

《欧盟绿色新政》与贸易相关的环境政策经验及启示

赵嘉,李丽平*,张彬,张莉

(生态环境部环境与经济政策研究中心,北京 100029)

【摘要】《欧盟绿色新政》被视为欧盟绿色转型的总体政策框架,其中提出了多项与贸易相关的环境政策,既包括与贸易环节直接相关的进口标准、经济手段、信息手段,也包括将会对国际环境与贸易规则产生影响的政策。欧盟与贸易相关的环境政策具有管控环节多、涉及行业和产品广、不断加严及拥有全球影响力的特点,可为我国更好地推动绿色转型工作提供重要启示。

【关键词】欧盟绿色新政;贸易;环境政策

中图分类号:X22;32 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2021)06-0057-06 DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202106057

2019年12月出台的《欧盟绿色新政》提出欧盟“2050年实现气候中和”“将2030年的减排目标提高到50%,力争55%”的气候雄心^[1]。2020年9月,欧盟出台《2030气候目标计划》,进一步将欧盟2030年气候目标提升为在1990年基础上至少减排55%。《欧盟绿色新政》及其一揽子计划将实现上述气候目标明确作为欧盟未来的增长战略,要求欧盟以此为抓手制定所有的社会经济计划。与贸易相关的环境政策作为重要手段之一,在《欧盟绿色新政》所涉的气候、工业、食品、污染、生物多样性等多个领域推动欧盟绿色转型。欧盟与贸易相关的环境政策管控的环节多、涉及的行业和产品广且不断加严,并具有全球影响力。因此,开展《欧盟绿色新政》与贸易相关的环境政策经验研究对我国绿色转型具有重要意义。

1 《欧盟绿色新政》中与贸易相关的环境政策

《欧盟绿色新政》框架下大部分提案、战略或计划中涉及与贸易相关的环境政策。截至2020年12月,欧盟已相继推出14项具体提案、战略或计划^①。除聚焦欧盟区域内建筑业转型的《革新浪潮》及为推动各利益相关方参与应对气候变化的倡议型文件《欧洲气候公约》外,《欧盟绿色新政》及已推出的其他12个文件中均涉及与贸易相关的环境政策。其中《欧洲工业战略》^[2]《循环经济行动计划》^[3]包含的环境政策与贸易关联度最高。《欧洲工业战略》使用近1/3的篇幅描绘支持实现气候中和、建设循环经济等相关工业发展蓝图以及落地方案,将会影响相关行业的国际贸易。《循环经济行动计划》提出的关键政策行

基金项目:国际多边环境、贸易协定对我国进口固废的适用性及履约策略研究(2019YFC1904805)

作者简介:赵嘉,助理研究员,硕士,研究方向为环境与贸易投资等

通讯作者:李丽平,正高级工程师,硕士,研究方向为环境与贸易投资、国际环境政策等

①14项具体提案、战略或计划包括:推出《欧盟绿色新政投资计划》和《公正转型机制》;提交《欧洲气候法》提案,确保欧盟在2050年实现气候中和;通过《欧洲工业战略》,打造面向未来的经济;提出以资源可持续利用为重点的《循环经济行动计划》;推出《从农场到餐桌战略》,促进欧盟粮食系统的可持续转变发展;推出《欧盟2030年生物多样性战略》,以保护地球上脆弱的自然资源;推出《欧盟能源系统一体化及氢能战略》,推动实现能源部门的减碳、高效及一体化发展;推出《2030气候目标计划》,将欧盟2030年气候目标提升为在1990年基础上至少减排55%;推出《革新浪潮》战略进一步绿化欧盟建筑业;推出《甲烷战略》以减少能源、农业和废弃物处理领域的甲烷排放;推出《化学品战略》以建立可持续的无毒环境;推出《离岸可再生能源战略》,进一步发展离岸清洁能源;出台《欧洲气候公约》,推动各利益相关方参与应对气候变化。https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en#timeline

动中,约一半属于产品政策,将会影响相关产品的国际贸易。

对《欧盟绿色新政》及其配套文件提出的贸易相关环境政策进行梳理和分析后,可以将这些环境政策分为两类:一类是与贸易环节直接相关的政策,另一类是对国际贸易规则产生影响的政策。

