

## 一、背景

2023 年 6 月 29 日，欧盟正式推出了《欧盟零毁林法案》（EUDR）。该法案原计划在 2024 年 12 月 30 日开始实施。

该法案规定 2020 年 12 月 31 日之后**未砍伐或退化的土地**上生产的产品将被视为零毁林产品。法案要求企业检查并证明其在欧洲销售的产品并非是来自森林砍伐地区的产品，旨在打击亚马逊等地区的森林砍伐行为。法案会要求企业提交一份“尽职调查”声明，以证明没有森林因其产品的生产而遭到破坏，不符合规定的公司出口至欧盟的商品将面临其在欧洲市场年营业额至少 4% 的罚款。

该项法规涵盖的产品包括牲畜、可可、咖啡、**棕榈油**、大豆和木材，同时包括以这些原材料为原料或由这些原材料支撑的产品（例如皮革、巧克力和家具）等。因此，**橡胶**、木炭、印刷纸制品和一系列棕榈油衍生品等，也包括其中。

欧盟是世界第三大棕榈油进口国和第二大大豆进口国。此前该法案受到了巴西、马来、印尼等主要农产品生产及出口国的强烈反对，同时在欧盟内部也面临诸多批评。因此，今年 10 月 2 日，欧盟委员会提议将 EUDR 最后期限延迟一年实施。本周三，欧盟表示支持欧盟委员会的提议，即将《欧盟零毁林法案》（EUDR）的正式实施推迟一年。

虽然欧盟委员会支持推迟该法案的执行，但后期欧洲议会仍需就推迟《欧盟零毁林法案》执行一事进行投票。若投票获得批准，针对大型运营商和贸易商《欧盟零毁林法案》的执行时间将推迟到 2025 年 12 月 30 日，针对中、小型企业的政策执行时间将推迟到 2026 年 6 月 30 日。

为了让投资者更清晰的了解该法案的来龙去脉及其对棕榈油需求的影响，本文将对此法案推出的背景、内容等进行梳理，同时探讨其实施后对国际棕榈油需求的可能影响，以便给市场人士提供参考。

## 二、欧盟可再生能源政策对其欧盟棕榈油进口的影响

欧盟是《联合国气候变化框架公约》、《京都议定书》和《巴黎协定》的缔约方。控制欧洲能源消耗、增加使用可再生能源、节能和提高能源效率，是欧盟实现减少温室气体排放和遵守这些协议的重要一揽子措施。

欧盟能源与气候变化一揽子计划 (CCP) 从 2010 年到 2020 年运行。可再生能源指令 (RED)

是欧盟发展可再生能源的法律框架，是 CCP 计划一部分，其对欧洲的温室气体排放目标等重要内容作出了详细的规定。

以下为近些年不同阶段欧盟可再生能源指令（RED）中温室气体排放目标、可再生能源消费占比等目标的变化：

**图 1：欧盟可再生能源指令（RED）中主要项目的规定变化**

RED指令主要目标的变化							
指令发布/修订时间	指令名称	温室气体排放	可再生能源在消费中占比（至少）	可再生能源在交通运输消费占比（至少）	生物燃料原料要求	双倍计数原料	高ILUC风险原料生物燃料
2009年	RED I	到2020年减少20%	20%	10%			
2018年	RED II	到2030年减少40%	32%	14%	PART A原料可再生燃料2022年占运输能源消费比例至少0.2%，2025年1%，2030年3.5%；Pan B部分生物燃料占比不高于1.7%。	Part A和Part B	高ILUC风险原料生物燃料在交通运输最终消费中的占比不超过2019年的比例，到2030年要减少到0%。
2021年	RED II修订	到2030年减少55%	40%	26%	PART A原料可再生燃料2022年占运输能源消费比例至少0.2%，2025年0.5%，2030年2.2%；Part B部分生物燃料占比不高于1.7%。		高ILUC风险原料生物燃料在交通运输最终消费中的占比不超过2019年的比例，到2030年要减少到0%。
2023年	RED III	到2030年减少55%	至少42.5%，目标45%	29%或减少温室气体排放14.5%	PART A及非生物来源的可再生燃料到2025年在运输能源消费中比例至少1%，2030年5.5%，其中至少1个百分点来自非生物来源可再生燃料；Pan B部分生物燃料占比不高于1.7%。	取消	

来源：欧盟委员会，新湖期货研究所

在 REDII 中，欧盟要求对具有高间接土地利用变化风险（ILUC 风险）的粮食和饲料作物生产的生物燃料、生物液体和生物质燃料，其 2021–2023 年期间使用量冻结在 2019 年水平，2023 年底到 2030 年逐渐减少到零。

