

消费排放视角下的瑞典气候政策新篇章

A new chapter in Sweden's climate policy from the perspective of consumption emissions

■文 / 丁言强



作为欧盟成员,瑞典的气候政策目标远超欧盟《任务分担条例》(EU 2018/842)的规定要求,以严密的政策法规体系促进经济社会的气候转型,同时促进社会繁荣和企业发展。温室气体消费排放和净排放指标能更准确地衡量城市和国家等经济实体的全球气候影响程度,本文概述了瑞典气候政策发展进程、现行气候政策框架以及瑞典以消费净排放指标为基础的气候政策新目标,可供国内外气候政策制定者参考借鉴。

一、瑞典气候政策的里程碑

1997年,瑞典政府制定了雄心勃勃的环境目标框架法案,1999年瑞典议会批准了这项法案,要求到2020年,在一代人时间内,减轻对环境的压力,使之处于长期可持续的水平,给后代留下一个没有环境问题的社会,称为“一代人环境目标”,其中第一个目标即为“减弱的气候影响”。2005年,瑞典政府制定了国家气候政策,单独阐述了这一项环境质量目标,瑞典必须与其他国家一道承担完成《联合国气候变化框架公约》规定的全球目标的责任,在一代人时间内,将大气中二氧化碳的浓度稳定在低于550ppm的水平上,并确保大气中其他温室气体的浓度不再增加。

2006年,瑞典议会设立了气候委员会,提出了国家短期和长期排放目标及相对综合的行动计划建议,瑞典政府据此提出了气候法案,与能源政策法案一起在2009年获得议会多数通过,合称为“一体化气候与能源政策”,或称“2009年气候法案”(政府法案2008/09:163),确立了2020年气候目标和到2050年达到净零排放的愿景,瑞典2020年气候目标是比1990年减排40%温室气体,适用于未包括在欧盟排放交易体系(EU ETS)中的排放,其中三分之一减排,可以灵活机制来实现。

2016年10月,瑞典批准了《巴黎协定》,出台气候政策框架(政府法案2016/17:146),包括宏大的气候目标、气候法案和气候政策理事会。2018年1月1日,气候政策框架生效,经瑞典议会批准,气候法案也于同日生效。这是瑞典历史上最重大的气候改革,总体目标是到2045年,瑞典向大气的温室气体排放要实现净零,也是瑞典首次单独制定了一部气候法案(政府法案2017:720)。

二、瑞典现行的气候政策框架

1. 宏大的气候目标

瑞典气候政策框架包含四个气候目标,这些减排目标超过了其在欧盟《任务

分担保案》(2018/842/EU)中的要求:(1)到2045年,瑞典向大气中排放的温室气体要达到净零排放,即在瑞典从事的活动排放的温室气体至少要比1990年降低85%,余下的15%可以补充措施来去除,如增加森林和土地碳同化、碳捕集与储存技术和瑞典国外的减排努力;2045年后,瑞典要达到负排放,即温室气体的排放量要低于通过自然生态循环或补充措施可以达到的去除量;(2)到2030年,与2010年相比,国内交通排放至少削减70%(不包括国内航空,国内航空排放已包括在欧盟排放交易体系中);(3)到2030年,在欧盟《任务分担条例》中已包含的部门在瑞典的排放至少要比1990年低63%,其中8%可以补充措施来达到,涵盖的排放主要来自交通、机械、小型工业和电厂、住房和农业,这些排放未包括在欧盟排放交易体系中,后者涵盖工业、电力和集中供热的大部分排放,以及进出欧洲经济区(EEA)的航班排放;(4)到2040年,未来要包含在欧盟《任务分担条例》中的部门在瑞典的排放至少要比1990年低75%,其中2%可以补充措施来达到。

2. 严密的气候法案

瑞典气候法案共有5节,规定了气候政策总体要求、实施原则、执行方式、年度报告和行动计划等内容。第1节规定关于政府气候政策、政策目标和政策如何实施的总体要求;第2节规定政府实施环境政策的主要原则和任务:预防对气候系统的危险干扰;保护生态系统、当代人和后代人免受气候变化的有害影响;重点减少二氧化碳和其他温室气体排放;第3节规定,政府气候政策要以议会确定的长期、限时的排放目标为基础,制定达到长期目标所需的其他减排指标,以气候目标与预算目标密切合作相互促进的方式来实施;第4节规定了政府要在其年度预算案中向议会提交的气候报告及其内容要求;第5节规定了每4年政府要拟定的气候政策行动计划及其内容要求。

