



# 欧盟最新能源和气候政策

## 2020年后新目标

SEVERIN FISCHER / OLIVER GEDEN

2013年10月

- 2007年通过的2020年“20-20-20”计划是欧盟走向一体化能源和气候政策的第一个里程碑。迄今为止，该计划为减排、可再生能源、能效领域设定的目标已经在不同程度上实现。
- 与此同时，欧盟内部能源市场的发展、基础设施规划和欧盟委员会的“路线图”讨论成为重大课题。从德国的角度来看，这些课题同实施国内能源转型高度相关，因此值得关注。
- 关于2020后能源和气候战略的认真讨论最晚将在2014年开始。预计在此次谈判中，欧盟各成员国之间的冲突将比设定2020目标时更多。
- 即将展开的欧盟内部战略讨论将聚焦于下述两大议题：
  - 第一，欧盟能源政策是否应当主要从特定政策目标中推导而出？
  - 第二，在能源政策事宜上，各成员国能保留多少主权，欧盟又有多大权力？



## 目录

概述 .....	2
<b>1. 欧盟2020年能源和气候政策战略 .....</b>	<b>2</b>
1.1 减排：难度低于预想? .....	2
1.2 可再生能源：分化的趋势 .....	4
1.3 能效：雄心不足 .....	5
<b>2. 根本性争议 .....</b>	<b>6</b>
2.1 内部能源市场和基础设施 .....	6
2.2 2050年路线图 .....	7
<b>3. 2020年后的战略决策：谈判前路艰难 .....</b>	<b>8</b>
<b>4. 结论 .....</b>	<b>9</b>
参考文献 .....	11

## 概述

福岛核电站事故之后，能源转型成为德国政治议程上的头号议题。电价、电网扩建、对太阳能提供财政支持等一系列具有争议性的话题主导了政治辩论。在特定政策措施讨论之外，德国各州政府和联邦政府之间的合作难度日渐加大，因为许多州政府已经各自制定出了能源转型战略，而这些战略不一定一致。更有甚者，联邦政府的不同部委对能源转型战略的执行也各持己见。各利益相关者之间的协调难度加大、利益冲突加剧，以至于将欧盟的整体能源转型抛到了脑后。我们必须记住，由于欧洲治理机构的重要性日增，德国的能源和气候行业的行动能力受到严重制约，在融入欧洲电力市场和气候政策泛欧化后尤其如此。为了成功实现能源转型，德国能源行业必须更认真地考虑欧洲大局。

德国比以前更关心国内议题，这让人很是吃惊，因为关于欧盟能源和气候政策的最重要战略就是在2007年德国担任欧盟理事会轮值主席国之时制定的。2007年以来，欧盟一直试图实施可持续的、有竞争力的安全能源供应战略。正是在2007年，欧盟制定了朗朗上口的2020年环境保护战略，也即“20-20-20”计划。其主要目的是促进环境保护、发展可再生能源、提升能效（参见：Council of the European Union, 2007；Fischer, 2011）。因为能源行业投资周期长，所以欧盟委员会已经在公开征求意见的基础上开始构想2020年后的目标架构设计（参见European Commission 2013a）。因此，德国的能源和气候政策不应过度纠结于国内能源转型的细节，而应反思如何使国内能源转型同未来的欧盟能源和气候相得益彰。具有法律约束力的2030年欧盟目标将对德国能源转型发挥重大影响 - 考虑到中东欧成员国最近对欧盟能源政策的可持续性目标发出公开质疑，这一影响将更为重大。

## 1. 欧盟2020年能源和气候政策战略


目前的欧盟能源和气候政策主要是在2005-2007年间制定的。在欧盟东扩、法荷《欧洲宪法》全民公决失败后，欧盟加大了寻求新行动领域的力度。因为作为欧盟一直以来最重要的油气来源的俄罗斯同欧盟的摩擦不断，又因为联合国气候谈判当时有望达成国际协议，所以欧盟强调这一政策领域相当自然。2005年，英国在担任欧盟理事会轮值主席国期间迈出了关键的一大步。其后，德意志联邦共和国继续推进，督促各国元首和政府达成战略政策共识，而这也是欧盟委员会积极推进的事宜。在德国担任轮值主席国期间，欧洲能源政策于2007年3月获得通过。该政策的重点是环境，其宗旨是帮助欧洲在实现低碳经济的同时保持长期竞争力。

然而，就能源政策和2020年量化目标达成协议只是向正确方向迈出的第一步。后续的实施才是真正的挑战所在，其成效将在很大程度上影响欧盟针对2020年后能源和气候目标展开的谈判。

### 1.1 减排：难度低于预想？

欧盟设定的单边温室气体减排目标，即2020年温室气体排放比1990年水平低20%，旨在发挥两个作用：第一，加速欧洲经济向低碳经济转型；第二，为参加国际气候谈判做好铺垫，向外界释放强烈信号，表明欧洲愿意独自迈出应对气候变化的第一步。

