

能源基础设施选址和许可委员会征求利益主体的意见的问题

马萨诸塞州已通过数部法律，要求该州在未来几十年减少温室气体的排放，以限制气候变化造成的最恶劣影响，包括到 2030 年将温室气体排放量减少到 1990 年水平的 50%，到 2050 年实现净零排放。根据上述法律之规定，能源和环境事务执行办公室发布了全面的清洁能源和气候计划¹，其中概述了实现该州减排要求的必要行动和战略。为满足前述计划中概述的和法律要求的排放限制，马萨诸塞州需要建设大量新能源基础设施，包括数千兆瓦的新太阳能和风力发电、存储容量以及将该等资源互连并向客户输送电力所需的输、配电基础设施。

2023 年 9 月，州长莫拉·希利（Maura Healey）成立能源基础设施选址和许可委员会（“委员会”），将不同背景和不同专业领域的利益主体聚集在一起，确定并推荐解决方案，迅速消除负责任的清洁能源发展遇到的障碍。具体而言，州长要求委员会推荐以下解决方案：（1）缩短许可的时间线，（2）确保社区参与清洁能源基础设施的选址和许可，（3）确保公平分享清洁能源转型的收益。

委员会自 2023 年 10 月以来定期举行会议，并继续努力确定实现和平衡这三个目标的解决方案。

委员会现就如何平衡加快负责任的清洁能源部署、有意义的社区参与和公平的清洁能源转型等需求征求公众意见。委员会欢迎社会各界就下列一般性问题作出答复：

1. 马萨诸塞州应如何平衡加快清洁能源部署、确保社区参与选址和许可流程，并确保公平分享清洁能源转型收益的需求？
2. 我们应如何在实现上述目标的同时，保护健康、安全和社区宜居性，特别是对弱势群体或资源不足的人群？
3. 我们应如何在实现上述目标的同时，保护自然环境？
4. 在决定清洁能源基础设施的选址和限制条件方面，谁应有发言权？

以负责任的方式做好清洁能源基础设施的选址和许可工作，需要平衡诸多因素和考虑。鉴于这些问题的复杂性，委员会一直在探讨具体理念和建议。本文件的其余部分详细阐述委员会迄今为止的工作内容，并解释委员会正在考虑的主要具体提议。关于下列各个特定的议题领域，委员会已列出正在寻求公众意见的问题。请随便回答您希望解决的任何或所有问题。

¹ 2025/2030 计划可访问：<https://www.mass.gov/info-details/massachusetts-clean-energy-and-climate-plan-for-2025-and-2030>。2050 计划可访问：<https://www.mass.gov/info-details/massachusetts-clean-energy-and-climate-plan-for-2050>。

委员会到目前为止的工作摘要

委员会截止目前的工作包括总结各个州和地方实体遵循的许可职责和程序，确定委员会不同利益主体的观点和问题，并确定目前在清洁能源基础设施选址和许可方面存在的挑战。

考虑到这些挑战、复杂性和不同的观点，委员会正在考虑旨在实现[第 620 号行政令](#)规定的目标的多项提议。委员会尚未就任何具体的改革提议达成一致。本文件旨在总结到目前为止探讨的关键问题，就委员会感兴趣的具体问题，向利益主体寻求反馈。

征求利益主体意见的议题领域

委员会寻求利益主体就下列正在考虑的**具体**议题提供意见：

1. 清洁能源基础设施的定义

委员会面临的其中一个基本问题是如何定义清洁能源基础设施。尽管委员会尚未选定提议，但讨论主要围绕以下潜在定义展开：

- 可再生能源组合标准 I 类发电设施（定义参见 [M.G.L. c. 25A § 11F\(c\)](#)和 [225 CMR 14.05\(1\)](#)）
 - 请注意，截至目前马萨诸塞州已建造的可再生能源组合标准 I 类发电设施类型包括太阳能、风能、小型水力发电（通常须获得州级许可）、垃圾填埋气和厌氧消化处理设施。
- 储能设施（定义参见 [M.G.L. c. 164 § 1](#)）：
 - 在 M.G.L. c. 164 § 1 中的定义为“能量存储系统”，一种能够吸收能量并在储存一段时间之后进行调度和消纳的商业技术，可由配电公司所有；但储能系统应：(i) 减少温室气体的排放；(ii) 减少峰值发电需求；(iii) 推迟或替代对发电、输电或配电资产的投资；(iv) 提高输电网的可靠运行；而且储能系统应：(1) 利用机械、化学或热处理过程储存产生的能量，供随后使用；(2) 储存热能，供随后在无需消耗电力的情况下直接加热或冷却使用；(3) 利用机械、化学或热处理过程储存可再生资源产生的能量，供随后使用；(4) 利用机械、化学或热处理过程收集或利用废电，并储存机械过程产生的废电，供随后输送。
- 特定的公用事业输配电基础设施（例如，输电线路和变电站）

