



欧洲委员会

布鲁塞尔，2020年3月4日

欧洲委员会第2020/80号决议

2020/0036 (COD)

关于欧洲议会和欧盟理事会的新条例提案  
建立达成实现气候中和的框架及修订第 (EU) 2018/1999号条例  
(即欧洲气候法)

### 1. 本提案背景

#### • 本提案原因和目标

欧洲绿色新政政策文件<sup>1</sup>中推出了一项新的欧盟增长战略，该战略旨在将欧盟转变成为一个公平、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，改善当代和未来世代的生活质量。欧洲绿色新政重申了欧洲委员会到2050年将欧洲建设成为首个气候中和大陆的雄心。

应对气候变化是一项迫切的挑战，大气正在变暖并且已经影响到了公民。欧洲公民认为气候变化是一个严重问题，想要看到加强的行动。<sup>2</sup>除了我们的健康和食品体系，气候变化对地球生态系统和生物多样性的影响也日趋严重。联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）发布的关于全球升温高于工业化前水平1.5℃的影响以及相关的全球温室气体排放路径的特别报告，确认了气候变化产生的影响会随着全球平均温度的不断提高而快速增强，并指出当升温达到2℃时，气候变化就会对世界造成巨大的影响。该报告预测，为了实现控制升温在1.5℃以内的目标，需要在2050年左右实现全球范围内二氧化碳的净零排放，并在21世纪的后半段，实现所有其它温室气体的中和。为应对这一紧迫挑战，欧盟须采取更多展现全球领导力的行动，须到2050年实现所有经济部门的气候中和，并按照“给所有人一个清洁星球——将欧洲建设成一个繁荣、现代、有竞争力的气候中和经济体的长期战略愿景”政策文件<sup>3</sup>的规定以及“欧洲绿色新政”政策文件中确认的信息，到2050年对任何剩余的二氧化碳以及任何其它剩余温室气体排放做出补偿。

欧洲议会和欧洲理事会都已经批准了欧盟气候中和的长期目标。

欧洲议会已在其2019年3月14日通过的气候变化决议<sup>4</sup>中，批准了欧盟到2050年实现温室气体净零排放的目标。在2019年11月28日的决议中，欧洲议会强调了欧盟作为全球领袖，需要和其他主要全球经济体携手，努力尽快实现温室气体净零排放，并且最迟也要在2050年之前实现<sup>5</sup>。此外，欧洲议会还宣布了进入气候和环境紧急状态。<sup>6</sup>欧洲议会还敦促欧洲委员会充分评估所有相关立法和预算提案的气候和环境影响，确保它们与控制全球升温在1.5℃以下的目标保持一致，不会造成生物多样性丧失，并且对农业、贸易、交通、能源和基础设施的投资政策进行意义深远的改革。在2020年1月15日关于欧洲绿色新政的决议中，欧洲议会呼吁最迟在2050年之前，完成必要的气候中和社会转型，并呼吁将之打造成欧洲的成功故事。<sup>7</sup>

<sup>1</sup>欧洲委员会第2019/640号决议。

<sup>2</sup>根据2019年4月《欧洲特别民情调查——气候变化》，93%的欧盟公民认为气候变化是一个严重问题，绝大多数欧盟公民想要看到更多应对气候变化的行动。

<sup>3</sup>COM（2018）773最终版。

<sup>4</sup>欧洲议会2019年3月14日通过的关于气候变化的决议——根据《巴黎协定》将欧洲建设成一个繁荣、现代、有竞争力的气候中和经济体的长期战略愿景（2019/2582（RSP））。

<sup>5</sup>欧洲议会2019年11月28日通过的关于2019年西班牙马德里联合国气候变化大会的决议（COP25）（2019/2712（RSP））。

<sup>6</sup>欧洲议会2019年11月28日通过的关于气候和环境紧急状态的决议（2019/2930（RSP））。

<sup>7</sup>欧洲议会2020年1月15日通过的关于欧洲绿色新政的决议（2020/2956（RSP））。

在《2019-2024年战略议程》中，欧洲理事会将建设气候中和、绿色、公平和社会的欧洲作为四大优先目标之一<sup>8</sup>。鉴于最新可用的科学证据以及加快全球气候行动的需求，欧洲理事会在其2019年12月12日的结论中，批准到2050年实现欧盟气候中和的目标，与《巴黎协定》的目标保持一致<sup>9</sup>。欧洲理事会认识到需建立有利框架，转型需要公私部门的重大投资。欧洲理事会还总结道，所有相关的欧盟立法和政策在尊重公平竞争环境的同时，还需要符合并促进气候中和目标的实现。欧洲理事会还邀请欧洲委员会审议是否需要调整现有规定。

欧盟已建立了一个全面的政策框架来减少温室气体排放。欧盟已经开始推行旨在实现气候中和的经济现代化和转型。从1990年到2018年，欧盟的温室气体排放量减少了23%<sup>10</sup>，而经济增长了61%。此外，需要采取额外的行动，每个部门都必须做出贡献，因为预计到2050年，现行政策只能减少60%的温室气体排放，因此要达到气候中和，还有更多工作要做。

在此背景下，本提案旨在建立达成欧盟气候中和的框架。本提案旨在通过设定实现气候中和的路径提供一个方向，同时加强确定性及商业、就业者、投资者和消费者对欧盟承诺的信心，强化透明度和问责，以维持繁荣、创造就业。为实现这些目标，它旨在将欧盟2050年气候中和的目标写入法律，与联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）和生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台（IPBES）报告的科学发现保持一致，贡献于《巴黎协定》关于气候变化的落实，其中包括把全球升温控制在工业化前水平以上低于2°C之内，并努力将其控制在1.5°C之内的长期目标。它还旨在推动可持续发展目标的贯彻落实。本提案还规定了：指引欧盟到2050年实现气候中和的路线的相关条件；定期评估气候中和的进展、已确定路线的雄心水平；进展不足或者不符合欧盟2050年气候中和目标的情况下，须采取的机制。

