



格奥尔格·查赫曼 (Georg Zachmann)

欧洲能源联盟： 是时髦语 还是重要的一体化步骤？

美好社会：
社会民主主义
2017 plus

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

美好社会： 社会民主主义 # 2017 plus

德国弗里德里希·艾伯特基金会
2015年至2017年的一个项目

一个美好的社会由什么构成？我们对此的理解是社会公正、生态可持续、创新而又富有成效的经济以及公民主动参与的民主。支撑这一社会的基本价值是自由、公正和团结。

我们需要新的思想和计划，以便美好的社会不至于成为乌托邦。因此，弗里德里希·艾伯特基金会为未来几年的政策提出了具体的行动建议。在此，居中心地位的是以下主题领域：

- 就自由、公正与团结的基本价值展开讨论
- 民主与民主参与
- 新的经济增长模式以及建构性经济与财政政策
- 良好的工作与社会进步

一个美好的社会不会自行产生，它必须在我们所有的人参与的情况下加以持续地构建。针对这个项目，德国弗里德里希·艾伯特基金会利用其全球网络，以便将德国、欧洲以及国际的视角相互联系起来。通过2015年至2017年间的众多出版物和活动，基金会将持续地致力于这个主题，以便使美好社会具有面向未来的能力。

您在以下网址可获得更多关于此项目的信息：
www.fes-2017plus.de

摘要

建立一个欧洲能源联盟，这是容克领导下的欧盟委员会的一个中心项目。能源联盟涵盖的内容从能效和环保到供给安全直到竞争力，这样的一种全面定义能够使欧盟委员会在各个成员国之间主持达成一个意义深远的妥协方案。在这个过程中，德国应扮演积极角色，这是因为德国的能源与气候政策目标只有在欧洲联合体的框架里才能得到有效落实。

能源联盟是2014年4月时任波兰总理唐纳德·图斯克（Donald Tusk）创造的一个政治概念。这个概念涉及的是增强共同体的项目，例如与欧洲银行危机相关的项目（尤其是银行业联盟和资本市场联盟）。这些项目的共同点是，它们都包含一系列不同的措施，目的是更好地控制欧洲层面上的系统性风险。唐纳德·图斯克提出建立能源联盟建议的动因是，在俄乌危机背景下对欧洲能源供给安全的担忧。但是，波兰的这个建议很快被其他成员国、欧盟委员会、能源业和公民社会理解为，是就欧洲能源政策全面重新定向展开讨论的契机。

支持达成这一方案的原因

能源联盟方案会带来巨大影响，这有多个原因：2014年是欧洲能源政策的重要一年。当年，就2030年的欧洲能源和气候目标作出决定，巴罗佐领导下的欧盟委员会的任期结束，而且能源内部市场也应实现。这些能源政策上的路标是随着对过去十年的欧洲能源与气候政策的盘点一同发生的。在这个过程中，人们发现，欧洲能源内部市场在一些重要的地方是分立的，欧洲的供应安全仍未得到保障，而且能源价格也明显高于例如美国的价格。此外，人们也必须承认，欧洲在气候保护领域的先驱角色还未促成希望中的国际协定。2008年通过的能源与气候目标（可再生能源占比达到20%，能源效率提高20%；以及温室气体排放减少20%）以及第三个内部市场一揽子方案的实施不足以增强欧洲能源供给的可持续性、供给安全和竞争力。因此，2014年就欧洲能源政策手段与目标的可能的重新定向展开讨论，这也就不言而喻了。

此外，容克领导下的欧盟委员会从2014年11月1日起开始其第一个任期，并试图确立新的重点。唐纳德·图斯克这位“能源联盟”概念的“发明者”当选欧洲理事会主席，这也促使容克领导下的欧盟委员会坚定地把能源联盟确立为目标。为此，设立了一个专门负责能源联盟的欧盟委员会副主席的新职位，这个职位由斯洛伐克人马洛斯·塞夫科维奇（Maroš Šefčovič）担任。他的职责在于，出于建立能源联盟的目的，协调负责运输、内部市场、研究、农业、气候、能源与环境以及地区政策的各位欧盟委员会委员的工作。