表 1 《欧盟绿色新政》及已出台文件中与贸易相关的环境政策

类别	环境政策	相关法案/战略	所涉领域
进口标准	1. 动物来源产品须满足严格的抗生素使用要求 2. 强制使用数字化捕捞证明以防止非法鱼类产品进入欧盟市场 3. 加严管控与森林滥砍滥伐或森林退化有关的产品进口,并促进森林友好型产品的进口 4. 对电子产品、汽车、包装、塑料、纺织品等关键产品的可持续性提出要求 5. 严格对进口化学品的审查	1.《欧盟绿色新政》 2.《欧盟工业战略》 3.《循环经济行动计划》 4.《从农场到餐桌战略》 ^[4] 5.《化学品战略》 ^[5]	气候、工业、食品、污染、生物多样性、交通
经济手段	针对选定行业提出碳边境调节税	1.《欧盟绿色新政》 2.欧洲《气候法》 3.《2030 气候目标计划》	气候、交通、金融
信息手段	1. 向消费者提供产品生命周期以及维修服务、备件和维修手册可获得性等信息 2. 提议企业公布产品环境足迹 3. 要求企业和金融机构强化气候和环境信息披露 4. 修订《关于化学品注册、评估、许可和限制的法规》(the Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals, REACH), 要求标明其所含全部致癌物的种类	1.《欧盟绿色新政》 2.《从农场到餐桌战略》 3.《循环经济行动计划》 4.《化学品战略》	食品、工业

数据来源:整理欧盟网站资料所得

1.1.1 加严多项进口标准

提高外国产品进入欧盟市场的标准可直接影响贸易。在进口标准方面,《欧盟绿色新政》提出 5 项政策。一是针对动物来源产品提高进口标准。为了应对耐药性的全球威胁,进口到欧盟的动物来源产品必须遵守新近议定的兽药产品法规,满足严格的抗生素使用要求。二是在渔业领域加强进口管控。欧盟通过强制使用数字化捕捞证明,加强防止非法鱼类产品进入欧盟市场;在打击非法、不报告和无人管制的(illegal, unreported and unregulated, IUU)的捕捞活动以及制止过度捕捞时,将实行零容忍政策,推广鱼类和海鲜资源的可持续管理。三是加严管控与森林滥砍滥伐或森林退化有关的产品进口。欧盟委员会将进一步提出一项立法提案及其他配套措施,旨在避免或尽可能减少欧盟市场上出现的与森林滥砍滥伐或森林

1.1 《欧盟绿色新政》提出的与贸易环节直接相关的环境政策

《欧盟绿色新政》及其配套文件提出 10 项与贸易环节直接相关的具体环境政策(表 1)。按照政策手段的类型划分,这些环境政策可分为进口标准、经济手段和信息手段。

退化有关的产品,并促进森林友好型产品的进口。四是对电子产品、汽车、包装、塑料、纺织品等关键产品的可持续性提出要求。欧盟《循环经济行动计划》提出可持续产品政策框架。该框架将制定产品可持续性原则,来保障在欧盟市场的所有产品具有越来越高的可持续性,包括对产品可回收物质含量、环境足迹等多个方面进行监管。行动计划将电子和信息技术产品、汽车、包装、塑料、纺织品等高影响力的中间产品确定为重点关注产品,并提出差异化的关注重点(表 2)。五是加严对进口化学品的审查。欧盟《化学品战略》中指出欧盟市场上关于危险物质的风险中约 30%来源于化学品,而欧盟 90%的化学品来源于进口。因此欧盟将在边境加强对进口化学品的管控,将考虑采取额外措施将《关于化学品注册、评估、许可和限制的法规》(REACH)法案相关要求纳入海关程序中。

表 2 《循环经济行动计划》中重点关注的产品及相关措施

七大关键产品	主要关注点
电子和信息 技术产品	将提出电子循环倡议,以确保电子产品具有节能耐用、可维修、可升级、可维护、可重复使用及可回收利用的设计 将出台生态设计工作计划,并在此方面作出进一步的规定
电池和汽车	将提出新电池监管框架,考虑关于再生成分含量的规定以提高所有电池回收利用率;考虑电池的可持续性和透明度 要求促进二次使用、改换用途和回收利用 将提议修订报废车辆规则,考虑针对某些部件的材料施加可再生成分含量的强制性规定,提高回收利用的效率
包装	将加强包装强制性基本要求,减少过度包装和包装废物,推动包装的二次使用和可循环使用设计,降低包装材料复杂性
塑料	对包装、建筑材料和车辆等关键产品的再生成分含量和废物减量措施提出强制性要求;针对塑料微粒采取措施,包括限制故意添加的塑料微粒;针对无意释放的塑料微粒制定贴标、标准化、认证和监管措施等;制定生物可降解或可堆肥塑料使用的政策框架
纺织品	将提出纺织品综合战略,拟制定生态设计措施以确保纺织品符合循环性要求,确保二次原材料的利用率,处理有害化学品问题等。赋予企业和消费者选择可持续纺织品的权利,提供再利用和维修服务,建立产品即服务模式,通过技术创新、扩大生产者责任延伸等促进纺织品的分类、再使用和循环利用
建筑材料	提出可持续建筑环境综合战略,在建筑产品规定修订中提出建筑产品中回收成分要求,提高建筑耐久性和适应性措施,修订建筑和拆除废物回收目标等
食品	提出食品废物减量目标及确定可重复使用产品替代一次性包装、餐具的立法倡议范围

