

Research on Differences in Environmental and Social Impact Assessment Systems of International Water Conservancy and Hydropower Projects

Rui Sun

China Water Resources Beifang Investigation, Design and Research Co., Ltd., Tianjin, 300222, China

Abstract

This paper reviews the laws and regulations, approval procedures and related requirements of environmental and social impact assessment of water conservancy and hydropower projects in different countries, analyzes and compares with China's environmental impact assessment system, and puts forward the significance of studying the environmental impact assessment system of international projects. The research on the EIA system of international projects not only has an important reference significance for the EIA work of overseas investment projects in China, but also provides reference for improving the EIA system in China.

Keywords

international engineering; water conservancy and hydropower; environmental and social impact assessment (ESIA); comparison

国际水利水电项目环境与社会影响评价制度差异研究

孙瑞

中水北方勘测设计研究有限责任公司, 中国·天津 300222

摘要

论文对不同国家水利水电工程环境与社会影响评价法律法规、审批程序及相关要求进行梳理, 并与中国环评制度进行分析比较, 提出了研究国际项目环评制度的重要意义。研究国际项目环评制度不仅对中国境外投资项目的环评工作具有重要的借鉴意义, 还可为完善中国的环评制度提供参考。

关键词

国际工程; 水利水电; 环境与社会影响评价 (ESIA); 对比

1 引言

目前, 世界各国水利水电项目开工前均要求编制环境影响评价报告 (ESIA 或 EIA), 国际上根据工程项目特点、规模、涉及环境敏感区等情况对环境影响评价工作进行了分类管理, 并针对不同类型水利水电项目采取不同的审批流程。论文结合世界不同国家水利水电项目环评实际工作经验, 整理出其他国家环评工作要求及审批程序, 为将来境外投资项目的顺利实施提供借鉴。

2 国际工程 ESIA 的依据

目前, 世界各国均设立环境影响评价的法律法规, 规定建设项目的环评程序。1969 年美国制定了《国家环

境政策法》(NEPA), 在世界范围内率先确立了环境影响评价 (EIA) 制度, 1978 年制定了《国家环境政策法实施条例》(简称 CEQ 条例), 受美国这一立法的影响, 日本、澳大利亚、加拿大和欧洲各国也纷纷建立了 EIA 制度^[1]。美国 1970 年出台的《国家环境政策法》、加拿大 1994 年出台《环境评价法》(该法于 2012 年修订), 均规定联邦机构 (联邦部、署、皇家企业等) 的活动 (包括项目、资助项目、土地出售出租和管制活动等) 如果存在环境影响, 应执行环评程序^[2]。相比发达国家, 发展中国家也相继出台了环境影响评价相关法律法规, 确保项目开工建设前执行环评程序。一些境外投资的水利水电项目不仅要符合所在国的环评法, 同时也要符合国际融资银行对环境影响评价的相关规定, 如向世界银行贷款融资的

建设项目, 需要依据世行要求编制环境影响报告 (Operational Policy 4.01 and Bank Procedure 4.01 (amended in March 2007 and revised in Feb.2011))^[1], 该条款明确概述了世界银行对环境评估的管理要求。

3 不同国家 ESIA 的工作程序

3.1 欧洲地区——奥地利

欧盟 EIA 指令 (No.2011/92/EU of 13 December 2011, No.2014/52/EU of 16 April 2014) 中规定了环境影响评价的一般内容, 奥地利将环境影响评价纳入 UVP-G2000《环境影响评价法》(EIA Act 2000) 和各种与土地改革有关的法律中。目前, 奥地利环境标准比欧盟更严格, 对欧盟加强环境立法及有关政策产生了一定的影响。奥地利法 UVP Gesetz 2000 (2000 年 EIA 法) 的附件 1 列出了必须进行 EIA 的 89 类项目。根据建设项目的规模及对环境产生的不利影响的程度, 将项目环评文件分为三类: ①进行 EIA 程序的项目; ②进行简化的 EIA 程序的项目; ③需要进行个案评估 (CCA), 并在必要时进行简化 EIA 程序的项目。水电开发项目, 属于对环境带来重大环境影响的项目, 属于执行正常 EIA 程序的第一类项目。EIA 审批流程具体如下:

(1) 项目申请者向环评主管机构递交项目审批申请书、项目环境影响评估声明 (Environmental Impact Assessment Statement-EIAS), 此 EIAS 必须包含对项目的描述, 经核查可行的最重要的替代方案, 项目对环境的影响以及避免或减少这些影响的措施。公众参与发生在全阶段, 公众具有对提交的申请文件和项目申请人的环境影响评价报告发表意见的权利。

(2) 环评主管机构对提交的 EIA 报告进行审查, 评估项目对环境可能产生的影响, EIA 主管部门委托来自各个技术领域的专家共同审查, 并出具一份全面的“环境影响评估专家意见”。专家提出的附加批准标准使当局有权考虑 EIA 的审查结果。