欧盟还做出了另一个相关承诺，也即，如果其他工业化国家和新兴经济体有意实施同样雄心勃勃的减排目标，那么欧洲将会把减排目标提高到比1990年水平低30%。欧盟在2008年气候-能源一揽子谈判期间迈出了实施单方面气候目标的关键一步（参见Fischer, 2009）。欧盟排放交易机制（EU-ETS）进行了改革，各成员国同意在EU-ETS不涵盖



的行业内（交通、农业和建筑）也要减排温室气体。这样一来，20%减排目标就成了具有约束力的立法(European Community, 2009a and 2009c)。此后，大约一半的温室气体排放被纳入排放交易机制，其余由各国出台相应措施来管理。各成员国的非ETS领域减排目标依该国的经济表现和能力而定。此次改革还推进了2013年后欧盟水平上的政策体系和谐化。也就是说，各国的排放分配计划将被取消，各成员国将不能再影响体系内可交易排放权的免费分配过程。只有排放权拍卖收入会通过团结和分担机制等途径返还给各成员国。在这样的背景下，德国到2020年减排40%的目标只能是一个远大的抱负。在现有的欧盟立法框架下，预计德国届时的真正减排水平只有33%（参见Expertenkommission, 2012; Fischer/Geden, 2011）。

自从2009年春正式通过能源-气候一揽子政策后，欧盟内部的气候政策讨论主要受到以下两个动向的影响：第一，国际气候保护努力缺乏成效——尤其是2009年哥本哈根联合国气候变化会议的失败明白无误地向我们揭示了欧盟的有条件减排目标难以实现。第二，欧盟遭受2008年经济衰退的重创。全球金融和经济危机导致几乎所有欧盟成员国的工业生产率下降，从而大幅度减少了碳排放。2011年的排放水平已经比1990年低17.6%。因此，2020年减排20%的目标将早于2007年时所预期的时间达成。另一方面，该进展意味着此前由排放交易体系确定的2020年前可用排放权数量将起不到重大指引作用。对排放权的需求和排放权价格大幅下挫。每吨二氧化碳排放权的价格长期徘徊在10欧元以下，远远低于欧盟委员会起初预测的30-40欧元价格区间。许多企业手头持有金融危机期间尚未用完的排放权。此外，国际气候保护项目发放的排放权证可在EU-ETS交易，进一步降低了价格。如果不对排放交易机制进行干预，那么排放权供大于求的情况将持续到目前一轮交易期间的结束，也即2020年。

迄今为止，试图提高2007年设定的2020年减排目标的努力尚未取得成功。2010年，欧盟气候专员康妮·赫泽高 (Connie Hedegaard) 在英国政府的支持下，建议将减排目标提高到至少25%，并声称这样做会给经济带来积极影响(European Commission, 2010a)。不过，这一提议遭到大力抨击，中东欧成员国的反对尤为猛烈。多数成员大国也无意调整气候保护目标，真可谓雪上加霜。尽管如此，一些先进的气候政策实施措施早已产生积极效应。同几年前相比，工商界主要成员对收紧气候政策目标、提高欧盟气候目标的呼声更为强烈。大型电力和技术企业开始大声疾呼，要求减少可用的排放权，这样它们就不会因为投资于气候友好政策而处于竞争劣势。欧盟委员会建议暂时减少几亿吨排放权，等到2018-2020年再进行拍卖，但目前尚不确定该建议能否稳定价格。目前我们甚至无法预测究竟这一个算不上大手笔的干预会不会因为环境部长理事会和欧洲议会的反对而失败。2013年4月，在欧洲议会发起的第一轮寻求妥协的努力流产。

辩论年复一年，调整2020年减排目标的可能性越来越小。最后一次机会大概就是在多哈举行的联合国气候峰会上要求参与国提高各自的《京都议定书》截止2014年的第二个承诺期的减排目标。事实上，据预计，届时以波兰为首的中东欧国家将反对提高欧盟温室气体减排目标。考虑到欧盟原先设定的2020年减排目标，再假设欧盟在2014年就实现了减排20%的目标，并在2020年不做进一步减排的承诺，那么欧洲在气候政策领域的声誉将严重受损。这一担心将激励那些有更远大减排目标的成员国加大力度抑制来自中东欧成员国的反对。

国际航空产生的排放是否应当纳入欧洲排放交易体系这一争议表明，欧盟内部追求雄心勃勃的气候政策的意愿在过去数年中有所减弱。因为《京都议定书》不涵盖航空排放，而上世纪90年代以来国际民航组织 (ICAO) 进行的谈判尚未取得任

何成果，所以欧盟决定采取单边措施，将航空纳入欧洲排放交易机制 (EU ETS)。这一举动不但影响到欧盟内部所有航班，还波及所有从欧盟机场起降的国际航班。这是EU ETS第一次纳入源头不在欧盟的排放。美国、中国、印度、俄罗斯等国政府从一开始就反对这一进程，并宣布拒绝接受欧盟的单边措施。例如，美国国会立法禁止美国航空企业向欧盟排放交易机制购买排放权；俄罗斯威胁说将禁止欧洲航空企业的航班过境俄罗斯；中国威胁取消同欧洲大型飞机制造商空中客车签订的所有订单。