尽管已经付出努力减少温室气体排放，但气候变化已经且将会继续对欧盟的环境、公民和经济产生影响。为适应气候变化，必须继续采取持续的、更具雄心的行动，包括加强在防止气候变化、韧性建设、预防和准备方面的努力，以及加强确保公正转型的努力。

#### • 与该政策领域的现有政策规定的一致性

本提案旨在补充和完善现有政策框架，包括设定长期方向，将2050年气候中和的目标写入欧盟法律，加强适应气候变化的努力，建立流程来设定和审议2050年之前的路线及定期评估，以及建立流程来应对进展不足或者不一致的情况。本提案还委派欧洲委员会审议现有政策和欧盟立法是否符合气候中和目标以及确定的路线。为确保一致性，对第(EU) 2018/1999号《能源联盟与气候行动治理条例》进行了相应的修订。欧洲绿色新政下的多项其它倡议已经获批，例如欧洲绿色新政投资计划<sup>11</sup>以及建立公正转型基金的条例提案<sup>12</sup>。还有其它尚在筹备之中的倡议也将为实现本条例的目标提供支持，包括更有雄心的《欧盟气候变化适应新战略》，《欧洲气候公约》的发布，解决绿色和数字转型双重挑战的欧盟工业战略，新的循环经济行动计划，以及可持续金融战略，包括在公司治理框架中进一步融入可持续性。

关于与2030年目标相关的现有政策工具，欧洲委员会应该进行评估并推出提高欧盟

<sup>8</sup><https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024-en.pdf>

<sup>9</sup>2016年10月5日经欧盟批准，自2016年11月4日起生效。

<sup>10</sup>与除国际运输之外的所有经济部门相关，SWD（2019）396。

<sup>11</sup>2020年1月14日的COM（2020）21最终版。

<sup>12</sup>欧洲议会和理事会关于建立公平转型基金的条例提案，COM（2020）22最终版。

2030年温室气体减排目标的提案，以确保与2050年气候中和目标保持一致。欧洲委员会将在2020年9月之前，提出一项已完成影响评价的计划，提高2030年的温室气体减排目标，即以负责任的方式，在1990年水平基础上至少减排50%，力争55%。欧洲委员会将会对本条例进行相应的修订，在2021年6月之前对所有相关的政策工具进行审议，且在必要的地方提出修改意见。

从2030年到2050年期间，欧洲委员会将获得授权通过不同法案，作为本条例的补充，在欧盟层面设定一条路线，逐步达成2050年目标。

气候变化的全球性挑战要求全球的行动。尽管欧盟在全球温室气体排放中所占比例尚不到10%，无法凭一己之力解决气候变化，但它是全球向温室气体净零排放经济转型的领导者。鉴于在全世界范围内，推进《巴黎协定》目标的进展不足，所以眼下比以往任何时候都更需要欧盟的领导力。欧盟自行设定了有雄心的目标，在2020年格拉斯哥联合国气候变化大会之前，它还要继续主导国际谈判进程，让各主要碳排放国提升雄心。欧盟将在全世界范围内继续推广和落实具有雄心的气候政策，包括通过强大的气候外交，与所有合作伙伴密切联系，在确保公平竞争环境的同时，加强集体努力。

- **与其他欧盟政策的一致性**

如欧洲委员会在欧洲绿色新政政策文件中所述，欧盟的所有行动和政策都应当通力合作，帮助欧盟成功实现面向气候中性和可持续未来的公正转型。因此，本倡议也与很多其它政策领域相联系，包括欧盟的外部政策。欧洲委员会已宣布，将改进其更佳监管指导意见和支持工具中对待可持续性和创新问题的方式，使所有欧盟倡议都符合“无害”的绿色誓言。

欧洲委员会在本条例提案中向成员国提出的建议，是对“欧洲学期”中所发布建议的补充。“欧洲学期”聚焦于宏观经济和结构改革问题——其中包括气候问题，而本倡议则是针对与气候中和目标或者气候中和路线不符的具体政策的制定。

## **2. 法律依据、辅助性和比例性**

- **法律依据**

《欧洲联盟运行条约》（TFEU）第191到193条确认并规定了欧盟在气候变化领域的管辖权。本提案的法律依据是《欧洲联盟运行条约》第192条第（1）款。根据《欧洲联盟运行条约》第191条和第192条第（1）款，除其它使命以外，欧盟还应该为实现以下目标做贡献：维护和保护环境及改善环境质量，在国际层面上推动解决区域性或世界性环境问题的措施，尤其是应对气候变化。

- **辅助性（针对非专属管辖权）**

气候变化本质上是一项跨境挑战，无法仅凭某个国家或地区的行动来解决。协调一致的欧盟行动可以有效地补充和加强国家和地方行动，加强气候行动。因此，协调气候行动在欧盟层面是必要的，在全球层面如可行也是必要的。基于辅助性原则，欧盟的行动是正当合理的。自1992年起，欧盟就已经在努力开发联合解决方案，推进解决气候变化的全球行动。具体来说，欧盟层面上行动的宗旨应该是在确保公平和环境完整性的同时，以具有成本效益的方式推动长期气候目标的实现。针对欧盟2050年气候中和目标，打造稳健的治理制度，将有助于确保欧盟始终走在达成目标的正轨上。欧盟

层面适应气候变化采取的行动促成了在关键部门、治理层面和欧盟政策中的适应政策与措施的整合。

- **比例性**

本提案符合比例原则，因为它并没有超出建立实现气候中和框架所必需的范围。本提案旨在为欧盟指明方向，使之走上实现气候中和的道路，并为欧盟的承诺提供确定性，通过设定评估和报告流程，确保透明度和问责。本提案要求成员国采取必要的措施，促使集体达成气候中和的目标，但考虑到实现2030年温室气体减排目标的监管框架，并未规定具体的政策或措施，给成员国提供了灵活性，也了。本提案制定了审议现有政策和欧盟立法或者采取额外措施的机制，但尚未包括具体的建议。同样地，本提案也提供了灵活性，以确保欧盟提高自身对气候变化影响的适应能力。

