

欧洲绿色新政出台背景及其主要内容

初步分析¹

田丹宇，高诗颖

(国家应对气候变化战略研究和国际合作中心，北京 100035)

摘要：本文简要介绍了《欧洲绿色新政》的出台背景，梳理了其主要内容和特点。《欧洲绿色新政》对欧洲在应对气候变化方面进行了中长期战略布局，提高了欧洲在气候变化领域中的雄心和目标，提出到 2050 年欧洲要在全球范围内率先实现气候中和，并承诺将在 100 天内出台首部《欧洲气候法》。绿色新政以目标为导向、以政策为抓手、以行动为载体，从能源、工业、建筑、交通、食品、生态和环境 7 个方面规划了实施路线，在绿色金融、环保预算、科技创新、教育培训等政策中纳入可持续性理念，为欧洲绿色转型提供支持。

关键词：欧洲绿色新政，气候中和，可持续，绿色转型，战略

2019 年 12 月 11 日，新一届欧盟委员会发布了《欧洲绿色新政(European Green Deal)》，提出到 2050 年欧洲要在全球范围内率先实现气候中和，并承诺将在 100 天内出台首部《欧洲气候法》。《欧洲绿色新政》被誉为欧洲绿色新纲领，对其在“后巴黎时代”应对气候变化进行了中长期战略布局，成为提高全球应对气候变化雄心和力度、推动全球可持续发展的重要风向标，也必将对我国应对气候变化立法、谋划应对气候变化专项规划和长期温室气体低排放发展战略产生积极影响。

一、欧洲绿色新政的出台背景

首先，欧盟现有减排目标及进展与国际社会提高雄心与力度之间存在差距。《欧盟 2020 战略》提出了“到 2020 年欧盟的温室气体排放在 1990 年基础上减少 20%，可再生能源占比提高到 20%，能效提高 20%”的“三个 20%”战略目标，在成员国范围进行了目标分解，并通过实行碳排放总量控制和交易机制来保持一定的灵活性。《欧盟 2030 气候与能源政策框架》

¹ 本文发表于《气候战略研究简报》2020 年第 2 期，《世界环境》2020 年第 2 期。

提出了“到 2030 年温室气体排放量比 1990 年减少 40%，提高可再生能源占比至少到 27%，能效提高 30%”的目标。在《巴黎协定》下承诺到“2030 年把温室气体排放量较 1990 年减少 40%，提高可再生能源占比到 32%，能效提高 32.5%”的目标。虽然，从 1990 年到 2018 年，欧洲温室气体排放减少了 23%，GDP 增加了 61%，率先实现了经济增长和碳排放脱钩。但在生物多样性、资源利用、气候和环境健康等领域仍面临着风险和不确定性。根据 2019 年 12 月 4 日欧洲环境署发布的《欧洲环境状况与展望 2020 报告》，按照欧洲目前的行动进展，到 2050 年只能减少 60%的温室气体排放。在能效方面，欧洲自 2014 年以来的最终能源需求实际已增加，到 2020 年的能效目标很可能难以完成。另据德、法等国开展的国内气候目标进展评估显示，依靠既定的战略和政策不足以实现其在《巴黎协定》下承诺的减排目标，需要通过强有力的政策手段，加快推进绿色低碳发展，并提出更有雄心和力度的减排目标。

其次，强化绿色发展政策与行动在欧洲有较好的民意基础和下位法保障。据调查，95%的欧洲人认为保护自然对应对气候变化至关重要，保护环境可以促进经济增长，支持在欧盟层面开展环境立法并资助环保活动，认为应采取果断行动应对气候变化。《欧洲绿色新政》的出台顺应了公众呼声，具有充足的民意基础。在欧盟成员国内，通过开展高位阶的立法，以提高控制温室气体排放目标和政策落实力度，已成为很多国家在后巴黎时代应对气候变化的主要思路。2015 年后，《法国能源转型法》《芬兰气候变化法》《德国联邦气候保护法》《丹麦气候法案》等相继出台，为在欧盟层面制定更为宏观的中长期减排战略，出台《欧洲气候法》奠定了良好的基础。

