

国际问题研究

欧盟新能源政策与能源安全

程春华

【提要】 欧盟的新能源政策对确保能源安全有重要作用。新能源政策之新在新提法和新特点,如提高可再生能源的比例、开源节流、摆脱对进口能源的依赖、限制垄断以及限制第三国并购等。欧洲新能源政策的出发点包括以下三方面:应对气候变化,推动就业和增长,缓和欧盟对油气进口的依赖。欧盟强调能源安全与环保有不可分割的联系,新政策的支柱是欧盟核心的能源与环境目标:到2020年,欧盟应减少20%由能源消耗所产生的温室气体排放量。能源政策必须考虑到可持续发展,简单地扩大能源供应的来源,增加能源的供应并不能保障能源供应的安全。

【关键词】 欧盟新能源政策 欧盟能源战略 可再生能源 绿皮书

【中图分类号】 B82 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-2952(2009)06-0113-06

2008年9月18日欧盟与哈萨克斯坦、土库曼斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦等中亚5国在巴黎首届“欧盟—中亚安全论坛”宣布,将在“不损害已有合作”的前提下,加强双方在能源领域的合作。这表明最近在欧俄关系出现波折后,欧盟加紧了能源多元化的步伐。^① 欧盟试图调整其能源政策,寻找新能源供应渠道,以确保能源安全。2007年9月19日欧盟委员会公布了有关欧盟能源市场自由化的法律草案,禁止欧盟能源市场上的天然气生产公司和发电公司控制能源运输网络,以增强欧洲能源市场竞争,使消费者受益。2007年3月8日~9日,欧盟部长会议同意建立“欧洲新能源政策”的提议并提出了一系列硬性指标,如2020年可再生能源达20%,能源效率至少提高20%,交通生物燃料利用率达10%等。本文将探讨欧盟新能源政策有哪些新内容?将会造成哪些影响?对中国制定能源政策有哪些借鉴意义?

一、欧盟新能源政策的内容和构成

(一) 新能源政策的主要内容

2007年初欧盟提出了一项新能源政策,^②

^① 俄罗斯与西方国家紧张关系的升级加强了欧洲寻找新的能源供应渠道的决心。2008年8月俄罗斯武装部队开进格鲁吉亚时曾一度接近向欧洲输送能源的里海天然气管道。从9月2日下午4点至3日晚上10点,经俄罗斯亚马尔至欧洲管道的天然气运输因“工程维修”停止。欧盟执委会主席巴罗佐说:“考虑到一些周边地区和能源管线的不稳定性,欧盟较以往更需要一个共同的能源政策。”欧盟希望推进一系列天然气管道的建设方案,包括从尼日利亚、埃及和里海地区建设通往欧洲的管线,纳布科天然气管道项目(由欧盟投资,管道从伊朗开始,途经土耳其、保加利亚、罗马尼亚和匈牙利到奥地利结束),加大向欧洲海运的液化天然气数量,改变目前天然气供应依赖俄罗斯的局面。路透社2008年9月18日。<http://cn.reuters.com/article/europeNews/idCNChina-2358320080917>.

^② Commission proposes an integrated energy and climate change package to cut emissions for the 21st Century, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/29>, Brussels, 10 January 2007.

旨在使欧盟更安全、更有竞争力和可持续地使用能源,使欧盟成为低能耗经济体;建立欧盟共同能源政策,为欧盟所有成员国应对能源挑战提供有效途径。欧盟2007年3月8日~9日在布鲁塞尔发布了“2007年~2009年欧洲委员会能源行动计划”,又名“欧洲能源政策”。2007年欧盟理事会通过了2007年~2009年《欧盟未来三年能源政策行动计划》(EPE),用五项新措施支撑欧盟新能源政策大厦。

