

附件

《海底电（光）缆建设项目环境影响评价文件 审批原则（征求意见稿）》编制说明

一、背景

（一）审批原则制定的必要性

海底电（光）缆的建设主要用于输电、通信。其中，海底电缆主要用于陆岛之间、横越江河或港湾、从陆上连接钻井平台或钻井平台间的电力传输。海底通信光缆主要用于国家之间、远距离岛屿之间的通信传输。自 1993 年中国建设第一条海底光缆（中日海底光缆）以来，截至目前，中国拥有 31 条海底光缆（青岛 2 条、上海 6 条、汕头 3 条、香港 9 条、台湾 11 条），总带宽超过 43.4Tbps，长度超过 10 万公里。近两年，随着全球经济一体化进程的加快和国际间信息交流需求的增长，海底光缆建设仍将持续快速发展。

海底电（光）缆建设项目的主要环境影响为扫海、挖沟等施工作业对水生生物及其生境、海水水质及沉积物的影响，为了进一步强化海底电（光）缆项目环境管理，亟需通过制定海底电（光）缆建设项目环境影响评价文件审批原则，统一管理尺度，规

范审批行为，为海洋生态环境保护提供政策支撑。

（二）任务来源

为配合环评审批权限调整，统一各行业建设项目环境影响评价管理尺度，规范建设项目环评审批行为，相关行业已发布实施或正在制定建设项目环评文件审批原则。截至目前，生态环境部共发布港口、铁路、机场等 19 个行业的环评文件审批原则。根据工作安排，《海底电（光）缆建设项目环境影响评价文件审批原则》（以下简称《审批原则》）纳入审批原则制定计划，同时作为《海洋生态环境监督管理》课题的计划产出成果之一，由生态环境部海洋生态环境司归口管理。

（三）工作过程

2020 年 1 月至 3 月，评估中心梳理了由生态环境部审批的海底电（光）缆建设项目，结合相关法律法规、政策文件、标准规范等内容和要求，起草了《审批原则》（初稿）。

2020 年 7 月 30 日，评估中心组织专家对《审批原则》（初稿）进行了函审，并根据函审意见对初稿进行修改完善，形成了《审批原则》（修改稿）。

2020 年 10 月 21 日，评估中心组织召开专家审查会，编制组根据审查意见对《审批原则》（修改稿）进行了修改完善，形成了《审批原则》（征求意见稿）。

二、审批原则的主要内容和制定原则

（一）适用范围

本《审批原则》适用于海底电（光）缆建设项目环境影响评价文件的审批。

（二）主要内容

针对环境保护相关法律法规、政策和规划符合性、项目选线及施工布置、生态保护措施、水环境保护措施、施工期环境保护措施、环境风险防范措施、环境监测计划、生态环境保护措施论证、公众参与及环评文件质量等方面提出了审批的原则性要求。

1. 《审批原则》提出了项目与环境保护相关法律法规、政策和规划符合性的要求，指出项目需符合环境保护相关法律法规和政策要求，符合海洋主体功能区规划、海洋功能区划、近岸海域环境功能区划、“三线一单”等的相关要求。

2. 针对项目选线及施工布置，根据《海洋环境保护法》《自然保护区条例》《风景名胜区条例》《围填海管控办法》等相关法律法规和政策文件，明确指出不得占用自然保护区、风景名胜区、海洋特别保护区、水产种质资源保护区以及其他生态保护红线等法律法规政策文件禁止占用的区域，尽量避让珊瑚礁、红树林、海草床等重要生态系统。针对项目经过环境敏感区段应优化路由或施工方案，需采取有效措施，降低不利环境影响。

3. 关于生态保护措施。根据《海洋工程环境影响评价技术导则》(GB/T 19485-2014)、《环境影响评价技术导则 生态影响》(HJ 19-2011)等标准规范明确了项目应按照“避让、减缓、修复、补偿”顺序提出生态保护措施,项目路由扫海、挖沟埋设等施工作业对珍稀濒危物种、鱼类等水生生物的洄游通道及“三场”等重要生境以及海洋生物资源造成不利影响的,需提出优化路由选线或施工方案、合理安排工期、生境修复、增殖放流等措施,提出在采取上述措施后,对重要海洋生物及其生境的不利影响能够得到缓解和控制,不会对区域生态系统造成重大不利影响。

4. 关于水环境保护措施。根据《海洋工程环境影响评价技术导则》(GB/T 19485-2014)、《船舶水污染物排放控制标准》(GB 3552-2018)等标准规范明确了项目路由扫海与挖沟埋设等施工作业对水质、沉积物造成不利影响的,需提出优化施工方案和施工工艺等控制措施,针对施工船舶含油污水、生活污水、垃圾等污染物,需提出依法合规的分类储存、排放或转移处置的措施。

5. 关于施工期环境保护措施。根据《水污染防治行动计划》《船舶水污染物排放控制标准》(GB 3552-2018)等环境保护相关标准和要求,需分析施工场地选址和平面布置的环境合理性,对施工场地需提出水土流失防治、生态修复等措施,根据环境保护相关标准和要求,对施工期生产废水、生活污水、固体废物、

大气、噪声等需提出污染防治或处置措施。

6. 关于环境风险防范措施。根据《建设项目环境风险评价技术导则》(HJ 169-2018), 针对项目施工船舶事故性溢油等环境风险, 需提出环境风险防范及应急措施、事故应急预案编制、与地方政府及相关部门和有关单位建立应急联动机制的要求。