同时，欧盟通过强化绿色新政可以将气候风险转化为可持续发展的契机。欧洲原来提出的 2020 年、2030 年减碳目标的主要驱动因素是提高能效和发展可再生能源，主要考虑了能源领域的目标自治。但事实证明，仅基于提升能效和发展可再生能源控制温室气体排放的动力不足。有必要为了应对气候变化，动员一切可以动员的环境手段，在“大环境观”指引下，实现更大范围的目标耦合，提出一套综合性的绿色、低碳、循环发展的政策框架，进而建立更严格的法律框架。《欧洲绿色新政》旨在将气候危机和环境挑战转化为动力，推进欧盟经济转型和可持续发展。《欧洲绿色新政》从应对气候风险入手，引领了能源、循环经济、建筑、交通、食品、生态系统、环境治理等主要领域的转型，动员了法律、财税、政策、市场等保障手段，以期实现欧洲全面战略转型，继续保持其全球领军地位。正如欧盟委员会新任主席冯德莱恩所称：“绿色新政是欧盟一项新的增长战略，它将在减少温室气体排放的同时创造就业机会，完成公正合理且具包容性的转型。”

二、欧洲绿色新政的主要内容

一是提高欧盟 2030 年和 2050 年的减排雄心。基于原有的 2020 年、2030 年控排目标进展迟滞的评估结果，欧盟委员会计划于 2020 年夏提出一项影响评估计划，将 2030 年欧盟减排目标从原有的在 1990 年水平上至少减排 40%，提高到 50%，并努力提高到 55%，到 2050 年实现气候中和。为了到 2050 年成为全球首个净零排放的洲，《欧洲绿色新政》从能源、工业、建筑、交通、粮食、生态和环境 7 个方面规划了行动路线图，并呼吁各国与之携手努力。

二是提供清洁、可负担得起的、安全的能源。能源系统的脱碳对实现欧洲 2030 年和 2050 年减排目标至关重要，但能源生产和使用占欧洲温室气体排放量的 75%以上，且 2017 年，欧洲只有 17.5%的最终能源消费来自可再生能源。为提升 2030 年控温目标，进而确保到 2050 年实现净零排放，《欧洲绿色新政》明确要求加速能源领域的立法、修法进程。同时，欧盟委员会将在 2020 年 6 月完成对《国家能源气候计划》的评估，在 2020 年内制定《海上风电战略》，并对泛欧能源网的相关规则进行评估；在 2021 年 6 月对欧洲能源领域的相关法律进行审定，并提出修订《能源税指令》的建议。《欧洲绿色新政》还要求各成员国应在 2023 年内完成其国内能源和气候计划的修订，以契合新的欧洲气候雄心。

三是提出面向清洁生产、循环经济的工业战略。虽然工业排放占欧洲温室气体排放的 20%，但欧洲工业原料的使用量还是不小，且其中仅有 12%的工业原料可以回收或再利用。因此，要实现欧洲的气候和环境目标，需要一种新的、以循环经济为基础的工业政策。根据《欧洲绿色新政》，欧盟委员会 2020 年 3 月将制定《欧盟工业战略》，出台《循环经济行动计划》，其中将包括一项关于可持续产品的倡议，并以纺织、建筑、电子和塑料等资源密集型行业为重点。从 2020 年开始，欧洲将开展关于废物处置的立法，并在能源密集的工业部门采取利于气候中性和产品循环的市场激励措施，力求到 2030 年，欧洲所有的包装都是可重复使用或可回收的。欧盟委员会还将在 2020 年提出“实现炼钢过程到 2030 年零排放”的建议，在 2020 年 10 月制定《电池法》。

四是掀起建筑业的绿色“革新浪潮”。建筑业占欧洲能源消耗的 40%，且目前的公共及私人建筑翻修率将至少翻一番。《欧洲绿色新政》要求于 2020 年在建筑业掀起“革新浪潮”，以能源资源更有效的方式新建和翻修建筑。欧盟将制定差别化的能源价格，提高建筑数字化管理水平，实施更广泛的建筑防护措施，执行更严格的建筑节能规范，努力符合循环经济的要求。欧盟委员会将推出一个融合了建筑管理部门、地方政府、建筑师和工程师的开放平台，促进金融创新和建筑节能，并通过集中整修大型街区获得规模经济效益。为保证社会公平，欧盟秉持“不让任何人掉队”原则，将为 5000 万名消费者提供取暖费资助，并特别注意改造社会福利性住房、学校和医院，帮助那些难以支付能源账单的家庭。