一是建立欧盟统一的天然气与电力市场。欧盟首脑会议批准了欧盟委员会关于进一步在成员国内部建立统一的天然气与电力市场的文件,使欧盟内部能源生产与供给市场更加开放,为解除成员国之间现有的壁垒提供法律依据,从而通过市场竞争平抑与降低能源价格、鼓励压缩生产成本和节能降耗的行为,同时确保有效的市场监管措施,使社会与消费者共同受益。进一步完善欧盟独立于国家的能源和电力的合作机构与监管机制,为跨国界的国家重大决策提供保障。更高效和更规范地开展跨境贸易和电网运行,包括制定统一的技术标准、加强供应保障,通过促进竞争和市场融合构建新的电网,使欧盟范围内的电力生产、销售更加经济、安全与高效。

二是保障能源供给的稳定与安全。为了促进保障成员国间能源供给的安全,尤其是有效应对能源供应危机,“行动计划”要求欧盟委员会进一步加强能源委员会的政策工作职能。能源政策行动计划还提出,要将保障整个欧盟国家的能源安全供应问题看作一个整体,欧盟需要能源供给的多样化和稳定的贸易伙伴,这将有助于使进口能源更具市场竞争特性,建立更有效的能源危机反应措施,加强石油生产、成品供应和市场消费预测系统的数据交换和信息沟通,进一步完善能源储备和相关的安全预警机制。“行动计划”将委托欧盟技术专家对俄、乌的天然气管线改道进行评估,探讨建立新输送管线的可行性,或采取其他运输方式以确保天然气供给的安全。

三是实施全方位国际能源战略。“行动计划”要求欧盟共同开发能源的对外政策必须加

快落实,包括通过对话和建立伙伴关系进行更加紧密的能源合作,如与欧佩克、经合组织及大型跨国能源集团等的合作。目前,欧盟能源进口中大约46%的石油和90%的天然气来自俄罗斯,42%的石油来自中东和北非地区。为此,“行动计划”强调要从以下3方面实施全方位的能源发展战略:首先,通过与俄罗斯建立伙伴关系及签署合作协定以确保欧盟能源供给的稳定,特别要保证欧盟中长期的能源安全;其次,欧盟还将强化对中亚、里海与黑海地区能源产业的项目评估、商业投资与技术合作,进一步使能源供给的来源多样化;最后,欧盟将与其他能源消费大国进行双边和多边能源政策对话,在能源开发、平衡供给、稳定价格和新型能源研究与使用领域进行必要的合作,争取保持欧盟在能源战略领域处于主动和优先的地位。

四是提高能源效率与扩大核能利用规模。“行动计划”强调要提高能源效率,以达到欧盟至2020年减少能源消耗20%的目标。按照“行动计划”,欧盟将要求各国明确节约能源的“责任目标”,依照各国的经济与能源政策特点,确定主要的节能领域以便迅速采取落实措施。如对民众家庭、公共场所、政府机构、旅游饭店及商业建筑、城市灯光景观和道路照明等电力消耗领域,鼓励尽快更换节能灯与节能器材。欧盟计划于2008年通过在上述地点应使用节能灯和相关器材的政策报告,并立即实施以节能灯代替白炽灯的计划。如果进展顺利,欧盟仅此一项就可节省10%至20%的电力消耗。欧盟还将进一步扩大对核能的利用与开发,增加安全性保障、减少核废料污染等技术研究的资金与人力投入。

五是研究新能源技术与开发绿色能源。“行动计划”将大力推动新型能源与绿色能源的开发和使用工作,规定未来3年要达到10%的可再生能源与自然能源的使用目标,并根据不同国家进行目标分解。目前,在欧盟成员国内已经有近100家研究机构和企业重点从事绿色能源和可再生能源的研究与开发工作。风能、太阳能、地热等自然能源的使用已经由工业、农业向商业和民用领域普及,并逐渐进入到民众

的日常生活之中。

(二) 新能源政策的构成

新能源政策由新能源供给政策、新能源市场政策、新能源研究与技术开发政策、新能源环境政策等几个方面构成，涵盖了可再生能源、生物质能行动计划、生物量能行动计划、能效和国内市场业务等内容。

