



欧洲委员会

布鲁塞尔 2019 年 12 月 11 日

欧洲委员会第 2019/640 号决议

欧洲委员会致欧洲议会、欧洲理事会、欧盟理事会、欧洲经济和社会委员会和区域委员会的政策文件

欧洲绿色新政

1. 引言——化紧迫挑战为独特机遇

本政策文件为欧盟及其公民提出《欧洲绿色新政》。该新政提出欧洲委员会应对气候和环境挑战的新承诺，并将这一任务视为当代社会的当务之急。大气正在变暖，气候逐年变化，地球上 800 万物种中有 100 万濒临消亡，森林和海洋也遭到污染和破坏¹。

《欧洲绿色新政》旨在应对这些挑战。该新政是一项新的增长战略，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。

该新政还旨在保护、保存并增强欧盟的自然资本，使民众健康和福祉免受环境相关风险和冲击的影响。同时，新政要求转型必须公正合理，具备包容性，必须以人为本，关注将会面临最大挑战的地区、行业和劳动者。由于该新政将引发重大变化，为保证政策的有效性和接受度，公众积极参与和对转型的信心至关重要。此外，还需达成一项新协议，团结不同公民的力量，并促使各成员国、地区和地方政府、公民社会和产业界与欧盟各主要机构和磋商部门开展密切合作。

欧盟可集全欧之力使其经济和社会向更加可持续的方向转型。欧盟可发挥其在气候与环境举措、消费者保护和劳动者权利方面领先全球的优势。实现额外减排挑战较大，需要投入

¹ 来源：1) 政府间气候变化专门委员会 (IPCC)：《全球升温 1.5°C 特别报告》；2) 生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台：2019《生物多样性和生态系统服务全球评估报告》；3) 国际资源委员会：《全球资源展望 2019：自然资源与我们想要的未来》；4) 欧洲环境署：《欧洲环境现状与展望 2020：如何向可持续道路转型》

大量公共投资，并加倍努力引导私有资本投入气候和环境行动领域，同时避免陷入不可持续的实践中。欧盟必须带头协调全球各方努力，一道建立支持可持续解决方案的统一金融体系。这种前期投入也可以让**欧洲坚定地走可持续和包容性发展道路**。《欧洲绿色新政》将加速各领域转型，并巩固转型成果。

此新政在环境上宏伟目标难以凭欧洲一己之力实现。造成气候变化和生物多样性丧失的驱动因素是超越国界的全球性问题。欧盟可以利用其影响力、专业技术及财政资源，动员其邻国和伙伴同一道走上可持续发展道路。欧盟也将继续做好国际表率，并希望与志同道合者建立联盟。欧盟同时认识到，即使其他国家不愿采取行动，欧盟也仍须保证不断采取行动并提升自身竞争力。

本政策文件提出了**落实《欧洲绿色新政》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。欧盟的所有行动和政策都必须有助于实现《欧洲绿色新政》的目标。欧盟所面临的挑战错综复杂、相互交织，因此对应政策必须大胆而全面，并致力于最大限度地提升民众健康水平、生活质量、适应力和竞争力；也需要紧密协调，发挥各政策领域已有的协同增效作用²。

《欧洲绿色新政》是本届欧洲委员会执行联合国《2030年可持续发展议程》和可持续发展目标³以及欧洲委员会主席冯德莱恩施政纲领其他重点议程⁴必不可少的一部分。为实现此新政，欧洲委员会将重新调整“欧洲学期”宏观经济协调进程，以纳入联合国的可持续发展目标，将可持续性和民众福祉视作经济政策的核心，并将可持续发展目标纳入欧盟核心决策和行动中。

² 符合《欧洲环境现状与展望 2020：如何向可持续道路转型》（欧洲环境署）的调查结果。

³ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>

⁴ 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”

下图为《欧洲绿色新政》的要点说明：



图 1: 《欧洲绿色新政》

2. 为可持续的未来促进欧盟经济转型

2.1. 设计一套深度转型政策

为落实《欧洲绿色新政》，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、税收与社会福利等领域的清洁能源供应政策。为此，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。这是亟待改革的领域，也可能是对欧盟经济、社会 and 自然环境最有利的领域。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。

虽然这些需要变革的领域紧密相关、相辅相成，但必须认真考虑经济、环境和社会目标之间可能需要的权衡取舍。《绿色新政》将坚持运用好包括监管和标准化、投资和创新、国

家改革、与民间伙伴对话及国际合作在内的各类政策工具。《欧洲社会权利支柱》将指导行动落实，不让任何人掉队。

仅靠推行新措施不足以实现《欧洲绿色新政》的目标。除发起新的倡议之外，欧洲委员会还将与成员国合作，力求保证与绿色新政相关的现行立法和政策得到有效执行与实施。

2.1.1. 提高欧盟 2030 年和 2050 年的气候雄心

关于如何到 2050 年实现气候中和，欧洲委员会已提出清晰的愿景⁵。这一愿景应为欧盟将于 2020 年初向《联合国气候变化框架公约》提交的长期战略奠定基础。为明确有效公平的转型条件，增强投资的可预测性，保证转型成果不倒退，欧洲委员会将于 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法律。该法案还会确保欧盟的所有政策及部门都发挥应有作用，助力实现气候中和这一目标。

为实现气候中和，欧盟早已开始推进经济现代化转型。从 1990 年到 2018 年，欧盟温室气体排放减少了 23%，而经济却增长了 61%。然而，按照欧盟目前的政策，到 2050 年温室气体排放只能减少 60%。后续任务艰巨，应从未来十年大刀阔斧的气候行动开始做起。

欧洲委员会将于 2020 年夏季前发布一份已通过影响评估的规划，以负责任的态度提升欧盟 2030 年温室气体减排目标，即比 1990 年水平减排至少 50%，力争 55%。为实现新增的温室气体减排目标，委员会将在 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。这将包括碳排放交易体系⁶，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⁷；以及关于土地利用、土地利用变化与林业的规定⁸。欧洲委员会也将提议修订完善《气候法》。

这些政策调整有助于确保碳定价在欧洲得到有效实施。消费者和企业将被激励改变原有的行为，并促进扩大可持续性公共和私人投资。不同定价工具必须相互补充，形成连贯一致的政策框架。保证税收与气候目标相一致也至关重要。欧洲委员会将提议修订《能源税指令》⁹，重点关注环境问题，并建议通过欧洲议会和欧盟理事会走普通立法程序，以有效多数票而非全体一致通过的该领域的相关法规可以被相关条约采纳。

