

《欧盟零毁林法案》对天然橡胶产业的影响研究

卫晋瑶 石钰欣 郑红裕*

(中国农垦经济发展中心/农业农村部南亚热带作物中心 北京 100122)

摘要: 为进一步限制因农业活动扩张而引发的全球森林砍伐和退化问题, 欧盟正式通过《零毁林法案》(简称“EUDR”), 对包括天然橡胶及其轮胎等制成品在内的7种农林产品在欧盟市场流通进行了约束。以该法案的实施要素为切入点, 分析欧盟进口天然橡胶及其轮胎制成品进口情况, 列举EUDR可能为天然橡胶生产者和贸易商创造的新机遇, 以及在该法案背景下, 天然橡胶种植、加工和贸易端各环节可能受到的影响, 并提出产业积极应对EUDR的对策建议。

关键词: EUDR; 天然橡胶; 国际贸易; 贸易壁垒

Study on the Impacts of EU Deforestation Regulation on Natural Rubber Industry

WEI Jinyao, SHI Yuxin, ZHENG Hongyu*

(China State Farms Economic Development Center/South Subtropical Crops Center,
Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Beijing 100122)

Abstract: To limit global deforestation and forest degradation caused by the expansion of agricultural activities, the European Union has formally passed the EU Deforestation Regulation, which imposes restrictions on the

作者简介: 卫晋瑶 (1995—), 女, 硕士, 主要从事天然橡胶等热作研究工作。E-mail: sduwjy0926@163.com

***通信作者:** 郑红裕 (1989—), 男, 硕士, 主要从事天然橡胶等热作研究工作。E-mail: trxjch@163.com

circulation of seven agricultural and forestry products, including natural rubber and its manufactured goods such as tires, in the EU market. Based on the implementation elements of the EUDR, this paper analyzed the import situation of natural rubber and its manufactured goods imported by the EU, put forward the new opportunities that the EUDR might create for natural rubber producers and traders, and the possible impacts on the planting, processing and trade of natural rubber in the context of the law. It also put forward countermeasures and suggestions for the industry to actively respond to the EUDR.

Keywords: EUDR; natural rubber; international trade; trade barriers

2023年6月29日,《欧盟零毁林法案》(EU Deforestation Regulation,简称“EUDR”)正式生效。该法案规定,包括天然橡胶及其轮胎等制成品在内的7种农林产品,若要在欧盟市场流通,必须源自2020年12月31日之后森林未被砍伐的土地,且来源合法,否则将面临罚款、没收产品和收入等一系列惩罚措施。这一法案的出台,将对全球天然橡胶产业及市场供应带来深远影响。为准确研判形势,积极应对挑战,在资料收集、实地调研、研讨交流基础上,对EUDR有关情况进行了梳理分析,撰写形成了本研究报告,以供决策参考。

一、EUDR基本情况

(一)背景与目的

《欧盟零毁林法案》(EUDR)是2013年起实施的《欧盟木材法案》(EUTR)的升级版,是欧盟为应对全球气候变化和生物多样性丧失的严峻挑战,特别是与森林砍伐和退化相关的商品贸易而制定的一项法规。其目的在于进一步限制因农业活动扩张而引发的全球森林砍伐和退化问题,推动可持续供应链的发展,保护生物多样性与生态系统,并减缓全球气候变化的影响。

(二)执行时间

EUDR于2023年6月29日生效,并转换为欧盟27个成员国的法规,设有18个月过渡期。企业需在此期间内制定相应的应对方案,确保产品符合法规规定。EUDR原计划于2024年12月30日起强制执行,对微型和小型企业放宽至2025年6月30日起强制执行,但为使第三国、欧盟成员国以及经营者和贸易

商做好充分准备,包括使经营者和贸易商建立涵盖所有相关商品和产品的必要尽职调查制度,欧盟委员会2024年10月2日提议将EUDR推迟1年实施,即2025年12月30日起适用于欧盟当地大型公司,2026年6月30日起适用于微型和小型企业。2024年10月16日和11月14日,欧洲理事会和欧洲议会相继批准通过了欧盟委员会的提议。

(三)产品涉及范围

EUDR的适用范围为那些被提供给欧盟市场或由欧盟出口的产品,包括棕榈油、大豆、牛肉、可可、咖啡、天然橡胶、木材7种主要商品及其制成品。根据EUDR规定,供应商必须确保其产品来源合法^[1],并且必须源自2020年12月31日之后未发生森林砍伐现象的土地,必须有尽职调查声明,否则将无法在欧盟市场流通。

