

起草说明

一、背景

石油、天然气是我国经济发展所需的重要能源，党中央、国务院高度重视石油天然气开采业发展和国家能源安全，先后就深化石油天然气行业体制改革、加快天然气产供储销体系建设做出一系列重大决策部署。环境影响评价是项目开工的前提，强化和规范环评管理对于促进石油天然气开采业高质量发展具有重要意义。近年来，各地在对行业环评政策执行把握上存在一定差别，导致石油天然气开采业环评管理尺度不统一，出现了与行业新特点、发展新阶段、环评“放管服”改革新要求不协调的情况，亟需进行规范和指导。

2017 年 11 月以来，我部环境影响评价与排放管理司组织部环境工程评估中心成立编制工作组，开展了文件编制工作。编制工作组多次组织开展现场调研和研讨会，广泛听取和吸纳各行业专家、学者、地方管理部门的意见和建议，形成征求意见稿。

文件在起草时，遵循了以下思路：一是加强油气开采区块整体评价，简化单项工程环评，减少建设项目环评文件的数量，提高环评效率和有效性。二是聚焦石油天然气开采的环境影响特征问题，覆盖规划-勘探-施工-运营-退役全过程的

同时，突出重点工艺过程和重点环境要素管控，使得环评文件的编制和审查更加有的放矢。三是加强事中事后监管，强化企业主体责任，形成环境影响评价-施工期环境监管-环境影响后评价的衔接。

二、主要内容

（一）关于推进规划环评。该部分主要是从政府部门规划环评、企业的规划环境影响分析以及评价重点等方面，进行了规定。

一是国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门应当依法开展规划环评。根据《规划环境影响评价条例》和《关于印发〈编制环境影响报告书的规划的具体范围（试行）〉和〈编制环境影响篇章或说明的规划的具体范围（试行）〉的通知》，国务院有关部门、设区的市级以上地方人民政府及其有关部门，对其组织编制的油气开发的有关专项规划应当开展环境影响评价。其中，油气发展规划等综合规划或指导性专项规划时，应编制环境影响篇章或说明。此外，对于规划环评资料和成果可与项目环评共享，项目环评可结合实际简化。

二是鼓励企业开展规划的环境影响分析，例如，对某石油集团“十三五”发展规划或集团下属某油田公司“十三五”发展规划的环境影响进行分析。生态环境部将选取若干油气田开展试点，明确评价的形式、评价深度、试点期限、包括规

划中的项目环评简化等要求，其具体要求将另行研究。

三是结合“三线一单”要求，提出要在规划环评和规划环境影响分析时抓住要点，落实空间管控要求。例如，某区块需要新开发页岩气，就应当在规划阶段识别区块开发方案是否涉及自然保护地、饮用水水源保护区、生态保护红线、区域含油固体废物处理能力和气田水处理能力与去向能否满足开发需要。目前，自然保护地、生态保护红线等相关管控规则正在制定，须协调好油气开发与其的关系。由于存在岩溶漏斗、落水洞的区域，钻井过程中易发生环境风险事故，慎重在存在重大地下水污染风险的地质构造区域布局开发项目，确需开发的，应深入论证规划实施的环境可行性，采取严格的环境风险防范措施。

（二）关于深化项目环评“放管服”改革。该部分主要从分类管理、分级审批要求、油基泥浆和钻屑的处理处置、高含硫天然气开采大气污染防治等方面进行了规定和要求。

一是提出了以区块为对象全面评价，禁止以勘探井名义长期开展单井环评、“化整为零”的情形。同时，按照“一事一次许可”原则，避免重复评价和重复审批。对于勘探等特殊阶段，可以允许对单井或单项工作编制环评文件。

二是尊重实际情况，给予企业一定自主决策权。文件未就区块大小等要素做出规定，企业根据生产需要按照油（气）藏分布情况，自行确定环评文件中区块范围和包括的工程内

容。对于区块的属性，由企业结合实际情况判断是新区块还是老区块，其中老区块一般指此前已开展过区块环评、又需要滚动开发、加密打井维持产量的区块。由于油气开采“滚动开发”的特殊性，企业可以自行决定一个环评文件中钻井工程的实施时间（根据开发需要选取）。责任主体可以是石油公司的总公司（集团公司）、总公司下属的地区油田公司，也可以是某地区油田公司的某采油（气）厂。

（三）关于生态环境保护措施。该部分主要从地表废水排放、回注、油基泥浆和钻屑的处理处置、大气污染防治等方面进行了规定和要求。结合近年来油气长输管道项目、油气储存项目环评情况及风险防控管理，提出相应要求。

