《欧洲绿色协议》精要与启示

宏观研究部

钱立华
兴业研究高级分析师
邮箱：880222@cib.com.cn

方琦
兴业研究分析师
电话：021_22852647

鲁政委
兴业银行 首席经济学家
华福证券 首席经济学家

摘要

- 2019 年 12 月，欧盟委员会发布《欧洲绿色协议》，该《协议》是本届欧盟委员会执行联合国《2030 年可持续发展议程》和可持续发展目标，以及欧盟委员会主席冯德莱恩施政纲领中重点议程的重要部分。
- 《欧洲绿色协议》旨在将欧盟转变为一个公平、繁荣的社会，以及富有竞争力的资源节约型现代化经济体，到 2050 年欧盟温室气体达到净零排放并且实现经济增长与资源消耗脱钩。同时，该《协议》还提出将出台首部欧洲《气候法》，并将 2050 年实现碳中和的目标写进该法律。
- 《欧洲绿色协议》描绘了欧洲绿色发展战略的总体框架，并提出了落实该协议的关键政策和措施的初步路线图。总体来看，主要包括三大领域：一是促进欧盟经济向可持续发展转型，二是欧盟作为全球领导者推动全球绿色发展，三是出台一项《欧洲气候公约》以推动公众对绿色转型发展的参与和承诺。其中，第一部分是本协议的核心内容，涵盖了欧盟气候目标的提升，能源、工业、建筑、交通、农业等各领域的转型发展，生态环境和生物多样性保护，以及将可持续性纳入投融资、国家预算、研究创新等各项欧盟政策，并说明了如何确保转型公平、公正。

关键词：欧盟可持续发展　欧洲绿色协议

扫描下载兴业研究 APP
获取更多研究成果

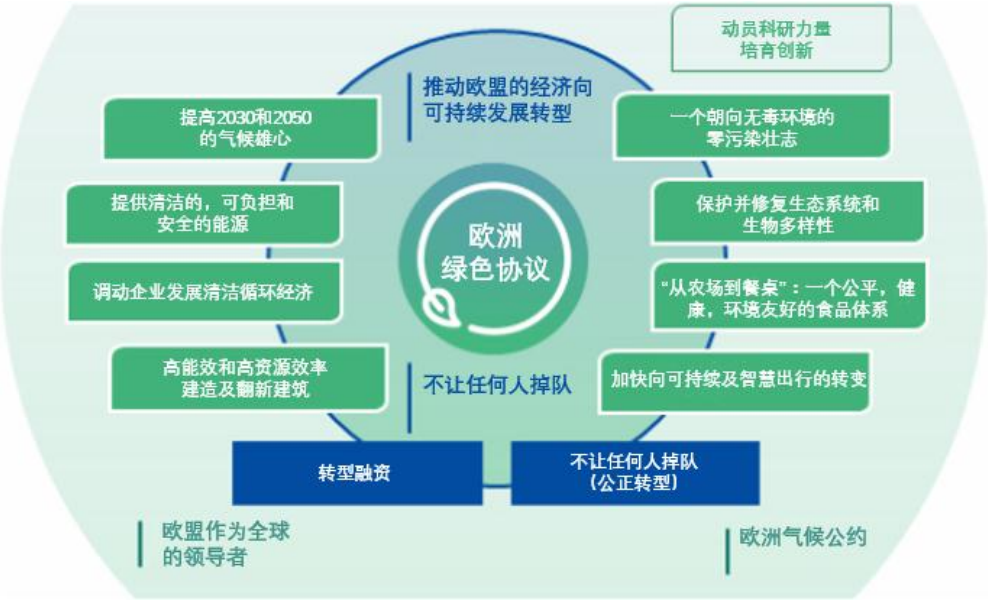
一、背景与框架

在全球绿色发展和可持续发展进程中，欧盟一直处于引领者的地位。2019年新上任的欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯·德莱恩（Ursula von der Leyen）将气候变化和环境保护工作列为其工作的首要大事，在其上任的施政纲领，即新一届委员会政治纲要（2019-2024）中，提出了未来5年乃至更长时间内欧洲的6个主要目标，**其中第1个目标即为提出一份“欧洲绿色协议”**。她提到希望欧洲成为世界上第一个实现碳中和的大陆，为了实现该目标，她承诺将在上任的100天内提出“欧洲绿色协议”，同时将提出首部欧洲气候法，并将至2050年实现碳中和的目标写入该法律[①]。