欧盟为航空企业设置的排放权购买截止时间为2012年。然而，随着截止日期的日益接近，越来越多的迹象表明欧盟缺乏应对非欧盟国家抵制的相应战略。2011年秋末，欧盟气候专员表态将对不合作的航空企业施加制裁后，几个欧盟成员国暂停政治支持。2012年11月，康妮·赫泽高宣布了一个用来保全颜面的解决方案。<sup>1</sup> 为了给国际民航组织最后一次机会通过全球性规定，洲际飞行将推迟一年纳入欧盟排放交易体系。届时，如果该规定难产，抑或规定通过但力度大大低于欧盟体系，欧盟的气候政策将面临考验：欧盟会满足于一个打了折扣、有了国际妥协的气候政策，还是不顾反对意见、坚持自己的立场和气候政策目标？

## 1.2 可再生能源：分化的趋势

除了气候政策立法外，2009年通过的气候和能源一揽子立法还包含一个促进可再生能源利用的指令，规定到2020年，可再生能源必须占最终能源消费的20% (European Community, 2009b)。欧盟在气候政策方面起指导作用，却把可再生能源支持机制的实施交给了各成员国。《可再生能源指令》规定了各国必须在2020年前达成的目标，但

没有规定该通过何种机制来实现目标。各成员国目标的设置以该国2005年可再生能源行业的发展情况和经济实力为基线。其结果是，各国目标大相径庭，马耳他的目标最低，为10%，瑞典的目标最高，为49%。德国到2020年的目标是18%，低于欧盟平均值。因为各国目标只规定了可再生能源在该国最终能源消费中的占比，各成员国可以自行决定该国电力、取暖/制冷和交通运输行业使用可再生能源的比例，只要整体目标达成即可。唯有交通运输行业有个具体指标：所有成员国的交通运输行业能耗到2020年时必须至少有10%来自可再生能源。

各成员国必须每年向欧盟委员会报告在可再生能源领域取得的进展、已采纳或正在采纳的措施。2011年第一轮国家级行动计划描绘了诱人蓝图。除了少数几个成员国外，多数国家认为2020年目标可以实现 (European Commission, 2011a and 2012b)。然而，自2012年夏季以来，有迹象表明，这些乐观预测无法成真 (参见 Fischer/Westphal, 2012)。2013年3月最新出炉的进展报告承认，前景无法确定 (参见 European Commission 2013b)。主要原因有两个，它们之间没有关联：

(1) 交通运输行业占欧盟总能耗约三分之一。为实现原先制定的可再生能源目标，生物燃料应当做出重大贡献，占该行业能耗的10%。这个子目标的宗旨是建立一个泛欧生物燃料市场并同时促进电动汽车、不会威胁食品生产的第二代生物燃料等新技术的发展。2009年可再生能源指令发布之前就已经有人提出反对意见，不主张采取有利于生物燃料发展的政策支持措施，还质疑此类政策的可持续性。与此同时，（有时被夸大的）食品-燃料之争（燃料和食品生产之间的竞争）灾难性地打击了生物燃料行业的声誉。不少分析师曾经对某些生物燃料是否能对气候产生积极影响产生质疑，欧盟委员会受到越来越大的压力，不得不重新思考交通运输行业的可再生能源政策。2012年10月，欧盟能源专员冈瑟·厄廷格 (Günther

1. 在此情形下，气候专员康妮·赫泽高宣布说，在2013年国际民航组织提交协议之前，“时钟将停摆” (参见 European Commission, 2012d)。

Oettinger) 和气候专员康妮·赫泽高 (Connie Hedegaard) 提出新立法议案，将传统生物燃料在交通运输行业中的占比控制在5%以内，建立更严格的可持续性标准，尤其是评估间接土地使用变化造成的负面影响的的标准(European Commission, 2012a)。如果成员国和欧洲议会通过此项议案，那么交通运输行业实现10%可再生能源利用目标的可能性就会大打折扣，因为第二代生物燃料的研发不尽人意，电动汽车领域的技术发展也有负众望。放弃交通运输行业10%目标还会危及可再生能源占最终能耗20%的整体目标。

(2) 由于全球金融、经济和债务危机，许多成员国大幅削减用于可再生能源技术推广的财政支持。在危机深重的西班牙、葡萄牙和希腊，可再生能源补贴沦为财政整顿的牺牲品。此外，部分中东欧成员国也缩减了可再生能源支持计划。有些缩减是追溯性的，不但减少了对未来项目的资助，还砍掉了对已建成设施的支持承诺，对这些国家的可再生能源行业的发展造成了灾难性的影响。这些措施严重危及投资安全和投资者对可再生能源开发的信心。经济危机、减支和投资者的谨慎导致欧盟可再生能源行业的前景比12个月前更加黯淡，实现2020年20%目标的可能性降低。因为局势发生变化，即使是西班牙等原先走在可再生能源开发前列的国家也不太可能实现国家层面的可再生目标。