1. 新能源供给政策

欧盟于2000年发布了《欧盟能源供应安全战略绿皮书》，^①勾勒了欧盟能源供给总政策，可细分为天然气政策、石油政策、矿物燃料政策、核能政策、再生能源政策、能源运输政策、贸易与投资政策、能源研究与技术开发政策、能源国际合作政策等。

欧盟能源供给政策的主要战略目标有两个：近期层面，就是要通过一切手段，确保能源安全供给，增强能源供给突然中断的应变能力；长期层面，就是要保证所有能源稳定、安全供给，万无一失。

欧盟能源供给政策的具体措施包括：在欧盟内部政策范围内，制定一个完善的能源市场法规。鼓励燃料生产多样化。提高能效，大力开发再生能源。建立严密的能源形势分析与监测体系。加强能源科研与技术开发。加强国际合作，参与国际能源市场竞争。制定石油储备统一规章，加强和提高管理与协调水平。

2. 新能源市场政策

能源市场主要包括各种燃料、电力、能源技术及能源设备等在内的综合市场。能源市场政策主要涉及两个方面：一是欧盟内部能源市场，二是国际能源市场。

欧盟内部市场包括：调整与修改欧盟现有的内部能源市场条例，促进内部市场全面开放，废除能源民族保护政策；建立欧盟能源统一的干涉政策；加强内部能源市场建设，不断增强能源市场的作用；制定统一的公平竞争机制；进一步统一欧洲能源标准，增强能源市场活力；简化欧盟与成员国的能源法规条款，促其相互接轨，不断提高欧盟能源市场的竞争力，创造就业机会。

国际能源市场包括：建立内部统一协调机

制，以一个声音对外；创建国际能源市场监测网络，研究分析国际能源市场发展动态。加强欧盟应付可能出现的世界能源危机的能力；调整欧盟能源结构，促进成员国能源需求多样化；加强国际能源商务合作，特别是不断扩大与东欧、中欧、地中海地区、中东、亚洲及拉丁美洲的合作，建立稳定的、公平的能源贸易关系；加强与经合组织（OECD）、世界贸易组织（WTO）、欧洲经济一体化（EEE）、国际原子能机构等国际组织的合作与对话；促进能源研究与技术开发，进一步发挥其技术优势，大力开拓第三世界国家能源技术市场，特别是核能、再生能源、环保等技术市场的开发；加大对发展中国家尤其是矿物燃料资源丰富的大国的能源投资与援助，与其建立稳定的合作关系。

3. 新能源研究与技术开发政策

合理、有效地利用有限的人力和财力，组织实施能源研究与技术开发计划^②和研发计划框架协议，^③缩短成果中试、推广、产业化及商品化周期是欧盟能源研究与技术开发政策的主要战略目标。在此战略目标的指引下，欧盟研究与技术开发政策的具体措施包括：

第一，强化能源研究与技术开发决策与协调机制（能源总司主管，负责研究与技术开发计划的论证及编制、财政预算、组织实施、研究成果示范、推广与技术转让）。第二，加强欧盟统一能源科技政策对成员国的指导与协调，促进各成员国的能源科研政策与欧盟能源总政策接轨。第三，逐年增加欧盟能源研究和技术开发的投入，并鼓励各成员国政府、企业及公共和私人研究机构积极投资，增强能源研究与技术开发活力。第四，认真组织实施欧盟的能

^① European Commission, Green Paper-Towards a European strategy for the security of energy supply, 2000, http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNum&lg=en&type_doc=COM final&an_doc=2000&nu_doc=769.

^② 7th Framework Programme for Research and Development (2007 ~ 2013) <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/i23022.htm>, 2. 10. 2006.

^③ European Strategic Energy Technology Plan, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/i27069.htm>, 3. 5. 2007.