⁵ 为所有人创造一个清洁地球——将欧洲建设成为繁荣、现代、具有竞争力和气候中和经济体的长期战略愿景（COM 2018/773 号）

⁶ 2003 年欧洲议会和欧盟理事会共同发布的第 87 号指令修订版（2003/87/EC），决定建立共同体内部温室气体排放配额交易体系，并对 1996 年欧盟理事会第 61 号指令进行修订（96/61/EC）。

⁷ 欧盟 2018 年第 842 号规定（2018/842），指出欧盟成员国在 2021-2030 年阶段年度需要完成温室气体减排指标，促进气候行动，兑现《巴黎协定》的承诺，并对欧盟 2013 年第 525 号规定进行修订（No 525/2013）

⁸ 欧盟 2018 年第 841 号规定（2018/841），将土地利用、土地利用变化与林业产生的温室气体排放及清除内容纳入欧盟 2030 年气候和能源框架，并对欧盟 2013 年第 525 号规定（525/2013）和第 529 号决定进行修订（No 529/2013）

⁹ 欧盟理事会 2003 年第 96 号指令（2003/96/EC），重组共同体能源产品和电力税收框架

只要有很多国际合作伙伴不具备和欧盟一样的雄心，就会有碳泄漏的风险，这或是由于生产从欧盟转移到减排意愿不强的其他国家，或是由于欧盟产品被碳密集型进口产品所取代。如果不幸言中，全球排放量将不会减少，欧盟及其各行业为达到《巴黎协定》的全球气候目标的努力也将受挫。

随着欧盟气候雄心的提升，如果全球范围内雄心水平长期仍存在差异，**欧洲委员会将针对选定的行业提出碳边境调节机制，以降低碳泄漏的风险**。这一机制的提出将使进口价格更准确地反映其碳强度，这项措施将遵守世界贸易组织的规则和欧盟的其他国际义务，成为应对欧盟碳排放交易体系中碳泄漏风险举措¹⁰的替代性方案。

欧洲委员会将批准一项更具雄心的适应气候变化的新战略。这一举措至关重要，因为尽管欧盟为缓解气候变化做出不少努力，但气候变化将继续给欧洲造成巨大压力。为进一步抵御气候变化、提升适应能力，做好预防和准备工作十分关键。适应气候变化的工作应继续对公共和私人投资施加影响，包括提出基于自然的解决方案。同时，还需确保整个欧盟的投资者、保险公司、企业、城市和公民能够获取相关数据，并开发相关工具，将气候变化纳入其风险管理实践中。

2.1.2. 提供清洁、可负担的、安全的能源

能源系统进一步脱碳对于实现 2030 年和 2050 年的气候目标至关重要。各经济领域能源的生产和消费占欧盟温室气体排放总量的 75%以上。对此，必须将提高能效放在首位，必须建设一个主要依靠可再生能源的电力部门，同时快速淘汰煤炭，并对天然气进行脱碳处理。此外，对于消费者和企业的能源供给，欧盟应保证其安全性和可负担性。为此，必须确保欧洲能源市场实现完全一体化、互联互通和数字化，同时尊重技术的中立性。

成员国将于 2019 年底前提交其修订后的能源和气候规划。根据《能源联盟与气候行动治理条例》¹¹，各成员国规划应有雄心，贡献于欧盟的整体目标。欧洲委员会将评估各国规划的雄心，如果雄心水平不够，是否需要采取额外措施。这些都将有助于提高 2030 年气候雄心，为此，委员会将审查相关能源立法，并在必要时提议在 2021 年 6 月前予以修订。成员国在 2023 年更新其国家能源和气候规划时，应当在规划中体现新的气候雄心。欧洲委员会将继续保证严格执行所有相关立法。

清洁能源转型应让消费者参与进来并从中受益。可再生能源将发挥重要作用，在成员国间区域合作的基础上，应增加海上风力发电，这是非常重要的一步。可再生能源、能效和各领域可持续解决方案的智能融合将有助于以最低的成本实现脱碳。可再生能源成本的快速下

¹⁰ 如碳排放配额的无偿分配或对电力成本增加予以补偿

¹¹ 欧盟 2018 年第 1999 号规定 (2018/1999)，能源联盟与气候行动治理条例

降，加上配套政策制定的完善，已经减轻了可再生能源落地对家庭能源使用费用的影响。欧洲委员会将在 2020 年年中发布推动实现智能融合的措施，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。

无力负担关键能源服务费用的家庭可能由此陷入**能源贫困，必须解决这一风险**，以保障其基本生活水平。采取诸如为家庭翻新住房提供资金这样的方案，可以减少其能源开支，同时有利于环保。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。

向气候中和转型也需要智能基础设施。增加跨境跨区域合作，能够为民众提供可负担的清洁能源，使其从此次转型中获益。需要对能源基础设施的监管框架（包括泛欧能源网络（TEN-E）条例¹²）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。

2.1.3. 推动工业向清洁循环经济转型

实现气候中和及循环经济需要充分调动工业力量。实现一个产业领域及其价值链的转型需要 25 年，几乎是一代人的时间。为了在 2050 年做好准备，需要在未来五年内做出决定并采取行动。

从 1970 年到 2017 年，全球资源年开采量翻了三倍，而且现在还在增长¹³，成为全球面临的重大风险。约一半的温室气体总排放量、九成以上的生物多样性丧失及水资源短缺等问题都是由于资源开采和对材料、燃料及食品的加工造成的。欧盟工业已经开始转型，但仍占欧盟温室气体排放量的 20%。工业线性发展依然较为明显，过于依赖新材料的产量，这些经开采、买卖、加工成商品，最后变成废料或排放物被清理。各产业所使用的材料只有 12%来自资源的循环利用¹⁴。

转型有助于增加可持续和劳动密集型经济活动。低排放技术、可持续产品和服务在全球市场上拥有巨大潜力。同样，循环经济也极可能创造新的经济活动和就业机会。但变革的速度过慢，进展有限且步调不一。《欧洲绿色新政》将助力加速欧盟工业向可持续包容性增长模式过渡。

2020 年 3 月，欧洲委员会将通过一项《欧盟工业战略》，应对绿色和数字转型的双重挑战。欧洲必须充分挖掘数字转型的潜力，这是实现《绿色新政》目标的关键要素。同时，**新**