- **工具的选择**

实现当前提案目标的最好方式是以条例的形式进行发布。这样可以确保规定的直接适用性。本提案要求成员国为达成实现长期目标做出贡献。此外，其中很多规定都是针对欧洲委员会（评估、报告、建议、额外措施、审议）和欧洲环境署，因此无法转化成国家规定予以落实。要将长期目标纳入欧盟法律，需要采取立法、而不是非立法的方式。

### **3. 后评估、利益相关者意见征求和影响评价的结果**

- **利益相关者意见征求**

为编制《给所有人一个清洁星球》的政策文件，欧洲委员会于2018年7月17日到10月9日期间进行了公开意见的征求，从广泛的利益相关方处收到了2800多份回复。欧洲委员会还在2018年7月10日到11日期间，组织了利益相关方活动。根据欧洲委员会为编制《给所有人一个清洁星球》政策文件公开征求意见的结果，不论是个人还是组织，都大力支持欧盟到2050年在温室气体排放和清除之间实现平衡。为《给所有人一个清洁星球》政策文件组织的意见征求活动形成了一份概要报告，已编入支持欧洲委员会第COM（2018）773号政策文件<sup>13</sup>的深度分析的附录中。《给所有人一个清洁星球》政策文件的发布在各成员国、机构、地方和区域主管部门、社会合作伙伴、商业界、工业界、利益相关方和公民之间，引发了持续一年的广泛讨论。广泛的社会参与让讨论日臻成熟，在欧盟2050年雄心这点上促成了广泛共识的达成<sup>14</sup>。此外，2020年1月28日，欧洲委员会组织了一次公共活动，将广泛的利益相关方召集在一起，讨论落实欧洲绿色新政——欧洲气候法。专题讨论的嘉宾分享了他们关于气候法内容的看法，讨论了欧洲绿色新政在社会和金融方面的内容，并参与了公众问答环节。欧洲委员会还发布了该倡议的路线图，并从2020年1月9日到2020年2月6日为期四周征求公开意见和反馈。很多参加了上述活动的利益相关方都提交了意见和反馈。总计收到了926份回复。参与者包括了很多代表欧洲和国家行业的协会，例如电力、汽车和钢铁，以及私人公司、非政府组织和很多欧盟公民。七个成员国（丹麦、法国、德国、葡萄牙、西班牙、瑞典和荷兰）以及挪威的公共机构也参与了本次意见征求。

<sup>13</sup>支持委员会第COM（2018）773号政策文件的深入分析的附录7.1，

[https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com\\_2018\\_733\\_analysis\\_in\\_support\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_analysis_in_support_en_0.pdf)。

<sup>14</sup>根据2019年4月“欧洲特别民情调查——气候变化”，92%的受访者——以及每一成员国80%以上的受访者——同意为了让欧盟经济在2050年之前实现气候中和，应在抵消剩余排放的同时，减少温室气体排放。



- **影响评价**

为支持《给所有人一个清洁星球》的政策文件，欧洲委员会相关部门进行了深度分析<sup>15</sup>。该分析探索了如何着眼于能源、运输、工业和农业等所有关键经济部门，实现气候中和。现行政策对2030年之后会产生持续的影响，预计到2050年实现减排60%左右。然而，仅凭这些政策，欧盟不足以实现《巴黎协定》下的温控目标。基于现有（某些情况下还是新兴的）技术解决方案、赋权公民以及工业政策、循环经济、金融或研究与创新等核心领域的协调行动，欧洲委员会分析了在确保公正转型社会公平的同时，到2050年实现温室气体净零排放转型的各种情景。影响评价是基于科学文献、广泛的利益相关方的意见以及综合模型，综合模型能更好地理解能源、工业、建筑、交通、农业、林业和垃圾处理等部门的转型及彼此之间的复杂交互。鉴于近期（2018年11月）已经对2050年气候中和目标的影响进行了一次全面分析，以及对欧盟适应气候变化战略进行过评估，所以本提案不需要再进行影响评价。

- **基本权利**

本提案尊重基本权利，遵守公认的尤其是《欧盟基本权利宪章》下的原则。特别地，本提案有助于实现基于《欧盟基本权利宪章》<sup>16</sup>第37条中规定的可持续发展原则而设定的高层次环境保护的目标。

#### **4. 预算的影响**

对成员国预算的间接影响取决于各国在温室气体减排以及其它减缓或适应行动方面所选择的国家政策和措施，大多会来自于可能提出的补充提案。这些补充提案多是为了修订或提出新的相关政策工具，以达成必要的额外温室气体减排，满足为提升欧盟2030年温室气体减排目标而制定的经影响评价的规划。

如附录中的立法财务报表中显示的，要落实此提案，需要重新部署欧洲委员会内部的人力资源，以及欧洲环境署（EEA）招聘部分新员工。

#### **5. 其它要素**

- **实施计划及监督、评估和报告的安排**

要确保欧盟始终走在实现欧盟2050年气候中和目标的正轨上，离不开成员国定期、透明的报告，以及欧洲委员会的稳健评估和确保进展得到评估的机制。本倡议基于国家能源和气候综合规划、稳健的温室气体排放透明度框架以及欧盟第2018/1999号《能源联盟与气候行动治理条例》中包含的其它气候信息所确立的流程。特别地，欧洲委员会将使用成员国根据《治理条例》提交及上报的信息，作为其定期进度评估的基础。其中包括关于温室气体排放、政策与措施、预测以及适应的信息。欧洲委员会还将使用这些信息进行环境实施评估，监督《环境行动计划》。通过原位和遥感进行的系统性大气观测，例如哥白尼计划提供的观测，可作为成员国提交信息的补充。欧洲委员会还将定期评估路线是否需要更新，审议政策和立法，并在进展不足时采取行动。

---

<sup>15</sup>委员会通报COM（2018）773附录的深入分析，

[https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com\\_2018\\_733\\_analysis\\_in\\_support\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/pages/com_2018_733_analysis_in_support_en_0.pdf)。