向利益主体提出的问题：

1. 上述三种分类是否合适？
 - a. 是否应修改上述分类？
 - b. 是否应包含或指定其他技术？
2. 是否应考虑包含其他类型的设施（例如，清洁能源基础设施供应链制造设施）？

2. 州级许可改革

委员会尚未就如何改革州许可程序，以实现希利州长在第 620 号行政命令中概述的目标这一拟议总体框架达成一致；但委员会迄今的讨论主要集中在建立综合许可证上。在此过程中，所有的地方级和州级许可证均将在统一的州许可机构负责的单一程序中予以考虑。²

²请注意，经过讨论，某些州级许可仍可能需要在综合程序之外进行处理。

此项提议借鉴了纽约州和罗德岛州的例子，类似于马萨诸塞州能源设施选址委员会（EFSB）目前颁发的环境影响和公共利益证书（证书）。主要区别在于，与目前 EFSB 证书程序在许可程序开始后的几年内发生的情况不同（即，在 EFSB 批准建造之后，进行州级和地方级许可的重大工作），此项提议将所有州级和地方级许可合并到同一程序中，以帮助加快许可申请的审查，同时确保提供有意义的公众参与机会。

一旦得以实施，此程序可能会导致 EFSB 改革（或可能成立全新的机构），成为特定类型清洁和化石燃料能源基础设施（例如，目前须接受 EFSB 审查的化石燃料发电设施、州内天然气管道和液化天然气存储设施）的单一许可实体。根据委员会迄今为止讨论的提议，受此程序约束的项目将向州许可机构申请，并在确定申请完成后启动时效严格的程序。但在委员会迄今为止讨论的所有提议中，化石燃料能源基础设施（包括所有化石燃料发电、储存和输送设施）的审查时间更长，如果许可机构未在规定的时间内采取行动，将无法获得建设性批准。

原本对此类项目有管辖权的州和地方当局在与参与者和公众进行事实调查程序后，将参与到综合程序中。各机构可酌情在非正式（通过非正式电话或会议）和正式（包括向项目倡议人提出发现的问题）的基础上调查有关问题。上述州和地方当局将根据有关实体的特定专业知识，分别向新合并的州许可机构提交咨询意见。咨询意见一经提交，州许可机构将确定争议或关注的领域，根据需要安排证据听证会，干预各方可提交简报，可进行实地考察，新成立的州许可机构将对所有具有争议或关注的事项进行裁决并做出最终决定。与目前的 EFSB 职责类似，州许可机构最终将需平衡这些实体的资源保护目标与该州实现法定碳减排目标的需求。

向利益主体提出的问题：

1. 您是否支持建立统一的州许可机构？请作出解释。
2. 如果建议申办综合州许可证，那么在该新建程序中应包括哪些类型的设施？³
 - a. 所有类型的清洁能源和化石燃料能源基础设施？
 - b. 清洁能源和化石燃料能源基础设施类型的子集？如是，哪些类型？
3. 委员会还讨论了为州许可机构设定发放清洁能源基础设施许可证的截止日期的设想。如果机构未能在截止日期前作出最终决定，相关设施将获得建设性批准（即，默认授予综合许可证），在预先确定的一套许可条件下进行施工。
 - a. 您是否支持就机构对综合许可证申请采取行动制定严格的时间表？
 - b. 如是，从确定申请完成到机构做出最终决定的合理时间表应如何设定？对于不同类型的设施，截止日期是否应有所不同？如果新设州许可机构在此期间未作出最终决定，综合许可证是否应被视为符合标准条件的“批准”？
4. 委员会在提出关于州级许可程序改革的建议时，是否应考虑其他议题或提议？

3. 地方级许可改革

委员会尚未就如何改革地方许可程序，以实现希利州长在第 620 号行政命令中概述的目标这一拟议总体框架达成一致；但讨论主要集中在若干拟议方法上，其中包括：

- 目前的地方许可机构仅适用于小型可再生能源组合标准 I 类资源、小型储能设施和配电基础设施（如配电线路）。
- 设立针对小型可再生能源组合标准 I 类资源和小型储能设施的综合地方许可证（即，将分区上诉委员会、自然资源保护委员会和其他地方批准合并为由市政当局颁发的综合许可证）。

