

# 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)

为深入贯彻落实习近平生态文明思想，坚决打赢打好污染防治攻坚战，深化环境影响评价（以下简称“环评”）“放管服”改革，规范煤炭资源开发行业环境影响评价管理，切实提高效能，推进煤炭资源开发与生态环境保护相协调，依照国家相关法律法规和标准规范等要求，制定本指导意见。

## 一、规范规划环境影响评价管理

（一）经批准的煤炭矿区总体规划，是煤矿项目核准、建设、生产的基本依据。发展改革（能源主管）部门在组织编制煤炭矿区总体规划时，应坚持“生态优先、绿色发展”的理念，根据法律法规要求，同步组织开展规划环评工作，编制环境影响报告书。

（二）在编制煤炭矿区总体规划环境影响报告书时，应依据国土空间规划和生态保护红线、自然保护地管理要求等，结合所在省（自治区、直辖市）“三线一单”成果，在报告书中明确禁止开发的区域。结合区域生态环境现状、地

表水及地下水资源分布等因素，以及规划实施与空间管控要求、资源利用总量和效率、生态环境质量改善目标的关系，科学预测、分析和评估规划实施的生态环境影响，提出预防或减轻不良影响的对策和措施，形成包括规划草案的环境合理性和可行性，预防或者减轻不良环境影响的对策和措施的合理性和有效性，以及关于规划草案布局、规模、开发方式等方面调整建议的环境影响评价结论。

（三）负责编制规划的发展改革（能源主管）部门在报批煤炭矿区总体规划草案前，应将规划环评文件报送与规划审批部门同级的生态环境主管部门，并抄送负责审批规划的发展改革（能源主管）部门。生态环境主管部门会同负责审批规划的发展改革（能源主管）部门召集有关部门代表和专家组成审查小组，对环境影响报告书进行审查。审查小组应当提出书面审查意见，生态环境主管部门应及时将意见印送相关部门。

（四）审查小组提出修改意见的，负责编制规划的发展改革（能源主管）部门应当根据环境影响报告书结论和审查意见对规划草案进行修改完善，并对环境影响报告书结论和审查意见的采纳情况作出说明；不采纳的，应当说明理由。

负责编制规划的发展改革（能源主管）部门，应当将修改完善后的规划环境影响报告书、审查意见及采纳落实情况，与矿区总体规划草案一并报送负责审批规划的发展改革

（能源主管）部门。未附送的，规划审批机关应当要求其补充；未补充的，不予审批。

负责审批规划的发展改革（能源主管）部门在审批规划草案时，应将规划环境影响报告书结论和审查意见作为矿区总体规划批准的重要依据，在审批中未采纳规划环境影响报告书结论和审查意见的，应当作出说明，并存档备查。

（五）对已批准的煤炭矿区总体规划，发生下列情形之一的，属于规划的重大调整，应编制煤炭矿区总体规划（修改版），同步开展规划环评，并按程序报批（审）：

- 1.矿区主要边界调整导致规划面积扩大的；
- 2.新增井（矿）田的；
- 3.原规划井（矿）田合并或分立时，增加井（矿）田总规模的；
- 4.矿区内已有生产建设煤矿总规模（已建成煤矿和已核准建设煤矿产能之和）超过原矿区规划总规模的；
- 5.单个煤矿建设规模（生产能力）增加幅度超过规划确定规模30%及以上的；
- 6.涉及的自然保护地或生态保护红线增多且影响明显的；
- 7.开采方式（露天或井工）变化的；
- 8.其他规定的情形。

属于矿区边界范围缩小、矿区内井（矿）田合并或分立且不增加井（矿）田总规模等规划非重大调整情形的，应编制煤炭矿区总体规划局部调整方案报原规划审批机关同意，原规划审批机关应将同意后的调整方案，抄送原印发规划环评审查意见的生态环境主管部门。