<sup>16</sup>官方公报326，2012年10月26日，第391页。

- **本提案中具体规定的详细解释**

第2条设定了欧盟2050年达到气候中和的目标，涵盖了所有部门和所有温室气体（不仅限于二氧化碳），且欧盟内各成员国国内均须达成此目标。这反映了根据《巴黎协定》第四条第（4）款，发达国家缔约方应当继续带头，努力实现全经济系统绝对减排目标。它认可了尽管应该优先从源头避免温室气体排放，温室气体的清除也是必要的，来补偿脱碳最具挑战性的部门的剩余温室气体。应维持并进一步增加森林、土壤、农业用地和湿地的天然碳汇，以具有成本效益的方式，部署碳捕集与封存及碳捕集与利用等去碳技术。第2条还要求欧洲议会、欧盟理事会和欧洲委员会以及成员国在欧盟和国家层面上采取必要的措施，促成集体达成此目标。欧盟层面上的措施将构成实现目标所需措施的重要组成部分。

确定欧盟层面上的温室气体减排路线将有助于确保欧盟2050年气候中和目标的实现（第3条）。按照《巴黎协定》的时间表，欧洲委员会将对欧盟的路线每五年进行一次评估。根据《巴黎协定》，各缔约方应定期盘点《巴黎协定》的落实情况，在“全球盘点”中评估实现《巴黎协定》目的和长期目标的集体进展。欧洲委员会最迟应在每次全球盘点的六个月内，对其路线进行评估。

第4条与气候变化的适应相关。尽管做出了减缓努力，但气候变化已经并且将继续对欧洲造成巨大压力。基于欧盟已涵盖具体气候适应目标的立法，一定要加强在提高适应能力、加强抗御力和减少脆弱性方面的努力。就这一点而言，必须制定并落实适应战略和计划。新的欧盟适应气候变化战略将直接促进此目标的实现。

欧洲委员会将根据《巴黎协定》的时间表（第5条到第7条），对进展每五年进行一次评估。在每一次全球盘点之前，欧洲委员会应评估及报告以下内容：各成员国为实现气候中和目标或在气候适应方面所取得的集体进展；欧盟措施与气候中和目标的一致性，或在提高适应能力、加强抗御力和减少脆弱性上的充分性。当评估结果表明欧盟措施与目标不符或不充分，或者进展不足时，欧洲委员会将采取必要的措施。欧洲委员会还将定期评估相关的国家措施，并在发现不符或者措施不充分之时，提出相关建议。

# 关于欧洲议会和欧盟理事会的新条例提案

## 建立达成实现气候中和的框架及修订第 (EU) 2018/1999号条例

### (即欧洲气候法)

欧洲议会和欧洲联盟理事会，

考虑到《欧洲联盟运行条约》，特别是其中第192条第 (1) 款规定，

考虑到欧洲委员会的提案，

将立法法案草案转交各国国家议会后，

考虑到欧洲经济和社会委员会的意见<sup>17</sup>，

考虑到地区委员会的意见<sup>18</sup>，

按照普通立法程序

鉴于：

- (1) 欧洲委员会在其2019年12月11日发布的名为“欧洲绿色新政”<sup>19</sup>的政策文件中，提出了一项新的增长战略，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。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影响。同时，该转型必须公正且包容，不让任何人掉队。
- (2) 联合国政府间气候变化专门委员会 (IPCC) 关于全球升温高于工业化前水平1.5°C的影响和相关的全球温室气体排放路径的特别报告<sup>20</sup>为应对气候变化提供了强有力的科学依据，阐明了加强气候行动的需要。此报告确认了迫切需要减少温室气体排放，需要将气候变化控制在1.5°C以内，尤其是要降低极端天气事件的可能性。生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台 (IPBES) 2019年的全球评估报告<sup>21</sup>揭示了全球生物多样性的侵蚀，而气候变化是造成生物多样性丧失的第三大驱动因素。<sup>22</sup>
- (3) 固定的长期目标对促进经济和社会转型、就业、增长以及联合国可持续发展目

<sup>17</sup>官方公报C，， 页。。

<sup>18</sup>官方公报C，， 页。。

<sup>19</sup>2019年12月11日“委员会通报——欧洲绿色新政” COM (2019) 640最终版。

<sup>20</sup>联合国政府间气候变化专门委员会 (IPCC)， 2018：全球升温高于工业化前水平1.5°C的影响和相关全球温室气体排放路径特别报告，有意加强对气候变化威胁的全球回应、加强可持续发展以及消除贫困的努力[Masson-Delmotte, V., P. Zhai, H.-O. Pörtner, D. Roberts, J. Skea, P.R.Shukla, A. Pirani, W. Moufouma-Okia, C. Péan, R. Pidcock, S. Connors, J.B.R.Matthews, Y. Chen, X. Zhou, M.I.Gomis, E. Lonnoy, T. Maycock, M. Tignor和T. Waterfield (编辑)]。

<sup>21</sup>生物多样性和生态系统服务政府间科学政策平台 (IPBES) 2019：全球生物多样性和生态系统服务评估。

<sup>22</sup>欧洲环境署的《欧洲环境状况与展望2020》 (卢森堡：欧盟出版办公室，2019)



标的实现至关重要。2015年的《联合国气候变化框架公约》第21次缔约方大会设定了《巴黎协定》气候变化温控目标，要以公平、具有成本效益的方式实现该目标，也离不开固定的长期目标。