7. 关于环境监测计划与环境管理。根据《海洋工程环境影响评价技术导则》(GB/T 19485-2014) 及项目对海洋生态环境的影响特点, 提出项目需制定施工期环境监测计划, 明确监测站位、因子、频次等有关要求, 并根据监测评估结果优化生态环境保护措施的要求。

8. 针对环评提出的生态环境保护措施, 提出应根据《建设项目环境影响评价技术导则 总纲》(HJ 2.1-2016) 等要求, 对生态环境保护措施进行深入论证, 并明确建设单位主体责任、投资估算、时间节点、预期效果, 确保环境保护措施科学有效、安全可行、绿色协调。

9. 关于公众参与和环评文件质量。根据《环境影响评价公众参与办法》要求, 开展公众参与。按照《建设项目环境影响评价技术导则 总纲》(HJ 2.1-2016)、《海洋工程环境影响评价技术导则》(GB/T 19485-2014) 等相关导则规范, 高标准完成环境影响评价文件, 明确评价结论。

（三）制定原则

总体原则：本审批原则的制定依法合规，结合海底电（光）缆建设项目工程及环境影响特点，在涵盖内容较全面的同时突出重点，并具备可操作性和适用性，满足各级生态环境主管部门的环评审批要求。《审批原则》的制定紧紧围绕严守生态保护红线和环境质量底线，注重环保要求的不断更新、与时俱进。

海底电（光）缆建设项目的环境影响评价文件的编制和技术评估工作以相关环评技术导则、评估导则以及技术评估要点等技术规范文件为指导，本《审批原则》不对具体的技术细节进行要求。

1. 于法有据，依法合规。《审批原则》的制定以现行相关的法律法规、部门规章、政策文件、标准规范等为依据。《审批原则》中的要求以依法合规为准则。

2. 涵盖主要内容，突出重点问题。《审批原则》内容覆盖了环境保护相关法律法规、政策和规划符合性、项目选线及施工布置、生态保护措施、水环境保护措施、施工期环境保护措施、环境风险防范措施、环境监测计划、生态环境保护措施论证、公众参与及环评文件质量等内容，覆盖范围较全面。同时结合海底电（光）缆建设项目环境影响特点，重点关注项目对海洋生态、水环境等的影响。

3. 总结环评经验，满足审批要求。按照现行的环境管理要求，结合近年来已批复的海底电（光）缆建设项目环评经验及实际建设中有效实施的环保措施，有针对性的提出了措施采取原则和总体环保要求。《审批原则》的制定应满足各级生态环境主管部门的需求，切实解决实际环评审批和环评管理中的重点问题，提出明确要求、统一管理尺度，具有可操作性和实用性。

4. 严守生态保护红线、保护海洋生态环境。《审批原则》明确要求项目选线及施工布置等不占用自然保护区、风景名胜区、海洋特别保护区、水产种质资源保护区以及其他生态保护红线等法律法规政策文件禁止占用的区域。通过采取针对性的污染防治、生态保护和环境风险防范措施，最大限度降低环境影响，保护海洋生态环境。

5. 结合管理要求，逐步完善。《审批原则》发布后，将适时对其适用性、可操作性等实施情况开展评估。继续跟踪海底电（光）缆建设项目的环保措施及实际效果，不断总结环评管理中存在的问题和经验，逐步完善环评审批要求。

（四）依据文件

本《审批原则》的编制主要依据法律法规、部门规章、政策文件、标准规范等，具体如下：

1. 主要法律法规、部门规章

《环境保护法》《海洋环境保护法》《环境影响评价法》《领海及毗连区法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《噪声污染防治法》《固体废物污染环境防治法》等。

《建设项目环境保护管理条例》《防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》《防治海洋工程建设项目污染损害海洋环境管理条例》《自然保护区条例》《风景名胜区条例》等。

《建设项目环境影响报告书（表）编制监督管理办法》（生态环境部令 2019 年第 9 号）、《建设项目环境影响评价分类管理名录（2021 年版）》（生态环境部令 2020 年第 16 号）、《突发环境事件应急管理办法》（环境保护部令 2015 年第 34 号）、《环境影响评价公众参与办法》（生态环境部令 2018 年第 4 号）和《中华人民共和国船舶及其有关作业活动污染海洋环境防治管理规定》（交通运输部令 2017 年第 15 号）等。

2. 政策文件

《国务院关于印发大气污染防治行动计划的通知》（国发〔2013〕37 号）、《国务院关于印发水污染防治行动计划的通知》（国发〔2015〕17 号）、《关于印发〈海洋工程环境影响评价管理规定〉的通知》（国海规范〔2017〕7 号）、《关于加强滨海湿地管理与保护工作的指导意见》（国海环字〔2016〕664 号）。

3. 环评技术导则

《建设项目环境影响评价技术导则 总纲》(HJ 2.1-2016)、《海洋工程环境影响评价技术导则》(GB/T 19485-2014)、《环境影响评价技术导则 大气环境》(HJ 2.2-2018)、《环境影响评价技术导则 生态影响》(HJ 19-2011)、《建设项目环境风险评价技术导则》(HJ 169-2018)等。