2019年12月1日，乌尔苏拉·冯·德莱恩正式就任欧盟委员会主席，而就在10天后的2019年12月11日，欧盟委员会正式发布了《欧洲绿色协议》（以下简称《协议》）。该《协议》是本届欧盟委员会执行联合国《2030年可持续发展议程》和可持续发展目标，以及欧盟委员会主席冯德莱恩施政纲领中重点议程的重要部分。该《协议》几乎涵盖了所有经济领域，是一份**全面的欧盟绿色发展战略，旨在将欧盟转变为一个公平、繁荣的社会，以及富有竞争力的资源节约型现代化经济体，到2050年欧盟温室气体达到净零排放并且实现经济增长与资源消耗脱钩。**

《协议》描绘了欧洲绿色发展战略的总体框架，并提出了落实该协议的关键政策和措施的初步路线图，路线图将随实际需要变化而更新，也会进行相应的政策调整。总体来看，《协议》描绘的欧洲绿色发展框架主要包括三大领域：**一是促进欧盟经济向可持续发展转型，二是欧盟作为全球领导者推动全球绿色发展，三是出台一项《欧洲气候公约》以推动公众对绿色转型发展的参与和承诺。**其中，**第一部分即促进欧盟经济向可持续发展转型是本协议的核心内容，**涵盖了气候目标的提升，能源、工业、建筑、交通、农业等各领域的转型发展，生态环境和生物多样性保护，以及将可持续性纳入投融资、国家预算、研究创新等各项欧盟政策，并说明了如何确保转型公平、公正。《欧洲绿色协议》的要点如下图所示：

图表1 《欧洲绿色协议》要点



[①] 详细内容请参见欧洲委员会当选主席乌尔苏拉 冯德莱恩的施政纲领：新一届委员会政治纲要（2019-2024）--“一个更加努力的欧盟：我的欧洲议程”
https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-guidelines-next-commission_en.pdf

资料来源：《欧洲绿色协议》，兴业研究

二、《欧洲绿色协议》精要

1、核心内容：促进欧盟经济向可持续发展转型

《协议》提出的促进欧盟经济向可持续发展转型的措施包括两个方面，**一是设计一套深度转型政策，二是将可持续性纳入所有欧盟政策。**

（1）设计一套深度转型政策

《协议》提出，为落实《欧洲绿色协议》，需要重新思考经济、工业生产与消费、大规模基础设施、交通运输、粮食与农业建筑税收社会福利等领域的清洁能源供应政策。同时，必须更加重视保护和修复自然生态系统、实现资源的可持续利用并改善人类健康。此外，由于数字化转型及相关工具是推动改革的必要因素，欧盟还应促进这些要素的发展，推动对该领域的投资。基于此，《协议》分别在八大领域提出了一系列转型政策与措施，主要要点见图表 2.