五是发展可持续和智能的交通。交通运输占欧洲温室气体排放量的四分之一，且还在继续增长。《欧洲绿色新政》要求到 2050 年将交通领域的排放减少 90%。为实现这一雄心，新政计划到 2020 年制定《可持续和智能交通战略》并评估相关的立法选择，确保不同运输方式的替代燃料均具有可持续性。欧盟委员会将于 2021 年提出修订《联合运输指令》的提案，评估《关于化石燃料替代的基础设施指令》和《泛欧交通网条例》。到 2025 年，欧洲道路上的 1300 万辆零排放和低排放汽车将需要大约 100 万个公共充电桩和加油点，为此《欧洲绿色新政》提出从 2020 年开始，筹资部署公共充电桩和加油点，开展替代燃料的基础设施建设。欧盟将在 2021 年提出更严格的内燃机车空气污染物排放标准，并于 2021 年改进铁路和内河航道的运力管理。

六是建立公平、健康、环境友好的“从农场到餐桌”的食品体系。欧盟委员会计划于 2020 年春发布《从农场到餐桌战略》，力求保持欧洲食品的安全、营养和高质量。该战略将要求食品必须以对自然影响最小的方式生产，并将农民和渔民作为改革的关键。《从农场到餐桌战略》将有助于建立“公众意识提升——食品生产系统更高效——存储和包装更科学——消费更健康/食物浪费更少——农业加工和运输更可持续”这一闭环的、从生产到消费的食品循环体系。《欧洲绿色新政》要求，从 2020 年到 2021 年，欧盟委员会应基于《从农场到餐桌战略》对照检查原有的国家战略、计划和草案；在 2021 年采取包括立法在内的措施，以显著减少化学农药、化肥和抗生素的使用和风险；在欧盟 2021 年到 2027 年的预算中，应确保 40%的农业政策有利于气候行动，30%的海洋渔业基金能够为气候目标做出贡献。

七是保护恢复生态系统和生物多样性。生态系统能够提供食物、淡水、清洁空气和人类庇护所，有助于减轻自然灾害、减少病虫害并调节气候。《欧洲绿色新政》基于保护生态系统、保护生物多样性和应对气候变化之间的关系，提出三方面要求：在生物多样性方面，欧盟委员会将于 2020 年 3 月出台《欧盟生物多样性 2030 年战略》，于 2020 年 10 月举行的联合国生物多样性大会上提出保护生物多样性的全球目标，建议增加城市空间中的生物多样性，并从 2021 年开始围绕生物多样性丧失的主要因素综合施策；在森林保护方面，欧盟委员会将制定一项新的《欧盟森林战略》，开展植树造林和森林修复，改善森林质量和数量，以达到气候中和目标。从 2020 年开始，欧洲将采取措施支持无森林砍伐的价值链，鼓励那些不使出口国造成森林砍伐的进口，以尽量减少全球森林风险；在海洋保护方面，要求蓝色经济必须在应对气候变化中发挥核心作用，应充分利用海洋资源，挖掘藻类的价值，寻求新的蛋白质来源。

八是走向无毒、零污染的环境防治。《欧洲绿色新政》提出，将于 2020 年夏季实施《可

持续发展的化学品战略》，于 2021 年出台防治空气、水和土壤污染的《零污染行动计划》，还将于 2021 年修订有关大型工业设施污染治理的相关措施。新政要求提高上市产品评价标准，将更好的健康保护与增强全球竞争力结合起来。在水污染治理方面，新政要求保护湖泊、河流和湿地的生物多样性，依托《从农场到餐桌战略》，减少因营养过剩、微型塑料和药品滥用造成的污染；在大气污染治理方面，新政要求根据世界卫生组织的要求审查欧洲空气质量标准，向地方政府提供支持，为市民提供更洁净的空气；在工业治理方面，新政要求减少大型工业设施的污染；在化学品治理方面，将采用无毒的技术创新以保护公民免受危险化学品侵害，开发可持续的替代品。