¹² 泛欧能源网络条例（Trans-European Networks - Energy (TEN-E) Regulation）

¹³ 国际资源委员会：《全球资源展望 2019：自然资源与我们想要的未来》

¹⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=cei_srm030&plugin=1

的**循环经济行动计划**与工业战略相结合，将有助于欧盟经济现代化，并从欧盟内外循环经济的机遇中获益。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。

钢铁、化工和水泥等能源密集型产业为价值链供应重要原料，对欧洲经济不可或缺。在这些领域内实现脱碳和现代化至关重要。能源密集型产业高级别专家小组公布的建议表明了业界致力于实现绿色新政目标的决心¹⁵。

循环经济行动计划包括一项“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。在循环利用前，应优先减少材料使用与重复利用。这将培育出新的商业模式，并设定底线，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。

虽然循环经济行动计划对各行各业的转型都具有指导意义，**但行动将主要侧重于资源密集型行业，如纺织、建筑、电子产品和塑料业。**其中，欧洲委员会将基于2018年《塑料战略》采取后续行动，重点应对故意使用的微塑料和无意释放的塑料（如纺织品和轮胎磨损释放的塑料）等问题。欧洲委员会将制定要求，确保到2030年欧盟市场上所有产品包装在经济可行的前提下都支持重复或循环使用。欧洲委员会还将制定关于可生物降解塑料和生物基塑料的监管框架，并将采取有效措施处理一次性塑料。

循环经济行动计划**还将采取措施，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。**行动计划将分析“维修权”的必要性，并限制预先设定产品尤其是电子产品的报废期限。消费者政策可帮助消费者做出明智的选择，并在生态转型中发挥积极作用。基于租赁和商品和服务共享的新商业模式，只要真正可持续且负担得起，也将产生积极效果。

获取可信赖、可对照和可验证的商品信息，也可帮助买家在消费时选择更可持续的方案，降低遇到“漂绿”的风险。提出“绿色声明”的企业应采用标准方法来论证其承诺，并评估其对环境的影响。欧洲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，例如，电子产品许可证可以提供产地、成分、是否支持维修和拆卸以及废弃后如何处理的信息。有关部门，包括欧盟机构，应以身作则，坚持绿色采购。欧洲委员会将进一步提出立法和指导建议，推动绿色公共采购。

可持续产品政策或将大幅减少废弃物。无法避免废弃物的，须保证其经济价值，避免或将废弃物对环境和气候变化的影响降至最低。这需要我们制定新的法规，包括设定目标和提出措施解决过度包装和废弃物的产生等问题。同时，欧盟企业应运用好欧盟这个强大的一体化单一市场，从市场中的二次原材料和副产品中获益。这就需要价值链之间形成深度合作，如循环塑料联盟。欧洲委员会将着眼于法律要求，推动有强制再生成分要求的二次原料市场

¹⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6353

(例如包装、车辆、建筑材料和电池)的发展。为了简化公民的废弃物管理,让企业使用更清洁的二次原材料,欧洲委员会还将提出一个欧盟的垃圾分类回收模式。欧洲委员会认为,欧盟应停止向欧盟以外的国家及地区出口废弃物,为此将重新审查废弃物运输和非法出口的规则。

资源获取也是实现绿色新政进程中的一个战略安全问题。因此,通过丰富初级和二级材料来源供应,保证可持续原材料的供应,特别是清洁技术、电子、航空和国防应用所需的关键原材料的供应,是实现此次转型的先决条件。

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。例如,欧洲委员会将支持突破性清洁钢技术,到 2030 年实现零碳炼钢工艺,并将研究欧洲煤钢共同体下的部分清算资金是否可用。更广泛地说,欧盟碳排放交易体系创新基金将帮助此类大规模创新项目落地。

促进与工业和战略价值链投资的新合作形式至关重要。欧洲委员会将继续实施《电池战略行动计划》,并支持欧洲电池联盟。欧洲委员会将在 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。欧洲委员会还将支持其他主张建立联盟和大规模资源聚集的倡议,例如“欧洲共同利益重大项目”,此项目下的定向国家援助将在规定时间内协助建立新型创新价值链。

数字技术是各行各业实现绿色新政可持续性目标的关键助推器。欧洲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。欧洲委员会还将考虑采取措施提高该部门的能效和自身的循环经济绩效,从宽带网络到数据中心再到通信设备都应如此。欧洲委员会将评估是否需要在电子通信服务的环境影响方面提高透明度,搭建新网络时是否需要采取更严格的措施,以及支持“回收”计划有何好处,以此鼓励民众退回不需要的设备,如手机、平板电脑和充电器等。

2.1.4. 高能效和高资源效率建造和翻新建筑

建筑物的建造、使用与翻新会消耗大量能源与矿产资源(如砂石、砾石、水泥等)。建筑物占能源消耗的 40%。现如今,各成员国的存量建筑年均翻新率在 0.4%至 1.2%之间浮动,这个比例至少需要翻一倍才能完成欧盟节能与气候目标。与此同时,5000 万消费者的室内供暖仍成问题。

为了解决能源效率与可负担性这两大问题，欧盟与各成员国应该**掀起公共与私人建筑的翻新热潮**。虽然提高翻新率是一项艰巨的任务，但建筑翻新可以降低能源费用，缓解能源匮乏，还可以推动建筑业发展，为支持中小企业发展，创造当地就业机会提供了新机遇。

欧洲委员会将积极**落实与建筑物能效相关的法律**。首先，欧洲委员会将在 2020 年评估各成员国的国家长期翻新策略¹⁶，还会尝试将建筑物排放纳入欧洲碳排放交易体系，努力确保不同能源资源的相对价格能为节能释放正确信号。此外，欧洲委员会还将审查《建筑产品法规》¹⁷，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。

与此同时，欧洲委员会计划在 2020 年与利益攸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。此倡议的主要目标为集聚各路建筑翻新力量，获益于良好的融资条件和规模经济效益。欧洲委员会也将取消各国限制出租和多所有权建筑物能效投资的监管壁垒，重点关注保障性住房的翻新问题，为难以支付能源费用的家庭提供帮助。此外，因为建筑节能节省下来的费用会用于支持教育与公共卫生事业，因此欧洲委员会还会重点关注学校与医院的翻新工作。

2.1.5. 加快向可持续与智慧出行转变

交通运输所产生的温室气体排放量占欧盟温室气体总排放量的四分之一，而且其所占比重还在持续上升。为了实现气候中和的目标，到 2050 年，交通运输行业还需要减少 90% 的排放量。公路、铁路、航空、水运都应实施减排。实现可持续交通运输意味着要将消费者放在首位，提供更易负担的、方便易得、健康清洁的出行方式，以替代他们现有的出行习惯。2020 年，欧洲委员会将采纳可持续与智慧出行战略来应对这一挑战，解决所有排放源。