³委员会的一些讨论集中在何种规模的设施应受国家管辖，何种规模的设施应受地方管辖，仅供参考。例如，目前仅 100 兆瓦或以上的发电设施须由 EFSB 审查，而储能设施则不受 EFSB 审查。委员会就在潜在的统一许可程序下应如何设置管辖阈值，征求利益主体的建议。

- 针对所有项目的州级许可证，在相对较快的时间内对规模较小的基础设施（如分布式太阳能和能量存储）发放“程序性一般许可证”。地方当局将参与程序，并向新设州许可当局发表咨询意见（包括建议的条件）或观点。

委员会讨论的与此议题有关的其他改革包括：

- 由州许可机构制定标准化地方许可指南和信息资源，包括清洁能源基础设施项目向市政当局提交申请时使用的通用地方许可证申请。
- 规定市政当局作出颁发当地许可证决定的截止日期，如未遵守，将根据预先确定的一套标准许可条件，对有关项目类型给予建设性批准
- 申请人有机会选择进入统一的全州许可程序。
- 有机会推翻市政当局关于地方许可证的决定，或对市政当局制定的特定许可条件或向州级许可机构发布决定时的不当延误提出质疑。
- 加快特定类型清洁能源基础设施的地方许可，类似于加快 [M.G.L. c. 40B](#) 要求的经济适用房项目许可。
- 州为社区提供支持，帮助社区确定清洁能源基础设施的位置，可利用土地面积的一定比例由该州确定。例如，社区将建立清洁能源基础设施分区重叠区，可根据当地情况进行开发，也可加快简化审批程序，而无需额外许可或提高要求。

向利益主体提出的问题：

1. 关于地方级许可改革，委员会应采取上述哪个总体框架？请对您的回答作出解释。
 - a. 保留目前的地方许可框架，几乎不做任何改变？
 - b. 设立针对小型可再生能源组合标准 I 类资源和储能设施的综合地方许可证？
 - c. 针对所有设施的州级许可，地方当局通过向州许可机构发表咨询意见的方式参与？
 - d. 其他？请作出解释。
2. 如须区分何种规模或类型的基础设施应受州管辖或受地方管辖，以下每种类型的基础设施应如何设定适当的阈值：⁴
 - a. 可再生能源组合标准 I 类发电？
 - b. 储能系统？
 - c. 输电基础设施？
 - d. 配电基础设施？
 - e. 化石燃料能源基础设施？
3. 您还支持其他哪些改革（如有）？请作出解释。
4. 委员会在提出关于地方级许可程序改革的建议时，是否应考虑其他议题或提议？

4. 选址与环境影响

尽管委员会尚未就选址和环境影响标准与准则提出具体建议，但已探讨过确定场地适宜性区域的理念，可使用一种或多种预先筛选工具确定项目在特定区域可能产生的环境影响，并为选址决策以及地方和州许可程序提供信息。

例如，场地适宜性模型可评估特定的标准和变量，其中包括通过政策和空间测绘工具（如马萨诸塞州能源资源部的[太阳能研究技术潜力](#)、[环境正义社区地图](#)和韧性指南）开发的环境、韧性和环境正义考虑因素。环境变量包括自然和耕作土地、碳封存和储存的消除、生物多样性和气候适应力、森林/树冠覆盖的减少以及主要农业用地。

⁴例如，目前受 EFSB 管辖的发电设施的阈值为 100 兆瓦及以上，输电设施的阈值为 69 千伏的线路（在新的传输通行权中为 1 英里或以上）和 115 千伏的线路（在现有通行权中为 10 英里或以上）。委员会就如何设置上述和其他有关门槛征求意见。

此模型可确定避开在不适宜的区域发展，而促进在其他区域的发展。例如，标为“绿色”、“黄色”和“红色”的区域可确定必需减少和减轻影响的不同程度。此类标准不一定完全排除在特定区域发展，而是用于引导在优先区域发展，并通知许可机构对许可申请进行审查。

向利益主体提出的问题：

1. 您是否支持确定场地适宜性区域的提议？
2. 如果委员会提出制定此类框架的建议，应指定哪些机构与市政利益主体一同负责设定此类区域划分标准？EEA？特定的 EEA 机构相互合作？其他？
3. 委员会在就此项提议提出建议时，是否应考虑其他议题或提议？

