



“十二五”国家重点图书
新能源法律与政策研究丛书
总主编 杨泽伟

欧盟新能源 法律与政策研究

程荃 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



“十二五”国家重点图书
新能源法律与政策研究丛书
总主编 杨泽伟

欧盟新能源 法律与政策研究

程荃 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

欧盟新能源法律与政策研究/程荃著. —武汉: 武汉大学出版社, 2012. 10

“十二五”国家重点图书

新能源法律与政策研究丛书/杨泽伟总主编

ISBN 978-7-307-10156-2

I. 欧… II. 程… III. 新能源—能源法—研究—欧洲

IV. D950. 26

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 236063 号

责任编辑:张 欣 责任校对:刘 欣 版式设计:马 佳

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉中远印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 21.25 字数: 301 千字 插页: 2

版次: 2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-10156-2/D · 1189 定价: 44.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

本书获得国家社会科学基金重大招标项目“发达国家新能源法律政策研究及中国的战略选择”（项目批准号为：09&ZD048）、广东省2011年节能专项资金项目“欧盟节能与能效法律政策研究及其对广东省节能产业发展的借鉴与影响”（粤财工[2011]640号）的资助，特致谢忱！

总 序

新能源是一个广义的概念。它不但包括风能、太阳能、水能、核能、地热能和生物质能等可再生能源或清洁能源,而且包括通过新技术对传统化石能源的再利用,如从化石能源中提取氢、二甲醚和甲醇等。同时,能源资源的高效、综合利用以及节能等(如分布式能源、智能电网),也成为新能源体系中的重要组成部分。

进入 21 世纪以来,在能源需求增长、油价攀升和气候变化问题日益突出等因素的推动下,新能源再次引起世界各国的重视,掀起了新一轮发展高潮。特别是在 2008 年全球性金融危机的影响下,发展新能源已成为发达国家促进经济复苏和创造就业的重要举措。例如,美国推出了“绿”与“新”的能源新政,并在众议院通过了《2009 年美国清洁能源与安全法》(American Clean Energy and Security Act 2009);英国相继出台了《低碳转型计划》(The UK Low Carbon Transition Plan: National Strategy for Climate and Energy)、《2009 年英国可再生能源战略》(UK Renewable Energy Strategy 2009)和《2010 年英国能源法》(UK Energy Act 2010);澳大利亚推出了《2010 年可再生能源(电力)法》(Renewable Energy (Electricity) Act 2000);欧洲议会也在 2009 年通过了《欧盟第三次能源改革方案》(它包括三个条例和两个指令)等,引起了世界各国的广泛关注。

面对世界能源体系向新能源系统的过渡和转变,中国作为世界第二大能源消费国,在国际石油市场不断强势震荡,中国国内石油、煤炭、电力资源供应日趋紧张的形势下,特别是在温室气体减排的国际压力不断加大的背景下,开发利用绿色环保的新能源,已经成为缓解制约中国能源发展瓶颈的当务之急。

因此,研究新能源法律与政策问题,在深入比较、借鉴分析欧美发达国家和地区新能源法律与政策的基础上,根据中国新能源产业和法律发展的现状,提出我国应如何发展新能源、提高能源使用效率、制定和实施新能源发展战略、构建新能源的法律与政策体系,无疑具有重要的现实意义。

研究新能源法律与政策问题,也具有重要的理论价值。早在20世纪80年代初,国际能源法律问题就引起了学界的关注。1984年,“国际律师协会能源与自然资源法分会”(International Bar Association Section on Energy and Natural Resources Law)就出版了一本名为《国际能源法》(International Energy Law)的著作。这或许是“国际能源法”一词的首次出现与运用。近些年来,包括能源安全、国际(新)能源法律与政策问题,更是受到国内外学者们的重视。^①国际能源法(International Energy Law)也有成为一个新的、特殊的国际法分支之势。可以说,国际能源法的兴起,突破了传统部门法的分野,是国际法发展的新突破。^②

首先,国际能源法体现了当今经济全球化背景下部门法的界限日益模糊的客观事实。国际能源法作为一个特殊的国际法分支,它打破了传统部门法中被人为划定的界限,其实体规范包含了国际公法、国际经济法、国际环境法、国内能源法等部门法的一些具体内容。因此,它不是任何一个传统法律部门所能涵盖的。国际能源法