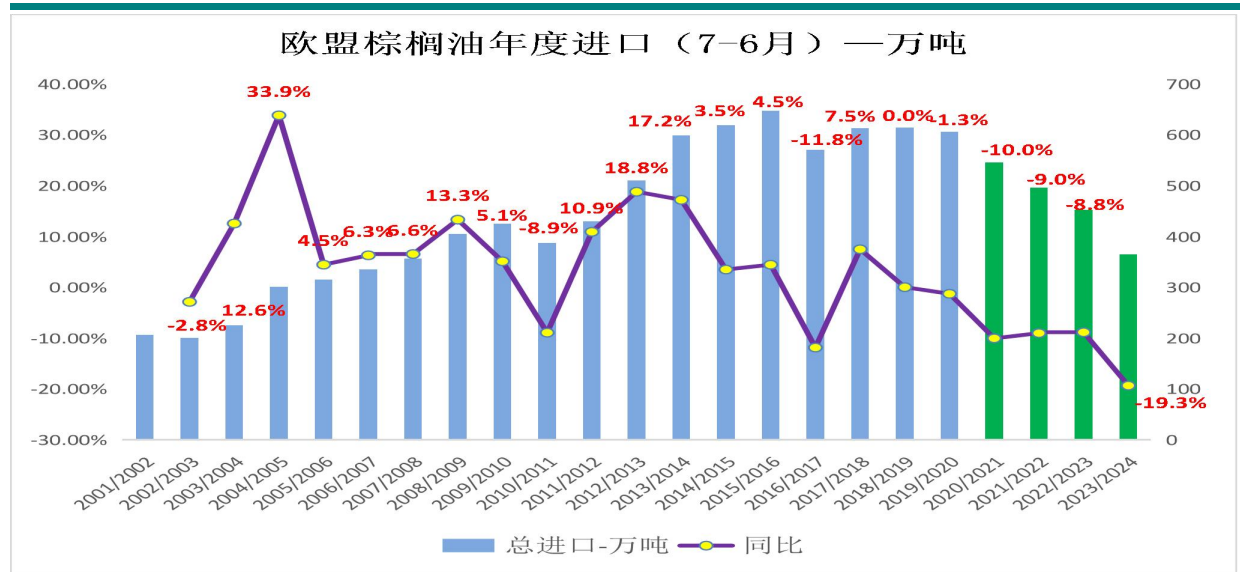
确定高间接土地利用变化风险（ILUC）的原料标准有两个：（1）自 2008 年以来，全球原料生产面积年均扩张超过 1%，影响面积超过 10 万公顷；（2）此原料种植面积向高碳储量土地扩张的份额高于 10%。按照这个标准，2018 年棕榈油被划分为高间接土地利用变化风险（ILUC）的原料。

因此，2019 年之后，欧盟棕榈油的进口量快速下降，年进口量的平均同比减幅 11% 以上。23/24 年度进口量更是同比大幅减少了 19.3%。欧盟棕榈油的年进口量也从高峰期的 650 万吨，下降到了 23/24 年度的 365 万吨（作物年度），相比峰值期几乎减少了一半。

这导致欧盟生物柴油原料中的棕榈油用量及比例快速下降。下图可知，欧盟生柴原料中棕榈油的用量占比从 2019 年的 17% 左右快速下降到 24/25 年度不及 2%。USDA 欧盟生物燃料年报预估 2023 年欧盟生柴原料中的棕榈油数量仅有 24 万吨、2024 年预估仅 10 万吨。对比之下，