### 1.3 能效：雄心不足

同气候保护和可再生能源目标相比，欧盟自2007年以来的能源政策不太重视能效目标。从一开始，目标计算公式就含糊不清，因为欧盟理事会的2007年能源行动计划只是简单规定，“欧盟的能源效率必须提高，以使……欧盟在2020年能耗预测基础上节能20%的目标能够达成” (Council of the European Union, 2007)。换句话说，在2007年，欧盟各国元首和政府达成的协议不是2020年能耗

与2007年相比低20%，而是2020年实际能耗比预计能耗减少20%；2007年后很长一段时间里，人们甚至不清楚这一协议究竟基于何种预测之上。直到后来，欧盟能源专员厄廷格才给出了更具体的预测公式。而欧盟的最终能效目标也同样含糊不清，并且只是个建议。20%节能目标一直被当作建议——有别于气候保护和可再生能源目标——从来都没有形成完整的、具有约束力的立法。

从一开始，这个进程就缺少欧盟层面上的倡导者，也没有人来确保它一定能被纳入能源政策议程。后续几年，欧盟的能效政策一直支离破碎，由一系列独立的、不连贯的措施组成：有些是具有约束力的能耗标准（如《白炽灯禁令》），还有产品标示规定，再有就是一些建议性的立法。直到2010年，当欧盟意识到，尽管经济持续放缓，但2020年节能目标无法如期实现，才开启了长达数月的严肃政治讨论。值得一提的是，欧盟能源专员厄廷格先生不断争取成员国的更多承诺，而且还威胁要提交一个议案，赋予2020年节能目标法律约束力。

不过，这个新能效指令议案在2011年6月公布时，人们发现内中不含具有约束力的目标，遑论特定行业的特定目标(European Commission, 2011d)。在欧盟理事会和欧洲议会谈判协商的过程中，这一议案被进一步注水。幸好，轮值主席国丹麦和欧盟委员会以结果为重——其实就是以颜面为重，妥协终于在2012年6月达成。尽管该妥协要求各成员国出台更多的能效措施，但它没有建立任何欧盟层面的控制措施(European Union, 2012)。目前尚不确定新《能效指令》是否会促使各成员国通过更有效的立法，也不确定欧盟是否能达成或接近达成现有的2020目标。无论如何，成员国不太可能再次大幅收紧它们各自的能效指标。

## 2. 根本性争议

自从2007年通过《欧盟能源战略》以来，20-20-20计划的实施一直备受政治关注。与之配套的举措林林总总，但都不太成功。例如，欧盟曾试图制定一个有弹性的外部能源政策，结果全面失败，现在几乎无人提起。27个成员国对能源供应安全负主要责任，可它们的利益着重点千差万别。因为各成员国的能源市场侧重国内供求，所以它们的外部能源政策偏好主要取决于各自的能源结构和当前的特定能源进口依赖特点。(参见 Geden / Dröge, 2010)。

欧盟能源和气候政策的未来发展将同欧盟在两个具有政治争议性的根本领域的制度解决方案息息相关：第一，电网和天然气网络扩建，这对建立欧盟内部能源市场至关重要；第二，欧盟能源和气候政策是否应有一个长期连贯的规划，这个问题的迫切性日增。

### 2.1 内部能源市场和基础设施

早在上世纪90年代末，欧盟就宣布要创建一个完全一体化的天然气和电力市场。几经挫折之后，这一项目近年来取得了较大进展，尤其在2009年通过《第三个内部能源市场一揽子计划》之后。从政治角度来看，最初的主要矛盾起源是大型能源公用事业企业必须“分类计价”的严格规定。不过，在创建了新制度、加速实施详尽的监管条例之后，最为深远的一体化得以实现。然而，除了少数圈内专家外，很少有人注意到这一进展，大部分的注意力都集中在利用和扩建已有的电网和天然气管网上。例如，贸易规则和技术网络准则的和谐化将大大简化电力和天然气的跨国界流动。欧盟新法规不但要求之前主要经营国内业务的传输系统运营商们建立起合作结构（电网合作结构被称为ENTSO-E；天然气合作结构被称为ENTSO-G），还要求它们担当特定任务，如定期