- (4) 《巴黎协定》设定了将全球平均气温升幅控制在工业化前水平以上低于2℃之内，并努力将气温升幅控制在工业化前水平以上1.5℃之内的长期目标<sup>23</sup>，强调了适应气候变化不利影响的重要性<sup>24</sup>，以及使资金流动符合温室气体低排放和气候适应型发展路径的重要性<sup>25</sup>。
- (5) 欧盟和成员国气候行动的目标是在2030年可持续发展议程背景及实现《巴黎协定》目标的前提下，保护民众、地球、福祉、繁荣、健康、粮食系统、生态系统的完整性和生物多样性免受气候变化的威胁，在地球界限内实现最大化的繁荣，提高社会抗御力，降低社会对气候变化的脆弱性。
- (6) 实现气候中和应该要求所有经济部门做出贡献。考虑到能源生产和消耗在温室气体排放方面的重要性，依赖一个运行良好的内部能源市场，完成向可持续、可负担且安全的能源系统的转型是必要的。数字转型、技术创新和研发也是实现气候中和目标的重要驱动力。
- (7) 在气候行动方面，欧盟一直寻求有雄心的政策，已经建立了实现其2030年温室气体排放目标的监管框架。除了其它，实现该目标的立法包括：关于在欧盟境内建立一个温室气体排放配额交易体系的欧洲议会和欧盟理事会第2003/87/EC号指令<sup>26</sup>；关于引入2030年成员国国家温室气体减排目标的欧洲议会和欧盟理事会第（EU）2018/842号条例<sup>27</sup>；以及要求成员国平衡土地利用、土地利用变化和林业中温室气体排放和清除的欧洲议会和理事会第（EU）2018/841号条例<sup>28</sup>。
- (8) 此外，欧洲委员会在其名为“给所有人一个清洁星球——欧洲建设一个繁荣、现代、有竞争力的气候中和经济体的长期战略愿景”的政策文件中，介绍了欧盟通过社会公平且具有成本效益的转型，到2050年实现欧盟温室气体净零排放的愿景。
- (9) 欧盟已通过“所有欧洲人的清洁能源”一揽子政策<sup>29</sup>，寻求有雄心的脱碳议程，尤其是采取以下措施：打造稳健的能源联盟，将2030年能源效率和可再生能源部署目标纳入到欧洲议会和欧盟理事会第2012/27/EU号指令<sup>30</sup>和第（EU）2018/2001号指令<sup>31</sup>中；加强相关立法，包括欧洲议会和欧盟理事会第2010/31/EU号指令<sup>32</sup>。
- (10) 欧盟是气候中和转型的全球领导者，致力于使用包括气候外交在内的各种可用工具，提高全球雄心，加强应对气候变化的全球行动。
- (11) 欧洲议会呼吁最迟到2050年，完成必要的气候中和社会转型，并呼吁将之打造

<sup>23</sup> 《巴黎协定》条款2.1.a。

<sup>24</sup> 《巴黎协定》条款2.1.b。

<sup>25</sup> 《巴黎协定》条款2.1.c。

<sup>26</sup> 欧洲议会和理事会于2003年10月13日发布的关于在欧盟境内建立一个温室气体排放交易体系并修订理事会第96/61/EC号指令的第2003/87/EC号指令（2003年10月25日官方公报L275，第32页）。

<sup>27</sup> 欧洲议会和理事会于2018年5月30日发布的关于自2021年到2030年约束成员国年度温室气体减排、推动气候行动以满足《巴黎协定》承诺并修订第（EU）525/2013号条例的第（EU）2018/842号条例（官方公报L156，2018年6月19日，第26页）。

<sup>28</sup> 欧洲议会和理事会于2018年5月30日发布的关于在2030年气候和能源框架中纳入土地利用、土地用途变更和林业领域温室气体排放和除碳以及修订第（EU）525/2013号条例和第529/2013/EU号决议的第（EU）2018/841号条例（官方公报L156，2018年6月19日，第1页）。

<sup>29</sup> 2016年11月30日的COM（2016）860最终版。

<sup>30</sup> 欧洲议会和理事会于2012年10月25日发布的关于能源效率以及修订第2009/125/EC号指令、废除第2004/8/EC号和第2006/32/EC号指令的第2012/27/EU号指令（官方公报L315，2012年11月14日，第1页）。

<sup>31</sup> 欧洲议会和理事会于2018年12月11日发布的关于推广可再生能源使用的第（EU）2018/2001号指令（官方公报L328，2018年12月21日，第82页）。

<sup>32</sup> 欧洲议会和理事会于2010年5月19日发布的关于建筑物能源性能的第2010/31/EU号指令（官方公报L153，2010年6月18日，第13页）。

成一个欧洲的成功故事<sup>33</sup>。欧洲议会还宣布了进入气候和环境紧急状态<sup>34</sup>。欧洲理事会在其2019年12月12日的总结<sup>35</sup>中，通过了符合《巴黎协定》目标要求，到2050年实现欧盟气候中和的目标，同时承认有必要建立有利的政策框架，完成转型离不开公私部门的重大投资。欧洲理事会还邀请欧洲委员会在2020年尽早准备欧盟长期战略的提案，以便在欧盟理事会通过并提交至《联合国气候变化框架公约》。

