



本文仅反映作者观点。

欧盟委员会对本出版物的支持不构成对其内容的背书，  
也不对本出版物任何信息的使用承担责任。

# 政策回顾： 欧盟《循环经济行动计划》

推进全球最大的单一市场向循环经济转型



## 欧盟《循环经济行动计划》

欧盟于 2015 年 12 月通过了循环经济一揽子政策，包含一系列立法和非立法的举措倡议，合称为欧盟《循环经济行动计划》，旨在推进全球最大的单一市场向循环经济转型。作为首批推动循环经济的重大立法和政策体系之一，该计划为在欧洲乃至全球落实循环经济政策提供了开创性的蓝图。

《循环经济行动计划》（CEAP）提出了 54 项行动以及 4 项关于废弃物的立法提案，包含在 2030

年和 2035 年前要实现的垃圾填埋、重复使用和循环利用目标，并新增了市政废旧纺织品和生物废弃物等分类回收义务。

该行动计划旨在促进就业、增长和投资，同时促进向碳中和、资源高效和更有竞争力的经济转型。上述行动是在全球资源压力加剧的背景下提出的。鉴于欧洲对原材料进口尤为依赖，各方对通过循环经济来加强资源安全格外重视。

## 起源

在资源价格波动、对原材料进口的依赖以及资源愈加紧缺的推动下，欧盟委员会于 2011 年通过了《欧洲资源效率路线图》，旨在将经济增长与资源消耗脱钩。2012 年 6 月，前欧盟环境委员雅奈兹·波托奇尼克（Janez Potočnik）启动了“欧洲资源效率平台”（EREP）以促进向资源节约型经济转型高屋建瓴。此平台汇集了来自不同领域的利益相关方和各类专家（例如，艾伦·麦克阿瑟基金会、联合利华、威立雅、西门子、欧洲环境署、伦敦大学学院、经合组织，联合国环境规划署以

及德国、丹麦，意大利和爱沙尼亚等国环境部等），共同为促进向循环经济转型提供政策建议。

来源：© 欧盟

标题：GMO（Grantham, Mayo, Van Otterloo）联合创始人兼首席投资策略师杰里米·格兰瑟姆（Jeremy Grantham）、约翰·布鲁顿（John Bruton）、雅奈兹·波托奇尼克（Janez Potočnik）及艾伦·麦克阿瑟基金会主席艾伦·麦克阿瑟（Ellen MacArthur）（从左到右）





来源：© 欧盟

标题：欧洲资源效率平台成员合影：（第一排，从右到左）包括地球之友欧洲分会董事玛格达·史托克爱威克斯（Magda Stoczkiewicz）、意大利环境领土与海洋保护部部长詹卢卡·加莱蒂（Gianluca Galletti）、欧洲工会联合会（ETUC）秘书长博南戴特·西格尔（Bernadette Ségol）、欧洲地区委员会（CoR）第一副主席摩茨蒂斯·布雷索（Mercedes Bresso），以及约翰布鲁顿（John Bruton）和雅奈兹波托奇尼克（Janez Potočnik）

## 时间线

2014 年 7 月，欧盟委员会通过了《循环经济一揽子计划》。该计划由时任欧盟环境委员雅奈兹·波托奇尼克（Janez Potočnik）在《欧洲资源效率路线图》的基础上提出，包含废弃物法律法规修订、可持续建筑倡议、绿色创业行动计划、绿色就业政策文件以及《路线图》进度汇报等一系列倡议。雅奈兹·波托奇尼克（Janez Potočnik）委员还起草了关于建立可持续食物体系的提案，但由于面临阻力，该提案未能被纳入一揽子计划。同年，容克就任欧盟委员会主席并设定了任期内的政治优先事项。由于长期以来循环经济被误认为纯属环境政策，人们对其能否实现容克委员会的政治优先项持保留态度。最终，该循环经济战略被搁置，容克委员会于 2014 年 12 月撤回了有关废弃物的立法提案。