多式联运需要强有力的推动力。多式联运可以提高交通运输系统的效率。欧洲委员会的工作重点之一是，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。要实现这一目标，就要采取措施，更好地管理和扩大铁路与内河运输的运力。欧洲委员会将于 2021 年正式提出这一倡议。同时，也会考虑撤回旧提案并推出一项新提案，修订《联合运输指令》¹⁸，为包含铁路与水运（包括短途海运）的多式货物联运提供有效的支持工具。在

¹⁶ 属于《建筑能效指令》提出的要求之一

¹⁷ 欧盟第 305/2011/EU 号法规：对建筑产品销售提出统一条件，同时废止欧洲理事会第 89/106/EEC 号指令

¹⁸ 第 COM(2017) 648 号提案提出修订第 92/106/EEC 号指令：为各成员国之间联合货物运输的特定类型制定统一规则。

航空业，欧洲委员会将重启实现真正的“单一欧洲天空”（Single European Sky）的提案，因为这有助于实现大幅航空减排。

自动化与互联多式出行将与数字化智慧交通运输管理系统一同发挥更大作用。欧盟将会打造能够为新型可持续出行服务提供支持的交通运输系统与基础设施，减少交通拥堵与污染，尤其是在城市地区。欧洲委员会将利用“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。针对《能源税指令》的修订，欧洲委员会将认真审查当前包括航空与海运燃料在内的税收减免情况，以及如何尽量弥补任何存在的漏洞。同理，欧洲委员会计划提出将欧洲碳排放交易扩大至海运业，并减少无偿分配给航空公司的欧盟碳排放交易体系配额。此提议将与国际民用航空组织（ICAO）以及国际海事组织（IMO）等国际机构统筹协调。欧洲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，并呼吁欧洲议会与理事会坚持其最初的《欧盟针对使用特定设施的重型货车的收费指令（Eurovignette 指令）》提案所设定的宏伟目标¹⁹。必要时，欧洲委员会也会随时撤回这一提案，并提出其他替代措施。

欧盟应同时**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。欧洲委员会将支持一直以来在缺乏公共充电与加油站的地区部署此类基础设施的工作，尤其是长途旅行途径地区和人口稀疏地区，并尽快发起新的融资请求，对此提供资金支持。这些行动会对各国采取的措施起到补充作用。欧洲委员会将考虑采取立法措施，扩大不同交通运输模式的可持续替代燃料产量与应用，还将审核《替代燃料基础设施指令》²⁰与《泛欧交通运输网络条例》，从而加速零排放与低排放车船的部署。

大幅减少交通运输污染，尤其是城市地区。应采取一系列措施解决排放、城市拥堵问题，改善公共交通。欧洲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。与此同时，欧洲委员会还会考虑在公路运输方面开展欧洲排放交易，用以补充现行及未来汽车二氧化碳排放标准。欧洲委员会将在海上运输方面采取行动，管制污染最严重的船只进入欧盟港口，强制停靠船只使用岸边电力。同样，还应通过减少飞机与机场运行造成的污染物排放，改善机场附近的空气质量。

2.1.6. “从农场到餐桌”：设计公平、健康、环保的食品体系

¹⁹第 COM(2017) 275 号指令提案提出修订第 1999/62/EC 号指令：关于重型货车使用某些基础设施时需要缴费

²⁰ 欧盟第 2014/94/EU 号指令，提出部署替代燃料基础设施

欧洲食品以安全、营养、高品质而著称，如今也应成为可持续发展的全球标准。虽然目前已经开始向更加可持续的体系转型，但凭借现有的生产模式为快速增长的全球人口提供食物依然是一项挑战。食品生产依然会造成空气、水质与土壤污染，损害生物多样性，加剧气候变化，消耗大量自然资源，且造成严重的食物浪费。低质量饮食还会导致肥胖问题，引发癌症等疾病。

如今，食品价值链中的经营者面临新的机遇。新的技术、科学发现及不断提高的公众意识、日益增长的可持续食品需求会令所有利益攸关者获益。2020年春季，欧洲委员会将出台“从农场到餐桌战略”，并发起一场利益攸关者之间的大讨论，话题涵盖食物链的各个环节，为制定更加可持续的食品政策夯实基础。

欧洲农民与渔民是实现这一转型的关键所在。“从农场到餐桌战略”将推动他们为应对气候变化、保护环境与生物多样性做出的努力。共同农业与渔业政策依然会提供重要支持，同时确保农民、渔民及其家人生活得体的面。根据欧洲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。

欧洲委员会将与欧洲议会、理事会合作，至少完成这些提案中这一层面的雄心。由于修订后的共同农业政策可能会推迟至2022年初实施，欧洲委员会将与各成员国及利益攸关者携手，确保成员国的农业战略规划始终能够充分体现《欧洲绿色新政》与“从农场到餐桌战略”的雄心。欧洲委员会将确保有关各方按照健全的气候与环境标准，对这些战略规划实施评估。这些计划应该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，国家的计划也应对注重改善环境和提高气候绩效的农民予以奖励，具体那些采取措施管理和存储土壤碳、改善养分管理进而改善水质和促进减排的农民。欧洲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。

这些战略规划需要提高以下两个目标：大幅减少和降低化学农药的使用及其风险和大幅减少化肥和抗生素的使用。欧洲委员会将通过利益攸关者对话，确定实现这些目标的必要措施，包括立法措施。欧洲有机农业也亟待发展。欧盟需要制定创新方法，保护农作物免受病虫害侵袭，思考新的创新技术在提高食品体系的可持续性方面可能发挥的作用，同时还应确保此类技术的安全性。

“从农场到餐桌战略”也有助于实现循环经济。这一战略旨在通过在运输、存储、包装、食品浪费等环节采取行动，减少食品加工与零售业对环境的影响。具体行动包括打击食品造

假（如加强欧盟层面的执法与调查能力），以及发起寻找新的创新食品与饲料产品（如藻类海产品）的活动。

最后，“从农场到餐桌战略”还会极大地**促进可持续食品的消费，促进生产全民可负担的健康食品**。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。欧洲委员会将提出行动建议，帮助消费者选择健康、可持续的饮食，减少食物浪费。还将探索包括电子渠道在内的新方式，更好地为消费者提供详细的食品信息，如食品产地、营养价值、环境足迹等。“从农场到餐桌战略”会提出建议，提高农民在价值链中的地位。

