

附件 1

关于加强高耗能、高排放项目 生态环境源头防控的指导意见

(征求意见稿)

“十四五”是实现 2030 年前二氧化碳排放达峰目标、持续改善环境质量的关键时期，但部分地区大量规划上马高耗能、高排放（以下称“两高”）项目，严重影响碳达峰目标实现和区域环境质量改善。为深入贯彻习近平生态文明思想，全面落实党的十九届五中全会关于加快推动绿色低碳发展的决策部署，坚决遏制“两高”项目盲目发展，推进绿色转型实现积极发展，现就加强“两高”项目生态环境源头防控提出如下指导意见。

一、加强源头引领，促进“两高”行业有序发展

（一）落实生态环境分区管控

做好“三线一单”地市落地细化、实施应用及后续更新调整等工作，突出能源、产业、交通运输结构调整和布局优化要求，切实加强“两高”行业管控；强化重点区域流域差异化管控，国家大气污染防治重点区域聚焦细颗粒物和臭氧协同控制，黄河流域、京津冀区域等缺水地区落实水资源刚性约束，长江流域和东部沿海地区加强总磷污染防治和环境风险防范。充分发挥“三线一单”生态环境分区管控方案优化区域开发与保护格局的重要作用，将其作为涉“两高”行业政策规划制定和相关项目环境准入的重要依据。

(二) 提升规划环评效力

依法推进有关综合性规划和工业、能源等专项规划的环评工作，充分发挥规划环评的调控、引领作用，落实区域环境保护目标和“三线一单”要求，充分考虑区域和行业碳达峰目标约束，从严控发展规模、优化规划布局、产业结构与实施时序等方面，为火电、石化、煤化工、钢铁、有色金属冶炼、水泥等“两高”行业有关规划提供决策支撑。主导产业涉“两高”项目的产业园区，其规划环评应充分考虑“两高”项目及其带动的上下游产业链，分析污染物和碳排放情况与减排潜力，预测规划实施可能产生的不良影响，对规划提出优化调整建议，充分考虑区域电源、热源供应情况，做好蒸汽、电力集中供应、分级使用和工业污水集中处理回用，强化园区层面环境保护基础设施建设、资源循环利用和风险防控体系建设，严格“两高”项目及生产工艺的生态环境准入要求，推进园区绿色低碳发展。推进现代煤化工示范区、石化产业基地等规划环境影响跟踪评价，不断完善规划实施的生态环境保护对策措施，必要时推动规划优化调整。

二、严格环评审批，推动“两高”项目减污降碳

(三) 严把建设项目环境准入关

新建、改建、扩建“两高”项目在符合环境保护法律法规和相关法定规划的前提下，应满足区域环境质量改善、重点污染物排放总量控制、碳排放达峰目标和相关规划环评要求；环境质量超标地区新建、扩建“两高”项目，还应通过产业结构调整、煤炭消费替代、污染物区域削减等措施腾出环境容量。存在以下情形的，各级生态环境部门要依法依规严格审核，确定是否属于法定不予批准环

评文件的情形：未按要求采取有效区域污染物削减措施的项目；国家大气污染防治重点区域内未按要求采取煤炭减量替代措施的耗煤项目；列入《产业结构调整指导目录》限制类或淘汰类的新建、扩建项目；未纳入国家产业规划的石化、现代煤化工项目；未进入产业园区的新建、扩建石化、化工、焦化、有色金属冶炼、平板玻璃、陶瓷项目；所在园区未依法开展规划环评的项目；不符合生态环境准入清单管控要求或所在园区环境准入要求的项目；不符合产能淘汰置换要求的新建、扩建炼油、钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃等项目。

（四）提升行业清洁生产和减污降碳水平

新建、扩建“两高”项目应采用先进适用的工艺技术和装备，单位产品物耗、能耗、水耗等清洁生产水平和污染物排放强度应达到清洁生产一级水平或同行业先进水平；鼓励使用清洁燃料，重点区域建设项目原则上不新建燃煤自备锅炉，涉煤项目不得将兰炭、石油焦等高污染燃料作为煤炭替代措施。新建“两高”项目大宗物料优先采用铁路、管道或水路专用线运输，短途接驳优先使用新能源车辆运输。

新建、改建、扩建“两高”项目应采取严格的污染防治措施，严格执行各项污染物排放控制标准要求和固体废物管理计划、申报、转移联单等制度。火电项目优先采用清洁生产生产工艺及设备以满足超低排放要求，采用锅炉提效改造、烟道优化、烟气余热综合利用等节能低碳技术措施，降低供电煤耗和厂用电率。炼钢、炼铁项目宜选用低硫煤、低硫矿，采用高比例球团矿冶炼技术、绿色洁净电炉炼钢技术以及烧结烟气循环利用、余能利用等节能低碳技术，

鼓励达到污染物超低排放要求。现代煤化工项目应强化节水措施，废水进行深度处理、分质利用，参照执行石油炼制和石油化学工业污染物排放标准中特别排放要求，低温甲醇洗尾气等高浓度二氧化碳气体尽可能回收利用。石化项目宜采取全密闭、连续化、自动化等生产技术，合理确定储罐类型，采用油品在线调和、密闭式循环水冷却系统和低（无）泄漏的泵、压缩机设备等措施，有效控制 VOCs 无组织排放。电解铝项目加强氟化物无组织排放控制及电解烟气脱硫措施，鼓励对天窗无组织排放实施氟化物在线监测；严格控制电解阳极效应，减少温室气体排放；铜冶炼企业宜采用闪速吹炼和连续吹炼工艺设备，加强余热回收利用，减少含重金属烟气排放。水泥熟料生产项目应加强废气控制与治理，鼓励达到超低排放要求，采取高效预热分解、高效优化粉磨、窑系统节能监控、余热利用等节能技术，提高替代燃料或废弃物使用比例。