而后，欧盟成员国、非政府组织、欧洲议会议员和重点行业普遍表示支持循环经济，对循环经济有很大的兴趣。米其林、飞利浦、苏伊士和联合利华更是向当时新任的委员会致公开信表示：“循环经济是一项经济增长议程”。委员会逐渐认识到循环经济战略可帮助创造经济机会，将其作为促进就业、增长和投资的一种方式。欧盟委员会新任副主席弗انس·蒂默曼斯（Frans Timmermans）就被委以此任，统筹制定有关行动计划的新提案。他在欧洲议会对新任委员的确认听证会后被赋予与可持续性议题相关的职责。

2015 年 5 至 8 月，欧盟委员会环境总司通过公开征求意见收集了来自私营部门、民间社会组织和公共部门的 1,500 名利益相关方的意见，以确定优先在哪些行业实施该项行动计划。2015 年 6 月，欧盟委员会举办“闭环循环经济”会议，邀请利益相关方参与政策制定过程。2015 年 12 月 2 日，欧盟委员会发布《循环经济行动计划》，其中包含有关废弃物的四个立法提案。

截至 2019 年 3 月，该行动计划中的 54 项行动均已完成或落实，其中包括修订后的市政废弃物指令和包装废弃物指令以及一项前所未见的规范一次性塑料制品的指令。该指令源自《塑料战略》，回应了公众反对海洋塑料污染的呼声。

在整个过程中，欧盟委员会非常重视通过公开征求意见和交流会议来使公共及私营部门、非政府组织和民间团体等利益相关方参与其中。此外，欧盟委员会还建立了多个平台以促进最佳实践交流，推动循环经济合作。例如，欧盟委员会在 2017 年启动了“欧洲循环经济利益相关方平台”和“循环经济金融支持平台”，为参与转型的各方从知识角度赋能。

## 重点领域

该《行动计划》及其大部分行动均在欧盟级别被采纳和实施，其中某些措施鼓励在欧洲各国家和地区层面制定循环经济战略。例如，废弃物立法为欧盟成员国设定了具有法律约束力的目标。

欧盟《循环经济行动计划》试图覆盖从生产到消费、维修和再制造，再到废弃物管理和二级原材料的整个经济周期。其中涵盖的物质流有塑料、食物、关键原材料、拆建以及生物质和生物基材料。此外，还配套了一系列跨部门跨领域的措施通过创新和投资来支持这一系统性变革。

## 组织结构

欧盟委员会领导人，特别是弗里斯·蒂默曼斯副主席（Frans Timmermans）和于尔基·卡泰宁副主席（Jyrki Katainen）以及宾科夫斯卡委员（Bieńkowska）和维拉委员（Vella），均对循环经济战略促进经济增长的潜力表示认可。《循环经济行动计划》因此成为实现时任委员会政治优先事项——“就业、增长和投资的 new 动力”——的一项战略。不同政策领域、利益相关方和各司之间需协同合作，实现该项雄心勃勃的政治目标。

在总秘书处的协调下，欧盟委员会多个司共同推动实施了《循环经济行动计划》，其领导团队由环境总司（DG Environment）以及内部市场、工业、创业与中小企业总司（DG Grow）共同组成。科研与创新总司（DG RTD）、卫生和食品安全总司（DG SANTE）等司与联合研究中心（JRC）也做出了贡献。

## 资金

为促进创新、向市场发出积极信号并支持工业部门向循环经济转型，欧盟委员会于 2016-2020 年间提供了超过 100 亿欧元的公共资金。循环经济创新资金源于多个欧盟项目，包括“地平线 2020 计划（Horizon 2020）”、“凝聚政策（the Cohesion Policy）”、欧洲战略投资基金、欧盟创新基金和环境基金（LIFE）等。例如，向中小企业提供 18 亿欧元“凝聚政策”资金来鼓励推广生态创新技术，通过欧盟创新基金和环境基金为 80 多个循环经济项目提供至少 1 亿欧元的资金支持。





来源：© 欧盟

标题：欧盟委员会副主席  
弗里斯·蒂默曼斯（Frans  
Timmermans）在欧盟委员  
会与欧洲经济和社会委员会  
（EESC）于 2018 年 2 月 20  
日举办的循环经济利益相关方  
会议上发表演讲