2.1.7. 保护与修复生态系统和生物多样性

生态系统为人类提供食物、淡水、清洁空气与住所等基本要素，能够减轻自然灾害、病虫害，有助于调节气候。但是，欧盟目前无法完成 2020 年最重要的几项环境目标，如《生物多样性公约》的“爱知目标”。欧盟及其全球合作伙伴需要阻止生物多样性的丧失。生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台（IPBES）的 2019 年全球评估报告²¹陈述了全球生物多样性丧失的最主要原因，即人类对土地与海洋利用方式的变更，和对自然资源的直接开采，而气候变化是生物多样性丧失的第三大驱动因素。

2020 年 10 月，《生物多样性公约》缔约方大会即将在中国昆明召开。此次大会为全世界提供了一次机会，可以建立健全的全球框架，以阻止生物多样性丧失。为了确保欧盟能够在其中发挥重要作用，欧洲委员会将在 2020 年 3 月前提出“生物多样性战略”，并在 2021 年采取具体行动。此战略会明确欧盟在《生物多样性公约》缔约方大会中的立场，制定保护生物多样性的全球目标，并且承诺通过采取可量化的目标，来应对欧盟内部造成生物多样性丧失的主要成因。

此生物多样性战略会提出完成这些目标的具体措施。包括：量化目标，如基于欧盟 Natura 2000 自然保护区网络，扩大生物多样性丰富的陆海保护区的范围。各成员国也应加强跨境合作，更加有效地保护和修复纳入欧盟 Natura 2000 自然保护区网络的地区。欧洲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。此生物多样性战略也会提出相关提案，促进欧洲绿色城市发展，提高城市地区的生物多样性。欧洲委员会还会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。

欧盟的所有政策都应有助于促进欧洲自然资本的保护与修复²²。如第 2.1.6 小节所述“从农场到餐桌战略”致力于解决农业中农药和化肥的使用问题。我们还会继续推进共同渔

²¹ <https://ipbes.net/news/ipbes-global-assessment-preview>

²² 第 SWD (2019)305 号欧盟指导方针决议《欧盟关于将生态系统及其服务纳入决策的指南》

业政策的工作，以减少渔业对生态系统，尤其是对敏感地区的负面影响。欧洲委员会也会对互联程度更高、管理合理的海洋保护区予以支持。

气候变化导致森林生态系统面临日益严峻的压力。 欧盟若想实现气候中和和环境健康的目标，就需要在其林区质量和数量上进行改善。以可持续的方式实施再造林、植树造林以及退化森林修复可以促进森林对二氧化碳的吸收，同时提高森林的修复能力，促进循环生物经济发展。欧洲委员会将在《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。

《欧盟新森林战略》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，促进森林对二氧化碳的吸收，降低森林火灾的发生率和（危害）程度，促进生物经济发展，充分尊重有助于提高生物多样性的生态原则。根据共同农业政策制定的国家战略计划应当激励森林管理员采用可持续方法，保护、种植和管理森林。欧洲委员会将基于《关于加强欧盟行动促进全球森林保护与修复政策文件》²³，采取监管及其他措施，推广不涉及滥伐森林和森林退化的进口产品与价值链。

可持续的“蓝色经济”将在缓解欧盟土地资源多重需求与应对气候变化方面发挥核心作用。 人们愈加意识到海洋在减缓与适应气候变化方面发挥的作用。海洋产业可以通过改善水产与海洋资源的利用方式为此进程做出贡献，比如新蛋白质来源的生产和使用可以缓解农业用地的压力。一般而言，应对气候变化的持久解决方案要求我们更加关注基于自然的解决方案，如健康与气候适应型的海洋等。欧洲委员会将分析联合国政府间气候变化专门委员会的海洋特别报告²⁴的主要结论，提出针对海洋领域的措施，包括以更加可持续的方式管理海洋空间，尤其是帮助有关各方开发近海可再生能源日益增长的潜力。欧洲委员会还将采取零容忍态度，解决非法、未报告和无管制捕捞行为。即将于 2020 年在葡萄牙召开的联合国海洋大会将为欧盟提供机会，强调针对海洋问题采取行动的重要性。

2.1.8. 实现无毒环境零污染的雄心

创造无毒环境要求我们采取更多行动，从源头上防止污染，并采取净化措施、治理环境。 为了保护欧洲公民与生态系统，欧盟需要改善对空气、水、土壤、消费品污染的监控、报告、预防和治理。为此，欧盟及其成员国需要更加系统地考察各类政策规章。为了解决这些相互关联的挑战，欧洲委员会将于 2021 年颁布针对大气、水和土壤的零污染行动计划。

必须修复地下水与地表水的功能，这是保护与修复湖泊、河流、湿地、河口生物多样性以及防范、限制洪涝危害的重要举措。实施“从农场到餐桌战略”可以减少营养过剩造成的

²³ 第 COM/2019/352 号政策文件终稿

²⁴ 《气候变化中的海洋与冰冻圈特别报告》

污染。此外，欧洲委员会将提出措施，用以解决城市径流污染和新产生的、危害较大的污染源问题，如微塑料、化学品（包括药物）等。还需要解决不同污染物的综合影响。

欧洲委员会将借鉴当前大气质量立法的评估经验²⁵，提出有助于加强监控²⁶、建模和提高空气质量的规定，帮助地方政府打造更清洁的空气。值得注意的是，欧洲委员会还将提出修订大气质量标准，进一步向世界卫生组织倡导的大气质量标准靠拢。

欧洲委员会将审查欧盟用以解决大型工业设施污染的措施。为此，欧洲委员会将审议立法涵盖的行业范围，以及考虑如何让其完全符合气候、能源、循环经济政策的要求。欧洲委员会也会与各成员国合作加强工业事故的防范。

为确保实现无毒环境，欧洲委员会将提出一项可持续化学品战略，不仅帮助有关各方更好地保护公民与环境免受有毒化学品危害，还能鼓励开发安全、可持续的创新替代品。包括化学品行业在内的所有相关方应当齐心协力，共同加强健康与环境保护，提高全球竞争力，通过简化、强化法律框架来实现这一目标。欧洲委员会将审查如何更好地利用欧盟机构与科研单位，实现“逐一物质评估”，并且在优先采取应对化学品的行动时，提高透明度。与此同时，监管框架需要迅速体现产品（包括进口产品、不同化学品的组合效应和持久性有机污染物）中的内分泌干扰物、危险化学品所构成的风险的科学依据。

