



环境保护部办公厅文件

环办环评[2016]14号

关于规划环境影响评价加强空间管制、 总量管控和环境准入的指导意见(试行)

各省、自治区、直辖市环境保护厅(局),新疆生产建设兵团环境保护局:

按照《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》的总体部署,根据《环境保护法》《环境影响评价法》《规划环境影响评价条例》等规定,为进一步提升规划环境影响评价(以下简称规划环评)质量,充分发挥规划环评优化空间开发布局、推进区域(流域)环境质量改善以及推动产业转型升级的作用,现就规划环评加强空间管制、总量管控和环境准入,提出以下指导意见。

一、总体要求和适用范围

(一)规划环评应充分发挥优化空间开发布局、推进区域(流域)环境质量改善以及推动产业转型升级的作用,并在执行相关技术导则和技术规范的基础上,将空间管制、总量管控和环境准入作为评价成果的重要内容。

(二)加强空间管制,是指在明确并保护生态空间的前提下,提出优化生产空间和生活空间的意见和要求,推进构建有利于环境保护的国土空间开发格局。加强总量管控,是指应以推进环境质量改善为目标,明确区域(流域)及重点行业污染物排放总量上限,作为调控区域内产业规模和开发强度的依据。加强环境准入,是指在符合空间管制和总量管控要求的基础上,提出区域(流域)产业发展的环境准入条件,推动产业转型升级和绿色发展。

(三)规划环评工作要尽早介入规划编制,并将空间管制、总量管控和环境准入成果充分融入规划编制、决策和实施的全过程,切实发挥优化规划目标定位、功能分区、产业布局、开发规模和结构的作用,推进区域(流域)环境质量改善,维护生态安全。

(四)本指导意见适用于具有明确空间范围并涉及具体开发建设行为的规划环评。其他规划环评可根据规划特点有针对性地执行本指导意见的有关规定;区域战略环境评价可参照执行。

二、强化空间管制,优化空间开发格局

(五)规划环评应结合区域特征,从维护生态系统完整性的角

度,识别并确定需要严格保护的生态空间,作为区域空间开发的底线,并据此优化相关生产空间和生活空间布局,强化开发边界管制。当生产、生活空间与生态空间发生冲突时,按照“优先保障生态空间,合理安排生活空间,集约利用生产空间”的原则,对规划空间布局提出优化调整意见,以保障生态空间性质不转换、面积不减少、功能不降低。

(六)应在生态空间明确的基础上,结合环境质量目标及环境风险防范要求,对规划提出的生产空间、生活空间布局的环境合理性进行论证,基于环境影响的范围和程度,对生产空间和生活空间布局提出优化调整建议,避免或减缓生产活动对人居环境和人群健康的不利影响。

(七)应在全面分析区域生态重要性和生态敏感性空间分布规律的基础上,结合区域经济发展规划、土地利用规划、城乡规划、生态环境保护规划等综合确定生态空间,并与全国和省级主体功能区规划、生态功能区划、水生态环境功能区划、生物多样性保护优先区域保护规划、自然保护区发展规划等相协调。生态空间应包括重点生态功能区、生态敏感区、生态脆弱区、生物多样性保护优先区和自然保护区等法定禁止开发区域,以及其他对于维持生态系统结构和功能具有重要意义的区域。

(八)规划区域已经划定生态保护红线的,应将生态保护红线区作为生态空间的核心部分。同时,应根据规划特点、区域生态敏

感性和环境保护要求,将其他需要重点保护的区域一并纳入生态空间。规划区域尚未划定生态保护红线的,要提出禁止开发和重点保护的生态空间,为划定生态保护红线提供参考依据。

(九)规划环评的空间管制成果,应包括生态空间分布图和优化后的生活空间、生产空间分布图,生产、生活、生态空间及其组成区块开发管制总图,以及其他必要的支撑性图件。有关图件应配套编制空间区块说明表,详细说明各空间区块的地理位置、面积、现状、保护对象、准入要求和管制措施等。

三、严格总量管控,推进环境质量改善

(十)根据规划区域及上下游、下风向等周边地区环境质量现状和目标,考虑气象条件、水文条件等相关因素,按照最不利条件分析并预留一定的安全余量,提出区域(流域)污染物排放总量控制上限的建议,作为区域(流域)污染物排放总量管控限值。综合分析环境质量改善目标、排放现状、减排成本和技术可行性,确定区域污染物排放总量削减的阶段性目标。

