

附件 3

《重大建设项目新增污染物排放量削减替代 监督管理工作指南（试行）（征求意见稿）》 编制说明

为解决重大建设项目环评审批要求的区域新增污染物排放量削减替代措施缺乏后续落实监管制度保障问题，我部组织起草了《重大建设项目新增污染物排放量削减替代监督管理工作指南（试行）》（以下简称《指南》），明确了重大建设项目新增污染物排放量削减替代的监管要求，为各级生态环境部门开展监管工作提供指引。

一、编制必要性

（一）落实“以改善环境质量为核心”管理要求

严格控制新增污染物排放一直是建设项目环境影响评价管理的重要内容和管理目标。2015 年中共中央国务院印发《生态文明体制改革总体方案》《关于加快推进生态文明建设的意见》，明确“以改善环境质量为核心”的生态环境保护总思路。《建设项目环境保护管理条例》第十一条第二款也明确要求，不予审批“所在区域环境质量未达到国家或者地方环境质量标准，且建设项目拟采取的措施不能满足区域环境质量改善目标管理要求”的建设项目环评文件。习近平总书记 2018 年 5 月 18 日在全国生态环境保护大会上的讲话

指出：在环境质量底线方面，将生态环境质量只能更好、不能变坏作为底线，并在此基础上不断改善，对生态破坏严重、环境质量恶化的区域必须严肃问责。

在建设项目环评中落实“以改善环境质量为核心”，就是要在建设项目环评审批中严控新增区域污染物排放量，提出新增污染物排放量削减替代要求，通过采取区域现役污染源治理措施，在项目投产前腾出环境容量，实现区域“增产不增污”，确保项目投产后区域环境质量不恶化或改善。

（二）解决区域削减措施落实监管难题

2015年以来，我部审批了一系列重大石化、煤化工建设项目，为确保项目实施后区域环境质量不恶化或有所改善，地方政府制定并承诺落实一系列污染物等量、减量或倍量削减措施，上述措施是否落实到位是建设项目事中事后监管的重中之重。但近几年实践发现，区域削减措施中存在削减来源底数不清、落实责任主体不清、监管要求不明确等问题，导致削减来源重复替代、虚假替代、落实情况监管困难，亟需出台指导性文件，对如何落实各方主体责任、生态环境部门如何开展后续监管进行规范和指引，确保环评批复提出的削减替代措施落实到位。

（三）推动建设项目环评、排污许可、监督执法、督察问责制度衔接

党的十九届四中全会提出构建以排污许可制为核心的固定污染源监管体系，建设项目环评中对污染物排放要求要全部纳入排污许可管理。2020年底实现固定污染源排污许可全覆盖后，削减替代措

施将落实到每个排污单位。加强对采取削减替代措施的排污单位的后续监管，既为削减替代措施落实提供制度保障，又能推动建设项目环评和排污许可两项制度深度衔接融合，也是探索构建“区域环评（三线一单）-规划环评-项目环评-排污许可-监督执法-督察问责”六位一体全过程环境管理制度框架重要环节。

二、编制思路

（一）明确建设单位、地方政府、排污单位各方责任

建设单位作为新增污染物排放的责任主体，应在提交环境影响报告书同时明确新增污染物的削减替代量、削减来源、责任主体、完成时限，保证削减替代措施的真实性、可行性，削减替代措施落实前、环境容量未腾出时不得排污。**地方政府**对区域环境质量负责，应对建设单位提出的削减措施真实性、可行性进行审核并作出落实承诺，负有督促替代措施落实的监督责任，确保区域环境质量不恶化或改善。**出让减排量的排污单位**是落实削减措施的主体，应制定落实计划，明确拟采取的措施、完成时限、可形成的减排量、出让给本项目的减排量，并定期通过排污许可执行报告上报措施落实进展，按照变更后的排污许可证排污。

（二）构建监管、执法、信用和信息公开、系统平台监管体系

充分利用现有建设项目环评事中事后监管、“三同时”制度、排污许可证后管理等固定污染源管理手段，构建区域削减替代措施的监督管理制度。借助全国建设项目环评统一申报和审批系统、全国排污许可证管理信息平台、全国建设项目竣工环境保护验收信息系统等信息化手段和数据支撑，做到削减替代措施来源可查、落实

