

## 附件 2

# 《关于进一步加强煤炭资源开发环境影响评价管理的指导意见（征求意见稿）》编制说明

### 一、编制背景

我国是煤炭生产与消费大国，产量与消费量均占到全球一半左右。2019年，我国原煤产量达到38.5亿吨，由于能源结构调整和去产能政策实施，2019年我国煤炭消费比例已降至57.7%。但由于我国能源资源富煤、贫油、少气的赋存特点，未来一段时间煤炭仍是我国一次能源消费主体。近十几年来，我国煤炭资源进行了高强度开发，出现了生态破坏、环境污染生态恢复滞后等问题。在管理上，粗放式管理还导致规划环评不规范、建设项目环评“未批先建”违法多、各地在对煤炭资源开发行业环评管理政策执行上存在尺度不一、与“放管服”改革等新要求不协调等问题。环评是从源头上控制生态破坏与环境污染的有效管理手段，强化和规范规划、建设项目环评管理对促进煤炭资源开发行业的绿色发展具有重要意义，亟需规范。

2018年11月以来，我部会同国家能源局，组织部环境工程评估中心成立编制工作组，开展《关于进一步加强煤炭资源开发环境影响评价管理的指导意见》（以下简称《意见》）编制工作。编制工作组多次组织开展现场调研和研讨，广泛听取和吸纳行业专家、学者、地方管理部门的意见和建议，形成此次征求意见稿。

## 二、主要内容

《意见》包括4部分：规划环评相关要求（7条）、建设项目环评相关要求（8条）、解决行业突出环境问题相关要求（4条）、事中事后监管相关要求（5条）。主要包括：一是规范规划环评管理，提出了严格落实规划环评制度，准确把握规划环评重点，规范规划环评审查程序，强化规划环评约束作用、修编规划情形、跟踪评价、规划与项目环评联动等方面的要求。二是落实“放管服”改革优化项目环评管理，聚焦煤炭资源开发行业环境影响特点，突出生态环境保护、资源综合利用，提出覆盖施工到运营全过程的管理要求。三是统筹解决好行业突出问题，提出加大项目环评违法处罚力度，强化违法项目环评手续完善，优化产能变化项目环评管理，促进环境问题整改等方面的要求。四是依法加强事中事后监管，提出了依法加强监管，规范竣工环保验收，定期开展后评价，落实跟踪监测，企业信息公开等方面的要求，强化企业主体责任，形成环评、施工期环境监管、后评价的衔接。

## 三、需要说明的内容

**（一）关于规划环评。**该部分内容从明确规划环评主体责任、明确规划环评重点、规范审查程序、强化规划环评约束作用、加强规划环评与项目环评联动等方面作出了规定。一是**明确规划环评主体责任**。针对日常管理中发现的规划环评主体责任不明确问题，进一步明确，发展改革（能源主管）部门在组织编制矿区规划时，需同步组织开展规划环评工作，编制环境

影响报告书，并将规划环评文件送报与规划审批部门同级的生态环境部门进行审查。**二是明确矿区规划环评重点。**包括衔接落实“三线一单”生态环境分区管控要求，充分论证规划草案的环境合理性和可行性，提出合理、有效的环境保护对策和措施，以及关于规划草案布局、规模、开发方式等方面调整建议。**三是规范规划环评审查。**明确规划环评审查的阶段、步骤以及召集审查的部门。**四是强化规划环评约束。**强调规划环评在规划审批、项目核准实施、项目环评等不同阶段的约束和指导作用。**五是加强矿区规划环评与项目环评联动。**明确对符合规划环评结论和审查意见的建设项目，其项目环评文件内容适当简化。

**（二）关于项目环评。**该部分内容从取消环评前置、加强生态保护与修复、严格保护地下水环境、提高煤矸石及瓦斯综合利用率、妥善处置矿井水、加强大气污染防治、落实排污许可制度、加强科学研究等八个方面作出了规定。其中，关于煤矿瓦斯综合利用，我国煤炭采选行业瓦斯抽采利用率较低（仅42%），《煤层气（煤矿瓦斯）排放标准（暂行）》中仅对甲烷体积浓度大于等于30%的提出了禁止排放的要求，考虑到甲烷体积浓度大于8%的低浓度瓦斯发电利用技术已较为成熟，为提高煤矿瓦斯综合利用率，满足现阶段温室气体排放控制要求，分别从高瓦斯矿井应配套建设瓦斯抽采与综合利用设施、甲烷体积浓度大于等于8%应进行综合利用、鼓励甲烷体积浓度在2%（含）至8%的抽采瓦斯低碳利用等方面作出了

规定。鉴于关闭矿井瓦斯持续释放，提出了鼓励相关部门和企业开展废弃和关闭煤矿瓦斯监测的要求，鼓励开展综合利用技术的研究与探索。关于矿井水处理与综合利用，我国现阶段高矿化度、酸性、高氟化物等矿井水处理效果不佳，规定建设单位应根据矿井水主要污染因子及污染影响特点采取针对性处理措施有效处理高矿化度、酸性、高氟化物等矿井水的要求。由于矿井水实际产生量与勘查阶段相比普遍发生变化，且不同开采时期矿井水量也不断变化的特点，规定矿井水应优先利用。同时，考虑到部分项目受外部因素影响存在不能利用确需外排的情况，提出了排放水质要求等。

**（三）关于解决行业突出问题。**该部分具体明确了“未批先建”违法行为从严处罚、办理环评手续的要求，提出了因生产能力核定导致生产规模发生重大变动项目的环评要求。一是**从严查处环评违法**。突出了违法建成及投入运行、在重要环境敏感区内违法建设、因违法建设造成重大环境污染或严重生态破坏三种严重情形需要从严处罚。二是**针对现阶段煤炭行业大量产能变化项目未履行环评手续的情况**，本着尊重事实的原则，提出了解决途径。

**（四）关于事中事后监管。**该部分提出了依法加强环境监管、实施竣工环境保护验收、定期开展环境影响后评价、落实跟踪监测、信息公开等要求。考虑到煤炭采选行业生态破坏与环境污染并存、生态与地下水环境影响显现滞后、且影响范围与程度随着开采不断变化等特点，《意见》规定煤矿项目按要

求开展环境影响后评价。同时明确了后评价的主要内容。同时，为加强煤炭资源开采事中事后环境保护监管，结合煤炭行业环境影响特点，从生态和地下水环境跟踪监测、采煤沉陷观测、辐射环境监测等方面明确了跟踪监测的具体要求。

#### **四、预期实施效果**

通过《意见》实施，积极推动煤炭矿区规划环评开展，促进规划环评落地，进一步发挥规划环评源头预防作用；强化生态保护与恢复、地下水环境保护、矿井水处理与利用、煤矸石和煤层气综合利用，提高煤炭资源开发规划和项目环评管理效能；对“未批先建”违法项目从严、从重处罚，扭转全行业违法行为多发现状；按照尊重现实的原则，规范产能变化项目完善环评手续；推进环境影响后评价、跟踪监测的规范开展，实现煤炭资源开发事前、事中、事后闭环管理，促进煤炭资源开发绿色发展。