- (12) 欧盟的目标应该是在2050年之前，通过自然和技术解决方案，使欧盟境内温室气体源的人为排放与清除之间实现平衡。所有成员国应该共同努力达成欧盟2050年气候中和的目标，各成员国、欧洲议会、欧盟理事会和欧洲委员会应该采取所有必要的措施，促成该目标的实现。欧盟层面的措施将成为实现目标所需措施的重要组成部分。
- (13) 为了保护民众和地球免受危险的气候变化的威胁，实现《巴黎协定》中规定的温控目标，遵循联合国政府间气候变化专门委员会的科学建议，欧盟应当在2050年之后继续践行其气候行动，发挥国际气候领导力。
- (14) 适应是全球长期应对气候变化的关键组成部分。因此，成员国和欧盟应该按照《巴黎协定》第七条的规定，提高适应能力、加强抗御力，减少对气候变化的脆弱性，使其与其它环境政策和立法之间的协同效应最大化。成员国应该采纳全面的国家适应战略和计划。
- (15) 在欧盟和国家层面上采取实现气候中和目标的相关措施时，成员国和欧洲议会、欧盟理事会和欧洲委员会应该考虑：气候中和转型对公民福祉、社会繁荣和经济竞争力的贡献；能源和食品安全及其可负担性；成员国之间和内部的公平与团结，须考虑它们的经济能力、国家情况以及随着时间趋同的需求；需让转型公正且社会公平；最佳可用科学证据，尤其是联合国政府间气候变化专门委员会报告的结论；需将气候变化相关风险纳入到投资和规划决策之中；实现温室气体减排、清除以及提高抗御力的成本效益和技术中立；环境完整性和雄心水平随着时间逐步提高。
- (16) 如欧洲委员会在其“欧洲绿色新政”政策文件中所述，气候中和的转型离不开所有政策领域的变革以及所有经济和社会部门的共同努力。欧洲理事会在其2019年12月12日的总结中提到，所有相关的欧盟立法和政策在尊重公平竞争环境的同时，还需要符合气候中和目标并促进该目标的实现。欧洲理事会还邀请欧洲委员会审议是否需要调整现有规则。
- (17) 欧洲委员会在其“欧洲绿色新政”政策文件中宣布，欧洲委员会意在评估并提出提升欧盟2030年温室气体减排目标的提案，以确保其与2050年气候中和目标保持一致。在该政策文件中，欧洲委员会强调所有欧盟政策都应该有助于实现气候中和目标，所有部门都应该各尽其职。2020年9月之前，欧洲委员会应该基于全面的影响评价，考虑针对根据欧洲议会和欧盟理事会的第（EU）2018/1999号条例向欧洲委员会提交的国家能源和气候综合规划所作的分析，审议欧盟2030年气候目标，探索达成在1990年的基础上减排50%到55%的2030年新目标的可选项。在认为必须修订欧盟2030年目标时，欧洲委员会应该向欧洲议会和欧盟理事会提出对适当修订本条例的提案。此外，欧洲委员会应该在2021年6月30日之前，评估为了实现在1990年的基础上减排50%到55%的目标，是否需要修订落实该目标的相关欧盟立法。
- (18) 为确保欧盟和成员国始终走在达成气候中和目标和取得适应进展的正轨上，欧洲委员会应该定期评估进度。如果成员国在实现气候中和目标或适应上所取得

<sup>33</sup>欧洲议会2020年1月15日通过的关于欧洲绿色新政的决议（2020/2956（RSP））。

<sup>34</sup>欧洲议会2019年11月28日通过的关于气候和环境紧急状态的决议（2019/2930（RSP））。

<sup>35</sup>欧洲理事会在2019年12月12日会议上通过的结论，UCO 29/19，CO EUR 31，CONCL 9。

的集体进展不足，或者欧盟措施与气候中和目标不符或者不足以提高适应能力、加强抗御力和减少脆弱性，则欧洲委员会应该根据欧盟基础条约采取必要的措施。欧洲委员会还应该定期评估相关的国家措施，在其认定成员国的措施与气候中立目标不符或者不足以提高气候变化适应能力、加强抗御力和减少脆弱性的情况下，提出相关建议。

- (19) 欧洲委员会应该确保基于最新的科学、技术和社会经济发现来做出稳健且客观的评估，评估代表广泛的具独立性的专业知识，并且依据的信息应包括成员国提交和上报的信息、欧洲环境署的报告、最佳可用的科学证据包括联合国政府间气候变化专门委员会的报告。鉴于欧洲委员会承诺在“欧洲绿色新政”的背景下探索公共部门如何应用欧盟可持续金融分类方案，也应包括欧盟和成员国在有相关信息之时，根据将发布的第（EU）2020/...号条例[分类方案条例]进行环境可持续投资信息的披露。欧洲委员会应使用可以获得的欧洲统计信息和数据，并寻求专家评审。欧洲环境署应根据其年度工作计划，为欧洲委员会提供适当的协助。
- (20) 公民和社区在推进气候中和转型的过程中扮演着重要角色，所以应该大力推动公众和社会参与气候行动。因此，欧洲委员会应与社会各界联系，向其赋权并促使其采取行动建立气候中和和气候适应性社会，包括发布《欧洲气候公约》。
- (21) 为了向包括企业、就业者、投资者和消费者在内的所有经济活动者提供信心和可预测性，确保气候中和转型不可逆转，确保随着时间逐步减排，协助评估措施的一致性以及气候中和目标的进展，应根据《欧洲联盟运行条约》第290条的规定，向欧洲委员会授予通过法案的权力，以设定欧盟到2050年实现温室气体净零排放的路线。尤为重要，欧洲委员会要在开展准备工作之时进行适当的包括专家层面的公开意见征询，并且应根据2016年4月13日颁布的《更佳立法的机构间协议》<sup>36</sup>中规定的原则来操作。特别地，为了确保公平参与授权法案的筹备，欧洲议会和欧盟理事会应与成员国的专家同时收到所有文件，且这些专家能系统性参与到欧洲委员会筹备授权法案的专家组会议中。
- (22) 鉴于欧洲委员会承诺遵守更佳立法的原则，欧盟温室气体减排方面的政策工具应保持一致性。应该基于第（EU）2018/1999号条例中规定的治理框架并与之保持一致，来建立衡量实现气候中和目标的进度以及所采取的措施与目标一致性的系统。特别地，定期报告系统以及欧洲委员会基于这些报告所做的评估及采取行动的顺序，应该与第（EU）2018/1999号条例中规定的成员国须提交信息和报告的要求保持一致。因此，为了在相关规定中纳入气候中和目标，应该修订第（EU）2018/1999号条例。
- (23) 气候变化根据定义本就是一项跨境挑战，因此需要在欧盟层面上采取统一行动，有效地补充和加强国家政策。仅凭成员国孤军奋战，不可能充分实现此条例的目标——即到2050年实现欧盟的气候中和，如能发挥规模效应，则能在欧盟层面上实现更好的结果。因此，欧盟可以根据《欧洲联盟条约》第5条中规定的辅助性原则，在欧盟层面上采取措施。根据该条款中规定的比例原则，本条例并未超出实现这些目标所必需的范围。

通过了本条例：

## 第1条

### 主题和范围

<sup>36</sup>官方公报L123，2016年5月12日，第1页。

本条例建立了一个框架，以使欧盟境内实现逐步且不可逆地减少温室气体排放、加强通过天然或其它碳汇的清除。

本条例设定了一项具有约束力的目标，即到2050年实现欧盟气候中和，以实现《巴黎协定》第二条中设定的长期温控目标，还提供了一个推动《巴黎协定》第七条中设定的全球适应目标取得进展的框架。