① 英国邓迪大学“能源、石油和矿产法律与政策研究中心”沃尔德(Thomas W. Walde)教授认为,国际能源法有狭义和广义之分:狭义的国际能源法是指调整国际法主体间有关能源活动的法律制度;而广义的国际能源法是指调整所有跨国间有关能源活动的法律制度,它由国际公法、国际经济法、比较能源法等部门法的一些内容所组成。See Thomas W. Walde, *International Energy Law: Concepts, Context and Players*, available at <http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/journal/htm/vol9/vol9-21.html>, last visit on April 9, 2011; Thomas W. Walde, *International Energy Law and Policy*, in Cutler J. Cleveland Editor-in Chief, *Encyclopedia of Energy*, Vol. 3, Elsevier Inc. 2004, pp. 557-582.

② 参见杨泽伟:《国际能源法:国际法的一个新分支》,载《华冈法粹》2008年第40期,第185~205页;杨泽伟:《中国能源安全法律保障研究》,中国政法大学出版社2009年版,第226~245页。

的这一特点也是经济全球化的客观要求。

其次，国际能源法反映了国际法与国内法相互渗透、相互转化和相互影响的发展趋势。例如，国际能源法和国内能源法虽然都是两个不同的法律体系，但由于国内能源法的制定者和国际能源法的制定者都是国家，因此这两个体系之间有着密切的联系，彼此不是互相对立而是互相渗透和互相补充的。一方面，国际能源法的部分内容来源于国内能源法，如一些国际能源公约的制定就参考了某些国家能源法的规定，国内能源法还是国际能源法的渊源之一。另一方面，国内能源法的制定一般也参照国际能源公约的有关规定，从而使与该国承担的国际义务相一致。此外，国际能源法有助于各国国内能源法的趋同与完善。

最后，国际能源法印证了“国际法不成体系”或曰“碎片化”（Fragmentation of International Law）的时代潮流。近些年来，国际法发展呈两种态势：一方面，国际法的调整范围不断扩大，国际法的发展日益多样化；另一方面，在国际法的一些领域或一些分支，出现了各种专门的和相对自治的规则和规则复合体。因此，国际法“不成体系成为一种现象”。国际能源法的产生和发展，就是其中一例。

为了进一步推动中国新能源法律与政策问题的研究，2009年9月，全国哲学社会科学规划办公室以“美、日等西方国家新能源政策跟踪研究及我国新能源产业发展战略”作为国家社科基金重大项目，面向全国招标。在武汉大学国际法研究所的大力支持下，我以首席专家的身份，组织国家发展与改革委员会、国务院法制办、外交部、中国能源法研究会、煤炭信息研究院法律研究所、湖南省高级人民法院、中国人民大学、华北电力大学、北京理工大学、中南财经政法大学、郑州大学、辽宁大学、英国邓迪大学“能源、石油和矿产法律与政策研究中心”（Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law & Policy）等国内外一些研究新能源问题的学者和实务部门的专家，成功申报了国家社科基金重大招标项目“发达国家新能源法律政策研究及中国的战略选择”，并获准立项。经过近几年的潜心研究，我们推出了《新能源法律与政策

研究丛书》，作为该项目的阶段性研究成果之一。

《新能源法律与政策研究丛书》，以 21 世纪以来国际能源关系的发展为背景，从新能源涉及的主要法律与政策问题入手，兼用法学与政治学的研究方法，探讨发达国家和地区新能源的最新立法特点、发展趋势、政策取向及其对中国的启示，阐明中国新能源发展过程中的法律问题，提出完善中国新能源法律制度的若干建议等。

由于新能源法律与政策问题，是法学、特别是国际法学很少涉足的领域，加上我们研究水平的限制，因此《新能源法律与政策研究丛书》必然会存在诸多不足之处，请读者不吝指正。

杨泽伟^①

2011 年 6 月

于武汉大学国际法研究所

^① 武汉大学珞珈特聘教授、法学博士、博士生导师、国家社科基金重大招标项目“发达国家新能源法律政策研究及中国的战略选择”首席专家。

目 录

绪 论	1
一、新能源法律政策发展概况	1
二、欧盟新能源法律政策研究的意义	4
三、欧盟能源法律政策研究的现状	5
四、本书的基本思路	9
第一章 欧盟新能源法律与政策概论	11
第一节 欧盟新能源法律制度的构成	11
一、基本法确立欧盟新能源法律的根本规范	12
二、次级法使欧盟新能源法律深入和细化	15
第二节 欧盟新能源政策的构成	22
一、新能源政策决议	23
二、绿皮书和白皮书	24
第三节 欧盟新能源法律政策的目标	26
一、欧盟新能源法律政策目标的发展	27
二、当前欧盟新能源法律政策目标	29
第四节 欧盟新能源法律政策的原则	31
一、可持续发展原则	31
二、自然资源主权原则	31
三、和平利用原则	32
四、国际合作原则	33
五、透明度原则	34