(3) 环评主管机构将材料转交给环评相关机构审阅, 如各州的环保局、项目所属区域管理部门、联邦农林环保水利部, 以上机构应给出预审意见。

(4) 所有材料将在项目建设地和环评主管机构进行公示, 公示时间不少于 6 周。

(5) 环评主管机构专业鉴定人起草环评鉴定报告。

(6) 在项目建设地对鉴定报告进行公示, 公示时间不少于 4 周, 同时将鉴定报告转给项目申请人及环评相关机构。

(7) 环评主管机构组织各相关机构召开会议, 对项目进行一次性讨论和研究。作出决议, 环评主管机构出具正式审批文件。

环评主管机构收到项目审批申请后, 必须根据项目具体情况, 制定一份详实的审批流程安排, 并在网上公告。通常完整的环评审批可在 9 个月内得到批复, 简化的环评审批可在 6 个月之内得到批复。若超期, 环评主管机构会在审批文件中注明原因。

3.2 南太平洋——巴布亚新几内亚

巴布亚新几内亚 (巴新) 自然资源与环境保护局 CEPA (Cection Authority) 规定了环境管理的准则, 依据巴新主要环境法 Environment Act 2000, 工程建设单位必须在开工前提交环境影响报告书 (EISs), 根据《环境管理规定 2002》(Environment Regulation 2002), 建设项目根据其工程规模、对环境的影响程度划分 3 个等级。当进行第 2 级或第 3 级活动时, 必须获得环境许可证。

第 1 级: 建设活动环境风险非常低, 无需申请环境许可证, 通常水利水电行业 1 级建设项目包括容量小于 2MW 的水电站, 若其影响周边环境, 也可划为 2A 级项目。

第 2 级: 建设活动有可能对环境造成损害, 这些建设项目分为 2A 级、2B 级, 2A 级活动不需要申请环境批准, 不需要提交环境影响报告书 (一般采矿、勘探和小范围森林活动属于此类)。2B 级项目的潜在环境风险比 2A 高, 需要通过环境许可审批程序, 并提交环境影响报告书, 但在申请 2B 级项目的环境许可证时不需要准备完整的环境影响报告书等级评估。2B 级项目包括制造业、化学加工、中型采矿业、容量超过 2MW 的水电站, 河道及溪流的筑坝及改道, 径流式水电站及河流改道项目属于 2B 级。

第 3 级: 建设项目指具有国家重要性的项目, 具有严重的环境和社会影响。3 级建设项目需要编制一个完整的环境影响报告书。3 级项目包括大型制造业、大规模矿业、工业废物处置项目和移民安置规模较大的项目。在电力生产领域, 第 3 级建设项目包括大型水电项目、水库淹没面积大于 5km² 且具有严重或实质性环境影响的建设项目以及在野生动物管理区、保护区、国家公园或受保护区范围内的建设项目。巴

新环评审批程序见图1。

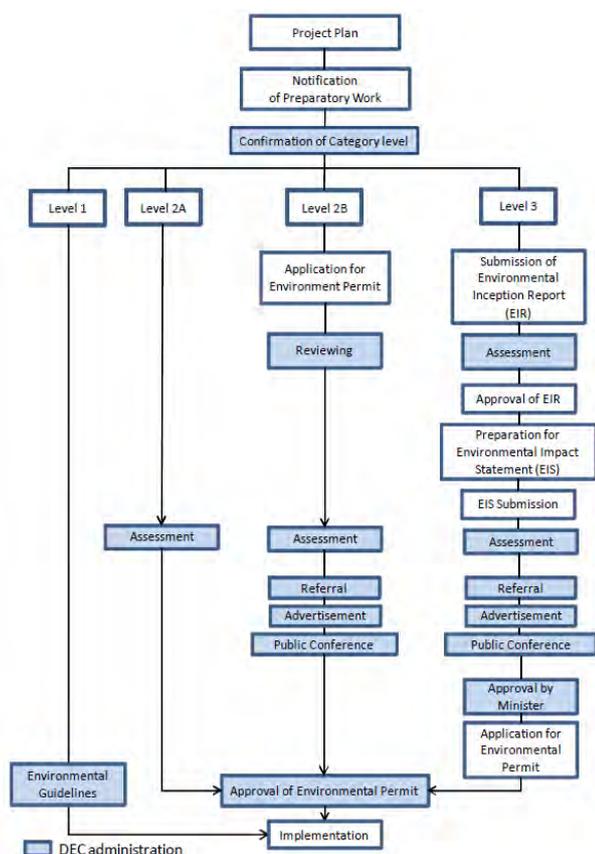


图1 巴布亚新几内亚环评审批流程

巴新的环境许可证申请程序包括以下几点：

- (1) 注册项目许可证的申请。
- (2) 编写并提交《初步环评报告》(EIR) (环境法第52条)。

(3) 编写和提交《环境与社会影响评价报告》(ESIA) (环境法第53条)，按照巴新环保局审批流程提交自然资源与环境保护局审查。2A级项目的评核工作在30天内完成，2B类项目在递交申请后，审批程序需90天。