本条例适用于通过第（EU）2018/1999号条例附录五第2部分中列出的温室气体人为排放以及通过天然或其它碳汇的清除。

## 第2条

### 气候中和目标

1. 对于受欧盟法律监管的温室气体，最迟到2050年，应在欧盟范围内实现排放与清除的平衡，以在此日期之前，实现净零排放。
2. 相关的欧盟机构和成员国应分别在欧盟和国家层面上采取必要措施，促成第（1）款中规定的气候中和目标的集体实现，与此同时，也要考虑促进成员国之间公平与团结的重要性。
3. 在2020年9月之前，欧洲委员会应根据第2条第（1）款中规定的气候中和目标，审议第（EU）2018/1999号第2条第（11）款中提及的欧盟2030年减排目标，探索达成在1990年的基础上减排50%到55%的2030年新目标的可选项。如果欧洲委员会认为有必要修订此目标，则其应酌情向欧洲议会和欧盟理事会提交提案。
4. 在2021年6月30日之前，欧洲委员会应评估是否需要修订落实欧盟2030年目标的欧盟立法，以促进实现在1990年的基础上减排50%到55%的目标以及第2条第（1）款中规定的气候中和目标，并考虑根据欧盟基础条约采取必要的措施，包括通过立法提案。

## 第3条

### 实现气候中和的路线

1. 欧洲委员会有权根据第9条通过授权法案，通过在欧盟层面上设定到2050年实现第2条第（1）款中所规定的气候中和目标的路线，为本条例进行补充。最迟在《巴黎协定》第十四条中提及的每次全球盘点之后的六个月内，欧洲委员会应审议该路线。
2. 该路线应始于第2条第（3）款中提及的欧盟2030年减排目标。
3. 在根据第1款设定路线时，欧洲委员会应考虑以下内容：
  - (a) 成本效益性和经济效率；
  - (b) 欧盟经济的竞争力；
  - (c) 最佳可行技术；
  - (d) 能源效率、能源可负担性和供应安全；
  - (e) 成员国之间和成员国内部的公平与团结；
  - (f) 确保环境有效性和随时间逐步改善的需求；
  - (g) 投资需求和机会；
  - (h) 确保公平和社会公正的转型需求；
  - (i) 为实现《巴黎协定》长期目标以及《联合国气候变化框架公约》最终目

- 标的国际发展与努力；
- (j) 最佳可用及最新的科学证据，包括联合国政府间气候变化专门委员会的最新报告。

#### 第4条

##### 适应气候变化

1. 相关欧盟机构和成员国应确保根据《巴黎协定》第七条的规定，在提高气候变化适应能力、加强抗御力和减少脆弱性方面不断取得进展。
2. 成员国应基于稳健的气候和脆弱性基线和进展评估，制定和落实包括综合风险管理框架在内的适应战略与规划。

#### 第5条

##### 欧盟进展与措施的评估

1. 在2023年9月30日之前以及之后每五年，欧洲委员会应结合根据第（EU）2018/1999号条例第29条第（5）款预见的评估，评估以下内容：
  - (a) 所有成员国沿着第3条第（1）款中提及路线、在达成第2条第（1）款中规定的气候中和目标方面取得的集体进展；
  - (b) 所有成员国在第4条中提及的适应能力方面取得的集体进展。

欧洲委员会应将此项评估的结论，连同根据第（EU）2018/1999号条例第35条在各自然年编制的能源联盟状态报告，一并提交给欧洲议会和欧盟理事会。

2. 在2023年9月23日之前以及之后每五年，欧洲委员会应评审：
  - (a) 欧盟措施与第2条第（1）款中规定的气候中和目标及第3条第（1）款中设定的路线的一致性；
  - (b) 欧盟措施在确保第4条中所提及的适应方面进展的充分性。
3. 基于第1款和第2款中提及的评估，若欧洲委员会认定欧盟措施不符合第2条第（1）款中规定的气候中和目标，或者不足以确保第4条中提及的适应方面进展，或者在气候中和目标或者第4条中提及的适应方面取得的进展不够，则其应在评审第3条第（1）款中提及的路线的同时，根据欧盟基础条约采取必要的措施。
4. 在通过任何措施或立法提案草案之前，欧洲委员会应根据第2条第（1）款中规定的气候中和目标及第3条第（1）款中设定的相应的路线，对其进行评估，并将此项分析加入到该措施或提案随附的任何影响评价之中，在通过之时，也要公布该评价的结果。

#### 第6条

##### 国家措施的评估

1. 在2023年9月23日之前以及之后每五年，欧洲委员会应评估：
  - (a) 基于《国家能源和气候规划》或根据第（EU）2018/1999号条例提交的两年进度报告确认的、与实现第2条第（1）款中所规定的气候中和目标相关的国家措施与第3条第（1）款中提及的实现该目标的路线间的一致性；
  - (b) 相关国家措施在确保第4条中所提及适应方面进展的充分性。

欧洲委员会应将此项评估的结论，连同根据第（EU）2018/1999号条例第35条在各自然年编制的能源联盟状态报告，一并提交给欧洲议会和欧盟理事会。

2. 在适当考虑了根据第5条第（1）款评估的集体进展之后，如果欧盟委员会认定成员国的措施与以第3条第（1）款中提及实现该目标的路线不符，或者不足以确保第4条中所提及的适应方面的进展，则其可以向该成员国提出建议。欧洲委员会应公开该建议。
3. 依据第2款发布建议时，适用以下原则：
  - (a) 相关成员国应本着成员国与欧盟以及成员国与成员国之间团结一致的精神，适当考虑该建议；
  - (b) 在提出建议年度的下一年，相关成员国应在根据第（EU）2018/1999号条例第17条提交的第一份进度报告中，说明其如何适当考虑了该建议。如果相关成员国决定不采纳某项建议或其中的实质性部分，则该成员国应向欧洲委员会说明理由；
  - (c) 建议应该是对“欧洲学期”中发布的针对具体国家的最新建议的补充。