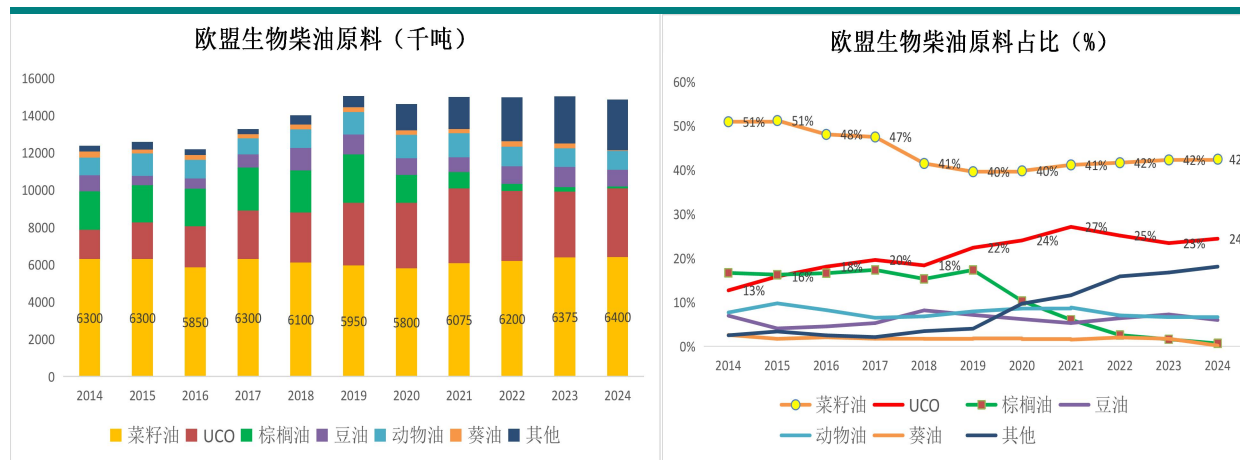
2019 棕榈油生柴用量为 260 万吨，呈现断崖式下降。按照 USDA 的生柴年报数据，棕榈油在欧盟生柴原料中的淘汰目标几乎实现。

图 2：欧盟棕榈油年度进口量



来源：欧盟委员会，新湖期货研究所

图 3：欧盟生物柴油原料构成



来源：欧盟委员会，新湖期货研究所

然而，欧盟针对高间接土地利用变化风险（ILUC）的规定只影响 PME 的消费，并不影响生产。以棕榈油为基础的生物柴油在 2019 年之后，仍然可以在各成员国中被生产，但必须出口到欧盟之外地区。

2020 年开始，随着越来越多的成员国实施逐步淘汰棕榈油生柴原料，欧盟棕榈油出口快速下降。有几个国家比欧盟规定的 2030 年全面淘汰时间更早地实施了禁令。如法国自 2020

年 1 月起有效排除了基于棕榈油的生物燃料。奥地利紧随其后于 2021 年 7 月淘汰棕榈油原料。德国在 2022 年对高 ILUC 原料实行 0.9% 的上限后，于 2023 年 1 月也全面禁止了棕油用于生柴生产。

### 三、欧盟零毁林法案（EU Deforestation Regulation, EUDR）介绍

#### 1、法案推出背景、目的及时间线

过去十年里，每年全球有高达 400 万公顷的原始森林消失，这一现象加剧了全球气候变化，并严重破坏了生物多样性。农业用地的持续扩张是森林退化的主要原因。作为这些商品的主要消费国及一系列气候与环境保护法案的缔约方，欧盟在减少森林砍伐和退化方面仍有着重要位置。

EUDR 法案是欧洲议会于 2019 年批准的《绿色协议》中的一部分，旨在实现《巴黎气候变化协定》的目标，通过减少与欧盟市场相关的森林砍伐和退化活动，确保生产的产品不能来自任何毁林及林地退化土地，从而减少温室气体排放，并控制与欧盟消费模式相关的农业主导的毁林或退化。

因此，推出此法案的目的与意义在于：

- （1）减少森林砍伐与退化，减少与欧盟市场相关的森林砍伐和退化活动。
- （2）鼓励企业采用可持续的采购和生产方式，推动全球供应链的绿色转型。
- （3）保护生物多样性与生态系统，维护森林生态系统的完整性，减缓全球气候变化影响。

**欧盟零毁林法案（EUDR）从提出到推出的时间线如下：**

2010 年 12 月，《欧盟木材法案(EUTR)》通过。

2013 年 3 月 3 日，《欧盟木材法案(EUTR)》正式生效。

2021 年 11 月 17 日，欧盟提出 2021/0366 法案，该法案通过了对于无毁林产品(Regulation on deforestation-free products) 的提议。

2022 年 12 月 6 日，欧盟同意关于无森林砍伐产品的法规，同意立法打击由欧盟生产和消费驱动的全球毁林和森林退化。

2023 年 6 月 9 日，欧盟官方公报发布法规（EU）2023/1115。

2023 年 6 月 29 日，EUDR 成为欧盟正式法规，并成为欧盟 27 个成员国的法规。同时 设置了 18 个月的过渡期。在过渡期内，企业需要积极开展尽职调查、准备声明文件，并加强与供