第二章 欧盟新能源法律政策与可持续发展	37
第一节 可持续发展与国际法	37
一、国际法领域可持续发展概念的发展	37
二、可持续发展的国际法原则	41
第二节 可持续发展与国际能源法	46
一、可持续发展与能源	46
二、国际能源法的概念与发展	47
三、可持续发展是国际能源法的基本原则	50
四、可持续发展与国际能源条约	52
第三节 可持续发展—欧盟新能源法律政策的目标与原则	56
一、欧盟法是可持续发展法律的先驱	56
二、可持续发展是新能源法律政策的目标	62
三、可持续发展是欧盟新能源法律政策的基本原则	68
第三章 欧盟可再生能源法律政策	72
第一节 欧盟可再生能源概况	72
一、欧盟可再生能源概况	72
二、发展可再生能源对欧盟的意义	76
第二节 欧盟可再生能源法律政策的主要内容	79
一、欧盟可再生能源次级立法	79
二、欧盟可再生能源政策	83
第三节 欧盟可再生能源财政政策工具分析	90
一、税务减免	92
二、投资补贴	92
三、固定电价	93
四、配额和可交易的绿色证书	93
五、成员国财政工具应用情况	94
六、欧盟可再生能源财政政策工具评价	95
第四节 欧盟可再生能源法律政策评析	96
一、欧盟可再生能源法律政策的特点	97
二、欧盟可再生能源法律政策的不足	102

第四章 欧盟核能法律与政策	108
第一节 《建立欧洲原子能共同体条约》	109
一、《建立欧洲原子能共同体条约》的签订	109
二、《建立欧洲原子能共同体条约》的目标	109
三、《建立欧洲原子能共同体条约》的结构	110
四、原子能共同体的使命与主要行动	111
五、组织机构	113
六、欧洲原子能共同体条约的未来	114
第二节 欧盟核能法律与政策发展概述	115
一、核能共同企业法律政策	115
二、核能研发和知识传播法律政策	118
三、核安全法律政策	122
四、原料供应法律政策	127
五、核原料安全管制法律政策	129
第三节 2011 年核废料和放射性废物安全框架指令评析	131
一、欧盟制定新指令的背景	132
二、放射性废物和核废料安全框架指令主要内容	134
三、放射性废物和核废料安全框架指令的意义	137
第四节 2011 年基本安全标准指令提案评析	139
一、欧盟出台新指令提案的背景	140
二、2011 年基本安全标准指令提案的主要内容	142
三、2011 年基本安全标准指令提案评析	144
第五章 欧盟节能与能源效率法律政策	147
第一节 欧盟节能与能源效率现状	147
一、能源效率与节能的概念	147
二、欧盟提高能源效率和节能的意义	148
三、欧盟节能与能效法律政策的发展过程	151
第二节 欧盟能源效率与节能法律政策概述	153
一、终端使用能效	153

二、建筑物能源表现·····	154
三、用能产品标签·····	156
四、热电联产·····	157
五、用能产品的生态设计·····	158
六、节能与能源效率项目·····	161
第三节 欧盟的节能和能源效率资助政策·····	164
一、公共基金·····	164
二、市场基础上的工具·····	166
三、支持私人资助·····	168
四、资助政策存在的主要问题与对策·····	169
第四节 能源效率计划 2011 及新立法提案评析 ·····	171
一、当前欧盟节能和能源效率法律政策取得的成果·····	171
二、欧盟节能和能源效率法律政策面临的主要问题·····	173
三、能源效率计划 2011 ·····	174
四、新能源效率立法提案·····	177
 第六章 欧盟内部能源市场法律政策与新能源·····	 182
第一节 欧盟内部能源市场一体化的条约基础·····	182
一、三个共同体条约与欧盟能源市场·····	182
二、《单一欧洲法令》、《欧洲联盟运行条约》与能源市场 一体化·····	 185
第二节 欧盟能源市场竞争性法律政策的发展·····	189
一、能源市场的自然垄断理念·····	189
二、竞争观念引入欧盟能源市场·····	190
三、欧盟能源市场竞争的次级立法·····	192
第三节 欧盟第三次能源改革方案·····	195
一、第三次能源改革方案服从于新能源目标·····	195
二、欧盟第三次能源改革方案的主要内容·····	197
第四节 欧盟内部能源市场法律政策评析·····	202
一、结合能源战略目标进行内部能源市场立法·····	202
二、形成自成一类的内部能源市场法律体系·····	204