图表 2. 《协议》中促进欧盟经济向可持续发展转型的具体政策措施要点

政策领域	具体政策与措施要点
1. 提高欧盟 2030 年和 2050 年的气候雄心	• 欧盟委员会将于 2020 年 3 月前提出首部欧洲《气候法》，将到 2050 年实现气候中和的目标载入该法律。 • 提升欧盟 2030 年温室气体减排目标，即比 1990 年水平降低至少 50%，力争 55%（原目标为降低 40%）。 • 在 2021 年 6 月前审查所有气候相关的政策工具，必要时提出修订的建议。包括碳排放交易体系，比如可能会在新行业引入欧洲碳排放交易；欧盟成员国针对碳排放交易体系覆盖范围外的行业的减排目标；以及关于土地利用、土地利用变化与林业的规定。 • 将提议修订《能源税指令》，重点关注环境问题，保证税收与气候目标相一致。 • 将针对选定的行业提出碳边境调节机制[①]，以降低碳泄漏的风险。 • 将批准一项更具雄心的适应气候变化新战略。
2. 提供清洁、可负担的、安全的能源	• 成员国将于 2019 年底提交其修订后的能源和气候规划。 • **清洁能源转型应让消费者参与其中并从中受益。欧盟委员会将于 2020 年年中发布推动实现可再生能源、能效和各领域可持续解决方案智能融合的措施。**同时，通过加大对脱碳天然气开发应用的支持力度、设计面向未来的具有竞争力的脱碳天然气市场以及解决与能源相关的甲烷排放问题等途径，**促进天然气部门脱碳。** • 2020 年，委员会将制定指导方针，**协助成员国解决能源贫困问题**，如为家庭翻新住房提供资金等。 • **对能源基础设施的监管框架（包括泛欧能源网络（TEN-E）条例）予以审查，确保其与气候中和目标保持一致。**这一框架应促进创新科技应用和基础设施建设，如智能电网、氢能网络或碳捕集封存和利用、储能，同时促进各部门融合。还须对一些现有基础设施和资产进行升级换代，以满足实际需求并适应气候变化。
3. 推动工业向清洁循环经济	• 2020 年 3 月，欧盟委员会将通过一项《欧盟工业战略》，以应对绿色和数字转型的双重挑战。同时，新的循环经济行动计划将与工业战略相结合。新政策框架的一个关键目标是**推动欧盟内外气候中性和可循环产品领导市场的发展。**

[①] 注：“碳边境调节机制”在《协议》原文中为“carbon border adjustment mechanism”，有些地方也翻译为“碳边界调节机制”。

转型	• **在钢铁、化工和水泥等能源密集型产业**内实现脱碳和现代化。支持到 2030 年实现零碳钢工艺的提案。 • 提出一项**“可持续产品”政策**，基于共同方法和原则，将所有产品设计为可循环产品。设定底线，防止不环保的产品进入欧盟市场。生产者延伸责任也将得到强化。 • 循环经济行动计划主要侧重于**纺织、建筑、电子产品和塑料业等**资源密集型行业。 • 鼓励企业提供并允许消费者选择可重复使用、耐用和可维修的产品。 • **降低消费者遇到“漂绿”的风险。**委员会将以监管及非监管手段，严格处理虚假绿色环保承诺问题。数字化也有助于欧盟消费者获取在售产品的特性信息。欧盟委员会将进一步提出立法和指导建议，推动绿色公共采购。 • **大幅减少废弃物。**通过制定新的法规，解决过度包装和废弃物的产生等问题；通过法律要求推动有强制再生成分要求的二次原料市场（例如包装、车辆、建筑材料和电池）的发展；提出一个欧盟的垃圾分类回收模式；重新审查废弃物运输和非法出口的规则，停止向欧盟以外的国家及地区出口废弃物。 • **保证可持续原材料的供应。**到 2030 年，欧盟工业需要一批“气候和资源先行者”在关键工业领域率先实现突破性技术的商用。重点领域包括**清洁氢能、燃料电池和其他替代燃料、储能以及碳捕集、封存和利用等。** • **促进与工业和战略价值链投资的新合作形式。**欧盟委员会将继续实施《电池战略行动计划》，将在 2020 年提出立法要求，旨在建立安全、可循环和可持续的电池价值链，全面覆盖各类电池，其中包括为日益增长的电动汽车市场供应的电池。 • **数字技术助推各行各业实现可持续目标。**委员会将探索各类措施，使人工智能、5G、云计算和边缘计算及物联网等数字技术能尽量快速帮助欧盟应对气候变化和保护环境的政策发挥应有作用。数字化也使远程监测空气和水体污染或监测并优化能源和自然资源的使用成为可能。同时，欧洲须**建立一个以可持续发展为核心的数字化部门。**
4. 高能效和高资源效率建造和翻新建筑	• **积极落实与建筑物能效相关的法律。**首先欧盟委员会将在 2020 年评估各成员国的国家长期翻新策略；尝试将建筑物排放纳入欧洲碳排放交易体系；审查《建筑产品法规》，并确保各个阶段的新建与翻新建筑物设计能够满足循环经济的需求，提高存量建筑的数字化水平与气候防护水平。 • **计划在 2020 年与利益相关者合作实施一项新倡议。**具体内容包括建立一个开放平台，联合建筑行业、建筑和工程师以及地方政府，共同解决建筑翻新面临的障碍；在“投资欧洲”（InvestEU）框架下制定创新融资计划。这些计划主要针对能够通过合同能源管理等方式推动建筑翻新的住房协会或能源服务公司的发展。
5. 加快向可持续与智慧出行转变	• **多式联运可以提高交通运输系统的效率。**欧盟委员会将于 2021 年正式提出将目前 75%的内陆公路货物运输的绝大部分都转至铁路和内河运输这一倡议。 • 欧盟委员会将利用“连接欧洲基金”（Connected Europe Facility）等融资工具，**推动打造智慧交通运输管理系统**与“出行即服务”解决方案。 • **交通运输的价格必须体现其对环境与健康的影响。**应当取消化石燃料补贴。计划提出将欧盟碳排放交易扩大至海运业，并减少无偿分配给航空公司的配额。欧盟委员会还会从政治角度重新考虑如何在欧盟内实现有效的公路收费定价。 • **扩大可持续替代运输燃料的产量与部署。**到 2025 年，欧洲零排放以及低排放汽车保有量将达到 1300 万辆，需要大约 100 万座公共充电站与加油站。 • **大幅减少交通运输污染。**欧盟委员会将提出更加严格的内燃机机动车大气污染物排放标准；还会提议在 2021 年 6 月之前修订小汽车和轻型商用车的二氧化碳排放标准法案，为自 2025 年起实现零排放出行提供清洁路径；考虑在公路运输方面开展排放权交易；管制污染严重的船只进入欧盟港口，强制停靠船只使用岸边电力；减少飞机与机场运行的污染物排放。
6. “从农	• 2020 年春季，欧盟委员会将出台**“从农场到餐桌战略”**为制定更加可持续的食品

