

一座前途未卜的英国煤矿

A British coal mine with an uncertain future

■文 / 朱松丽



英国西坎布里亚矿业公司（West Cumbria Mining）煤矿设想图

（来源：Business Green）

大部分国家都提出了21世纪中叶左右实现净零排放的愿景目标，但现实和愿景之间存在不小的鸿沟，如联合国政府间气候变化专门委员会（IPCC）指出的“目标差距”（各国中近期目标加总后与《巴黎协定》目标之间的差距）和“实施差距”（各国目前政策力度与实现自身中近期目标所需力度之间的差距）。如何弥补这些差距？在地缘政治危机不断加剧、全球化“不受待见”以及技术发展尚不足以完全支持新能源系统的当下，大部分国家都显得犹豫不决。以小见大，英国一座小小煤矿长达数年依然悬而未决的命运波折足以折射出决策的艰难。

真是说来话长。先说一下英国

的煤炭生产和消费情况。根据英国官方统计，2022年英国本土煤炭产量仅为65.1万吨，比2021年下降了38%，只相当于2000年的2%左右。煤炭生产以露天矿为主，占煤矿总数的90%。2022年依然在册的煤矿不到20座，其中还在报告煤炭产出的也就9座，而2000年英国还拥有近90座煤矿。从消费端看，2022年英国煤炭消费610万吨，比2021年下降了14%，占总能源消费的2.4%（2000年的比重为16%）。煤炭进口量在2013年达到峰值，之后快速下降，2022年仅为2013年的12%。美国、俄罗斯和南非是英国主要煤炭供应国家，2022年8月，英国禁止从俄罗斯进口煤炭。煤炭主要用于发电（38%）、供热和

炼焦等加工转换过程（38%）以及工业生产（18%）；煤电在总发电量中的比重已经降低到无足轻重的1.7%，2022年仅有4座煤电站尚在运行中，到2024年10月将全部关闭。除发电行业外，钢铁行业是用煤大户。最新信息显示，2022年英国温室气体排放总量比1990年降低50%——这个降幅在所有发达国家中算是翘楚了。在“去煤”国际合作方面，2017年英国和加拿大牵头成立了“助力淘汰煤炭联盟”（PPCA），不断招兵买马，2023年年底PPCA已经拥有59个成员国，承诺停止新建无减排措施煤电站、逐步淘汰已有煤电站。

按照这个趋势，英国再新建煤矿没什么意义。可偏不是这样，

英国 West Cumbria Mining (西坎布里亚矿业公司, 为英国和欧洲国家提供焦煤, 以下简称 WCM) ——一家以生产焦煤为主业的私营公司——早在10年前就放出消息, 计划投资1.65亿英镑新建一座煤矿, 年产煤炭240万吨, 将为当地带来500个新增就业岗位。2019年10月, 当地政府批准了这个项目。新项目对当地经济一定是有好处的, 但对英国的2050年净零目标(2019年夏天通过)和带头成立的PPCA无疑是一种挑战。

不出意料, 一家名为“绿色联盟”(Green Coalition)的环保机构立刻组织进行了环境评估, 并于2020年1月公开了评估报告, 认为该煤矿立项与英国2050年净零目标严重不符, 要求当地政府重新考虑。很快高等法院介入, 授权对该项目及其立项程序进行司法评估。面对这种局面, WCM也做出了妥协, 宣布这座煤矿将来只生产冶金焦煤, 将原计划的15%电煤生产计划取消, 而且煤矿将在2049年停产。2020年9月, 司法评估不了了之, 其中一个重要原因大约是全球新冠疫情突然发生, 担任《联合国气候变化框架公约》(UNFCCC)第二十六次缔约方大会(COP26)东道国的英国宣布将大会延期一年举行, 舆论环境有所放松。

疫情最要紧的关头过去后, 2020年10月, 当地政府以12:3的投票结果再次决定为该项目放行。这是30年来英国第一次通过新建煤矿的决定。一石激起千层浪, 对抗议声四起, 最为引人注目的是英国气候变化委员会(CCC)主任洛得·德本(Lord Deben)致信

相关部门, 强调该项目的新增排放量(约800万吨CO₂, 占总排放量的2%)不可忽视, 并对COP26产生不利影响, 建议重新评估。在各种压力下, 2021年2月, 当地政府宣布暂停项目启动, 根据最新信息(特别是2020年12月CCC发布的碳预算报告)进行再论证。

至此, 关于这座煤矿的争论暂时告一段落, 除了2021年9—10月举行了一场低调听证会, 听证会结果也是一边倒的, 众人特别强调项目对国际脱碳进程和COP26的负面影响。2021年11月, 英国成功举办了COP26, 历史性地将“能源转型”“逐步减少煤炭/煤电”写入决议中。