严密防控“两高”项目环境风险，建立完善的风险防控和监测体系，提升环境风险防控能力，石化、化工项目事故废水收集系统宜采用“重力流”方式，提高事故废水收集保障率。

（五）严格落实“两高”项目区域削减

石化、煤化工、燃煤发电（含热电）、钢铁、有色金属冶炼项目须严格落实《关于加强重点行业建设项目区域削减措施监督管理的通知》（环办环评〔2020〕36号）要求，制定配套区域污染物削减方案，明确区域削减措施及责任主体。环境质量超标的区域、流域，实行重点污染物排放倍量削减，其他区域、流域实行等量削减。区域削减量应来源于纳入排污许可管理的现有排污单位拟通过治理或淘汰获得的削减量，不得使用环境质量限期达标规划等污染治理

规划确定的削减措施形成的削减量。削减替代量原则上应来源于同一地级市或市级行政区域内同一流域，确需在省级行政区域内统一调配的，削减替代来源应为同行业“两高”企业。

（六）开展项目环评碳排放影响评价试点

率先对“两高”项目开展碳排放影响评价试点，在环评文件中设置碳排放评价专章，开展碳排放量核算；依据行业碳达峰目标要求，分别从原燃料清洁替代、节能降耗技术、余热余能利用、清洁运输方式等方面提出针对性的降碳措施与控制要求；推动燃煤发电（含热电）、钢铁、电解铝、石化等行业开展全流程二氧化碳减排示范工程。各级生态环境部门审批“两高”项目环评文件，应衔接落实有关碳达峰行动方案、清洁能源替代、煤炭消费总量控制等政策要求，明确碳排放控制要求。

三、强化监管执法，确保政策措施落地见效

（七）严格排污许可

加强“两高”企业排污许可证核发审查，对申领排污许可证的“两高”企业加大现场核查力度。对于建设项目未依法取得环评批准文件的，重点污染物排放不符合排污许可证申请与核发技术规范、环评批准文件或总量控制要求的，未落实产能置换、煤炭减量替代、区域污染物削减等改善生态环境质量要求的，生态环境部门依法不予核发排污许可证，建设单位不得排污。对于持有排污限期整改通知书的“两高”企业，密切跟踪整改落实情况，发现未按期完成整改、存在无证排污行为的，依法从严处罚。

（八）加大监管力度

各级生态环境部门根据环评与排污许可监管行动计划，综合运

用大数据、“互联网+监管”等技术手段，加强“两高”项目监督检查。对已批复环评文件的项目，加大复核抽查比例，审批把关不严的，严格按要求整改；发现通过欺骗等不正当手段取得环评批复的，依法撤销环评批复。对已开工在建的，还要重点检查生态环境保护要求和措施是否同步实施，是否存在重大变动。对已经投入生产或者使用的，还要重点检查环评文件及批复提出的生态环境保护措施和重点污染物区域削减替代等要求落实情况、排污许可证申领和执行情况、环境信息依法披露情况。生态环境部将进一步加强督促指导。

（九）强化责任追究

严厉打击“两高”企业环境违法行为，存在“未批先建”、环保措施未落实、无证排污、不按证排污违法行为的，依法从严处罚。严肃查处“两高”项目环评文件质量问题，环评文件弄虚作假的，对负有责任的建设单位、环评单位及有关责任人依法处罚，并向社会曝光。地方政府落实“两高”项目生态环境保护措施不力问题突出的，纳入生态环境保护督察。生态环境部门工作人员不依法履职、把关不严的，依法给予处分，造成重大损失或影响的，依法追究相关责任人责任。

四、保障措施

（十）加强组织领导

各地生态环境部门要切实提高政治站位，认真落实坚决遏制“两高”项目盲目发展的要求，充分发挥环境影响评价源头预防作用，加强“两高”项目生态环境源头防控。省级生态环境部门要加强统筹协调，做好跟踪调度，建立行政区域内拟上马“两高”项目环境

管理台账，定期调度本区域内“两高”项目实施进度、环评批复落实情况、排污许可证核发与执行及监管情况。2021年7月底前向生态环境部报送“两高”项目环境管理台账，后续每半年一更新。

（十一）合理划分事权

研究确定“两高”项目环评审批权限时，应充分考虑各级生态环境部门环评审批管理能力。不得以环评改革试点名义随意下放炼油、乙烯、煤化工、燃煤发电（含热电）、电解铝、氧化铝、钢铁、水泥熟料、铜铅锌硅冶炼等“两高”项目审批权限或降低审批要求。省级生态环境部门应加强对基层生态环境部门审批程序、审批结果的监督与评估，对审批能力不适应的依法调整上收。

（十二）做好宣传培训

各级生态环境部门要组织好宣贯培训，吃透把准“两高”项目环境准入政策要求；指导有关企业持续提升“两高”项目清洁生产和污染防治水平。加强舆论引导，宣传“两高”行业减污降碳先进示范工程，公开曝光违规上马、违法排污、损害群众环境权益等典型案例，形成全社会共同推动发展方式绿色低碳转型的良好舆论氛围。