一是关于回注方式处置水力压裂返排液或采出液，目前国家在监管技术政策方面较为欠缺。结合目前回注管理情况，此次做出了一些规定。在相关行业污染控制标准发布前，涉及回注的油气开采项目暂按《关于油田回注采油废水适用标准的复函》（环函〔2005〕125号）和《关于石油开采行业回灌污水适用标准问题的复函》（环函〔2000〕103号）要求执行，即应处理达到《碎屑盐油藏注水水质推荐指标及分析方法》（SY/T5329）要求后回注，同时要采取切实可行的措施，防治污染。此外，要求建设项目环境影响报告书（表）中应包含钻井液、压裂液中有毒有害、重金属等组分的相关信息。

二是目前我国钻井泥浆仍以油基泥浆为主，大量废弃油基泥浆和钻屑，超出了所在地危险废物处置能力，油基泥浆的处理处置是油气开采企业面临的一大难题。为此，提出鼓励企业自建含油污泥集中式综合处理和利用设施，提高废弃油基泥浆和含油钻屑及其处理产物的综合利用率。

（四）关于加强事中事后监管。该部分明确了重大变动、日常监管、竣工环境保护验收、环境影响后评价、退役期管理相关规定和要求，为石油天然气开采业事中事后环境管理形成了闭环的全过程管理。

一是文件突出了油气集团公司对下属企业的指导责任，集团公司下属的油气田企业内部的环保主体责任。考虑到施工期环境管理的复杂性，将选取若干有代表性油气田开展事中监管试点，由企业向审批其环评文件的生态环境主管部门报告施工期生态环境保护工作情况，主要包括：施工过程中与环评文件及批复相比，发生了哪些工程变动，在钻井过程中是否出现过对地下水、土壤或其他生态环境保护目标潜在危害的情形，采取了何种源头预防、末端治理和应急处置措施等。

二是规定了重大变动情形。考虑到陆上石油天然气开采业“地下决定地上”的特点，文件在一定程度上简化了重大变动的条件，减少了重大变动的情形。不发生重大变动的，由企业在申报排污许可证和施工期环保执行情况报告时主动

报备，既便于生态环境主管部门跟踪实际情况并开展有效监管，也便于公众及时有效参与和监督。

三是由于油气开采环境影响未必在短期内显现，为全面跟踪区块产能建设项目带来的累积环境影响，文件提出了开展环境影响后评价的要求。环评、施工期生态环境保护工作情况报告、环境影响后评价属于不同阶段，工作目标和重点并不相同，不存在互相替代问题，均应按要求开展。但部分内容，如后评价的环境监测等，可以与企业自主申报的环保执行情况、老区块滚动开发环评共享成果。现有区块“滚动开发”并在自上次环评文件获得批复之日起 3-5 年内向生态环境主管部门报送下阶段“滚动开发”环境影响评价文件的，可不单独开展环境影响后评价，但应结合长期跟踪监测资料，在环评文件中强化区块油气开采的长期累积性影响分析。

（五）其他需要说明的内容。一是在海洋油气开采中，一般名义上不叫“区块”而叫“油（气）田”，油（气）田的范围很大，在实施中，企业可以自主决定，以最低层级的独立法人开展较为完整的“油田”环评，例如某石油集团天津分公司下属的某公司可以对其所属的 2020 年-2022 年所有的石油开发项目整体编制一份环评文件。二是鉴于海洋油气开采部分调整井的影响很小，对于符合一定条件的海洋油气田调整井项目，纳入环境影响登记表备案管理。三是由于管理体制的转变，海洋油气田其他管理制度暂按现行要求执行，待新政

策发布后从其规定。

三、实施效果

文件实施后，油气田开发建设项目环评管理聚焦到区块开发项目，简化区块内单项工程环评管理，项目环评大幅提速。全国石油天然气开采业每年约 2000 个建设项目环评报告书（表）上报审批，其中编制报告书（按新区块管理）的约 140 个。初步测算，文件实施后，环境影响评价文件审批数量有望减少约 80%，大幅提高油气勘探开发环评效率。同时，文件提出回注、含油废物、风险防范等方面的具体要求，突出“滚动开发”“区域开发”的特征，有利于企业、地方管理部门更好的聚焦行业环境保护特点和重点。界定了环评重大变动情形、闭井期环境管理要求及环境影响后评价要求，提出了企业自行报送环境保护工作情况报告、环境影响后评价报告等要求，实现石油天然气开采业事前、事中、事后闭环管理的环评管理目标，促进石油天然气开采业高质量发展。