制定欧洲十年网络发展计划等。欧盟能源合作机构（ACER）得以创建，该机构在相关成员国当局未能达成协议的情况下有权做出跨国界项目的最终决策。

欧盟能源市场法规的核心领域在几乎无人注目的情况下逐渐完成了整合，而与此同时，欧盟基础设施发展成了一个争议频发的领域。2011年，欧盟委员会建议对基础设施开发项目的审批程序进行和谐化，并赋予欧盟对此类项目更大的经费控制权，从而引发了欧盟在网络开发中扮演的角色的重大讨论。这个能源基础设施一揽子计划的核心是一套识别“共同利益项目”的新程序和一个要求让欧盟承担更多此类项目财政责任的建议。欧盟委员会建议初稿为下一个多年度财政框架存续（2014-2020）设定的预算为91亿欧元。欧洲议会和欧盟已经开始就识别和监管优先项目的规定细节展开讨论，但升级、扩建基础设施网络的整体预算将由27国元首和政府与政府在欧盟预算谈判过程中确定。

迄今为止，欧盟在基础设施开发中扮演的角色主要局限于可行性研究和小型项目的（共同）融资。跨欧洲能源网络(TEN-E)项目的2007-2013年经费仅为1.55亿欧元，属于严重短缺。与此形成对比的是，在金融危机爆发后制定的独一无二的《欧洲经济复苏计划》，将高达40亿欧元的经费分配给能源领域投资。构想中的2014-2020年“连接欧洲设施”计划是向基础设施项目提供融资的高层次跟进经费提供工具。

然而，并非所有成员国都积极支持欧盟委员会提出的倡议。欧盟预算的净贡献国对欧盟在能源基础设施项目中的广泛参与持保留意见。它们认为，一个完全放开的市场应该由私营企业、而非公共部门来进行基础设施投资。另一方面，东欧和南欧国家政府却强调，在市场本身无法提供必要经费的行业和地区，欧盟应做出更加大手笔的投资。目前有把握

说，未来能源基础设施建设的经费将会大大高出目前TEN-E计划，净贡献国因而有可能要求大幅削减欧盟委员会提出的初步预算。

应当指出的是，未来欧盟能源基础设施项目的经费水平和融资程序并不是这一领域的唯一争议。其它争议还包括项目的命名权和各项措施的优先次序。例如，许多成员国呼吁，应当平衡分配“共同利益项目”，而不是只看项目对欧盟内部能源市场的整体相关性。如果这一呼吁落到实处，能源基础设施政策就会重蹈凝聚政策的覆辙。

## 2.2 2050 年路线图

欧盟的长期气候政策基准，也即在2050年前减少温室气体排放80-95%（相比1990年水平），从2009年起就反复出现在欧盟委员会的文件和欧盟理事会及部长理事会提交的结论里。这个基准不具有法律约束力，它反映了2007年政府间气候变化委员会的一份评估报告里提出的气候变化缓解廊道，也即为了维持全球2摄氏度温控目标，各工业化国家应当做出的贡献。不过，波兰对相应的欧盟宣言施加了特别影响力，以至于80-95%的缓解廊道只有在所有工业化国家都对减排水平达成一致意见、所有新兴经济体和发展中国家也都承诺大幅度减排温室气体前提下才适用。这就说明，即使在2020年后，欧盟的内部气候政策还会继续同国际谈判及其进展密切挂钩。

2009年哥本哈根气候峰会开幕前夕，欧盟理事会让欧盟委员会负责进行宏观经济和行业分析，为实施2050年前减排路径做好准备。2011年3月，欧盟气候专员赫廷格首次提交了名为《低碳路线图》的跨行业分析报告（European Commission, 2011b）。不久后，减排对交通运输行业的影响报告出炉。几周后，对能源行业影响的报告也问世了（European Commission, 2011c and 2011e）。然而，

成员国此后未能通过共识性结论。如果共识性结论达成，就意味着欧盟就向国际社会发出信号，表明尽管自己身处经济和债务危机，它还是坚持对80-95%的气候变化缓解廊道的承诺，甚至愿意通过雄心勃勃的、具有法律约束力的2030年能源和气候目标。跨行业分析报告——《低碳路线图》——两次闯关均未通过，《能源路线图》也遭逢失败，因为负责的波兰籍部长否决了它们。波兰的不妥协让人大跌眼镜，因为各成员国并无遵照理事会结论的义务。理事会结论充其量是向欧盟委员会发出信号，提示后者，这个提议经成员国协商妥协后可以充实欧盟2021-2030年能源和气候政策的内容。这个信号到现在还没能释放；关于交通运输行业路线图的妥协更是难产，因为交通运输行业对国内大选的影响很大，许多成员国对在该行业引入雄心勃勃的减排计划均持保留意见。

尽管政治反响很大，欧盟委员会提交的三个路线图的确称得上是创新性的规划工具。这三大路线图中均包含同样雄心勃勃的2050年减排目标。作为规划工具，它们揭示了长期目标对当下行动的影响（反之亦然）。基于宏观经济模型的规划流程使得欧盟委员会有机会继续在能源和气候辩论的构建上发挥重大影响。其中一种发挥影响力的方法是做出可能具有争议性、但很少在实践中遭到质疑的假设。例如，三大路线图根本不考虑全面的、雄心勃勃的全球气候条约在很长一段时间内签不下来的可能性。因此，如果构想中的全球气候条约难产，那么我们就缺乏有说服力的、展示欧盟单方面减排努力成效的分析。虽然如此，路线图法还是向欧盟委员会提供了一些有用的洞察：例如，能效提高措施的重要性、雄心勃勃的脱碳政策对不同类别矿物能源的影响，等等。路线图还指出，为了实现中期目标，所有燃煤电厂都必须掌握碳捕获和封存技术（CCS）。到了本世纪30年代，所有燃气电厂也必须具备该技术。