三、欧洲绿色新政主要特点

一是以气候目标为导向引领欧盟绿色转型。无论是《欧盟 2020 战略》中的“三个 20%”目标，还是《欧盟 2030 气候与能源政策框架》中的“到 2030 年温室气体排放量比 1990 年减少 40%，提高可再生能源占比至少到 27%，提高能效 30%”的目标，温室气体的减排目标主要与能效和可再生能源目标相耦合。但欧洲近十年的行动进展和目标落实进度证明，仅靠能源领域的措施和行动不足以完成原有的减排目标，更不要说将 2030 年目标提高到 50%~55%、到 2050 年成为全球第一个净零排放大洲、继续领军全球环境治理这一雄心目标。因此，《欧洲绿色新政》从更广阔的视角入手，围绕 2050 年气候中和战略目标，提出了涵盖七大领域的减排路线图，覆盖了欧盟经济的所有重要领域，动用了政策、立法、金融、碳市场等多种工具，将撬动上千亿欧元的投资作为支撑，保证不让任何人掉队，实现全欧的绿色经济转型，为欧洲民众带来切实利益，力求保证欧洲在世界上的话语权和领导地位。

二是以绿色新政为抓手统筹可持续相关政策。《欧洲绿色新政》将绿色主线贯穿于从交通到建筑、从食品到农业、从工业到基础设施等领域可持续发展相关政策，并从时间到空间对绿色财政、税收、金融等政策做出全面部署。欧盟将在 2020 年初提出一个公平的过渡机制，包括一项公平的过渡基金、一项可持续的欧洲投资计划。为提高《欧洲绿色新政》的执行效率，欧盟委员会将从 2020 年开始，积极检查欧盟及其成员国在绿色预算上的执行情况，审查财务相关指令，整合欧洲可持续发展的阶段性目标及其配套政策，围绕新政目标将欧盟委员会的所有倡议提上改革日程。所有利益相关方也应积极识别、修订与新政相关的政策法规。欧盟委员会将于 2020 年秋修订《可持续金融战略》，于 2021 年 6 月前审查所有气候相关政策并提出修订建议，还将进一步修订完善《欧洲气候法》，批准一项更具雄心的适应气候变化新战略，以增加欧洲抵御气候变化的能力。

三是以提高力度为载体引领全球气候治理。《欧洲绿色新政》发布于马德里气候大会期

间,产生了良好的全球影响。欧洲力求借助《欧洲绿色新政》继续谋求其在全球气候治理中的领导地位。在欧盟成员国内,欧洲委员会将于2020年3月前提出首部《欧洲气候法》,出台《西巴尔干绿色议程》,以法治途径推进气候雄心目标,以契约精神推进气候行动合作,加强欧盟成员国之间关于新政的绿色外交,确保成员国之间的政策与行动具有可比性。在欧盟成员国之外,《欧洲绿色新政》绝不仅仅是欧洲的,也是世界的。其中明确提出,欧盟将在2020年提出《第八次环境行动方案》,继续主导国际气候和生物多样性谈判,通过开展双边外交促使合作伙伴采取行动。《欧洲绿色新政》还特别提到,为防止全球范围因应对气候变化意愿和行动存在差异而导致的碳泄漏风险,欧盟委员会将进口商品价格与碳排放挂钩,在特定行业建立碳边境调节机制。

四是以保护气候为平台抢占人类道义制高点。欧洲委员会气候行动总司代表在《欧洲绿色新政》发布伊始即开展访华,在华开展了专题宣介活动。欧盟已将《欧洲绿色新政》作为其气候外交的新主题,成为其强加于人的道义制高点。例如,《欧洲绿色新政》中的《从农场到餐桌战略》规定,从第三国进口的食品必须符合欧盟的环境标准。再如,欧盟委员会将依据《欧洲绿色新政》从2021年开始审查欧洲所有的国家援助指南,特别是和环境、能源相关的对外援助指南。

总之,根据《欧洲绿色新政》提出的目标、路线和行动时间表,欧盟将以应对气候变化为旗帜,从2020年开始,采取一系列环境、能源、经济领域的变革,在全球经济复苏乏力和风云变幻的大背景下,《欧洲绿色新政》的后续落实情况值得密切跟踪关注。