(四)核心内容

1. 尽职调查义务

该法案规定,向欧盟市场投放或从欧盟市场出口相关产品的所有运营商或贸易商,都必须建立尽职调查系统,执行尽职调查程序,以确保产品符合EUDR规定。运营商或贸易商作为义务主体,需要承担合规性责任,每年尽可能广泛地公开其尽职调查报告(采用线上形式)^[2],并详述为确保遵守义务所采取的措施。运营商或贸易商需要收集受EUDR约束的相关产品信息、文件和数据,如果产品是由多个来源或地理位置的商品制成的,则有必要评估每个来源或地理位置的风险。

2. 可追溯性要求

该法案明确指出,运营商或贸易商必须提供有

美国或地区的生产信息、相关商品的特征、供应链信息、合规证明文件，特别是产品的地理定位坐标数据信息，包括所有地块的纬度和经度，记录产品的生产日期或时间范围，以确保产品的可追溯性和来源的透明度^[3]。

3. 分级管理检查

EUDR引入国家风险基准体系，通过综合评估，将相关国家或地区划分为低风险、中风险和高风险3个等级，并对不同风险等级国家出口产品制定了差异化的尽职调查要求^[4]。EUDR要求欧盟成员国指定一个或多个监管部门，每年必须根据运营商或贸易商表现、产品来源国风险等级等因素执行不同比例的检查及临时性抽查。此外，近期EUDR的最新修订中引入了“无风险国家”概念，无风险国家将可免除大部分的EUDR义务，不需要提交尽职调查声明、地理位置数据以及土地收获日期等信息，但该提议能否通过，仍存在不确定性。

4. 信息系统建设

欧盟委员会将建立和管理一个信息系统作为实施EUDR的中央数据库^[5]，运营商或贸易商应向信息系统提交尽职调查声明，作为通关申请的附件。运营商或贸易商、监管部门以及海关部门均能根据权限访问获取信息。监管部门与海关部门加强合作，通过该信息系统对运营商及其相关产品进行风险识别，共同履行商品的进出口管理义务。

（五）违规后果

EUDR建立了一套处罚衡量标准，将违规处罚与商品生产过程中的环境破坏以及非法商品的价值相挂钩，以确保处罚是适当的并且具有威慑性。处罚措施包括但不限于：立即整改、产品下架、巨额罚款（最高可达相关主体在欧盟营收的4%）、没收违规产品、没收违法所得、移除出政府采购或财政资金支持名单、禁用简化尽职调查程序、市场禁入等。

二、欧盟国家进口天然橡胶和轮胎情况

欧盟对天然橡胶的依赖性极高，几乎所有的需求都通过进口来满足。2023年欧盟进口了119.1万t天然橡胶，从科特迪瓦、泰国、印度尼西亚、马来西亚和越南等国家进口的天然橡胶占欧盟进口总量

的87.8%。其中，从泰国和科特迪瓦进口的天然橡胶合计占到了50.8%，且科特迪瓦的份额首次超过了泰国，成为欧盟最大的天然橡胶供应国；印度尼西亚和马来西亚的出口量占30.5%；越南则占据了6.5%的市场份额。

2023年，欧盟共进口了216.6万t轮胎，这些轮胎主要来源于中国、泰国、土耳其以及印度尼西亚。其中，中国是欧盟最大的轮胎供应国，轮胎出口量占欧盟市场的39.4%。细分到轮胎种类，欧盟进口的全钢胎总量为91.9万t，按全钢胎中天然橡胶使用比重为40%计算，这相当于消耗了大约36.8万t天然橡胶；半钢胎进口量则为124.7万t，按半钢胎中天然橡胶使用比重为25%计算，对应的天然橡胶用量约为31.2万t。因此，2023年欧盟进口轮胎所折合的天然橡胶总量约为68万t。

另外，据估计，欧盟通过力车胎、整车自带轮胎、胶管胶带、乳胶制品等方式进口的天然橡胶约10万t，综合来看，欧盟通过多种方式进口的天然橡胶总量约200万t。根据天然橡胶生产国联合会（ANRPC）发布的报告，2023年全球天然橡胶消费量达到了1517.3万t。据此计算，全球约有13.2%的天然橡胶消费量受到EUDR政策的影响，这一比例展示了欧盟在全球天然橡胶市场中的重要地位。