情况可追踪，减排量出让情况统一记录，保证区域削减措施落实监管到位。此外，利用信息公开和信用联合惩戒等，开展多部门协作的监督管理工作。

（三）严防严惩虚假替代、重复替代、措施不落实

明确严禁提供虚假削减替代措施、重复使用削减替代措施减排量，对此类行为严厉查处、严肃追究。对于**建设单位**，以欺骗、谎报等不正当手段取得减排量并通过环评审批的，依法撤销建设项目环评审批决定，并追究相关人员责任。未落实削减替代措施的，不予核发排污许可证。对于**地方政府**，通过每年开展专项检查，对未按承诺落实削减替代措施，未监督排污单位落实削减替代措施导致项目实施后区域环境质量恶化，或提供虚假治理措施、重复使用减排量的，视情采取通报、约谈、限批等措施，突出问题线索移交中央生态环境保护督察。对于**出让减排量的排污单位**，未按要求申请变更或治理措施未落实的，许可证核发部门可依据环评批复要求直接变更、注销其许可证，加强证后执法。

三、主要内容

《指南》分为严格区域削减替代措施要求、加强削减替代措施落实监管、其他落实保障措施三部分和附则，总计十三条。

（一）严格区域削减替代措施要求

第一部分共6条，明确了区域削减替代措施要求，包括总体原则、总体要求、削减替代来源、记录减排量出让情况和拟采取措施要求，以及严惩虚假替代、措施不落实。

第（一）条是区域削减的总体原则，明确了削减替代的管理目

标是项目投产后区域“增产不增污”。

第（二）条是削减替代方案要求。包括对报告书中削减替代措施方案的要求和对于出让减排量的排污单位，及其所在地人民政府的要求。

第（三）条是对削减来源的要求，关键词是“上一年度或本年度”“取得排污许可证”“投产前完成”，满足这3个条件，可以是“现货”也可以是“期货”。削减量是与上一年度环境质量现状挂钩的，所以削减量原则上应来源于上一年度实际排放的污染源采取措施后形成的减排量。但新建项目产生实际污染物排放行为前，实际还未增加排放量，这个阶段也可作为腾出环境容量的时间段，因此削减量可以来源于拟实施的关停、改造的排污单位减排量，但要求相应的治理措施在项目投产前完成。

两种情形不能用。一是为实现既定区域环境质量改善目标必须完成的减排任务采取的削减措施，一是超标排放的排污单位采取治理措施后形成的减排量。这两种情形属于重复使用，因为地方减排任务的削减措施，是为了解决区域现存的环境问题，实现环境质量改善目标，是上不上建设项目均需要落实的。如果把这个削减措施重复使用在建设项目里作为减排来源，势必因为建设项目增加了排放量，影响既定目标的实现。超标排放部分的污染物本来就是非法排放，其减排不能作为削减来源，但超出达标要求部分可用于项目削减替代。

第（四）（五）条分别是记录减排量出让情况、削减措施在环评审批后与排污许可衔接的具体要求。通过在排污许可证上记录减

排量出让信息防止重复替代。拟采取的措施要求在建设项目投产前完成，减排出让方应制定实施计划以确保落实，并且在落实后及时变更排污许可证。通过对排污许可证的监管和执法来推动削减措施的实施。

第（六）条是严惩虚假替代、措施不落实，主要是明确对建设单位重复替代、虚假替代的处罚，对未落实削减措施建设项目不予核发排污许可证，出让减排量的排污单位直接变更、注销排污许可证。

（二）加强削减替代措施落实监管

第二部分是对削减措施的落实监管内容，共 3 条（第 7～9 条），包括执法、督察等监管途径。

第（七）条将削减替代措施作为建设项目环境保护措施的内容纳入“三同时”监督检查和排污许可证后执法。尤其是对出让减排量的排污单位，主要结合企业排污许可证变更内容进行执法。

第（八）条明确省级生态环境部门对于削减替代的监管责任，每年按时向生态环境部提交年度检查报告。

第（九）条压实地方政府的监督责任。生态环境部开展专项检查，对落实不到位的地方政府采取通报、约谈、限批等措施，突出问题线索纳入中央环保督察，避免地方政府为了上项目随意承诺削减替代措施、承诺不落实的问题。