（六）对于有重大生态环境影响的煤炭矿区总体规划，负责编制规划的发展改革（能源主管）部门应及时组织规划环境影响的跟踪评价，将评价结果报告规划审批机关，并通报印发规划环评审查意见的生态环境主管部门。矿区总体规划实施过程中产生重大不良环境影响的，负责编制规划的发展改革（能源主管）部门应当及时提出改进措施，向规划审批机关报告，并通报印发规划环评审查意见的生态环境主管部门及其他有关部门。

生态环境主管部门发现矿区总体规划实施过程中产生重大不良环境影响的，应当及时进行核查。经核查属实的，向规划审批机关提出采取改进措施或者修订规划的建议。负责审批规划的发展改革（能源主管）部门在接到规划编制机关的报告或者生态环境主管部门的建议后，应当及时组织论证，并根据论证结果采取改进措施或者对规划进行修订。发展改革（能源主管）部门开展煤炭矿区总体规划实施评估时，应当将规划环评落实情况和效果等纳入其中。

（七）未依法进行环境影响评价的煤炭矿区总体规划，不得组织实施；对不符合煤炭矿区总体规划要求的项目，发展改革（能源主管）部门不予核准。生态环境主管部门将与矿区总体规划及其环评的符合性作为规划所包含项目环评文件审批的重要依据，对不符合矿区总体规划的项目，不予审批其项目环评文件。对符合规划环评结论和审查意见的建设项目，其建设项目环评文件可依据规划环评审查意见对区域环境质量现状、规划协调性分析等内容适当简化。

## 二、深化“放管服”改革优化项目环评管理

（八）符合煤炭矿区总体规划和规划环评的煤炭采选建设项目，应依法编制项目环评文件，在开工建设前取得批复。符合条件的还应当编制辐射环境影响评价专篇，与环评文件同步编制、一同报批。项目环评文件经批准后，在设计、建设等过程中发现项目的性质、规模、地点、采用的生产工艺或者防治污染、防止生态破坏的措施发生重大变动的，建设单位应当在变动实施前，主动重新报批建设项目的环境影响评价文件。各级生态环境主管部门在审批煤炭采选建设项目环评文件时，不得违规设置或保留水土保持、下级生态环境主管部门预审等前置条件；涉及生态环境敏感区的，在符合法律法规的前提下，主管部门意见不作为环评审批的前置条件。

（九）井工开采地表沉陷的生态环境影响预测，应充分考虑自然生态条件、沉陷影响形式和程度等制定生态重建与恢复方案，确保与周边生态环境相协调。露天开采时应优化采排计划，控制外排土场占地面积，在确保安全生产的前提下，尽快实现内排土，针对排土场平台、边坡和采掘场沿帮、最终采掘坑等制定生态重建与恢复方案。制定矸石周转场地、地面建（构）筑物搬迁迹地等的生态重建与恢复方案。建设单位应严格控制采煤活动扰动范围，按照“边开采、边恢复”原则，及时落实各项生态重建与恢复措施，并定期进行效果评估，存在问题的，建设单位应制定科学、可行的整改计划并严格实施。

（十）井工开采不得破坏具有供水意义含水层结构、污染地下水水质，保护地下水的供水功能和生态功能，必要时应采取保护性开采技术或其他保护措施减缓对地下水环境的影响。露天开采项目应采取有效措施控制疏干水量、浅层地下水水位降深及对浅层地下水的疏干影响范围，减缓露天开采对浅层地下水环境的影响。污水处理设施等所在区域应采取防渗措施。

（十一）鼓励对煤矸石进行井下充填、发电、生产建筑材料、回收矿产品、制取化工产品、筑路、土地复垦等多途径综合利用，因地制宜选择合理的综合利用方式，提高煤矸石综合利用率。煤矸石的处置与综合利用应符合国家及行业

相关标准规范要求。禁止建设永久性煤矸石堆放场（库），确需建设临时性堆放场（库）的，其占地规模应当与煤炭生产和洗选加工能力相匹配，原则上占地规模按不超过3年储矸量设计，且必须有后续综合利用方案。技术可行的条件下优先采用井下充填技术处置煤矸石，有效控制地面沉陷、损毁耕地，减少煤矸石排放量。