然而, 随着2022年2月俄乌冲突升级, 欧洲能源安全受到严重影响, 情况又发生大反转。俄罗斯将出口到欧洲的天然气当成“战争资金库”, 欧洲非常“硬气”地宣布逐步降低“俄气”进口量, 2027年彻底摆脱, 一时间出现了能源短缺问题, 价格飞涨。面对吃紧的能源形势, 2022年4—5月英国政府做出系列决定, 包括原则上允许新建煤矿、增加油气开采许可证, 再一次引发了各方批评。对于WCM煤矿, 刚在COP26上勉力通过“退煤”决定的英国政府还是相对谨慎的, 留出一段讨论时间, 计划在当年8月17日做出最后决定。再次传出消息就到了8月11日, 英国建设部(Department for Levelling Up, Communities, and Housing)致信地球之友(Friends of the Earth), 告知最后期限延后三个月, 到11月17日。其中的原因也是多种多样的, 问题有点复杂是其一, 又要举行的年度联合

国气候变化大会(COP27)是其二, 最重要的还是当时英国政局不算稳定, 首相鲍里斯·约翰逊(Boris Johnson)被迫辞职离开首相宝座, 新首相悬而未决。(特别说明一下: 地球之友在英国颇具影响力, 在“阻扰”新建煤矿这件事上发挥着中流砥柱的作用。)

当新任首相里希·苏纳克(Rishi Sunak)决定去埃及参加COP27之后, 相关决定又一次延期了, 但这次没延太久, 2022年12月7日, 英国政府“悍然”背书建设部报告, 又一次给这座煤矿的启动开了绿灯。建设部新部长迈克尔·戈夫(Michael Gove)签发的长篇报告论证了该煤矿的“低碳性”——建设期间将通过各种手段抵消相关排放(特别是甲烷逃逸排放), 煤炭的使用将替代进口煤炭(特别是俄罗斯煤炭), 对排放的影响是可以忽略的。针对政府这种“出尔反尔”的行为, 可想而知, 环保组织将又一次发动“气候保卫战”。

2023年1月, 地球之友联手“南方湖泊气候行动组织”(South Lakes Action on Climate Change, SLACC)宣布发起公益诉讼。几经周折后, 高等法院最终不情不愿地“接案”, 初步决定于2023年10月22—24日召开听证会。而到了8月, 又传出消息, 高等法院说10月的听证会需要延期, 因为还有另外一个关于油气开采案子在审, 情况类似, 煤矿这个先等等再说。到了9月下旬, 英国政府宣布对气候政策进行调整, 例如将禁售燃油车、淘汰民用新燃气锅炉的时间点从2030年推迟到2035年, 发放新一轮油气开采许可, 海上风电

容量扩张计划推迟等,引发了更加强烈和广泛的批评。

环保组织不再等待,另辟蹊径开始新的诉讼。地球之友认为,建设部新部长做出“放行”决定之前应该充分考虑各方意见,而且这些意见应该是公开的,这里存在不透明的问题,要求建设部公开所有的咨询意见。在2023年10月17日召开的临时听证会上,政府官员强调这个决定是合法的,与英国的长期脱碳目标不冲突,因为这些增产的煤炭将替代那些碳强度更高的进口煤。

关于WCM煤矿的传奇故事目前都到这里了。但相关消息还是不少的,例如,2023年11月6日BBC报道英国钢铁公司(British Steel)正在寻求12.5亿英镑的支持以关闭两座高炉,取而代之是电炉,计划在2025年投入运营;而在早些时候,另一家钢铁公司塔

塔(Tata)也宣布关闭高炉。两家公司都得到了英国政府的鼎力支持,提供援助补贴3亿—5亿英镑不等。欧洲本土呢,以瑞典氢能绿色钢铁厂为代表的先进产能发展得风生水起,其产品成为众多汽车厂商争相订货的“宠儿”;“绿色钢铁竞赛”联盟(The Race to Green Steel)新近启动上线,拥趸者众。

这真真把WCM所在地方政府难住了。如果英国本来就不高的炼焦煤需求还要持续下滑、欧洲钢铁业也在抓紧时间转型,那么它计划新建的煤矿的市场前景在哪里呢?虽然地方政府在2023年圣诞节之前发布了一个声明,坚持原有计划,但遭来一片嘲笑。

从正式立项(2019年10月)到现在,四年半已经过去了,这家煤矿还悬在半空,成了一座“虚拟煤矿”,一吨煤都没有生产呢,

就成了英国气候政策左右摇摆、举棋不定、自相矛盾的标志,也间接反映了世界脱碳进程的艰难复杂。

在英国,新建一座煤矿会引起如此大的风波和折腾,在我们看来确实挺新鲜的。从头到尾梳理这个过程,小部分时间暗自嘲笑英国政府的决策效率和各机构之间的博弈,大部分时间羡慕他们政策出炉过程中的公众参与度和相对透明度(尽管还是被自己人诟病)、专业咨询机构(例如CCC)的被尊重、环保组织的强势、允许各方评论发声(特别是批评)的宽松舆论氛围、媒体报道的及时全面。在这样的社会环境中,好政策的出台也会慢,有点可惜,但大约能杜绝不少坏政策,这是可贵的、值得学习的。

作者单位:中国宏观经济研究院能源研究所