应商和客户的沟通与协作。

2024 年 12 月 31 日，法规将正式生效（预计推迟一年），并将取代欧洲木材法案(EUTR)。

2025 年 6 月 30 日，法规将适用于微型与小型企业（预计推迟一年）。

## 2、法案监管的产品范围

**农产品：**包括大豆、牛肉、棕榈油、木材、可可、咖啡和橡胶等这些产品的生产、加工和销售都将受到 EUDR 的严格监管。

**林产品：**涵盖范围广泛的木材和木制品，如家具、建材等。此外，还包括纸浆、纸张以及印刷和书写用纸等产品。

**衍生产品：**由上述农产品和林产品衍生出的产品，如皮革制品、巧克力、轮胎等也将受到 EUDR 的监管。

上述产品想进入欧盟市场需要满足的三个条件：

第一，产品未毁林。2021/0366 法案中对于未毁林的定义为：

（1）相关商品和产品，包括相关产品中使用或包含的商品和产品，是在 2020 年 12 月 31 日之后未遭受森林砍伐的土地上生产的；

（2）2020 年 12 月 31 日之后，森林采伐的木材不会引起森林退化。

第二，产品是根据生产国相关立法生产的，其生产符合生产国的法律法规。

第三，产品涵盖在该法案的尽职调查声明中。

## 3、法案的主要要求及措施

### （1）尽职调查

可追溯性是该法案的核心部分。它要求贸易商和运营商在进口、销售和出口管控商品时，对商品原产地及供应链开展尽职调查，包括收集上下游供应商信息、产品原产地及地理坐标信息、评估生产国的风险等，并提供尽职调查声明，以确认其不涉及森林砍伐。运营商还需建立并维护一个尽职调查系统，以记录和管理供应链中的相关信息。

### （2）风险评估与缓解

该法案引入了风险评估系统，将不同国家指定为低风险、标准风险或高风险。根据生产国的风险等级，运营商需采取不同程度的尽职调查和控制措施。对于高风险国家的产品，运营商需进行更严格的尽职调查和风险缓解措施。



### （3）信息共享与透明

法案要求运营商每年尽可能广泛地公开报告其尽职调查情况，包括线上形式。此外，法案还建立了一个中央信息系统，以接收和记录运营商的尽职调查声明，作为通关申请的附件提交。该系统可供国家和海关当局访问，以获取有关运营商和贸易商的信息。

### （4）法律责任

对于违反法案规定的企业，欧盟将采取一系列惩罚措施，包括罚款（至少为运营商或贸易商在欧盟范围内上一个财年的收入的 4%）、没收产品和收入、暂时排除在公共采购之外、暂时禁止交易或销售相关产品、禁止行使简化的尽职调查等。

## 四、欧盟零毁林法案对棕榈油的供需影响

目前情况来看，该法案的实施大概率会推迟一年。但现阶段分析其对国际棕榈油需求的影响仍具有意义。

印度尼西亚气候类型是热带雨林气候，热带雨林主要分布在加里曼丹岛、苏门答腊岛和巴厘岛等地区。印尼的热带雨林具有丰富的生物多样性，是许多珍稀物种的栖息地。油棕种植园扩张是印尼毁林第一大原因。毁坏雨林及泥炭地，会加剧全球变暖、破坏生物多样性丧失。

### 1、近年来产地面积增速显著放缓

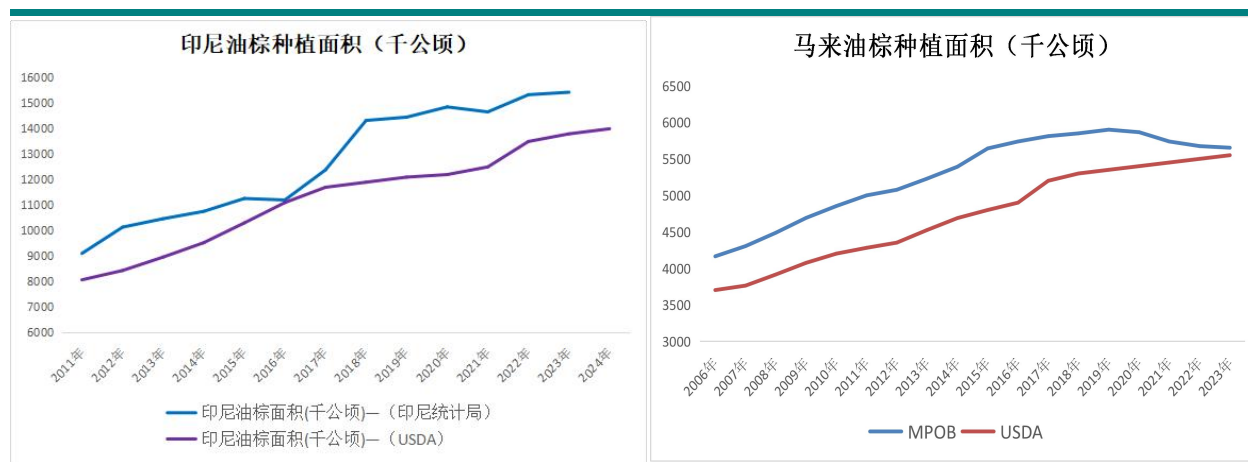
针对欧盟对东南亚棕榈油生产环保性的质疑，2019 年马来承诺将全国油棕种植面积限制在 650 万公顷，禁止新的种植，同时加强对泥炭地上油棕的监管，限制将永久森林保护区转用于农业活动，公开官方种植园地图；为加强对森林的保护，2019 年印尼总统签署停止颁发新油棕种植园许可证的法令。2021 年新种植园禁令到期后，政府官员曾表示过，不会批准新的棕榈油许可证。因此，2019 年之后，马来及印尼油棕面积的增速将显著放缓。