对于建立能源联盟的方案的成功同样有帮助的是，恰恰是波兰开启了这样一个意义深远的讨论；要知道波兰一般由于其在能源政策上追求本国的特殊利益（如要求煤炭开采的补贴、尽可能少的温室气体减排义务）更多地被感知为欧洲能源问题上的阻挠者。此外，有助于就这个方案达成一致的因素还有就是，相应的政策措施、甚至于问题领域都表述得相对模糊。与此相应，有多个成员国和许多外部行为体就各个不同的能源政策领域提出了建议，供大家讨论。最初的波兰的建议主要包含提高供给安全的措施，图斯克特别要求建立一个跨国的、天然气采购共同体，以便应对俄罗斯的市场强权，还要求对本国的化石燃料（如煤炭、页岩气）作出更为积极的重新评价。英国和捷克在一份非正式文件中分析了能源联盟的概念，该文件要求减少欧盟在能源政策上的影响力。相反，德国的一份非正式文件，则突出了在能源效率和气候领域增强合作的必要性。最后，工业联合会、非政府组织和智库也利用能源联盟的概念，来宣传他们对欧洲能源与气候政策的设想。

欧洲能源与气候政策所面临的挑战

在关于能源联盟的讨论中，为欧洲能源与气候政策确定了5个根本性的挑战。

有关能源联盟讨论的出发点是供给安全的问题，这一问题在俄乌危机背景下极具紧迫性。在此，处于中心的是，欧盟及其成员国担心外交行动余地会由于对俄罗斯天然气的依赖而受到限制。各个不同的行为体就欧洲供给安全如何能得到增强的问题给出了完全不同的回答，它们包括开拓其他的欧洲以外的和本地的（页岩气）天然气来源，到加强对煤炭和核能的利用，直至降低能源需求或转轨到可再生能源。

第二项挑战是欧盟内能源与气候政策越来越再国家

化。欧洲实施的手段，例如碳排放交易机制或跨境电力交易，其重要性在过去10年中减弱了。投资决定的做出，日益是基于国家层面的机制（网络的扩建、促进可再生能源）或国家层面的市场（容量市场）。除了各国采取措施相互不协调而不可避免地造成摩擦损失，再国家化也使得私人投资者变得保守，这是因为这些私人投资者缺乏可靠的框架条件。

最大的长期挑战是能源体系的可持续地改建。单单在电力领域，这远非局限于用无二氧化碳排放的发电厂取代化石燃料发电厂。越来越明显的是，一个无二氧化碳排放的能源体系将彻底改变消费者、生产商、基础设施供应商和信息服务商之间的协作关系。对此，现在还无法预见，这个体系未来看上去会是怎样的（例如，是分散式还是集中式生产能源），以及谁承担这个体系的协调工作（例如，是网络运营商、交易商还是信息服务商）。欧洲法方面框架的设定，将对转变路径的安排起到重要影响。

降低能源需求将对提供供给安全和减少二氧化碳排放做出重要贡献。在过去，相应目标的实现仅是不充分的。在此，一个重要的问题是，哪些措施应该在地方层面、地区层面、国家层面或欧洲层面采取。因为如果为意大利南部和瑞典北部的建筑物规定同样的隔热水准，似乎是没有意义的；但如果各个成员国中的电气设备必须达到不同的能效水平，这也不是一件值得欢迎的事情。

对于欧洲能源政策而言，另一项挑战是如何确保工业界的竞争力。这里一方面涉及美国与欧洲之间巨大的能源价差，这降低了欧洲能源密集型产业的竞争力。在这方面，人们经常忽视的是，这些价差形成的原因也在于欧洲不同的资源可支配性，而不是完全可归因于能源政策上的差别。另一方面，人们希望对新的能源技术（尤其是可再生能源）的促进将提高欧洲在这一全球未来市场上的竞争力。因此，欧洲能源与气候政策的挑战在于，在能源密集型产业不过度丧失竞争力，但同时又能将新技术的未来机遇最大化。

接下去的步骤

因此，欧盟委员会负责能源联盟的副主席必须就建立能源联盟提出一个雄心勃勃但又并非不切实际的建议，这份建议应对上述挑战做出回应。在新的欧盟委员会就职后约100天，它就已于2月25日提出了一份18页的相应建