数据来源:整理欧盟网站资料所得

1.1.2 实施碳边境调节税

《欧盟绿色新政》提出在选定行业实施碳边境调节税。在进口环节征税将拉高出口方成本,直接影响相关产品的贸易。为实现欧盟气候目标并给国内碳密集型产业创造“公平的竞争环境”以及防止碳泄漏风险,欧盟提出实施碳边境调节税,对来自气候目标较弱国家的高碳商品征收关税,使欧盟进口商品价格更准确地反映其碳强度。2020年欧盟已就该机制的初步影响评估方案征求了公众意见。基于《欧盟绿色新政》同时提出在钢铁、化工等能源密集型行业实现脱碳,以维护欧盟区域内受气候目标管控的能源密集型行业的利益,其他气候目标弱的国家的钢铁、化工等碳密集产品将极有可能成为欧盟征收碳边境调节税的对象。

1.1.3 提高产品环境信息披露要求

对产品提高环境相关信息的披露要求,一方面将增加企业的出口成本进而影响贸易,另一方面通过影响消费选择影响相关产品的进口需求。《欧盟绿色新政》提出了4项信息方面的政策。一是修改相关法律,规定企业应向消费者提供产

品生命周期、维修等方面的充分信息。为加强消费者在循环经济中的参与度,欧盟将确保消费者在购买产品时能够获得与产品相关的可靠信息,包括关于产品生命周期以及维修服务、备件和维修手册可获得性的信息。二是推动企业公布产品环境足迹信息,如在生态标签中加入耐久性、可循环使用性和可再生成分含量等内容,以及在食品行业探索包括电子渠道在内的新方式以更好地为消费者提供详细的食品信息。三是要求企业将可持续性纳入治理框架,强化气候和环境信息披露。四是修订《关于化学品注册、评估、许可和限制的法规》(REACH),要求产品(包括欧盟进口的产品)标明其所含全部致癌物的种类。

1.2 《欧盟绿色新政》提出的将对国际贸易规则产生影响的环境政策

1.2.1 实施“首席贸易执行官”政策,加强欧盟贸易协定对可持续发展目标的践行

《欧盟绿色新政》提出利用贸易政策支持欧盟生态转型,并将贸易政策作为纳入贸易伙伴参与气候和环境行动的平台。为此,欧盟委员会将通过任命首席贸易执行官来践行欧盟贸易协定的

可持续发展目标。欧盟将确保所有欧盟双边贸易协定中,都有专门的可持续性章节,并将确保所有贸易协定中有关贸易和可持续发展的规定,都能得到充分落实和执行。就气候变化领域而言,欧盟委员会提议将尊重《巴黎协定》作为未来所有全面贸易协定的核心要素。此外,还将确保贸易协议反映循环经济的目标,并将加强现有和新协定中涉及生物多样性的规定。欧盟提升其贸易协定环境与可持续发展相关规则的水平及可执行性,将会产生溢出效应,推动国际环境与贸易规则的水平进一步提升。

1.2.2 重视合作政策,与贸易伙伴深化环境与气候合作

在《欧盟绿色新政》中,欧盟明确提出要做全球领导者,通过与贸易伙伴深化环境与气候合作并依托自身强大的贸易影响力,在全球价值链中推行欧盟标准,进而推动全球环境标准的提升。欧盟鼓励合作伙伴制定与欧盟水平相似的绿色监管目标,以此加强其环境保护并提升应对气候变化的能力。欧盟还将在全球继续推广循环经济,在动物福利、农药使用、打击耐药性、化学品管理等关键领域加强对外合作,与全球伙伴一道开发全球碳市场,使其成为以经济手段激励气候行动的关键工具,并与全球伙伴就减少甲烷排放开展合作。