(十一)根据国家、地方环境质量改善目标及相关行业污染控制要求,结合现状环境污染特征和突出环境问题,确定纳入排放总量管控的主要污染物。一般应包括化学需氧量、氨氮、总磷/磷酸盐等水污染因子,二氧化硫、氮氧化物、挥发性有机物、烟粉尘等大气污染因子,以及其他与区域突出环境问题密切相关的主要特征污染因子。

(十二)针对重点控制污染物,逐一估算每个区域(流域)控制单元内各项污染物的总量管控限值。根据流域特征、水文情势、水质监测和断面设置等划定适当的水体控制单元;水体控制单元应与已有水(环境)功能区、水生态环境功能区相衔接。根据区域大气传输扩散条件、自然地形、土地利用和地表覆盖等划定适当的大气污染控制单元。估算污染物排放总量管控限值,应综合考虑污染源排放强度和特征、最不利排放位置、污染治理设施运行状况,以及环境监测水平、污染物排放监管能力等;还应选择较小的时间尺度开展估算,有条件的可采用以天为单位提出污染物排放总量管控限值。

(十三)综合考虑污染排放量、排放强度、特征污染物以及规划主导产业等,确定区域内纳入总量管控的重点行业。基于行业生产工艺水平、污染控制技术水平以及技术进步、污染控制成本等,筛选最佳适用技术(BAT),分析和测算重点行业的减排潜力。根据重点行业污染排放基数、减排潜力和技术经济等因素,提出该行业的污染物排放总量管控要求。

(十四)当区域环境质量现状超标或重点行业污染物排放已超出总量管控要求时,应根据环境质量改善目标,提出区域或者行业污染物减排任务,推动制定污染物减排方案以及加快淘汰落后产能、促进产业结构调整、提升技术工艺、加强节能节水控污等措施。必要时,可提出暂缓区域内新增相关污染物排放项目建设等建议,

控制行业发展规模,推动环境质量改善。

(十五)对于区域(流域)内的产业发展,在满足环境质量目标的前提下,可以赋予地方在具体建设项目污染物排放总量分配上的主动权。在产业技术水平提高、清洁生产水平提高、区域污染治理水平提高的情况下,产业发展规模可以在污染物排放总量不突破上限的情况下适当扩大。

(十六)当规划区域环境目标、产业结构和生产布局以及水文、气象条件等发生重大变化时,应动态调整区域行业污染物总量管控要求,结合规划和规划环评的修编或者跟踪评价对区域能够承载的污染物排放总量重新进行估算,不断完善相关总量管控要求。

四、明确环境准入,推动产业转型升级

(十七)在综合考虑规划空间管制要求、环境质量现状和目标等因素的基础上,论证区域产业发展定位的环境合理性,提出环境准入负面清单和差别化环境准入条件,发挥对规划编制、产业发展和建设项目环境准入的指导作用。

(十八)根据区域资源禀赋和生态环境保护要求,选取单位面积(单位产值)的水耗、能耗、污染物排放量、环境风险等一项或多项指标,作为制定规划区域行业环境准入负面清单的否定性指标并确定其限值。如果规划拟发展的行业不满足上述指标的要求,应将其直接列入环境准入负面清单,禁止规划建设。

(十九)建立包括环境影响、资源消耗强度、土地利用效率、经济社会贡献等指标在内的评价指标体系,对重点行业进行综合评价。对规划区域资源环境影响突出、经济社会贡献偏小的行业原则上应列入禁止准入类。限制准入类行业应进一步结合区域环境保护目标和要求、资源环境承载能力、产业现状等确定。

(二十)根据环境保护政策规划、总量管控要求、清洁生产标准等,明确应限制或禁止的生产工艺或产品清单。通过列表的方式,提出规划范围内禁止准入及限制准入的行业清单、工艺清单、产品清单等环境负面清单,并说明清单制定的主要依据、标准和参考指标。

(二十一)当区域(流域)环境质量现状超标时,应在推动落实污染物减排方案的同时,根据环境质量改善目标,针对超标因子涉及的行业、工艺、产品等,提出更加严格的环境准入要求。



环境保护部办公厅

2016年2月24日印发