（三）其他落实保障措施

第三部分是其落实保障措施，共 3 条（第 10～12 条），主要从大数据、信用平台、信息公开三个方面推动削减替代措施的落实。

第（十）条是利用平台数据实施监管。近年来，借助信息化技术发展，全国生态环境系统逐步建立了全国建设项目环评统一申报和审批系统、全国排污许可证管理信息平台、全国建设项目竣工环境保护验收信息系统。按照排污许可证核发工作进度安排，2020 年底将实现全国固定污染源的全覆盖。对固定污染源信息的全覆盖，是整治重复替代、虚假替代的重要抓手。落实削减替代，就是要把削减替代的信息纳入建设项目环评审批、竣工环保验收、污染源排放管理信息中，实现信息共享、齐抓共管。

第（十一）条是利用信用监管和失信联合惩戒。

第（十二）条是信息公开和公众监督，将削减替代措施作为建设项目环评审批内容纳入信息公开，接受公众监督。

四、需要说明的几个问题

（一）与《建设项目主要污染物排放总量指标审核及管理暂行办法》（环发〔2014〕197 号）的关系

《指南》通过部省两级审批的污染物排放量大的重大建设项目开展试点，以改善区域环境质量为目标，强调落实污染物削减替代措施的各项监督管理要求，解决目前区域削减替代措施不落实、缺乏后续监管等问题。

与总量指标审核重在分配已完成减排指标不同，《指南》关注项目投产后环境质量改善，强调现役源削减，可以使用未来拟采取措施形成的减排量；与总量指标审核适用所有建设项目不同，新增污染物排放削减替代管理还在探索中，尚不具备全行业实施条件，

《指南》选择部省两级审批的污染物排放量大的 6 个行业编制报告

书项目作为试点；与总量指标审核适用总量控制污染物不同，《指南》还适用区域环境质量超标的特征污染物。

此外，《指南》不涉及总量控制年度减排计划、总量指标确定和分配、非固定污染源削减等内容，与总量指标审核要求不重复、不冲突。

（二）关于适用范围

一是适用的项目类型。按照要求，《指南》主要适用于环境影响重大的“重大建设项目”。我们综合考虑分类名录、审批层级、污染防治攻坚战关注的重点行业，将部省两级审批的编制环境影响报告书的石化、煤化工、火电（含热电）、钢铁、有色金属冶炼、制浆造纸等6个行业（以下简称6个行业）建设项目界定为“重大建设项目”，开展区域削减试点。2019年全国审批6个行业项目共4764个，其中报告表项目2535个，报告书项目2228个，其中部省两级审批215个。从污染物排放量考虑，6个行业单个项目污染排放量大、环境影响突出。

二是适用的污染物类别。《指南》提出的“新增污染物削减替代”不是建设项目的总量指标，哪些污染物应进行削减替代是根据建设项目环境影响评价来确定的，可以是纳入总量管控要求的污染物，也可以是环境影响评价过程中发现区域现状质量超标、或影响预测结果出现超标的污染物，比如重金属、VOC及相关特征污染物等。

（三）关于削减替代量和核算方式

削减替代量如何确定不是本《指南》规范内容，达标区、非达标区或重点区域、非重点区域具体削减替代量要求可依照《重点区

域大气污染防治“十二五”规划》《关于落实大气污染防治行动计划，严格环境影响评价准入的通知》《关于落实〈水污染防治行动计划〉实施区域差别化环境准入的指导意见》《关于加强固定污染源氮磷污染防治的通知》《火电建设项目环境影响评价文件审批原则（试行）》《钢铁建设项目环境影响评价文件审批原则（试行）》等现有相关文件要求执行。具体核算方法不是本《指南》规范内容，建议参照固定污染源源强核算技术指南、排污许可证核发技术规范等技术规范核算。

（四）关于新增污染物排放量建设项目

新建建设项目属于新增污染物排放量建设项目。对于改扩建项目，现有工程采取或拟采取措施导致全厂总排放量不增加或减少的，改扩建项目本身属于新增污染物排放量的建设项目，现有工程的减排量优先用于本厂的削减替代。