2.2. 将可持续性纳入所有欧盟政策

2.2.1. 追求绿色融资与投资，确保公正合理的转型

为实现《欧洲绿色新政》的宏伟目标，需要满足巨大的投资需求。据欧洲委员会估算，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²⁷，约占 2018 年 GDP 的 1.5%²⁸。这种投资流动额需要保持一段时间。投资带来的巨大挑战要求有关各方动员公共和私营部门。

欧洲委员会将提出“可持续欧洲投资计划”，帮助有关各方满足额外的融资需求。此计划还会采用专项投资，用以支持可持续投资，并且提出方案改善有助于绿色投资的驱动框架。与此同时，开发一系列可持续项目也是至关重要的一步。技术指导与顾问服务可以帮助项目发起人发现、准备项目并获得融资渠道。

欧盟预算将发挥关键作用。欧洲委员会已经提出气候主流化，要求欧盟所有项目预算的 25% 必须用于气候。欧盟预算在收入方面也有助于实现气候目标。欧洲委员会已经提出新的

²⁵ 《第 SWD (2019) 427 号环境空气质量指令》的健康检查

²⁶ 包括利用数字化创造的新监测机会

²⁷ 《第 COM(2019) 285 号关于联合实施能源联盟与气候行动——为成功实现清洁能源转型奠定基础的 policy 文件》

²⁸ 这些估值均为保守估算结果，因为估算时未考虑气候适应性投资需求或其他环境挑战的投资需求，如生物多样性等。用于解决转型带来的社会成本和不作为成本的公共投资，也未计算在内

税收渠道（“自有资源”），其中一项来自于不可回收的塑料包装废弃物。第二项收入是将欧盟碳排放交易体系拍卖收入的 20% 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。此外，项目需要接受可持续性检验，检查其对气候、环境、社会目标的贡献。“投资欧洲”也允许成员国采用欧盟预算担保，帮助他们在本国境内或地区内完成与气候相关的共同政策目标等。“投资欧洲”也会强化与欧盟国家的开发银行和机构（NPBIs）进行合作，进而鼓励这些银行与机构全面开展绿色活动，完成欧盟政策目标。

此外，作为更新的欧盟碳排放交易体系的一部分，欧洲委员会还将评估创新基金和现代化基金（Innovation and Modernisation Funds）发挥的作用，这两个基金的资金均非来源于欧盟长期预算。目标是加强两个基金在全欧盟部署创新和气候中和解决方案时发挥的作用和效力。更新欧盟碳排放交易体系时，也会考虑将配额拍卖产生的额外收入划拨给欧盟预算，以期加强公正转型基金的融资。

欧洲委员会还将与欧洲投资银行（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。欧洲投资银行制定的机构目标是，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。

欧洲委员会将提出包括“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。只有采用公平、包容的方式，才能真正实现转型。最不堪一击的地方最容易受到气候变化与环境退化的不利影响。与此同时，管理这一转型也会引发商业模式、技能要求、相对价格的重大结构性变化。公民因其所处的社会和地理环境不同，会受到不同影响。欧盟各成员国、地区及城市开启这一转型时的起点并不相同，响应能力也不同。各个层面都应做出强烈的政策响应，才能应对这些挑战。

“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。此机制会利用欧盟预算和欧洲投资银行集团的资金，充分利用必要的私营和公共资源，对促进转向低碳、气候适应型的工作予以大力支持。此外，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。欧洲委员会将与各成员国和地区合作，帮助他们实施本国或本地区的转型计划。

除欧盟针对与转型直接相关的项目预算之外，该机制连同欧洲区域发展基金和欧洲社会基金+等也将予以大力援助。

作为“**可持续欧洲投资计划**”的一部分，**为了满足转型的长期融资需求，**欧洲委员会将继续与相关合作伙伴一同寻求可动用的额外资源及相应的创新实施方案。

社会公正合理转型的需求必须要在欧盟和国家层面的政策中得以体现。其中包括为受碳定价政策影响的国家提供可负担的解决方案，例如推行公共交通、解决能源贫困和进行再培训。针对多种运输模式征税的讨论表明，一致的气候与环境政策与整体解决方案是保证公平的先决条件。对公司和雇员来说，积极主动的社会对话可以帮助他们预测变化，并有效应对。“欧盟学期”的宏观经济协调也将有助于各国家就相关问题出台政策。

私营部门将成为绿色转型融资的关键。要想让资金直接流向绿色投资，避免资产套牢，就需要释放出长期信号。欧洲委员会将在 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。这就需要欧洲议会和理事会采用方法对环境可持续发展的活动进行分类。企业也应当进一步将可持续性纳入其治理框架中，因为相比于长期投资和可持续性发展来说，大多数企业还是过于关注短期财政表现。同时，企业和财政机构需要增加对气候和环境数据的披露，让投资者对各自投资的可持续性有更深入的了解。为此，欧洲委员会将审议《非财务报告指令》。为了确保妥当管控环境风险，寻求气候减缓机遇，减少相关交易成本，欧洲委员会还将支持企业和利益攸关者在欧盟和全球范围内开展标准化的自然资本核算。

第二，投资者和公司将会获得更多商机，更容易辨识可持续性投资并确保其可信度。这些都可以通过在零售投资产品上清晰的标签和开发欧盟绿色债券标准来实现，此标准可以保证以最便利的方式进行可持续性投资。

第三，气候与环境风险应当得到管控，并纳入财政体系中。这就意味着可以更好地将此类风险整合进欧盟审慎框架，并对绿色资产现有资本要求的适用性进行评估。我们也将审查财政体系帮助其增强应对气候和环境风险的能力，尤其是面临自然灾害带来的实质性风险和损失时。

2.2.2 制定国家环保预算，释放真实定价信号

国家预算在转型中发挥着至关重要的作用。充分运用绿色预算工具可以重新将公共投资、消费和税收直接导向绿色优先项目，避免有害补贴。欧洲委员会将会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，并从最佳实践中汲取经验。在追求国家公共财政质量的背景下，欧洲经济治理框架审查将对绿色公共投资提供参考。这将引发关于如何完善欧盟财政治理的相关讨论。讨论结果将为今后的行动打下基础，包括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。

精心设计的税收改革将会促进经济增长，加强应对气候冲击的能力，为建设更加公平的社会和转型的公正做出贡献。税改通过释放真实价格信号，对生产者、用户和消费者的可持续性行为予以有效激励，从而直接发挥作用。从国家层面来说，《欧洲绿色新政》将会为广泛的税收改革创造相应条件，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到污染实体。欧洲委员会现已提交相应增值税（VAT）率至理事会审议，因此需要确保审议尽快通过，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。