源专项研究与技术开发计划,鼓励各成员国积极参加。重点是非核能源、再生能源、受控热核聚变、节能、能源合理利用、能源环保、核能安全等领域的研究与技术开发。

4. 新能源环境政策^①

第一,继续执行欧盟《第五个持续发展计划》,加强各成员国与欧盟的协调并建立指导、协调与监督机制,确保计划的顺利实施。第二,制定二氧化碳排放税收制,至2020年,使欧盟的二氧化碳总排放量减少1/3(与1990年相比),尤其是要把电力生产领域的二氧化碳排放量由目前的占其总排放量的32%降到22%。第三,逐步加大能源研究和技术开发力度,确保研究和开发总体规划中的能源科研计划的顺利实施。进一步加强清洁燃料(煤、石油等)、节能、可再生能源、核能安全(包括受控热核聚变、核废料运输、处理与贮存等)、能源运输、未来运输工业(清洁汽车、火车、飞机、轮船等)新技术的研究和开发。

二、欧盟新能源政策与能源安全评析

2008年9月4日国际能源署公布了首份欧盟能源政策评估报告,高度肯定了欧盟2007年提出的一系列能源和气候变化建议,就能源和气候变化结合制定的一揽子方案以及欧盟电力和天然气市场自由化方案。鼓励欧盟继续在实现能源产、供分离方面做出努力,并建议欧盟增加对能源的研发投入,制定更加一致的对外能源政策。但是欧盟新能源政策也有不少问题,保障能源安全之路任重道远。

(一) 欧盟各成员国在可再生能源20%指标的实施问题上存在分歧,可能延缓可再生能源的发展,不利于保障能源安全。

欧盟成员国在大力提高可再生能源在欧盟能源消耗中的比例、大力推广可再生能源上没有异议,但反对设定强制性目标。欧盟委员会2007年公布的新能源政策提案中认为,到2020年将可再生能源在欧盟能源消耗总量中所占的比例提高到20%,并使之成为一个具有约束力

的目标。德国和西班牙等国因在可再生能源开发方面基础较好,对设定上述强制性目标没有异议,而英国却不愿为此投入大笔资金,法国也不想被强制性目标捆住手脚,更愿意充分利用核能。

欧盟成员国在提高汽车用生物燃料的使用比例问题上,虽然同意设定强制性目标,但却附加了前提条件。欧盟委员会提出到2020年将汽车用能源消耗中生物燃料的比例提高到10%,以减少对传统能源的依赖和温室气体的排放量。对此,欧盟成员国能源部长们表示,可以设定10%的强制性目标,但只有在生物燃料开发具备充分的商业可行性和相关欧盟立法作出必要修改后,这一目标才应对成员国具有约束力。

(二) 欧盟新能源政策的实施面临成员国民族保护主义的掣肘,实施效率或打折扣。

欧盟成员国未能就拆分大型能源企业以促进市场竞争的提案达成一致,分析人士认为这是出于保护各国大型能源企业的考虑。

欧盟委员会提出,应将大型能源企业的生产和输送拆分开来,即实行厂网分离。立法建议具体列出了两套方案:第一套方案名为“所有权拆分”,即强制能源巨头们出售输送网络,另组成新的输送网络企业,两者间无隶属关系;第二套方案较前者相对温和,允许能源巨头继续保留对输送网络的所有权,但必须保证其运营独立。

虽然欧盟委员会在立法建议中明确表示倾向于第一套方案,认为只有彻底拆分才能奏效,但这种极端的做法遭到了德国、法国等部分成员国的强烈反对。他们担心,所有权拆分会损害本国大型能源企业的利益。能源巨头担心自己耗巨资进行网络改造将使竞争对手得益,失去了投资基础设施建设的动力,造成欧洲电网设施老化问题严重,大规模断电等事故多次发生。而英国、荷兰和丹麦等国则支持彻底拆分,两派意见在2007年3月举行的欧盟首脑会议上未能达成一致,而欧盟委员会的建议最终还需要各成员国的一致通过。

(三) 欧盟限制第三国并购的政策增加了能

^① Integrating the environment into Community energy policy.

