並不會因此產生動力去改變其行為，因為科技公司沒有義務監督、追蹤或採取其他行動從其全球供應鏈中去除這類衝突礦產。批評者認為歐盟衝突礦產規則不迫使受益於這些礦產的科技公司採取行動，就會像先前針對衝突礦產的監管或立法嘗試一樣，對於改變那些在戰亂地區生活和工作的人們的條件無法產生多大作用。²⁵

表一：與美國 Dodd Frank Act 的比較

	美國 Dodd-Frank Act	歐盟 Conflict Minerals Regulation
法案通過時間	2010年通過法案 2012年通過「最終規則」 (Final Rule)	2017年通過(2021年生效)
規範對象	在美國證券交易委員會註冊的上市上櫃公司的企業	主要為「上游」企業，含採礦商、原料貿易商、冶煉廠等 (「下游」企業，如元件製造商、承包製造商、組裝廠與個人使用不在範圍內)

²³同前註。

²⁴EU: Upcoming Conflict Minerals Regulation Will Not Cover Technology Companies, Business and Human Rights Resource Center, 27 March 2020, Available at: <https://www.business-humanrights.org/en/latest-news/eu-upcoming-conflict-minerals-regulation-will-not-cover-technology-companies/>, Last visited: 25 November 2020.

²⁵同前註。

規範礦產	鎢、錫、鉭、金	鎢、錫、鉭、金
規範衝突礦產來源	剛果民主共和國及週邊國家	任何潛在的衝突地區，不限於剛果，只要該區域符合以下條件 1. 受到衝突礦產的高度需求的影響 2. 國家發生內戰，削弱當局有效管理能力
進行調查門檻	無	有，年進口量須超過附件 I 之門檻
第三方審核	有要求	有要求
豁免審核	無使用衝突礦產	原料來自 Annex II 的冶煉廠和精煉廠
調查依據原則	根據 Generally Accepted Government Auditing Standards (GAGAS)	根據 OECD Due Diligence Guidance