根据印尼统计局数据，16-19 年印尼油棕种植面积曾经快速增加，因 2016-2019 年印尼推动过油棕的重种植计划，2019-2023 年印尼种植面积增速显著放缓；马来油棕面积 16 年之后的增幅明显小于印尼。参照 MPOB 面积数据，2020 年至今马来油棕的种植面积不仅未增，反而在缓慢下降。这表明，2020 年 12 月 31 日之后（EUDR 追溯期开始）国际棕榈油产地新增面积并不多。

此外，棕榈油是多年生植物，种植后生长周期为 25 年左右，通常种植后 3-4 年开始结果，7-14 年后进入产量高峰，15-18 年后产量逐渐衰退。对于印尼而言，2016-2019 年新种植的油棕树，将在 2023-2026 年渐次进入旺产期。

意味着，未来几年印尼出口的棕榈油大多数都是在 2021 年之前种植。2021 年之后不多的新种植油棕产出的棕榈油可能 2025-2028 年后才会开始出口欧盟，进而受到该法案限制。

图 4：马来及印尼油棕面积



来源：USDA, MPOB, 印尼统计局，新湖期货研究所

## 2、马来及印尼棕榈油可持续性认证机制已建立

为了应对欧盟对棕榈油的可持续性要求。马来西亚在 2015 年就启动了“马来西亚可持续棕榈油认证计划”（MSP0）。该认证计划由马来西亚标准（MS）开发，旨在作为现有可持续性认证计划的替代方案，特别是针对棕榈油行业。截至 2024 年 5 月 31 日，马来西亚 562 万公顷油棕种植园中的 86%，已获得 MSP0 认证。在欧盟零毁林法案(EUDR)的框架内，**马来西亚将努力使欧盟(EU)接受并认可 MSP0 认证计划。**

2011 年，印尼推出了印度尼西亚可持续棕油认证（简称 ISPO），用于评估和认证棕榈油可持续性发展的标准。该标准由印尼经济事务统筹部制定，旨在确保棕榈油的生产 and 贸易符合可持续发展的要求，减少与森林砍伐相关的环境和社会问题。印尼政府还计划在 2024 年 10 月推出国家可持续商品数据仪表盘，该仪表盘将用于监控和评估该国可持续商品的生产 and 消费情况，以提高棕榈油等主要商品的可追溯性，也为了应对 EUDR 的挑战。

可见，经过多年的运作，马来西亚及印尼已经在制度及机制上具备了可持续性追溯棕榈油生产的条件。远期，MSP0 及 ISPO 认证体系能否与欧洲的 EUDR 认证系统打通，降低未来出口到欧盟棕榈油的 EUDR 认证成本，也是需要关注的方面。