场到餐桌”：设计公平、健康、环保的食品体系	政策夯实基础。 • 欧洲农民与渔民是实现这一转型的关键所在。根据欧盟委员会对下一个多年度预算期（2021 至 2027 年）的共同农业政策提案显示，**至少 40%的共同农业政策总预算与 30%的海洋与渔业基金将会用于应对气候变化的行动**。 • **引导人们采取可持续的实践**，如精准农业、有机农业、农业生态、林业农业及更加严格的动物福利标准。随着生态计划等措施的重点从合规向绩效转变，对注重改善环境和提高气候绩效的农民予以奖励。欧盟委员会将与各成员国**合作开发可持续海产品**，用作低碳食品原料。 • **大幅减少和降低化学农药、化肥和抗生素的使用。** • **促进可持续食品的消费，促进生产全面可负担的健康食品。**不符合相关欧盟环境标准的进口食品不得在欧盟市场销售。
7. 保护与修复生态系统和生物多样性	• 欧盟委员会将在 2020 年 3 月前**提出“生物多样性战略”**，并在 2021 年采取具体行动。 • 欧盟委员会将制定包括立法在内的措施，帮助各成员国改善和修复受损的生态系统（如富碳生态系统），使其达到良好的生态状态；提出相关提案，促进欧洲绿色城市发展，提高城市地区的生物多样性；考虑起草自然修复方案，寻找能够帮助各成员国实现此目标的融资方式。 • 在《2030 年生物多样性战略》的基础之上，**制定一项涵盖整个森林生命周期的《欧盟新森林战略》**，促进森林各项功能正常运转，该战略以在欧洲实施有效的植树造林和森林保护与修复为主要目标。 • **推动可持续的“蓝色经济”**，同时采取零容忍态度，解决非法、未报告和无管制的捕捞行为。
8. 实现无毒环境零污染的雄心	• 改善对空气、水、土壤、消费品污染的监控、报告、预防和治理。欧盟委员会将于 2021 年**颁布针对大气、水和土壤的零污染行动计划。** • 审查欧盟用以解决大型工业设施污染的措施。 • **提出一项可持续化学品战略。**