波兰方面的主要问题有两个。首先，波兰政府批评了欧洲减排政策同国际气候谈判进展脱钩的趋势。第二，如果路线图付诸实施，波兰将会面临重大压力，不得不改变国内能源结构、承担转型的高额成本。虽然只有波兰政府公开、有效地抵制了气候和能源路线图的通过，但可以想见的是，其他一些东欧和南欧成员国也有同样的顾虑。欧盟委员会和许多北欧和西欧成员国散布信息说，27个成员国中有26个完全支持雄心勃勃的欧盟气候政策，这是误导；只要观察一下正在进行中的排放交易机制改革的立法过程就可见一斑。的确，最大的反对声音还是来自波兰，但这次波兰政府得到了其它几国政府的支持，而立法同路线图结论不一样——部长理事会里存在一个抵制立法的少数派。

有关欧盟2050年气候和能源路线图的讨论揭示了几大冲突领域。冲突解决之路将决定欧盟能源和气候政策的未来走向。目前亟需解答的问题是：减排是否应该同以往一样充当能源政策的主要基准？更为根本性的问题已经呼之欲出，那就是成员国会不会愿意向欧盟交出能源政策领域的更多主权。上述路线图不但表明构想中的转型过程将对各成员国的能源供应结构发生重大影响，还表明该转型过程在27个成员国的能源战略各行其是的情况下不可能成功。如果成员国坚持执行各自的能源政策，相互之间缺乏协调，那么转型成本将会高企，因为各成员国的能源市场之间存在相互依赖关系。不过，一个完全一体化的欧洲能源政策——能源路线图成功的前提——违反了《欧盟运行条约》第三节第194条。后者规定各成员国对能源供应结构行使主权。目前没有证据表明各成员国愿意放弃主权(参见Fischer /Geden, 2012)。无论各成员国怎样设计能源政策，这一点均不变。那些已经制定了长期规划的国家，即使其设定的减排目标同欧盟目标一样雄心勃勃，还是各有侧重点(参见Notenboom et al., 2012)。

### 3. 2020年后的战略决策： 谈判前路艰难

为了实现2020年目标，需要进行中长期规划，这就为能源行业设定了重大里程碑。2007年制定的能源战略象征着欧盟所追求的可持续发展范式，当时几乎无人质疑。2007年以来，能源政策三大要素的其它两个要素——供应安全和竞争力——似乎被边缘化了，因为几乎无法用量化指标对它们进行客观衡量，并且因此很难执法。唯独侧重可持续性的20-20-20目标具有法律和政治约束力。即便是建议性质的节能目标，达成与否也比诸如“2014年建成内部能源市场”（参见European Commission, 2012c）之类的宽泛目标容易衡量。

不过，这并不意味着2007年建立的目标架构将会延续。恰恰相反：欧盟委员会一旦在2013年底递交详细的2030年能源和气候政策建议，所有成员国将进入冲突重重的谈判期，直到各国元首和政府形成共识。<sup>2</sup>

我们认为国际气候谈判进程将对未来减排目标的确切参数发挥重大影响。如果联合国不能在2015年前通过全面的、雄心勃勃的全球气候条约，并因而无法遵循官方的《联合国气候变化框架条约》路线图，那么欧盟也很难通过雄心勃勃的单方面减排目标。然而，即使联合国2015年前的气候谈判没有流产，欧洲内部妥协形成的2020年后框架也不太可能“符合路线图要求”。<sup>3</sup>目前的排放交易体制是泛欧层面的，没有国别配额，所以未来在减排积极性高或低的欧盟成员国之间进行责任分担的可能性极为有限。将气候政策奉为圭

2. 在设定总体目标的过程中，欧洲议会仅起咨询作用。它可以通过立法共同决策程序对目标的实施发挥影响，如修订排放交易和可再生能源指令。

3. 欧盟委员会的《低碳路线图》设定了2030年前减排40%的目标（相比1990年水平）。这一目标有别于2020年前减排20%的目标，将完全经由欧洲单方面努力实现（“内部减排40%”）；也即不依靠新兴经济体和发展中国家开展的气候保护项目所生成的减排信用。

皋的国家政府必须把注意力集中在未纳入欧盟排放交易机制的行业上。可是，在大选前对交通或建筑行业进行额外规管是个特别敏感的话题，因为相比对发电企业的更严格规管，雄心勃勃的气候政策带来的影响更容易引起选民的注意。