## 衡量进展情况

为衡量向循环经济转型的进展，欧盟委员会在欧盟和成员国国家层面实施了循环经济监测框架。该框架包括以下四个主题领域的十项指标：生产和消费、废弃物管理、二级原材料以及竞争力和创新。基于这些指标，欧盟委员会在其 2019 年 3 月份的《实施报告》中公布了循环经济转型的进展。

## 截至目前取得的成果

欧盟《循环经济行动计划》对多个政策领域以及整个经济都产生了影响。部分指标表明，欧洲经济的某些部分正变得更具循环性。例如，据欧盟统计局称，2017 年维修、重复使用和循环利用等循环活动创造的附加值高达近 1,550 亿欧元<sup>1</sup>。在 2012—2016 年间，与循环经济相关的就业也增加了 6%<sup>2</sup>。2004 至 2016 年，欧盟总体循环率（即生产中所使用的回收和再生材料的比例）从 3.4% 增加至 11.7%。然而，我们不能将总体循环率的提升仅归因于循环政策，还需考虑其他多重因素。各成员国、地区和城市在实施循环倡议中发挥的作用也值得称道。

**为解决塑料污染和鼓励创新**，欧盟委员会在 2018 年 1 月通过了《欧洲塑料战略》，旨在改进塑料的设计、生产、使用和回收利用方式，并在 2030 年前实现所有的塑料包装可循环。欧盟委员会还

同期引入了针对众多塑料制品的生产者责任延伸制度（EPR）以及针对部分一次性产品的禁令，也正努力将再生成分纳入绿色公共采购标准。

**为促进废弃物回收和循环利用**，欧盟委员会对废弃物立法进行了修订，将生物废弃物和废旧纺织品等纳入了废弃物分类回收义务，也设定了到 2030 年，所有包装材料的总循环利用率达到 70% 的目标。委员会还针对不同材料种类设定了循环利用目标。例如，纸张和纸板包装的循环利用目标应达到 85%，塑料包装为 55%，木材包装为 30%。为更好的衡量循环利用率，仅已被有效循环利用的材料被纳入了考虑范畴。生产者责任延伸的费用被规定为基于实际的报废成本。此外，欧盟委员会还提出了到 2035 年将垃圾填埋率控制在 10% 以下的目标。

<sup>1</sup> 根据欧盟统计局的定义，以要素成本计算的附加值为调整营业补贴和间接税后的经营活动总收入。计算方式为将营业额、资本化生产以及其他营业收入相加，利用增加库存减去减少库存，并扣除以下各项：购买商品和服务、与营业额相关但不可抵扣的其他产品税以及与生产有关的关税和税费。价值调整（例如折旧）不会被扣除。

<sup>2</sup> 根据欧盟统计局的定义，与循环经济相关的就业是指以下三个领域中总就业人数的比例：回收和循环利用、维修和重复使用以及租赁。

**为鼓励采用更着眼全局的设计方法**，《生态设计工作计划（2016-2019）》将生态设计要求在能效基础上扩展到了产品和材料的整个生命周期。《工作计划》中包含针对若干产品的材料效率要求，关注提高消费品的可修复性、可升级性、耐用性和可循环再生性。欧洲标准化组织负责制定有关产品循环性和关键原材料含量的衡量指标。该类新指标将应用在现存标准和新制定的标准中。

为克服由于产品中存在某些化学物质而形成的**循环利用技术障碍**，欧盟委员会力求提高化学物质、产品和废弃物法规之间的一致性。欧盟委员会在一份政策文件中概述了将采取何种行动来消除阻碍循环利用和再生材料使用的法律障碍。上述行动可能会为即将在 2020 年末出台的《可持续化学品战略》奠定基础。

**为促进全欧洲向循环经济转型**，欧盟委员会鼓励各级决策者实施循环经济战略。自 2016 年以来，至少有 14 个成员国、8 个地区和 11 个城市提出了循环经济战略。部分国家（如法国）和地区（如加泰罗尼亚和法兰德斯）采用了长期的循环战略，而其他国家和地区（如比利时和德国联邦政府）则更多地选择了短期循环倡议。一些领先国家还引入了超越欧盟要求的法规。例如，荷兰的目标是到 2030 年，使五大经济领域的原始资源使用量减少 50%；法国于 2020 年初通过了一项旨在发展循环经济的“反废弃法”，禁止销毁未售出的商品，鼓励捐赠和培育二级市场。但是，仍有若干成员国仍对循环经济知之甚少，特别是在首都城市环境部门之外的地方。