源贸易摩擦的可能性，有可能影响欧盟的天然气能源供应安全和欧俄关系。

欧盟自 10 年前开始内部能源市场建设以来，通过引入竞争拉动了电力、天然气等能源价格下降，取得了显著成效。但由于大型能源企业同时控制着能源生产和输送网络，妨碍了竞争并损害了消费者的利益。

欧盟委员会认为，由于输送网络建设成本高昂，同行业新的竞争者很难另起炉灶，能源巨头借此可以轻易地打压对手，从而抑制了企业间的竞争，消费者也失去了选择其他电力和天然气供应商的权利。欧盟规定，如果第三国企业想要取得欧盟境内某个能源输送网络的控股权，其所属国必须已与欧盟签署双边互惠协定。第三国企业还必须明确证明自己遵守了与欧盟能源企业类似的拆分要求，欧盟委员会今后可能会对此予以审查。

欧盟委员会出台这样的立法建议主要是为了防止能源输送网络落入“外人”（主要针对俄罗斯）之手。^① 欧盟发言人塔拉德利亚斯·埃斯普尼说，“互惠原则”限制俄罗斯和沙特阿拉伯等国家的公司进入欧盟市场，因为这些国家对外国公司投资也采取了严格限制。俄罗斯统一电力系统公司总裁阿纳托利·丘拜斯认为，欧盟改变在能源领域的立法并限制投资，有导致 21 世纪新保护主义的危险。

对此，欧盟方面极力辩解，但仍难让人消除疑虑。欧盟委员会主席若泽·曼努埃尔·巴罗佐（Jose Manuel Barroso）表示，欧盟采取的一系列保护能源市场、避免第三国“非竞争性行为”的措施不针对俄罗斯。^② 负责能源事务的欧盟委员安德里斯·皮耶巴尔格斯表示，欧盟没有限制俄罗斯公司的政策，该法案不是为了限制包括天然气工业公司在内的俄罗斯投资者进入欧洲市场。^③

欧俄在第三国并购问题上的分歧反映了欧俄能源关系的种种纠葛，特别是《能源宪章》批准与否等问题。法国国际和战略研究院（IRIS）研究员劳拉·德尔库尔（Laure Delcour）认为，欧盟委员会限制外国投资者进入欧洲能源市场的政策是对俄罗斯立场的回应。^④ 欧盟委

员会认为，目前并没有遵守互惠原则，欧洲公司没有向俄罗斯能源市场投资的自由，因为，俄罗斯市场的很大部分属于国家垄断，并且缺乏竞争。欧盟委员会的保护措施“既有经济原因，也有政治原因”，特别是，欧盟希望俄罗斯批准《能源宪章》。^⑤

三、欧盟新能源政策对中国能源政策的启示

借鉴欧盟制定节能增效硬指标的政策实施方式。欧盟的能耗效率较先进，但是仍十分注重节能和增效。目前我国每百万美元 GDP 消耗标准油高达 836 吨，欧盟约 180 吨，美国约 250 吨，日本只有 90 吨，约为世界平均水平的 1/3。中国的能耗比率是日本的 9.3 倍，欧盟的 4.6 倍，美国的 3.4 倍。在当前能源供求日趋紧张的形势下，抓好节能是确保经济可持续发展的关键环节。应将节能和提高能源效率作为中国能源政策的第一要务和核心。

借鉴欧盟以节能环保为主题的国际能源宣传

- ① 限制外国公司进入欧洲能源市场冲击俄气公司。http://rusnews.cn/guojiaowen/guoji_caijing/20070831/41887399.html; 42, | 2007-08-31.
- ② 巴罗佐：欧盟保护能源市场的措施不针对俄罗斯。http://rusnews.cn/guojiaowen/guoji_caijing/20070919/41907822.html, 2007-09-19.
- ③ 俄天然气工业公司向德国 E.ON 公司提出收购其在英国的几家电站，以此换取该公司在俄罗斯南部天然气田的股份，不过 E.ON 公司没有同意这笔交易。
- ④ 俄罗斯自然资源部部长尤里·特鲁特涅夫 10 日在赫尔辛基举行的俄罗斯—欧盟环境合作常设委员会第一次会议后召开的记者招待会上称，俄罗斯计划对外国公司进入能源领域采取限制措施，这符合国际实践。http://rusnews.cn/eguoxinwen/eluosi_huanjing/20061011/41555288.html, 19, 40 2006-10-11.
- ⑤ 俄罗斯与欧盟于 1991 年签署了《能源宪章》，并于 1994 年签署了有关协议。俄罗斯认为，只有当能源宪章符合俄罗斯宪法和法律，才能同意批准该条约。欧盟委员呼吁俄罗斯批准能源宪章。http://rusnews.cn/guojiaowen/guoji_caijing/20071009/41924874.html, 2007-10-09. 欧盟表示只有在俄罗斯批准《能源宪章》的情况下，欧盟才会支持俄罗斯加入世界贸易组织（WTO）。欧洲议会要求把批准能源宪章作为俄罗斯入世的条件。http://rusnews.cn/guojiaowen/guoji_caijing/20070904/41890874.html, 2007-09-04.