三、立法平衡欧盟及成员国的能源市场利益·····	204
四、以欧盟内部能源市场立法促建“能源法规共同空间” ·····	205
第五节 欧盟内部能源市场法律政策与新能源·····	206
一、新能源贯穿欧盟内部能源市场法律政策始终·····	206
二、欧盟内部能源市场一体化确立新能源安全观念·····	208
三、欧盟内部能源市场自由化改变了新能源的竞争地位 ·····	209
第七章 欧盟新能源法律政策的主要特点及其发展趋势·····	212
第一节 欧盟新能源法律政策的主要特点·····	212
一、欧盟新能源法律政策的前瞻性·····	212
二、欧盟新能源法律政策的全面性·····	214
三、欧盟新能源法律政策的协调性·····	215
第二节 欧盟新能源法律政策的发展趋势·····	217
一、发展新能源法律政策推动经济复苏·····	218
二、能源效率是未来新能源法律政策的中心·····	220
三、确保新能源在内部市场自由流动·····	222
四、新能源是技术创新的重点领域·····	224
五、发展欧盟新能源国际合作全面战略·····	227
第八章 欧盟新能源法律与政策对中国的启示·····	232
第一节 中国新能源形势及发展目标·····	232
一、中国面临的国际能源形势·····	232
二、中国新能源形势·····	235
三、中国新能源 2011—2015 年发展目标 ·····	239
第二节 中国新能源法律政策概况·····	244
一、综合性法律政策·····	245
二、可再生能源法律政策·····	251
三、核能法律政策·····	256
四、节能和能源效率法律政策·····	260

五、新能源电力法规政策·····	263
第三节 欧盟新能源法律政策对中国的启示·····	268
一、重视国际义务的承担·····	268
二、加强新能源立法研究·····	271
三、形成新能源法律政策体系·····	272
四、保障新能源法律政策执行·····	274
五、综合应用政策工具·····	275
六、促进中欧新能源合作·····	276
 参 考 文 献·····	 280
1. 中文连续出版物·····	280
2. 中文专著·····	283
3. 中文译著·····	286
4. 学位论文·····	288
5. 英文连续出版物·····	288
6. 英文专著·····	291
7. 欧盟文件·····	294
A. 条约·····	294
B. 次级法·····	295
C. 其他文件·····	318
8. 相关网站·····	324
A. 中文网站·····	324
B. 英文网站·····	324

绪 论

能源是现代社会和经济发展的推动力，构成人类赖以生存与繁衍的物质基础。根据能源适用的类型可分为传统能源和新能源。传统能源主要包括煤炭、石油、天然气等。新能源则是一个广义的概念，它不但包括风能、太阳能、水能、核能、地热能和生物质能等可再生能源或清洁能源，而且还包括通过新技术对传统化石能源的再利用，如从化石能源中提取氢、二甲醚和甲醇等。同时，能源资源的高效、综合利用以及节能等（如分布式能源、智能电网）也是新能源体系的重要组成部分^①。

当今世界，传统化石能源的日渐耗竭，生态环境的日益恶化，使人类社会面临发展的极限，气候变化和能源安全是各国面临的挑战。使用石油、煤炭、天然气等化石燃料是产生碳排放的主要原因，而且这些化石燃料并非取之不尽、用之不竭的资源，其地理分布特点还决定了它们的供应缺乏稳定性。新能源中的太阳能、风能、地热能、海洋能、生物质能等是可再生的清洁能源，它们可以不断再生、永续利用，对环境无害或者危害极小，而且资源分布广泛，适宜就地开发利用。

一、新能源法律政策发展概况

20 世纪 70 年代以来，一方面石油危机使人们认识到化石能源供应的不稳定性，另一方面可持续发展思想成为国际社会的普遍共识，新能源的开发利用受各国高度重视。许多国家将开发、利用、