三、EUDR带来的机遇与挑战

欧盟出台EUDR的主要目的是通过其在全球需求端的影响力，推动贸易和供应链更加透明，减少全球范围内的毁林行为。但是，EUDR的出台也不可避免地抬高了相关产品生产和贸易企业的经营成本，对这些产品全球产业链上的企业造成不同程度的影响。

（一）促进天然橡胶生产国的森林资源管理水平提升

尽管目前仅有欧盟颁布了相关法案，但未来可追溯和可持续的原材料认证势必会成为国际天然橡胶贸易的发展方向，预计世界各国及各地区也将陆续推出类似的法规。这将有效引导市场消费趋势，推动天然橡胶生产国改变其生产模式，减少大规模砍伐森林以种植橡胶树的倾向，促进全球范围内与零毁林相关的天然橡胶贸易可持续发展，支持联合

国可持续发展目标的实现。同时，减少森林砍伐有助于遏制天然橡胶种植面积无序扩张，稳定全球橡胶面积，进而带动胶价提升和胶农增收。

（二）改变全球天然橡胶及其制成品贸易格局

泰国和科特迪瓦等国家正积极适应EUDR的规则要求，其天然橡胶及其制成品有望在欧盟市场占据更大的份额。特别是科特迪瓦，由于其地理位置更具优势，对欧盟市场的出口增长将更为显著，也意味着其对亚洲市场的出口量将减少。这种趋势已逐步反映在目前的国际贸易中，2024年上半年，科特迪瓦对中国的天然橡胶出口量同比减少38%。与此同时，印度尼西亚和马来西亚对EUDR持消极态度，出口至欧盟的天然橡胶比例可能会下降。

EUDR的实施还可能导致一些产胶国因难以满足EUDR认证要求而失去传统销售渠道，从而增加对中国市场的依赖，这将改变中国天然橡胶市场的整体供应格局。此外，法案实施后进口成本预期上涨，这很可能会激发欧盟市场相关经营者提前补充库存，欧盟需求提前释放的概率较大，短期内将会挤压原本流向中国及其他市场的份额。

（三）增加天然橡胶生产成本

根据EUDR规定，轮胎制造商必须对原料进行溯源和认证，这将迫使天然橡胶生产商追踪其原材料的来源。这一要求无疑提升了进入欧盟市场的门槛，对企业的运营和财务能力均提出较高要求，并导致橡胶供应链成本增加，包括额外的原料获取、运营和认证等多方面的成本。目前，市场普遍预计这些成本将增加200~300美元/t，这将推动天然橡胶及轮胎生产成本的上升。

短期内，由于符合EUDR要求的天然橡胶供应紧张，增加的这些成本很可能会转嫁给最终消费者，从而使得天然橡胶的生产商和轮胎制造商获利。但长期看，随着认证的预期产量超过市场需求，EUDR实施将进入更为成熟的阶段，市场将逐步回归理性估值，溢价能力将减弱，部分成本可能会转化为沉没成本，由整个产业链的各个环节共同承担。我国是全球最大的天然橡胶进口国，也是全球最大的轮胎生产国和出口国。这一成本的变化对我国轮胎制造商无疑有较大影响，尤其是对于原

本利润微薄的中小企业来说，这意味着利润将进一步下降，最终可能因无法承受成本的抬升而被挤出市场。

（四）影响我国天然橡胶进入欧盟市场

根据EUDR规定，所有出口至欧盟的天然橡胶及其制成品，必须附带产地证明和地理定位数据。天然橡胶作为我国重要的战略物资，这一要求触及了国家地理信息安全问题，与我国相关法律法规冲突。但我国天然橡胶主要以制造成轮胎等橡胶制成品形式出口，很少以原料方式直接出口，据初步估计，我国每年大约有3万t天然橡胶出口到欧盟市场，因此EUDR正式实施对国产胶的总体影响预计是可控的。

（五）造成不必要的贸易壁垒

天然橡胶主产区在东南亚，小农户生产了该地区90%的天然橡胶，但许多小农户缺乏技术能力和金融资本，无法满足EUDR繁重的尽职调查要求而实现溯源，这将导致加工企业更倾向于向已被纳入其供应链管理和追踪系统的大胶园主或者种植公司采购原料，降低对小农户的采购比重。而且东南亚跨境贸易错综复杂、溯源困难，这使得尽职调查和合规认证很难真正落地，阻碍其向欧盟国家出口。ANRPC高度关切此事，在2023年10月12日发布的《ANRPC执行委员会第54次会议联合公报》指出，EUDR的推行可能造成不必要的贸易壁垒，影响小农户生计。