3.3 非洲地区——刚果（金）

刚果（金）国家水电开发规划是刚果金能源部审查的重点项目，国家能源部要求做水电规划环评专题报告书，通过刚果金环境署审查后规划才可通过审批，这与中国水电项目规划需要编制规划环评规定保持一致。规划环评专题主要包括两部分，《环境与社会管理框架》和《移民安置计划》。而建设项目环评专题一般包括《环境影响评估》《社会管理计划》《移民安置行动计划》三部分内容。其中，刚果（金）的环境许可证申请程序包括以下几点：

- (1) 项目许可证的申请。
- (2) 获得环境署对项目ESIA的确认函。
- (3) 编写和提交《环境与社会影响评价报告》(ESIA)，按照环境署审批流程提交审查。刚果（金）正常审批流程历时较长，一般需半年左右。

3.4 南亚地区——巴基斯坦

根据《巴基斯坦环境保护法》(1997)，“任何建设单位在开工建设前需要向联邦机构提交初步环境评估报告(IEE)，说明项目可能造成的不利环境影响，或者提交环境影响评价报告(EIA)，并得到联邦机构的批准”。依据世界银行对环境评估的管理要求，不同类别项目需要不同环评程序。水库、水电站开发项目需要编制环境行动计划(EAPs)，一般包括环境影响识别、生物多样性预测、环境减缓措施、环境管理及环境监测等内容。根据巴基斯坦对拟建项目环境影响评价的分类管理名录，大于50MW水电站工程、最大库容大于5000万m²的水库大坝、大于15000公顷的灌溉和排水系统属于A类项目，需要编制完整详细的环境影响评价报告(EIA)并通过当地环保部门的审批。

4 与中国环评工作的差异分析

第一，其他国家一些大中型项目在可研阶段需要先编制环境初步分析报告EIR/IEE，并获取当地环保部门许可后再编制ESIA，而中国不存在编制初步环评报告的规定，因此在接到项目需要开展环评专题时首先应明确项目所处阶段，明确需要外委编制的环评文件类型^[4]。

第二，其他国家项目ESIA编制过程更加注重公众参与调查并给出反馈，反观中国环评公众参与部分有待加强，尤其是公众参与的调查形式、持续时间、反馈机制等可进行优化改进，同时公众参与调查的对象应根据项目特点有针对性的选取不同知识背景人群。

第三，对于环评报告书及专家审查意见，西方发达国家是全过程公开；中国是仅网上公开环评报告书，专家评估意见不公开。在今后的境外环评工作中可多关注当地环评专家的审查意见，有的放矢地在环评专题中对重点关注点进行充分论证。

第四，中国环境影响评价专题中不包含征地补偿及移民安置专题，而其他国家的项目是将征地与移民安置规划内容合

并入 ESIA 中^[9], 今后需给予重点关注, 在不同国家国有及私有土地如何补偿的问题应结合实际及时反馈项目设总及业主。

4 结语

随着中国“一带一路”经济发展战略的实施, 中国境外投资的水利水电项目日益增多, 为满足国际工程开工条件合法合规, 各建设项目均需编制环评专题报告 (ESIA 或 EIA), 以满足各国环境主管部门、世界银行及其他融资银行的相关规定。从目前境外水利水电项目的实践中, 我们已经看到了不少成功范例, 这表明了境外项目环评工作为国际水利水电工程效益得以全面发挥提供了有效保障, 通过合法合规的环评编制及公众参与过程, 深入了解当地环评法规要求及公众意愿, 及时反馈业主及设计团队, 将环评的全过程

参与落到实处, 加强了 ESIA 实施的监督力度, 最终保证工程顺利获得环境许可证书。

参考文献

- [1] 古晓丹. 中美环境影响评价制度比较分析 [J]. 法制与社会, 2007(02):260-261.
- [2] 朱源, 姚荣, 周雨宝. 环评技术机构国际比较研究 [J]. 环境与可持续发展, 2018, 043(006):92-96.
- [3] 任世丹. 世界银行的环境政策及其对环境法发展的启示—搭建环保与扶贫的桥梁 [J]. 生态经济, 2012(08):29-32.
- [4] 郑晨骏. 浅析国际环境法中环境影响评价制度之程序责任 [J]. 法制博览, 2016(13):1-3.
- [5] 米雪燕. 国内外水利水电工程移民政策对比分析研究 [J]. 水电与新能源, 2015(07):134-135.