包括环境和能源在内的国家援助指引正在评估当中。预计该指引将在 2021 年前完成修订，明确《欧洲绿色新政》的政策目标，助力 2050 年前实现高性价比的气候中和转型。该指引还将会加速淘汰化石燃料，尤其是污染最重的，同时保证欧盟内部市场的公平竞争。指引的修订也将有助于清洁产品消除进入市场的障碍。

2.2.3. 动员研究，支持创新

新技术、可持续的解决方案和颠覆性创新对实现《欧洲绿色新政》的目标来说至关重要。为了保持在清洁技术方面的竞争优势，欧盟需要竭力在各个行业、各个市场大规模部署推广新技术，打造全新的创新价值链。这一挑战已经远远超出单个成员国的承受范围。“地平线欧洲”将连同欧盟其他项目，一道致力于促进国家公共和私人投资。“地平线欧洲”项目至少 35% 的预算都将用于研究应对气候变化的新解决方案，这也与《欧洲绿色新政》的实施密不可分。

“地平线欧洲”项目的所有行动都将支持所需的研究和创新。四大“绿色新政使命”将会为气候变化适应、海洋、城市和土壤等方面带来巨大变化，把包括各地区和民众在内的所有利益攸关者团结在一起，与各行各业和各成员国之间的合作也将促进交通领域的研究与创新，包括电池、清洁氢能、低碳钢生产、循环生物领域和建筑环境等方面。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新政，并迅速实现创新成果的海外扩展。

传统方式难以达到需求。以实验为重点，强调跨领域跨学科工作的欧盟研究和创新议程将会以系统化方式来实现绿色新政目标。“地平线欧洲”项目也将与当地社区一道为更加可持续的未来努力，使当地社区融入到既凝聚社会又推动科技发展的倡议当中。

可访问并可互用的数据是数据驱动型创新的核心。这类数据结合数字基础设施（如超级计算机、云技术、超快网络）和人工智能解决方案，可促进循证决策，提升理解和应对环境问题的能力。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。

2.2.4. 激活教育和培训

中小学、培训机构和大学在推动学生、家长及其社区一同为绿色转型作出改变上具有绝佳优势。欧洲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。同时，还将提供辅助材料，并为欧盟系统内教师培训项目间分享最佳教学经验提供便利。

欧洲委员会一直致力于为各成员国增加财政资源，保障学校设施持续可用，运转正常。欧洲委员会已加强与欧洲投资银行的合作，强化结构性基金和新兴财政工具之间的互动，争取实现 2020 年学校基础设施建设投资达 30 亿欧元的目标。

想要享有生态转型的好处，就必须积极开展再培训，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。

2.2.5. 绿色誓言：“无害”

欧盟的所有行动和政策都应当团结各方，帮助欧盟成功实现面向可持续未来的公正转型。欧洲委员会更加严格的监管工具就是实现这一目标的基石。基于公共咨询，基于对环境、社会和经济影响，以及中小企业如何受影响和创新如何被推动或被阻止等方面的分析，影响评估可以以最少的成本，选择最有效的政策，并保持与绿色新政目标的一致。该评估还可以系统性地评估现有立法和新的重点之间是否一致。

为了明确和弥补现有立法中的不一致，欧洲委员会邀请利益攸关者运用现有平台²⁹简化立法，发现有问题的案例。委员会在准备《欧洲绿色新政》的评价、影响评估和立法提案时会考虑这些建议。

此外，在对更加严格的监管政策进行评估的基础之上，欧洲委员会将完善监管指南，并支持那些专注于解决可持续性问题和创新问题的工具。目的是让所有绿色新政中的计划和目标都可以以最高效最轻松的方式达成，并且满足“无害”的环保誓言。为此，所有立法提案的解释文件和授权法案都将开辟专章节解释每项计划如何坚持“无害”原则。

²⁹ ‘说出你的心声——轻装上阵’网站：<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lightenload>

3. 欧盟——全球领导者

气候变化和环境退化这些全球性挑战需要全世界一起应对。欧盟将继续在全世界范围内推广落实环境、气候和能源政策的雄心，并将展开更有力的“绿色新政外交”，致力于说服并鼓励其他力量为促进更加可持续的发展承担起各自的责任。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，欧盟可以成为绿色新政的有力倡导者。欧洲委员会和高级代表将与各成员国紧密合作，动员所有双边和多边外交渠道的力量，包括联合国、七国集团、二十国集团、世界贸易组织和其他相关国际论坛。

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。随着欧盟的排放在全球比重的缩小，其他地区的行动和努力则是应对全球气候挑战的关键所在。在接下来几个月，关于应对气候雄心的讨论将愈发热烈，对《巴黎协定》相关条款要求的定期盘点和更新也即将开始。2020年格拉斯哥气候变化大会将成为2023年全球盘点前的重要里程碑，大会将对长期目标的完成情况进行评估。就目前情况来看，全球雄心水平显然还不够³⁰。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。这一切都是以欧盟加强的气候雄心为基础，如第2点所述。

同时，欧盟将加强与伙伴国家的双边联系，并将根据实际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%。要使伙伴国采取更多行动应对气候变化，需要根据地理环境、视不同国情与当地需求定制策略，例如，现在和将来温室气体的主要排放国、最不发达国家和发展中的岛国策略各有不同。**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。只有欧盟的邻国也一同采取有效行动，欧洲生态转型才能卓有成效。西巴尔干地区的绿色进程目前已在制定中。欧洲委员会和高级代表也希望在南部邻国和东部伙伴关系方面加强环境、能源和气候合作。

2020年将在北京和莱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，尤其是在昆明举办的生物多样性大会和格拉斯哥气候大会之前。

同样，即将发布的非洲全面战略和2020年的欧盟-非盟峰会都应让气候和环境问题成为连接两个大陆的重要纽带。欧非可持续性投资和就业联盟将挖掘非洲潜力，助力非洲发展绿色循环经济，包括可持续能源、食品体系和智慧城市。欧盟将加强与非洲的合作，实现大范围可持续性清洁能源的部署和交易。使用可再生能源并提高能源效率，例如应用于清洁炊事，不仅是缩小非洲与外界能源差距的关键，同时还能实现减排目标。欧盟将开展“自然非洲”