此外，橡胶树从种植到首次开割至少需要6年时间，2020年12月31日之后森林未被砍伐土地上的胶园最快要到2027年初才有胶乳产出，因此，从2025年底起就对天然橡胶及其制成品严格执行EUDR意义不大。我国早在1984年就颁布了《森林法》，对森林资源实行严格保护，近年森林面积一直在增加，加之在我国天然橡胶种植经济效益差，中小农户缺乏毁林改种橡胶树的动力。因此，对中国产天然橡胶开展EUDR要求的尽职调查会造成不必要的贸易壁垒。

四、下一步建议

综上所述，EUDR的实施对全球天然橡胶产业来说是一把双刃剑，既有挑战，也将带来新的机

遇。为此，提出如下建议。

（一）建议主管部门加强与欧盟沟通协调

我国商务、外交、农业等主管部门应该积极通过多双边场合，主动加强与欧盟相关部门沟通协调，介绍中国在森林保护方面的做法与成效，以及中国天然橡胶生产现状，提出中方关切点，保障我国天然橡胶企业的利益。争取让欧盟将我国列为EUDR低风险或低风险国家，简化尽职调查手续，防止形成新的贸易壁垒。考虑到天然橡胶的生产周期、追溯的复杂性以及认证过程中的成本等因素，争取使欧盟给予我国天然橡胶企业更多准备时间，2027年再正式对天然橡胶及其制成品执行EUDR规定的相关政策。

（二）建议天然橡胶企业积极做好应对

从事对欧盟贸易的天然橡胶进出口及橡胶制品企业应该积极联合国内外研究机构、驻外使馆商务处等开展“零毁林”评估，严格筛选供应商，强化供应商培训和供应链审查，避免对企业发展造成重大影响。加强供应链追溯能力建设，构建原材料生产加工全流程的追溯体系，鼓励应用区块链、AI、数字标签等技术，进一步提高尽职调查和追溯技术应用的可行性、实用性和经济性^[6]。海南天然橡胶产业集团股份有限公司、广垦橡胶集团有限公司等开展天然橡胶跨国经营业务的企业应在投资所在国法律允许前提下，尽快开辟单独的符合EUDR要求的天然橡胶生产加工线，提供胶园坐标信息和来源合法、零毁林的证明，积极适应欧盟市场的要求，提升在全球市场的竞争力。

（三）建议加强政策宣贯引导国际合作

各级天然橡胶主管部门和行业协会应通过培训、走访、发放告知书等方式，及时宣传EUDR相关规定和最新修订动态，明确向境外提供国内天然橡胶战略物资的地理定位数据存在的安全和法律风险。其次，将EUDR的挑战转化为契机，积极推动天然橡胶生产加工企业贯彻绿色生态理念，加强企业对供应链的追溯能力建设，促进天然橡胶产品低碳可持续生产和贸易，助力实现“双碳”目标。另外，应加强与其他天然橡胶生产国的合作，分享我国胶园保护和胶农脱贫经验，提供林下高效生态种养、智能机械割胶、橡胶树“管养割”等方面的技

术支持，帮助生产国提高天然橡胶资源可持续管理和利用能力，共建可持续供应链。

参考文献

- [1] 王森森.《欧盟零毁林法案》(EUDR)简介[J].造纸信息,2024(9):62.
- [2] 张元鸿.欧盟零毁林法案,如何影响橡胶轮胎工业?[J].中国橡胶,2023,39(9):19-23.
- [3] 袁钰,董鑫,刘婷,等.实现零毁林,对供应链影响几何?——欧盟《零毁林产品法案》提案内容综述及启示[J].中国生态文明,2023(1):67-69.
- [4] 毛香懿,陈勇,蒋宏飞.欧盟“零毁林”产品法案及其影响与应对[J].世界林业研究,2022,35(4):93-98.
- [5] 张凡.出口企业合理应对欧盟零毁林法案[N].中国贸易报,2024-01-25(003).
- [6] 陈加强,赵优.欧盟《零毁森林法案》对我国进口棕榈油的影响分析[J].中国海关,2024(2):80-82.