## 第7条

### 关于欧洲委员会评估的共同规定

1. 除了第6条第（1）款（a）项中提及的国家措施以外，欧洲委员会根据第5条和第6条执行的评估至少应基于以下内容：
  - (a) 根据第（EU）2018/1999号条例提交和报告的信息；
  - (b) 欧洲环境署（EEA）的报告；
  - (c) 欧洲统计信息和数据，包括关于由不利的气候影响所造成损失的数据（如适用）；以及
  - (d) 最佳可用的科学证据，包括联合国政府间气候变化专门委员会的最新报告；以及
  - (e) 欧盟和成员国提供的关于环境可持续投资的任何补充信息，包括符合第（EU）2020/...号条例[分类方案条例]的投资（如适用）。
2. 欧洲环境署将根据其年度工作计划，协助欧洲委员会准备第5条和第6条中提及的评估。

## 第8条

### 公众参与

欧洲委员会应与社会各界联系，向其赋权并促使其采取行动建立气候中和、具有气候适应性的社会。欧洲委员会应在国家、地区和地方等所有层面上，促进兼容并包的流程，让社会合作伙伴、公民和公民社会都可以参与交流最佳实践，确定有助于实现本条例目标的行动。此外，欧洲委员会还可以利用成员国根据第（EU）2018/1999号条例第11条发起的多层级气候和能源对话。

## 第9条

### 授权的行使

1. 受限于此条款中规定的条件，授予欧洲委员会通过第3条第（1）款中提及的授



权法案的权力。

2. 在自.....[OP: 此条例的生效日期]起的不限定的期限内，授予欧洲委员会通过第3条第（1）款中提及的授权法案的权力。
3. 欧洲议会或欧盟理事会可在任意时间，撤销第3条第（1）款中提及的权力授予。撤销的决定将终止该决定中指明的权力授予。此类决定的生效日期为在欧盟官方公报上发布该决定后的第二天或者此类决定中指定的之后的日期。此类决定不影响已经生效的任何授权法案。
4. 在通过授权法案之前，欧洲委员会应咨询每个成员国根据2016年4月13日《更佳立法的机构间协议》中规定的原则指定的专家。
5. 通过授权法案之后，欧洲委员会应同时向欧洲议会和欧盟理事会通报此项法案。
6. 对于根据第3条通过的授权法案，只有在向欧洲议会和欧盟理事会通报了授权法案后的两个月内，欧洲议会和欧盟理事会均未提出异议，或者在该两个月期限到期前，欧洲议会和欧盟理事会均已告知欧洲委员会其不会提出异议的情况下，该授权法案方可生效。在欧洲议会或欧盟理事会的提议下，此期限可延长两个月。

## 第10条

### 对第（EU）2018/1999号条例的修订

对第（EU）2018/1999号条例修订如下：

- (1) 在第1条第（1）款中，替换（a）点为以下内容：

“（a）落实旨在满足以下目标的战略和措施：第.../...号条例[气候法]第2条中规定的欧盟气候中和目标；能源联盟的目标和目的特别是在2021到2030年的第一个十年期间欧盟的2030年能源与气候目标；”；

- (2) 在第2条中，替换第7点为以下内容：

“（7）‘预测’指的是对温室气体人为源的排放和汇的清除的预测，或者对能源系统发展的预测，至少包括对报告年度后、紧跟着的以0或5结尾的6个连续未来年份的定量估算；”；

- (3) 在第3条第（2）款中，替换（f）点为以下内容：

“（f）对旨在达成此段落（b）点中提及的目标而规划的政策和措施进行影响评价，包括其与第.../...号条例[气候法]第2条中规定的欧盟气候中和目标、《巴黎协定》中规定的长期温室气体减排目标和第15条中提及的长期战略的一致性；”；

- (4) 在第8条第（2）款中，增加以下（e）点：

“（e）现有政策和措施以及规划中的政策和措施以何方式有助于达成第.../...号条例[气候法]第2条中规定的欧盟气候中和目标。”；

- (5) 替换第11条为以下内容：

## “第11条

### 多层级气候和能源对话

每个成员国应根据国家规定建立多层级气候与能源对话，以便本地主管机构、投资者和其他相关利益相关方以及公众能够通过该对话，积极参与及讨论如何实现第.../...号条例[气候法]第2条中规定的欧盟气候中和目标以及能源和气候政策下设想的、包括针对长期的不同情境，审核进度，除非该成员国已经拥有满足相同目的的结构。可在该对话的框架内讨论国家能源和气候综合规划。”；

- (6) 在第15条第（3）款中，替换（c）点为以下内容：

“（c）根据第.../...号条例[气候法]第2条中规定的欧盟气候中和目标，在所有部门实现长期温室气体减排以及加强汇的清除；”

- (7) 附录一第1部分修订为以下内容：

- (a) 在A部分第3.1.1点中，替换（i）点为以下内容：

“（i）实现第2.1.1点中提及的第（EU）2018/842号条例下达成目标的政策和措施，遵守第（EU）2018/842号条例的政策和措施，涵盖所有主要排放部门和加强清除的部门，着眼于第.../...号条例[气候法]第2条中规定的气候中和目标”；

- (b) 在B部分中，增加以下第5.5点：

“5.5. 规划中的政策和措施对实现第.../...号条例[气候法]第2条中规定的欧盟气候中和目标做出的贡献”；

- (8) 在附录六中，替换第（c）点中的第（viii）点为以下内容：

“（viii）为达成以下目标的政策或措施所做出的贡献的评估：实现第.../...号条例[气候法]第2条中规定的欧盟气候中和目标；实现第15条中提及的长期战略；”。

## 第11条

### 生效

此条例应当在《欧洲联盟官方公报》上发布后的第二十天生效。

此条例具有完全法律约束力，直接地适用于所有成员国。

成文于布鲁塞尔，

谨代表欧洲议会

主席

谨代表欧盟理事会

主席