（2）将可持续性纳入所有欧盟政策

首先，《协议》提出要追求绿色投融资，并确保公正合理的转型。根据欧盟委员会的估算，若想实现当前2030年的气候与能源目标，每年还需2600亿欧元的额外投资，约占2018年GDP的1.5%。为此，**欧盟委员会提出了一系列绿色投融资措施：**

- **欧盟委员会将提出“可持续欧洲投资计划”**，帮助各相关方满足额外的融资需求。
- **欧盟预算将发挥关键作用，**欧盟委员会已经提出**气候主流化，要求欧盟所有项目预算的25%必须用于应对气候变化，**而欧盟预算的收入也将部分来自于应对气候变化领域，例如欧盟碳排放权交易市场中拍卖收入的20%将划拨给欧盟预算。
- **至少30%的“投资欧洲”基金会用于应对气候变化**，该基金也会强化与欧盟国家的开发性银行和机构合作，鼓励他们全面开展绿色投融资活动。
- **加强与欧洲投资银行（EIB）集团、欧盟国家的开发银行与机构以及其他国际金融机构合作。**其中，欧洲投资银行目标到2025年使自身的气候融资比重翻一番，从25%提高至50%，由此**成为欧洲的气候银行。**
- **提出包括“公正转型基金”在内的“公正转型机制”，不让任何人掉队。**这也是“可持续欧洲投资计划”的一部分。**“公正转型机制”的**

重点是受此转型影响最大的地区和行业，因为它们的发展依靠化石燃料或碳密集工艺。此机制还将力保受此次转型影响最大的公民和工人，为他们提供就业再培训计划，在新经济行业创造就业机会，或为他们提供节能住房。

- **私营部门将成为绿色转型融资的关键。**欧盟委员会**将在2020年第三季度出台最新的可持续融资战略**，其中包含一系列相关行动：**首先，该战略将会为可持续投资巩固基础**，这就需要对环境可持续发展的活动进行分类，同时企业也应当进一步将可持续性纳入其治理框架中，企业和金融机构需要增加对气候和环境数据的披露，为此，欧盟委员会将审议《非财务报告指令》。此外，欧盟委员会还将支持企业和利益相关者在欧盟和全球范围内开展标准化的自然资本核算。**其次，通过对零售投资产品“贴标”、开发欧盟绿色债券标准，以确保投资者更容易识别可持续性投资并确保其可信度。最后，将气候与环境风险纳入金融体系中，更好的将此类风险整合进欧盟审慎框架，并对绿色资产现有的资本要求的适用性进行评估。**

其次，《协议》提出制定国家环保预算，释放真实的定价信号。充分运用绿色预算工具重新将公共投资、消费和税收直接导向绿色优先项目，避免有害补贴。欧盟委员会将与各成员国一道筛查并监测绿色项目预算的实践情况，以便评估年度预算和中期财政计划对环保问题和风险的考量，并**考虑如何在欧盟财政规则内进行绿色投资，同时防范债务可持续性风险。**税收方面，《协议》将会为广泛的税改创造相应条件，**取消化石燃料补贴，并在考虑到社会因素的情况下将税收负担从劳动者身上转移至污染实体。**欧盟委员会现已提交相应增值税率至理事会审议，通过此举，各成员国便可更有针对性地以增值税率来反映环保目标，例如支持有机蔬果。此外，包括环境和能源在内的国家援助指引正在评估中。

第三，支持研究与创新。新技术、可持续的解决方案和颠覆性创新对实现《欧洲绿色协议》的目标来说至关重要。欧洲创新和技术研究院下属的知识和创新部门将继续推动高等教育机构、研究机构和企业在**气候变化、可持续能源、未来食品、智能环境友好型城市和一体化城市交通等方面开展协调合作。**欧洲创新理事会将致力于**为高潜力初创公司和中小企业提供融资、股本投资和业务加速服务，推动其以突破型创新落实绿色协议，并迅速实现创新成果的海外扩展。欧洲委员会将支持释放数字转型带来的全部益处，以促进生态转型。其首要任务是增强欧盟预测和应对环境灾害的能力。**为此，欧洲委员会将汇聚欧洲科研和产业界所有顶尖人才，共同制定出精准的全球数字模型。