2 《欧盟绿色新政》与贸易相关的环境政策特点分析

2.1 管控环节多

贸易是生产的延续、消费的前端,在贸易中推行可持续性原则,其实质目标就是借此来影响产品的整个生命周期,使环境保护和低碳原则深入到商品生产、消费的每个环节中去。《欧盟绿色新政》正是运用了生命周期理念,从原材料选择、产品设计、生产、运输、消费、回收等各个环节加强环境管控。如欧盟提出的可持续产品政策框架,前端延伸到产品设计,后端拓展到产品售后管理,提出生产者应在产品全部生命周期内对产品可持续性负有责任,最大限度地提升产品各个环节的可持续性。

2.2 涉及行业和产品广

《欧洲工业战略》《循环经济行动计划》包含的与贸易相关的环境政策涉及机电、纺织、家具、钢铁、塑料、建筑等多个行业和诸多具体产品。欧盟对钢铁等能源密集型行业提出脱碳要求。对于塑料、纺织、家具等资源密集型行业,欧盟拓展应用了生态设计指令,对这些行业提出可持续产品要求,重点关注可再生成分含量,可维修、可升级、可循环使用、可回收利用的产品设计,以及有害物质含量等方面。

2.3 管控政策不断加严

与此前政策相比,《欧盟绿色新政》在多个方面的管控政策明显加严。一是对产品有害物质含量方面提出更高的管控要求,将修订关于电池、包装、报废汽车和电子设备中有害物质的立法,提高再生成分含量,推广更安全、更清洁的废弃物流,确保高质量回收利用。二是在边境加强对进口化学品的管控,将采取额外措施将《关于化学品注册、评估、许可和限制的法规》(REACH)相关要求纳入海关程序中。三是对产品的可持续性加严管控。此前欧盟虽已有一些相关倡议和立法,比如生态设计指令、欧盟生态标签(EU Ecolabel)及欧盟绿色公共采购(Green Public Procurement, GPP)标准,对产品的可持续性施加或强制或自愿的监管,但影响力较低。《欧盟绿色新政》可持续产品政策的提出在一定程度上是欧盟加严上述已有政策的表现。

2.4 具有全球影响力

欧盟政策将对诸多产品的国际贸易产生重要影响。作为全球最大的贸易集团,欧盟整体贡献了全球贸易总额的16%,是约80个国家和地区的最大出口目的地。其在新政中制定的与贸易相关的环境措施涉及产品设计、生产工艺、运输、消费以及最终处置等各环节,以及边境调节税等与贸易发生联系的各方面,其对所涉产品国际贸易的影响是多重的。许多国家在与欧盟进行贸易时,不得不遵循其与贸易相关的日益严格的环境要求,以利于出口产品达到欧盟环境标准。

另一方面,《欧盟绿色新政》相关政策将会影响国际环境与贸易规则的走向。依托其贸易影响力,欧盟提出的加强贸易协定对可持续发展目标

的践行,以及通过国际合作提高全球环境治理水平,将产生重要溢出效应,对国际环境与贸易规则产生影响。这将主要通过欧盟对外缔结贸易协定过程中强化环境和气候要求、参与国际标准化机构的活动、推动诸如全球塑料协议等在内的多边环境协定达成、在国际合作中推广欧盟环境管理做法等渠道实现。

3 《欧盟绿色新政》与贸易相关的环境政策对我国的启示

虽然《欧盟绿色新政》提出的与贸易相关的环境政策将对包括我国在内的多个国家和地区对进出口产生影响,我国需要紧密跟踪其后续具体措施出台,提前研究和制定应对方案。同时提升贸易的绿色化水平是全球发展趋势,我国需要高度重视。欧盟政策给我国对欧贸易带来压力的同时,我国开展绿色转型工作也可从中获得一些启示。

3.1 与贸易相关的环境政策可以推动生态环境保护与经济高质量发展有机结合

《欧盟绿色新政》的核心是强调通过绿色转型来平衡经济发展与环境保护之间的矛盾,将绿色振兴与经济高质量发展有机结合在一起。《循环经济行动计划》将可持续性原则最大限度地应用于产品设计中,推动工业向清洁循环经济转型,其核心目的是提高产业竞争力,创造新的经济增长点^[6]。我国需进一步提高绿色转型在经济、社会发展中的地位,进一步推动国内生态环境保护工作与经济、社会发展有机结合,建立健全绿色低碳循环经济发展体系。因此我国应借鉴《欧盟绿色新政》思路,通过与贸易相关的环境政策促进重点行业绿色升级转型,创造绿色增长点,推动生态环境保护和经济高质量发展进一步融合。