提高煤矿瓦斯利用率，控制温室气体排放。高瓦斯、煤与瓦斯突出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%的抽采瓦斯，在确保安全的前提下，应进行综合利用。鼓励对甲烷体积浓度在2%（含）至8%的抽采瓦斯以及乏风瓦斯，探索开展综合利用。确需排放的，应满足《煤层气（煤矿瓦斯）排放标准（暂行）》要求。

（十二）针对矿井水应当考虑主要污染因子及污染影响特点等，通过优化开采范围和开采方式、采取针对性处理措施等，从源头减少和有效防治高含盐、酸性、高氟化物、放射性等矿井水。矿井水应优先用于项目建设及生产，并鼓励多途径利用多余矿井水。可以利用的矿井水未得到合理、充分利用的，不得开采及使用其他地表水和地下水水源作为生产水源，并不得擅自外排。矿井水在充分利用后仍有剩余且确需外排的，经处理后拟外排的矿井水相关水质因子值应满足或优于受纳水体环境功能区划规定的地表水环境质量对应值，含盐量不得超过1000毫克/升，且不得影响上下游相

关河段水功能需求；安装在线自动监测系统，相关环境数据向社会公开，与相关部门联网，接受监督。依法依规做好关闭矿井封井处置，防治老空水等污染。

（十三）煤炭开采应符合大气污染防治政策。生态保护红线、自然保护地内严禁进行露天开采，其他生态功能极重要区、生态极敏感区以及国家规定的重要区域等应严格控制露天开采。加强煤炭开采的扬尘污染防治，对露天开采的采掘场、排土场已形成的台阶进行压覆及洒水降尘，对预爆区洒水预湿。煤炭、矸石的储存、装卸、输送以及破碎、筛选等产尘环节，应采取有效措施控制扬尘污染，优先采取封闭措施，厂界无组织排放应符合国家和地方相关标准要求；涉及环境敏感区或区域颗粒物超标的，必须采取封闭措施。煤炭企业应针对煤炭运输的扬尘污染提出封闭运输、车辆清洗等防治要求，减少对道路沿线的影响；相关企业应规划建设铁路专用线，并采用铁路、水路等方式运输煤炭。

新建、改扩建煤矿应配套煤炭洗选设施，有效提高煤炭产品质量，强化洗选过程污染治理。煤炭开采使用的非道路移动机械排放废气应符合国家和地方污染物排放标准要求，鼓励使用新能源非道路移动机械。优先采用余热利用、依托热源、清洁能源等供热措施，减少大气污染物排放；确需建设燃煤锅炉的，应符合国家和地方大气污染防治要求。加强矸石山管理和综合治理，采取有效措施控制扬尘、自燃等。



(十四)煤炭采选企业应当依法申请取得排污许可证或进行排污登记，否则不得排放污染物。

改建、扩建和技术改造煤炭采选项目必须采取措施，治理与该项目有关的原有环境污染和生态破坏。

(十五)鼓励相关部门和企业，开展沉陷区生态修复技术、露天矿排土场和采掘场生态重建与修复技术、保水采煤技术、高含盐量矿井水处理与利用技术、煤矸石综合利用技术、低浓度和乏风瓦斯综合利用技术、关闭煤矿瓦斯监测和综合利用技术等研究，促进煤炭采选行业绿色发展。持续创新行业环评管理思路，遵循煤炭资源开发与环境影响特点，探索和推进煤炭开采项目环评管理程序和方式改革。

### 三、统筹解决好行业突出问题

(十六)对存在“未批先建”等违法行为的，应严格执行《关于进一步加强环境影响评价违法项目责任追究的指导意见》（环办函〔2015〕389号）的规定，依法实施行政处罚，追究相关人员责任。本指导意见印发后的新开工的“未批先建”行为或文件印发前开始持续到文件印发后的，有下列情形之一的，生态环境主管部门对违法行为从严处理，从重罚款，可以责令恢复原状：