最后，加强教育与培训。首先，欧盟委员会将制定**欧洲能力框架，要求学生获取关于气候变化和可持续发展的知识、技能和立场，**并对此进行评估。**其次，保障学校设施持续可用，运转正常。**加强与欧洲投资银行的合作，强化结构性基金和新兴金融工具之间的互动，争取实现2020年学校基础设施建设投资达30亿欧元的目标。**最后，积极开展再培训，提升劳动技能。**欧洲社会基金将帮助欧洲劳动力获取从夕阳产业转向朝阳产业所必备的技能并适应这一变化。“技能议程”和“青年人保障计划”将再次更新，以提高绿色经济环境下民众的就业能力。

2、欧盟作为可持续发展的全球领导者

在提出了一系列支持欧盟自身经济向可持续发展转型的政策与措施后，**《协议》也指出气候变化和环境退化等全球性挑战需要全世界一起应对，**并强

调了**欧盟将通过树立起可靠的榜样形象，连同后续的外交、贸易政策、发展支持和其他政策，成为全球绿色协议的有力倡导者。**

首先，欧盟将继续确保《巴黎协定》仍是应对气候变化不可或缺的多边框架，欧盟将与所有伙伴展开更紧密的合作，帮助其更新和实施国家自主贡献，制定长期战略。

其次，欧盟将加强与伙伴国家的双边联系，并将根据需要建立创新合作模式。欧盟将继续与二十国集团各经济体展开合作，这些经济体的温室气体排放量占全球总量的 80%；**欧盟也正与全球伙伴一道将开发全球碳市场，**使其以经济手段激励气候行动的关键工具；欧盟将重点支持邻国；**2020 年将在北京和萨比锡举行中欧特别峰会，领导人的会晤是加强中欧气候环境合作的良机**；即将发布的非洲全面战略和 2020 年的欧盟-非盟峰会将让气候和环境问题成为连接两个大陆的重要纽带；欧盟将利用外交和金融工具，使其绿色联盟融入其他伙伴关系。

第三，贸易政策可以支持欧盟的生态转型。欧盟委员会一直在努力践行欧盟贸易协定的可持续发展目标，并将任命一名“首席贸易执行官”以进一步加强这些努力。在气候变化方面，欧盟最近达成的协议均包含约束性承诺，即要求各方批准并有效落实《巴黎协定》。**欧盟委员会将提议将尊重《巴黎协定》作为未来所有全面贸易协定的核心要素。**贸易政策也需要确保欧盟经济绿色转型所需原材料交易和投资的正常与公平。这可以帮助解决非法采伐等破坏性行为，加强监管合作，推广欧盟标准，消除可再生能源领域的非关税壁垒。欧洲市场上的所有化学品、材料、食品和其他产品都必须满足欧盟相关监管要求和标准。欧盟应该运用其在“绿色”监管方面的经验，鼓励合作伙伴制定与欧盟水平相似的目标，以此促进这些国家的贸易便利化，加强其环境保护并提升应对气候变化的能力。**同时，欧盟委员会将继续制定可持续发展的标准，利用其经济地位设定符合欧盟环境和气候目标的全球标准。**

最后，欧盟的国际合作和伙伴关系政策应当继续帮助引导公私资金以实现转型发展。欧盟委员会提出了一个新的邻国、发展和全球合作工具的草案，其中**提出将其总预算的25%用于实现气候相关目标。**委员会还将支持国家公共财政资源为改善投资环境和实现私营部门的贡献所作的承诺。要做好这一工作，还须通过资金保障和混合融资等工具减小可持续发展投资的风险。**为动员全球投资者，欧盟将率先建立金融体系，支持全球可持续性发展。**欧盟将在新建立的全球可持续融资平台上，协调在环境可持续融资的计划方面开展努力，包括对计划进行分类、披露计划信息、标准化和标签标记等。

3、携手努力：欧洲气候公约

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：
https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_6809