3. 独立的气候政策理事会

气候政策理事会是一个独立的跨学科专家团体,是瑞典气候政策框架的第三个支柱,其任务是评价政府气候政策与议会和政府确定的气

候目标的一致程度,在这一总体任务框架中,气候政策理事会要评价各相关领域的政策是否有利于或不利于实现气候目标的潜力。

4. 瑞典气候政策框架的国内外落实情况

2018年,瑞典政府首份气候报告与2019年预算法案(政府法案2018/19:99)一起提交瑞典议会,2019年12月18日,瑞典政府向瑞典议会提交了首份气候政策行动计划(政府法案2019/20:65)。该政府法案包括132项措施,采用整体观点,将气候融入所有相关政策领域,在全社会减排温室气体方面迈出了重要一步。行动计划涉及的部门有制造业、沟通、消费、公共采购、农业、林业、金融市场和国际气候行动。

根据欧洲议会和欧盟理事会2018年12月11日《能源同盟与气候行动治理条例》(2018/1999/EU)的规定要求,瑞典环境部2019年1月17日发布《瑞典一体化国家能源与气候计划草案》,是瑞典气候变化与能源政策和情景的概要,并于2020年1月16日向欧盟委员会提交了瑞典首份《瑞典一体化国家能源与气候计划》。

2020年12月,瑞典按照《巴黎协定》第4条第19段规定,向联合国(UN)提交了其到本世纪中的长期气候战略,包括雄心勃勃的排放目标与措施,根据《巴黎协定》的目标和要求,在瑞典推动气候转轨。

瑞典的长期气候战略以瑞典气候政策框架为基础,其长期目标是到2045年实现净零排放,其后是净负排放。为确保瑞典实现这一目标,该战略制定了若干中期目标,概括了全国各部门采取的措施,包括工业、交通、农业和能源。瑞典的公司也可提供有竞争力的气候转轨解决方案,如零碳钢造汽车和氢能卡车已即将面市。

三、瑞典基于消费排放的气候目标与路径

为了能够实现《巴黎协定》的1.5°C目标,实现瑞典的“一代人环境目标”,瑞典议会跨党派环境目标委员会提出削减消费排放的综合战略,其雄伟目标是以成本有效和社会公平的方式实现在气候方面的可持续消费。

温室气体消费排放是指某实体(个人、家庭、企业、城市、国家或区域等)消费物品和服务而

产生并排放到大气中的温室气体,温室气体净排放指的是人为排放源释放到大气中的温室气体量减去人工吸收库去除的温室气体量。温室气体消费排放和净排放指标能更准确地衡量城市和国家等经济实体的全球气候影响程度。

2022年4月7日,瑞典议会环境目标制定委员会在关于瑞典全球气候足迹的一份中期报告(SOU 2022:15)中提出瑞典气候目标战略建议,聚焦于消费排放的新目标,开创“一代人环境目标”气候政策新篇章。瑞典是全球首个制定消费排放目标的国家,此举开世界先河。这些战略建议经广泛征求意见后将提交瑞典议会,经议会通过后将成为瑞典气候法规和政策措施的构成部分。

全球气候足迹说明一个国家气候政策对全球排放的总效应,瑞典议会环境目标委员会针对瑞典全球气候足迹提出瑞典新的气候政策目标,2045年后,瑞典全球气候足迹须为负数,以瑞典国内排放目标、消费排放目标和国际气候效益来实现这个新目标。作为到2045年实现净零排放目标的一部分,瑞典议会准备对消费排放制定长期气候目标,对直到2045年的消费排放削减采取双目标路径,主路径以《巴黎协定》规定的瑞典和EU各自达到国内气候目标以及其他国家兑现其对巴黎协议的国定贡献(NDCs)和长期战略(LTSs)为基础,替代路径则以IPCC的1.5°C目标为依据(图1)。

瑞典落实气候新目标的配套补充措施包括



图1 瑞典消费排放的主路径、替代路径和2045年净零排放目标

(来源:SOU 2022:15)

国际气候效益、扩大气候政策框架对公共采购的影响和提高国际航空和国际海运气候目标。国际气候效益是负排放,是经审核的海外气候投资或出口气候效益的减排量。提高瑞典的国际气候效益,可用作实现瑞典消费排放长期净零目标的灵活机制,覆盖主路径与到2045年净零排放间的差距,出口气候效益要大于消费排放主路径与净零

排放间的差距。政府公共采购目标中新增一项气候绩效指标要求,规定公共采购物品和服务的排放下降要快于社会其他部门的排放下降,同时,提高国际航空和国际海运气候目标,降低其气候影响。

作者单位:山东大学经济学院