3.2 与贸易相关的环境政策落实到各领域、各环节时需要更细化的政策引导

欧盟《循环经济行动计划》不仅提出可持续产品的概念,还从耐久性、可重复使用、可修复、可升级等方面提出了具体方法和步骤等。在该行动计划中,欧盟对关键产品提出了有针对性的管控重点。欧盟委员会还将在适当时间基于欧盟生态标签法规、产品环境足迹方法以及欧盟绿色公共

采购确立的标准和规则,评估生态设计指令,在生态设计的框架下,针对特定的产品类别开展进一步工作。当前我国更多还处在主要通过立法迫使相关行业主体开展生态环境保护工作的阶段,在行业政策细化、分类引导方面还需要进一步加强。

3.3 贸易绿色化的同时要引导生产、消费绿色转型

《欧盟绿色新政》提出的与贸易相关的环境政策不仅包括产品生态设计、产品环境标准等对设计、生产进行环境管控的政策,也注重加强环境足迹、有害物质含量等产品环境信息的披露,通过影响消费者的选择,引导绿色消费行为的形成。我国绿色发展框架已基本形成并覆盖到具体的行业政策体系构建中,但生活与消费领域绿色转型进程较为滞后,需要在推动生产绿色转型、提高供给侧环境意识的同时,在贸易环节加强环境信息手段的应用,培养需求侧的环境意识、引导消费绿色转型^[7]。

3.4 绿色贸易合作可以成为中欧合作的增长点

《欧盟绿色新政》多次提及欧盟将继续深化循环经济、高水平环境标准、应对气候变化等领域的国际合作。2020年9月,中欧决定建立环境与气候高层对话,打造中欧绿色合作伙伴关系,并已于2021年2月成功举行首次中欧环境与气候高层对话。中欧在绿色贸易上具有广阔的合作前景,可以在碳价格、低碳贸易、全球供应链、绿色投资等领域继续加强对话沟通,持续开展务实合作,使绿色贸易合作成为中欧全面战略伙伴关系的新亮点。

3.5 积极推动全球环境与贸易规则发展是促进绿色转型的外部条件

《欧盟绿色新政》虽然是欧盟发布的单边战略,但欧盟屡次提出要加强其在全球的领导力,在缔结高水平自由贸易协定、提升全球环境标准、推广欧盟环境管理实践、推动全球碳市场建立等方面提出了雄心勃勃的目标。在面临全球绿色发展的共同挑战面前,世界各国和地区同为利益攸关方。欧盟积极向其他国家推广其环境标准、环境管理等经验固然有维护产业竞争力的考虑,但依托其贸易影响力,欧盟积极推动全球环境与贸易

规则发展的姿态将有助于促进绿色贸易理念和实践在全球进一步得到主流化发展,将为世界各国和地区推动国内绿色转型创造较为有利的外部条件。我国已经作出力争于2030年前实现碳达峰、2060年前实现碳中和的庄严气候承诺,在中欧加强绿色贸易合作的基础上,我国要积极推动全球环境与贸易规则的发展,以外促内加快推动国内绿色转型步伐。

参考文献:

- [1] European Commission, Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. The European Green Deal, COM/2019/640 final [EB/OL]. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar;b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0002.02/DOC_1&format=PDF.
- [2] European Commission, Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. A New Industrial Strategy for Europe, COM/2020/102 final [EB/OL]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX;52020DC0102&from=EN>.
- [3] European Commission, Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. A new Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe, COM/2020/98 final [EB/OL]. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar;9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF.
- [4] European Commission, Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. A farm to fork strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, COM/2020/381 final [EB/OL]. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar;ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.
- [5] European Commission, Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions. Chemicals Strategy for Sustainability Towards a Toxic-Free Environment, COM/2020/667 final [EB/OL]. <https://ec.europa.eu/environment/pdf/chemicals/2020/10/Strategy.pdf>.
- [6] 钱立华,方琦,鲁政委.欧盟绿色新政对我国的启示[J].金融博览,2020(05):56-58.
- [7] 康艳兵,熊小平,赵盟.欧盟绿色新政要点及对我国的启示[J].中国发展观察,2020(25):114-117.

Trade-related environmental policies in the European Green Deal and their implications

ZHAO Jia, LI Liping*, ZHANG Bin, ZHANG Li

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

Abstract: The European Green Deal is regarded as an overall policy framework for EU's green transition, in which many trade-related environmental policies have been proposed. These policies include not only those which directly linked to trade processes, such as import standards, economic tools, informational tools, but also those which will affect international environmental and trade rules. EU's trade-related environmental policies cover many stages and manage a wide range of sectors and products with increased stringencies and global influence, and will provide China with important references for its green transition.

Keywords: European Green Deal; trade; environmental policies