我们预计，可再生能源领域将爆发更多冲突。如果目前的趋势得以持续，如果欧盟或某些成员国不能达成2020年目标，就会负面影响各国元首和政府设定具有法律约束力的2020后目标的意愿。<sup>4</sup> 如果雄心勃勃的成员国不愿向坐落于欧盟其它地方的设施开放支持方案，抑或如果它们不愿考虑支持方案的泛欧化，负面影响就会更大。这样一来，可再生能源的先驱者们将把注意力集中在国内可再生能源概念以及这些概念同产业政策的结合上。此种进展将等同于可再生能源欧洲整体框架的失败。与之而来的对内部电力市场的负面影响只能在区域层面上加以应对(参见Fischer / Westphal, 2012)。

2020年后重新制定能效目标的可能性非常低。欧盟实现2020年目标的希望不大，能效指令方面的谈判艰巨，这些都将诱使成员国放任自流，不对总能耗提出任何量化限制。

欧盟委员会虽然已就2030年框架发表了咨询文件(“绿皮书”)，但还没有展开有关基本架构和2020年后目标水平的实质性讨论。可以想象的是，成员国间的争议将不但会延迟最终决策的出台，还会引发妥协，制定出模糊的、可以有若干种不同解读的目标来。各国元首和政府界定的范围越窄，部长理事会和欧洲议会在复杂的实施阶段产生偏差的空间就越小。

欧盟能否再次一致通过全面能源和气候框架在很大程度上取决于谈判的时机把握。如果欧盟委员


会能在2013年底前提交详细的建议书，成员国之间的谈判就能在2014年展开，协议就可以最早于2015年达成。然而，欧盟不太可能在2015年底召开重大全球气候峰会之前通过具有法律约束力的新国别目标。根据2009年哥本哈根气候峰会的经验，很难想象所有成员国甚至能够一致通过一个结构上类似2007年协议(“2020年前实现20%单边、30%有条件减排”)的有条件减排目标。成员国们可能试图将减排目标的确定推迟到2015年气候峰会以后，而与此同时能源行业及环保运动将会要求欧盟尽快定下新目标，很难预测各国政府会在多久之后屈服于压力。

假设欧盟决定等到联合国气候谈判进程发出明确信号后再出台减排目标，会产生几个可能的后果。如果目标架构的各个组成要素不能同时确定下来，这些议题需要逐次解决。也就是说，有关新的可再生能源目标的政治讨论可能最先结束。这当然会迎合可再生能源领域某些政治和企业利益相关者的愿望，因为他们害怕步履维艰的联合国气候谈判对可再生能源政策产生负面影响，并因而要求将这两个政策领域脱钩。这样一来，整体能源和气候政策框架就宣告终结。原则上可以想象电力行业率先设立欧洲可再生能源目标。交通运输部门的生物燃料之争和供热制冷行业无法跨国界协同这两个因素也可以成为此种局限性做法的论据。

## 4. 结论

欧盟着手制定全面能源和气候政策、设立2020年量化目标、并在2008年气候和能源一揽子政策背景下实施关键行动等均显示，欧盟有能源和气候政策领域的行动能力。然而，迄今为止的行动结果好坏参半。一方面，减排领域本可取得更大成就；另一方面，可再生能源政策已沦为成员国的国别议程和进程的牺牲品。能效方面的成功率将有可能继续取决于各成员国是否具备将欧盟推荐

4. 英国政府已对可再生能源目标的必要性提出质疑。它要求欧盟转而采用“技术中立的气候政策”，同等对待所有低排放技术(包括运用碳捕获和储存技术的化石燃料电厂及核能)，甚至还考虑向核能提供额外经费。



目标纳入本国政治议程的雄心。无论如何，定义含糊的2007年目标很难取得全面成效。

在此种背景下，欧盟2020年后能源和气候战略的制定将有可能成为仍处于婴儿期的该政策领域的试金石。由于转型进程复杂，而且——在许多重要利益相关者看来——转型的最终目标是欧洲经济完全脱碳，所以各成员国的中期战略尚未成形。目前很难预测谈判的走向和结果。现在看来，在谈判过程中，中东欧国家很有可能试图至少放缓转型进程，而它们的阻挠可能会成功。如果德国目前的走向不做调整，那么德国的能源转型政策和欧盟气候及能源政策之间的差距将会更大。

如果欧洲协议获得通过，那么对于德国能源转型根本方向和速度的讨论将会重启。如果欧盟雄心不再，采用了较低的能源和气候目标，德国要不要做出相应的调整？还是依照既定的“以身作则”战略，即使邻国在制定国内政策时仍不愿和德国共担责任或考虑德国的偏好，也会充满自信地义无反顾地前进？无论哪一条路径更为恰当，以下结论都适用：德国能源政策已经被完全吸收到能源转型的实施过程中去，它可能很快就不得不考虑欧洲视角。只有这样，德国才能影响欧盟立法框架，使其符合自身利益。