策略, 树立良好的世界形象。我国过度强调开拓能源供应的渠道和试图快速建立能源储备, 必然会给已经存在种种担心的能源市场以“中国能源威胁论”的借口。因此要明确地将中国的能源政策定位在“可持续”这个核心上, 可以通过法律形式发布能源战略, 强调节能和环境保护以及利用可再生能源的重要地位。这不仅有利于确保我国能源政策的权威性, 符合科学发展观的要求, 也有利于消除国外“中国能源威胁论”的影响。

借鉴欧盟多边国际能源外交合作模式, 扩大清洁能源和节约能源技术合作的内容。我国应加大与欧盟、美国、日本等发达国家的能源政策合作, 宣传这种合作对世界能源供应的经济意义和对可持续发展的贡献, 争取将这种合作放在多边的国际安全和双边的政治经济合作框架中, 强调合作“双赢”。

借鉴欧盟将能源环境政策与具体实施措施相配套的做法。在利用可再生能源方面, 欧盟不仅发布《可再生能源白皮书》, 而且出台了发展可再生能源的指令, 如 2001/77/EC 指令(关于可再生能源), 2003/30/EC 指令(关于生物柴油), 2003/96/EC 指令(关于能源税收), 2003/54/EC 指令(关于电力市场自由化)等, 从生产到市场、消费等各个环节为可再生能源

的使用提供保障。我国 2005 年 2 月 28 日通过, 自 2006 年 1 月 1 日起实行的《可再生能源法》虽然规定了中长期可再生能源发展的目标, 也规定了相应的财政税收支持政策, 但与此配套的具体措施, 如规定电网企业必须收购所有可再生能源发的电, 必须销售一定比例“绿色电力”的强制性规定等都尚未出台。

总之, 中国与欧盟同样面临着挑战, 也面临着类似的发展问题。欧盟的新能源政策对中国有一定的借鉴作用。

[导师陈新明教授点评]

能源政策和能源安全问题是当今热点问题, 欧盟通过新能源政策来应对世界能源局势的挑战, 值得关注, 更值得中国借鉴。程春华对俄欧能源合作及能源问题持续关注。此文观点明确, 脉络清晰, 具有较强的现实性, 具有一定的启发意义。

本文作者: 中国社会科学院研究生院俄欧亚系 2003 届硕士生, 现为中国人民大学国际关系学院 2007 级博士研究生
责任编辑: 周勤勤

The New EU Energy Policy and Energy Security

Cheng Chunhua

Abstract: The EU's new energy policy plays an important role in ensuring energy security. The new energy policy has new formulation and new features, such as raising the proportion of renewable energy, increasing income and reducing expenditure, escaping from its dependence on imported fuels, limiting the monopoly, restricting a third country's mergers etc. The EU stresses that energy security and environmental protection are inextricably linked. A new EU energy policy on the characteristics of the cognitive development of China's energy policy and energy security strategy is instructive. Energy policy must take into account the sustainable development, and the security of energy supply can not be guaranteed simply by expanding the supply of energy sources and increasing energy supply. China's status of energy consumption and position in the international energy market shows that we must take the concept of energy-saving and environmental protection into the heart of energy policy.

Key words: the new EU energy policy; EU energy strategy; renewable energy; Green Paper