1.环评文件未经批准或重大变动未经环评审批建设项目基本建成或投入运行的；

2.环评文件未经批准或重大变动未经环评审批在生态保

护红线、自然保护地、饮用水水源保护区内开工建设的；

3.环评文件未经批准或重大变动未经环评审批擅自开工建设造成了重大环境污染或严重生态破坏事件的。

（十七）严格落实《关于加强“未批先建”建设项目环境影响评价管理工作的指导意见》（环办环评〔2018〕18号）要求，存在“未批先建”违法行为的项目，建设单位主动报批环境影响报告书（表）的，有审批权的生态环境主管部门应根据技术评估和审查结论分别作出相应处理：对符合环评审批要求的，依法作出批准决定，并出具审批文件；对存在《建设项目环境保护管理条例》第十一条所列情形之一的，生态环境主管部门依法不予批准该项目环境影响报告书（表），并可以依法责令恢复原状。

存在“未批先建”违法行为的项目，在其环评文件中，应对违法建设过程中造成的环境影响及存在的主要环境问题进行分析，提出具体的整改方案，明确责任人、投资来源和完成时限。

（十八）本指导意见印发后，合法生产煤矿因生产能力变化导致出现第（五）条第一款规定情形的，应履行规划和规划环评手续，并将规划环评结论做为项目环评的重要依据；其中单个煤矿设计生产能力增加30%及以上的，应依法重新开展环评；设计生产能力增加30%以下的，依法直接开展环境影响后评价，报生态环境主管部门备案。未按上述规

定完成环评手续的，煤矿不得按照核定后的产能组织生产。各级发展改革（能源主管）部门应在环评手续完成后公告煤矿产能变化情况。

（十九）地方生态环境主管部门在日常工作中发现的煤炭资源开发相关规划和项目环评违法情况多发且问题突出的，应主动向省级及以上生态环境主管部门报告，收到报告的生态环境主管部门应当采用函告、通报、约谈等措施督促有关地方政府和煤炭企业限期整改，涉及违法的依法查处，整改不到位的纳入生态环保督察范畴。

#### 四、依法加强事中事后监管

（二十）各级生态环境主管部门应加强煤炭采选规划、建设、运营环境监督检查，采取“双随机、一公开”方式加强执法，严格依法纠正和查处违法违规行为，对典型案例进行公开曝光。在环评文件复核中，加强生态保护与修复措施、污染防治措施、煤矸石和瓦斯综合利用措施等技术校核，发现问题依法查处，并督促相关责任方及时整改。

（二十一）建设单位应依法依规开展竣工环境保护验收，按照相关要求编制验收调查报告，并详细记录生态环境保护措施执行情况，生态环境保护与修复、污染防治措施及投资情况，项目存在的生态环境问题及解决措施，并录入全国建设项目竣工环境保护验收信息平台。编制辐射环境影响评价专篇的项目，相关情况一并纳入验收。

(二十二) 建设单位在项目投入生产或运营后，按要求开展环境影响后评价，依法公开并报原环境影响评价文件审批部门备案。煤炭采选建设项目环境影响后评价应重点调查评价生态环境和水环境的实际影响与保护措施的有效性，分析验证环境影响预测方法的合理性与参数的准确性，修订预测模型和相关参数，并据此对后续开发的环境影响，提出生态环境保护补救方案和改进措施。建设单位应及时落实好各项补救方案和改进措施，相关情况应纳入生态环境主管部门监管内容。建设单位应做好完成开采区域生态保护和环境污染治理。

(二十三) 建设单位应按照标准规范要求开展地下水、生态等环境要素长期跟踪监测，做好井工开采地表沉陷跟踪观测工作；涉及伴生放射性的，要重视对辐射环境质量的监测。对具有供水意义浅层地下水存在影响的还应开展导水裂缝带发育高度监测，如发生导入有供水意义浅层地下水含水层的现象应及时提出相关补救措施。根据生态变化情况，实施必要的工程优化和生态修复。

(二十四) 建设单位或生产运营单位应按照《企事业单位环境信息公开办法》《环境影响评价公众参与办法》《伴生放射性矿开发利用企业环境辐射监测及信息公开办法(试行)》等有关要求，主动公开煤炭采选建设项目环境信息，保障公众的知情权、参与权、表达权和监督权。各级生态环境

主管部门应按要求做好环评、监督执法等有关工作的信息公开。