³⁰ 2019年联合国环境排放差异报告

计划，通过建立野生动物保护区网络，和让当地居民投身绿色行业等方式，应对生物多样性丧失问题。

更广泛地说，**欧盟将利用外交和财政工具，使其绿色联盟融入其他伙伴关系，包括与非洲以及其他国家和地区**，特别是与拉丁美洲、加勒比海地区和亚太地区的伙伴关系。

欧盟还应当巩固现有项目计划，就气候与环境问题加强与第三世界国家的合作。具体措施包括根据二十国集团的承诺终止全球化石燃料补贴，逐步取消来自化石燃料基础设施多边机构的资金支持，加强可持续性融资，叫停所有新建煤矿项目以及减少甲烷气体排放的举措。

欧盟还意识到，全球气候和环境挑战不仅带来巨大的多重威胁，还是不稳定的主要来源。生态转型将会重塑地缘政治，包括全球政治、贸易和安全利益。这将给许多国家和社会带来新的挑战。欧盟将会与所有伙伴一道努力加强应对气候和环境变化的能力，防止诸类挑战成为冲突、食品安全问题、人民流离失所或被迫移民的导火索，在全球范围提升转型过程的公正合理性。在欧洲《共同安全与防务政策》的背景下，气候政策应当成为欧盟解决外部问题的理念和行动的一部分。

贸易政策可以支持欧盟的生态转型。欧盟可通过贸易政策，与贸易伙伴就气候和环境行动展开合作。欧盟的贸易协定一直致力于可持续性发展，尤其是强化应对气候变化的行动。欧洲委员会也一直在努力践行欧盟贸易协定的可持续发展目标，这些努力将随着“首席贸易执行官”的任命得以继续加强。具体而言，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》。欧洲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。欧盟的贸易政策可促进绿色商品和服务的贸易和投资，也可推动气候友好型公共采购。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。

作为全世界最大的单一市场，欧盟可以制定标准，并在全球价值链中推行。欧洲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。委员会还将为环境产品和服务的双边和多边贸易提供便利，使欧盟和全球的可持续产品市场更加开放和充满活力。欧盟还将与全球伙伴合作，确保其重要原材料的安全和来源可靠。

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。欧盟及其成员国目前仍是全球发展援助的领头羊，提供了全球公共气候资金的40%以上。由于公共资金的

匮乏，欧盟及其成员国将与伙伴合作，通过调动私人资金缩小融资差距。欧洲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，欧盟将率先建立财政体系，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。委员会也鼓励在其他场合，包括 G7 和 G20 峰会上对该问题进行讨论。

4. 立即行动——携手努力：欧洲气候公约

公众和所有利益攸关者的参与和承诺是成功实现《欧洲绿色新政》的重中之重。 近期政治事件表明，只有当所有民众都全身心参与政策制定时，旨在改变现状的政策才会切实有效。民众对就业、温饱和日常收支的担忧在所难免，要想实现绿色新政，并带来持续性改变，欧盟各机构就应当与所有民众一同合作。公民现在是，未来也应该是社会转型的推动力量。

欧洲委员会将在 2020 年 3 月之前出台一项《欧洲气候公约》，就气候行动与公众合作提出三种方式。 第一，鼓励信息共享、激励启发，培育公众了解气候变化和环境退化的威胁和挑战以及应该如何应对。这可以通过多渠道和多工具实现，包括在成员国举行相关活动，以及在欧洲委员会打造与公众对话的方式等。第二，公众应当可以在线上或线下自由表达观点，发挥创造力，一同努力达成目标，无论个人和集体都是如此。还应当鼓励人们从参与气候行动的具体目标开始做起。第三，欧洲委员会将开展能力建设，便于气候变化和环境保护等草根计划的提出。通过提供相关信息、开展指导和教育课程可以促进最佳实践的交流。委员会将确保其中关于欧洲未来的讨论以绿色转型为导向。

《欧洲气候公约》将以欧洲委员会在整个欧盟已经开展的一系列公民对话和公民集会，以及各种社会对话委员会的角色为基础。 区域和地方的包括能源团体在内的社团组织将继续被赋予权力。凝聚政策的城市层面将进一步加强，《欧洲城市计划》提案也将有助于城市充分利用机遇，制定可持续性发展战略。《欧盟市长之约》将继续成为核心力量。欧洲委员会将与其合作继续为想要实施气候和能源政策的城市和地区提供帮助。通过该约定，各方可分享当地政策实施的宝贵经验。

作为机构和雇主，欧洲委员会也将致力于减少自身环境影响。 委员会将在 2020 年公布全面行动计划，实现绿色新政目标，在 2030 年前实现气候中和，并呼吁其他所有欧盟机构和部门一同努力，提出相应措施。

除《欧洲气候公约》之外，欧洲委员会及成员国应当确保用于《欧洲绿色新政》的现有规划工具能运作一致。其中最重要的就是各国的能源和气候计划以及各国实施共同农业政策的国家战略提案。欧洲委员会将确保这些计划为气候目标服务，且成员国能有效实施，此外还将使用“欧洲学期”等工具。

包括针对农村发展的欧洲基金将帮助农村地区享受循环生物经济所带来的机遇。欧洲委员会将在农村地区长期愿景中反映这一点，重点关注《欧洲绿色新政》中的最偏远地区，考虑这些地区面临气候变化和自然灾害时的脆弱性，以及当地独一无二的生物多样性和可再生能源。欧洲委员会将会继续开展欧洲岛屿清洁能源计划，制定长期框架，以加速欧盟所有岛屿向清洁能源转型。

欧洲委员会和成员国必须确保政策和立法能有效实施。环境状况审查在汇总各成员国情况时将发挥至关重要的作用。欧洲委员会将开展新环境行动项目以补充《欧洲绿色新政》，其中包含一项新监管机制，以确保欧洲没有背离其环保目标。欧洲委员会还会对《欧洲绿色新政》所有目标的实现情况进行监督并记录在案。

由于民众和非政府组织对环境影响决策的合法性表示担忧，欧洲委员会将考虑修改《奥尔胡斯条例》以改善对民众及和非政府组织的行政和司法审查。委员会还将采取行动保障各成员国国家法庭的公正，促使欧盟、各成员国乃至全球一道应对环境犯罪。

《欧洲绿色新政》是欧盟一项全新的发展战略。该新政将支持欧盟向更公正繁荣的社会转型，应对气候变化和环境退化所带来的挑战，改善当前和未来民众的生活质量。欧洲委员会烦请欧洲议会和欧洲理事会批准《欧洲绿色新政》，并重视新政内相关措施。