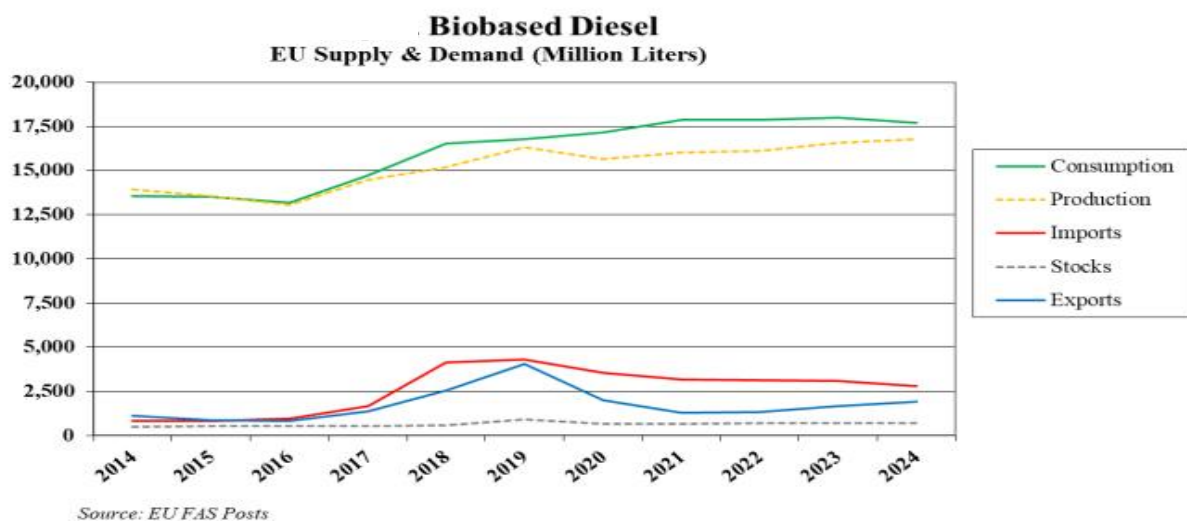
### 3、EUDR 法案的实施对棕榈油需求的影响

如前文所述，2023/24 年度欧盟进口棕榈油总量已经降至 365 万吨。根据 USDA 预估，24 年年欧盟生柴原料中棕榈油用量预计已经降至 10 万吨。假如此预估正确，从限制生柴原料使用角度看，欧盟棕榈油进口量继续下降的空间已经不大，目前既有的采购量多数可能是食品及化工行业需要。但若欧盟 24 年 10 万吨的棕榈油生柴用量预估偏低，后期欧盟棕榈油进口量仍有下降的空间。考虑到 USDA 经常大幅度调整欧洲生柴原料历史数据、欧盟棕榈油生柴的出口量，这种情况可能出现。

从近些年产地油棕面积增量、油棕树生长特性、印马两国棕榈油可持续认证机制已具备及欧盟的棕榈油进口量预期来看，EUDR 法案的实施（2026 年 1 月）对欧盟棕榈油进口量的不利影响实施初期预计较小。但随着时间推移，随着 2021 年之后产地新种植油棕面积的增加，影响将逐渐彰显。近几年马来西亚油棕树龄老化比较明显，政府部分在积极推动油棕树的重植。

对棕榈油产地而言，也有一定的应对措施。如减弱油棕重新种植的政策支持力度、进一步上调生物柴油的掺混比例（印尼 B50）等，可以一定程度减弱欧盟 EUDR 未来实施后，对棕榈油出口的不利影响。

图 5：欧洲生物柴油供需



来源：USDA，欧盟委员会，新湖期货研究所



分析师：

陈燕杰（油脂油料）

执业资格号：F3024535

投资咨询号：Z0012135

电话：021-22155623

mail:chenyanjie@xhqh.net.cn

审核人：刘英杰

撰写日期：2024 年 10 月 18 日

#### 免责声明：

本报告由新湖期货股份有限公司（以下简称新湖期货，投资咨询业务许可证号 32090000）提供，无意针对或打算违反任何地区、国家、城市或其他法律管辖区域内的法律法规。除非另有说明，所有本报告的版权属于新湖期货。未经新湖期货事先书面授权许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发布。如引用、刊发，须注明出处为新湖期货股份有限公司，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。本报告的信息均来源于公开资料和/或调研资料，所载的全部内容及观点公正，但不保证其内容的准确性和完整性。投资者不应单纯依靠本报告而取代个人的独立判断。本报告所载内容反映的是新湖期货在最初发表本报告日期当日的判断，新湖期货可发出其他与本报告所载内容不一致或有不同结论的报告，但新湖期货没有义务和责任去及时更新本报告涉及的内容并通知更新情况。新湖期货不对因投资者使用本报告而导致的损失负任何责任。新湖期货不需要采取任何行动以确保本报告涉及的内容适合于投资者，新湖期货建议投资者独自进行投资判断。本报告并不构成投资、法律、会计、税务建议或担保任何内容适合投资者，本报告不构成给予投资者投资咨询建议。