2018 年 7 月，欧盟和中国签署了《循环经济合作谅解备忘录》，**为发展全球循环经济铺平了道路**。作为贸易合作伙伴，中欧双方在制定提高资源效率的政策时面临共同的挑战。对此，双方可通过协调支持循环经济转型的政策，并寻求合力，共同释放经济增长和创新的新动能。

**该《行动计划》为欧洲循环发展奠定了基础**，促进了《欧洲绿色新政》和新《循环经济行动计划》等政策的实施。欧盟不仅逐步提高了其目标水平，还在当下将循环经济视作实现欧盟气候承诺以及公正、可持续和社会公平转型的一种手段。在发布新战略之时，《欧洲绿色新政》执行副主席弗兰斯·蒂默曼斯（Frans Timmermans）表示，“要在 2050 年前实现气候中和、保护自然环境并增强经济竞争力，全面实现循环经济至关重要”。新冠疫情发生后，欧盟委员会在其“欧洲复苏计划”中提出了在欧盟层面投入循环经济刺激资金。可以预见，欧盟委员会将通过“欧洲学期”机制为各欧盟成员国实施这一措施提供指导。



来源：© 欧盟

标题：中华人民共和国国家发展和改革委员会主任何立峰（右）与欧盟委员会主管就业、增长、投资与竞争力的副主席于尔基·卡泰宁（Jyrki Katainen）在签署《关于循环经济合作的谅解备忘录》后握手，见证人：唐纳德·图斯克（Donald Tusk）、李克强与让-克洛德容克（Jean-Claude Juncker）（后）

## 启示

在循环经济政策方面发挥领导作用并非一蹴而就。从《欧洲资源效率路线图》到《循环经济行动计划》，再到包含新《循环经济行动计划》的《欧洲绿色新政》，欧盟委员会逐渐提高了其目标水平，并扩大了行动范围。当然，欧盟体系独特，有能力制定具有约束力的法案，尽管如此，此政策制定过程中的经验仍可为其他政策制定者提供启示。

**协同方式：**为促进欧盟经济向循环模式转变，时任委员会在多个政策领域、物质流和产业引入了循环经济原则。欧盟委员会鼓励所有部门开展合作以打破政策壁垒，这种综合性方法有助于提高不同法规体系之间的连贯性。此外，欧盟委员会还鼓励不同领域的利益相关方参与其中（起始于雅奈兹·波托奇尼克（Janez Potočnik）委员倡议的欧洲资源效率平台），以将各方观点纳入政策制定过程。

**思维转变：**欧盟循环经济框架得益于欧盟委员会的思维转变。在 2010 年代初，欧盟委员会主要致力于提高资源效率。但在这一过程中，新的想法出现了。欧盟委员会意识到循环经济战略可被

纳入经济增长议程。随后，欧洲机构逐渐认识到，循环经济可以协调经济增长与环境的关系，同时促进实现气候中立。最终，它发展成兼顾多个经济层面的综合立法体系。

**制定更加雄心勃勃的计划来加速转型：**新《循环经济行动计划》在欧盟提出的首个循环经济战略基础上纳入了更高的目标水平。新《循环经济行动计划》首次提出了一个全面的产品政策框架，提倡在产品整个生命周期实施各项措施以加速转型并应对资源密集型产业的挑战。新计划还主张在内部建立二级原材料市场，并着重关注纺织、建筑和电子产品等影响力较大的产业。

### 更多信息请参见：

**治理类型：**超国家机构

**人口：**5.13 亿（欧盟统计局，2019 年）

**GDP：**13.9 万亿欧元（按市场价格计算欧盟 27 个成员国的国内生产总值，欧盟统计局，2019 年）

**欧盟委员会环境总司官网：**[ec.europa.eu/environment/circular-economy](https://ec.europa.eu/environment/circular-economy)

**欧洲循环经济利益相关方平台官网：**[circulareconomy.europa.eu/platform](https://circulareconomy.europa.eu/platform)

**联系方式：**[europa.eu/european-union/contact\\_en](https://europa.eu/european-union/contact_en)