## 参考文献

- Council of the European Union** (2007): European Council, Brussels, 8/9 March 2007, Presidency Conclusions, Doc.7224/1/07 REV 1
- European Community** (2009a): *Decision No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020.*
- (2009b): *Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC.*
- (2009c): *Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community.*
- European Commission** (2010a): *Analysis of the options to move beyond 20 % greenhouse gas emissions reductions and assessing the risk of carbon leakage.* Commission Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, COM(2010) 265, Brussels, 26 May 2010.
- (2010b): *Energy infrastructure priorities for 2020 and beyond – A Blueprint for an integrated European energy network.* Commission Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, COM(2010) 677, Brussels, 17 November 2010.
- (2011a): *Renewable Energy: Progressing towards the 2020 Target.* Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, SEC(2011) 130, Brussels, 31 January 2011.
- (2011b): *Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050.* Commission Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, COM(2011) 112, Brussels, 8 March 2011.
- (2011c): *White Paper. Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource-efficient transport system.* COM(2011) 144, Brussels, 28 March 2011.
- (2011d): *Directive of the European Parliament and of the Council on energy efficiency and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC.* COM(2011) 370, Brussels, 22 June 2011.
- (2011e): *Energy Roadmap 2050.* Commission Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, COM(2011) 885, Brussels, 15 December 2011.
- (2012a): *Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 98/70/EC relating to the quality of petrol and diesel fuels and amending Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources.* COM(2012) 595, Brussels, 17 December 2012.
- (2012b): *Renewable Energy: a major player in the European energy market.* Commission Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, COM(2012) 271, Brussels, 6 June 2012.
- (2012c): *Making the internal energy market work.* Commission Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, COM(2012) 663, Brussels, 15 November 2012.
- (2012d): *Stopping the clock of ETS and aviation emissions following last week's International Civil Aviation Organisation (ICAO) Council.* MEMO/12/854, Brussels 18 November 2012.
- (2013a): *Green Paper: A 2030 framework for climate and energy policies.* COM(2013) 169, Brussels, 27 March 2013.
- (2013b): *Renewable energy progress report.* Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions, COM(2013) 175, Brussels, 27 March 2013.
- European Union** (2012): *Directive 2012/27/EU of the European Parliament and the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC.*
- Expertenkommission zum Monitoring-Prozess »Energie der Zukunft«** (2012): *Stellungnahme zum ersten Monitoring-Bericht der Bundesregierung für das Berichtsjahr 2011.* Berlin, Mannheim, Stuttgart.
- Fischer, Severin** (2009): *Die Neugestaltung der EU-Klimapolitik: Systemreform mit Vorbildcharakter?* Published in: *Internationale Politik und Gesellschaft*, 2/2009, pp. 108–126.
- (2011): *Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik. Strategien, Instrumente und Politikgestaltung in der Europäischen Union.* Baden-Baden: Nomos.
- Fischer, Severin / Geden, Oliver** (2011): *Europeanising the German Energy Transition.* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- (2012): *The EU's »Energy Roadmap 2050«: Targets without Governance.* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Fischer, Severin / Westphal, Kirsten** (2012): *Erneuerbare Energien im Stromsektor. Gestaltungsoptionen in der EU.* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Geden, Oliver / Dröge, Susanne** (2010): *Integration der europäischen Energiemärkte. Notwendige Voraussetzung für eine effektive EU-Energieaußenpolitik.* Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Notenboom, Jos et al.** (2012): *Climate and Energy Roadmaps towards 2050 in north-western Europe.* The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.



## 作者介绍

**Severin Fischer** 是德国科学与政治基金会 (SWP) 欧盟一体化研究部的研究员，也是位于柏林的德国国际和安全事务研究所的研究员。

**Dr. Oliver Geden** 是德国科学与政治基金会 (SWP) 的高级研究助理。

## Imprint

Friedrich-Ebert-Stiftung  
International Policy Analysis | International Dialogue  
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Germany

Responsible:  
Dr Ernst Hillebrand, Director, International Policy Analysis

Phone: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248  
[www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)

To order publications/contact us:  
[info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)

Friedrich-Ebert-Stiftung (Shanghai)  
7a Da An Plaza East Tower | 829 Yan An Zhong Road  
Shanghai 200040 | China  
[www.fes-china.org](http://www.fes-china.org)

Commercial use of all media published by the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is not permitted without the written consent of the FES.

国际政策分析(IPA) 是弗里德里希·艾伯特基金会国际对话部所属的政策分析部门。我们的出版物和研究专门针对重大的欧洲和国际政治、经济、社会问题。我们的目标是从社会民主的视角向决策层提供实用的政策建议及场景分析。

本出版物是《欧洲经济和社会政策》项目的组成部分之一。

编辑: Dr. Björn Hacker, [bjoern.hacker@fes.de](mailto:bjoern.hacker@fes.de)。助理编辑: Nora Neye, [nora.neye@fes.de](mailto:nora.neye@fes.de)。