议。¹ 3月19日，欧洲理事会决定遵循欧盟委员会提出的框架战略。²

欧盟委员会就能源联盟的建立，提出了5个维度的建议：

1. 能源供给安全、团结与信任；
2. 完全一体化的欧洲能源市场；
3. 能源效率作为对降低能源需求的贡献；
4. 减少经济界的二氧化碳排放；
5. 研究、创新与竞争力。

这些维度又被具体化为26项政策倡议，欧盟委员会将在2015年和2016年推动实施这些政策措施。

欧盟委员会的建议以及欧洲理事会的决议的内容表述非常宽泛，使得它们既允许对欧洲能源与气候政策进行彻底的重新构建，也允许完全延续现有的政策。因此，有待观望的是，欧盟委员会和各成员国（以及在程序上还有欧洲议会）在何种程度上能就欧洲能源与气候政策的根本性改革达成一致，而且，这一改革必须是称得上能源联盟这一名称的。

在此，乐观的情景是，欧盟委员会成功地借助于这5个维度，把问题表述得如此宽泛，以至于所有的成员国都愿意放弃次要的要求，以便在对它们而言中心的领域里取得成就。例如，可以想象的是，德国赞同为促进可再生能源而建立一个欧洲共同的机制，或者同意就危机状况下的天然气供应适用更具约束力的规则，前提是，各国能就实现长期的可再生能源方面的目标和气候目标建立一个强有力的治理体系。

在一种中间情景里，各个行为体将在各个分领域寻求达成各自分立的妥协方案。这意味着，必须就每一项措施取得有效多数票的支持。与此相应，达成的妥协方案将是没有多少雄心的，会留给各个国家许多例外规定，由此，整个措施包预计会没有紧密关联性。欧盟委员会的一个经常讨论的解决方案是加强能源政策的地区化（这是指组成国家集团），这一方案显而易见的优势在于，具备类似条件的国家更能够推行一项共同的能源与气候政策。但是，地区性方案的问题在于，由此无法解决重大的问题：例如，一个

中东欧国家的天然气联盟解决不了对俄罗斯依赖的问题；一个西北欧国家的电力联盟将依然面临北海无风的问题；一个伊比利亚半岛的可再生能源联盟并不能确保必要的投资安全问题。此外，存在的风险是，各个地区的地区性方案会固化相互之间有分歧的路径依赖性，由此在长期里违背能源政策欧洲化的目标。

在悲观情景里，欧盟委员会将不具备（或不想消耗）足够的政治资本，以便在各成员国之间谈判达成一个复杂的妥协方案。那样的话，能源联盟就只是一个空壳，这正应验了这样一句格言：说得多，就可以做得少。

针对德国政界的行动建议

上述挑战对于德国的能源与气候政策而言也具有根本性意义。它们也不是德国凭一国之力可以解决的。而德国的立场将对能源联盟的成功或失败具有关键影响。因此，德国政界不应尝试去阻挠这一讨论，而是应引导这一讨论朝达成一个雄心勃勃的欧洲范围的妥协方案的方向发展。在这方面，时间因素也很重要，因为目前的能源联盟讨论的“动量”在某个时候会面临搁浅在这个议题的复杂性中。

因此，德国政界应迅速明确，它有哪些能源政策立场是不容谈判的（例如气候保护、退出核电），在哪些问题上还有政治行动余地（例如在天然气供应的团结性方面），以及德国在哪些地方雄心勃勃的向前推进能开启新的选项（例如，电力市场设计）。

作者简介

格奥尔格·查赫曼 (Georg Zachmann) 博士是布鲁塞尔独立思想库 Bruegel 的负责能源与气候政策领域的研究人员。他的研究主题包括电力市场设计、碳排放交易和能源外交。

Imprint

© Friedrich-Ebert-Stiftung
Division for Social and Economic Policies
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Responsible in the FES for this publication: Dr. Philipp Fink
Cover picture: © Westend61/Fotolia.com

ISBN: 95861-177-1

未经弗里德里希·艾伯特基金会的书面允许不得将其出版作品用于商业用途。

弗里德里希·艾伯特基金会经济和社会政策部 (WISO) 就德国经济、社会和生态领域的发展及政策制定过程中的重要及现实问题提供咨询与研究。

¹ http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/docs/energyunion_en.pdf (18.03.2015).

² <http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/03/conclusions-energy-european-council-march-2015> (18.03.2015)