附：《欧洲绿色新政》的关键行动路线图

行动	时间表
气候雄心	
出台一部《欧洲气候法》，将2050年实现净零排放的目标纳入法律	2020年3月
以负责的方式制定全面计划，将欧洲2030年的气候目标至少提高到50%，并力争到55%	2020年夏天
在对碳交易指令，责任分担规则，土地利用、土地利用变化和森林条例，能效指令，可再生能源指令，轿车和厢式货车二氧化碳排放许可标准进行评估，提出修订相关法律措施的建议，以提升气候雄心目标	2021年6月
提出修订《能源税指令》的建议	2021年6月
对选定的部门，提出碳边境调整机制	2021年
新的《欧盟适应气候变化战略》	2020/2021年
清洁、负担得起和安全的能源	
评估《国家能源气候计划》	2020年6月
《智能产业整合战略》	2020年
建筑业的“革新浪潮”倡议	2020年
对泛欧能源网的相关规则进行评估	2020年
《海上风电战略》	2020年
面向清洁、循环经济的工业战略	
《欧盟工业战略》	2020年3月
《循环经济行动计划》，包括一项可持续产品倡议，特别关注纺织、建筑、电子和塑料等资源密集型行业	2020年3月
在能源密集的工业部门，采取利于气候中性和产品循环的市场激励措施	从2020年开始

提出建议，以实现炼钢过程到2030年零排放	2020年
制定《电池法》，以支撑电池和循环经济的战略行动计划	2020年10月
开展关于废物处置的立法	从2020年开始
可持续和智能交通	
《可持续和智能交通战略》	2020年
筹集资金用以部署公共充电桩和加油点，作为燃料替代的基础设施建设的一部分	从2020年开始
促进不同运输方式下，生产和供应具有可持续性的替代燃料，评估相关的立法选择	从2020年开始
提出修订《联合运输指令》的提案	2021年
评估关于化石燃料替代的基础设施的指令，以及《泛欧交通网条例》	2021年
改善并更好管理铁路和内河航道的运力	从2021年开始
提高内燃机车的空气污染物排放标准的提案	2021年
绿色的共同农业政策 / 《从农场到餐桌战略》	
基于欧盟绿色和《从农场到餐桌战略》的雄心目标，对照检查国家战略计划草案	2020-2021年
发布《从农场到餐桌战略》	2020年春
采取包括立法在内的措施，以显著减少化学农药、化肥和抗生素的使用风险	2021年
维持和保护生物多样性	
欧盟《生物多样性2030年战略》	2020年3月
围绕生物多样性丧失的主要因素，采取措施	从2021年开始
新的《欧盟森林战略》	2020年
采取措施以支持无森林砍伐的价值链	从2020年开始
走向无毒、零污染环境的雄心	

《可持续发展的化学品战略》	2020年夏
《水、空气、土壤零污染行动计划》	2021年
修订相关措施，以应对大型工业设施污染	2021年
将可持续发展理念纳入所有欧盟政策	
提出一个公平的过渡机制，包括一项公平的过渡基金、一项《可持续欧洲投资计划》	2020年1月
修订《绿色金融战略》	2020年秋
审查《非财务报告指令》	2020年
积极筛检欧盟及其成员国在绿色预算上的执行情况	从2020年开始
审查所有的国家援助指南，特别是和环境、能源相关的国家援助指南	2021年
为实现欧洲绿色新政目标，将所有欧盟委员会的倡议提上改革日程	从2020年开始
为提高欧洲绿色新政的执行效率，利益相关方应识别并修订其他相关立法	从2020年开始
整合欧洲阶段性的可持续发展目标	从2020年开始
欧盟作为全球领导者	
欧盟将继续主导《联合国气候变化框架公约》和《联合国生物多样性公约》，进一步加强国际环境法律框架	从2019年开始
加强欧盟成员国之间在绿色新政上的外交合作	从2020年开始
通过双边努力以促使合作伙伴采取行动，并确保政策与行动具有可比性	从2020年开始
《西巴尔干绿色议程》	从2020年开始
共同努力——欧洲气候契约	
启动《欧洲气候公约》	2020年3月
提出《第8次环境行动方案》	2020年