^① 参见杨泽伟主编：《发达国家新能源法律与政策研究》，武汉大学出版社 2011 年版，第 1 页。

新能源作为能源战略重要部分，并提出明确的新能源发展目标，制定鼓励新能源发展的法律和政策，从而使新能源产业迅速发展。目前，国际上新能源的利用以较快速度增长，世界能源结构有向多元化发展的趋势。

（一）新能源立法的产生与发展

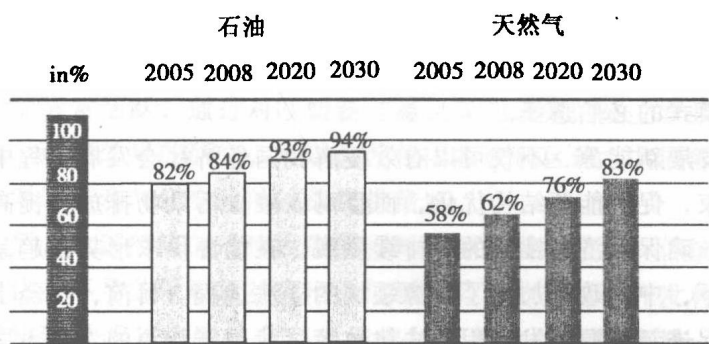
法律在确立能源领域的价值与规范上具有独特的地位。有关新能源的法律制度在 20 世纪 70 年代能源危机背景下逐步发展起来。最初它与热电联产一样，是节能法律制度的组成部分，各国节能法中通常包含鼓励发展新能源的宽泛的条款。随着“可持续能源”成为国际能源法以及各国能源法的新的法律目标，尤其是《京都议定书》通过前后，可再生能源配额制、固定电价、原产地证明等新的政策措施在全球范围内推广。新能源立法快速发展起来，并反过来将节能法变成它的一个组成部分，成为能源法中的一个新兴领域。基于可持续发展的目标，通过对新能源开发和利用、能源节约、能源利用效率的规制以及对能源开发过程承担经济或生态责任的规定，既能保证能源安全，也可以保护环境，因此各国都逐步进入了有关新能源立法的时代。

（二）欧盟能源状况及其新能源立法

对于欧盟而言，气候变化与能源安全的双重压力非常突出。欧盟不仅是化石燃料的主要进口方，而且占了全球二氧化碳排放量的 24% 左右。目前，欧盟的能源对外依存度高达 50%，预计到 2030 年欧盟对化石能源进口的依存度将不断攀升（如下图^①所示）。

面对十分严峻的能源形势，欧盟在减少化石燃料消费方面十分积极，非常重视新能源的发展，把它视为确保能源供应安全和减缓气候变化的希望所在。进入 21 世纪以来，受能源市场、地缘政治、国际环境乃至极端天气等一系列因素的影响，欧盟深刻认识到能源供应结构的脆弱性。从保障能源安全的角度出发，欧盟将提高能效

^① See A new directive on energy efficiency-challenges addressed and solution proposed, available at http://ec.europa.eu/energy/efficiency/eed/doc/2011_directive/20110622_energy_efficiency_directive_slides_presentation_en.pdf.



今天，欧洲所使用能源的一半以上需要进口，如果没有变化，到2030年仍需依赖化石燃料进口。

资料来源：欧委会

作为减少化石能源需求增长的最有效手段。与以往仅强调提高能效有所不同，欧盟同时将全球节能和环保意识高涨视为“第三次工业革命”的开端，提出要在其中引领潮流，发挥领导作用，以此谋求新的经济竞争优势和国际影响力。欧盟为了实现《京都议定书》规定的降低温室气体排放的目标，提出包括节能、发展可再生能源、能源结构多元化、加强能源市场竞争在内的政策规划。

欧盟被称为“能源国际规制最为先进的实验室”^①。欧盟和绝大多数成员国将新能源发展确立为应对气候变化和能源安全双重挑战的关键战略之一，在促进新能源立法与政策构建上迈出重要步骤，获得了巨大成功。

（三）中国能源状况及新能源立法

改革开放以来，中国经济增长迅速，人口众多、资源相对不足、环境承载能力较弱是我国的基本国情。与发达国家相比，在相当长的时期内，我国经济发展所面临的资源和环境压力要严峻得多，这就不允许我国沿着发达国家的发展轨道，依靠高投入、高消耗、高污染、低效率的增长方式，而且我国也不能走西方国家工业

^① 杨泽伟：《美国〈2009年清洁能源与安全法〉及其对中国的启示》，载《中国能源法研究报告2010》，立信会计出版社2011年版，第133页。