5. 社区参与

尽管委员会尚未提出关于社区参与的具体建议，但委员会已就若干提议进行讨论。讨论包括以下内容：

- 为有意义的预备案参与，设定强制性和明确定义的最低要求和时间表。例如，要求申请人就特定项目进行预备案外展和研讨会，提供有关提议的详细信息，并及时听取社区关注的问题，以便在提交许可证申请之前纳入变更。
- 在新的州许可机构设立监察员办公室，负责帮助项目了解州管辖项目的预备案要求，包括但不限于确保在预备案过程中有充分的参与。监察员不属于该机构的裁决人员，裁决人员就该机构的最终许可决定向决策者提供建议。
- 通过向项目和/或其他来源收取费用的方式，为能够证明在参与复杂裁决程序的过程中需要协助的各干预方提供经济支持。
- 修订受影响社区和环境正义群体了解有关程序的方式。
- 制定易懂的包容性语言协议，提高公众的参与能力。

向利益主体提出的问题：

1. 您是否支持为有意义的预备案参与制定强制性最低要求？请详细说明此项要求可能包含的内容。
2. 您是否支持在新的州许可机构设立监察员办公室？监察员办公室的职责包括哪些？
3. 对于该州如何支持市政和其他利益主体参与选址和许可程序，您有不同的想法吗？如果有，请说明。
4. 您是否支持为能够证明有需求的干预方提供资金？
 - a. 相关方应如何证明经济支持需求？
 - b. 由谁决定一方应否获得经济支持？
 - c. 应向该等各方提供何种水平的经济支持？
 - d. 可获得的总支持水平是否应与设施规模成比例？
5. 是否应对该等支持的用途设定限制条件？如是，有哪些合理的限制条件？对于如何使受影响的社区和环境正义群体了解程序，以及如何纳入语言服务协议，您有什么具体的建议吗？
6. 这些参与过程在地方级和州级许可方面有何不同？
7. 与劳工组织合作需要哪些条件（如有）？
8. 委员会在就此项提议提出建议时，是否应考虑其他议题或提议？

6. 社区福利协议与东道社区协议

委员会讨论了改进社区福利协议（CBA）和东道社区协议（HCA）的制定、签订和执行方式的必要性，由于此类协议目前在该州各地的订立和应用并不均衡。例如，可参考目前纽约州的做法，通过

某种形式的全州公式订立。与社区福利协议有关的资金可专门用于减轻某些影响，也可用于特定的其他目的。

向利益主体提出的问题：

1. 关于如何订立社区福利协议和东道社区协议，委员会应考虑哪些模式？
2. 什么类型的项目（如有）需要与东道社区签订社区福利协议？
3. 何时应签订社区福利协议和东道社区协议？
4. 如何确定社区福利协议的当事人？
5. 如何确保社区执行社区福利协议和东道社区协议？
6. 该州应为同意建设全新太阳能、储能、输配电设施的社区提供哪些福利（如有）？
7. 与劳工组织合作需要哪些条件（如有）？
8. 委员会在就此项提议提出建议时，是否应考虑其他议题或提议？

7. 马萨诸塞州环境政策法案（MEPA）办公室

委员会讨论的其中一项议题是在改革后的许可程序中，MEPA 应扮演什么角色。如今，许多与能源相关的项目，尤其是需要 EFSB 许可的大型项目，均需经 MEPA 审查。尽管 MEPA 审批程序与 EFSB 不同，也不那么正式，但仍有许多元素可能被认为是重复问题。委员会一直在努力考虑是否以及如何将 MEPA 纳入未来的许可程序。

向利益主体提出的问题：

1. 在清洁能源基础设施的选址和审批过程中，MEPA 应扮演何种角色，以消除当前程序中的重复问题？
2. 有哪些方法可将现有的 MEPA 程序整合到改革后的许可制度中？
3. MEPA 是否应在预备案程序和完整性的确定中发挥作用？
4. 是否有可能或希望为清洁能源基础设施设立新的 MEPA 审查类别，并将其纳入委员会提出的新许可机构中？

8. 州许可机构的组成和人员配备

关于负责州级许可决定的理事会的规模和组成，尚未达成一致意见；但大家一致认为，该理事会应由具备选址和许可相关特定领域专业知识的多名个人组成（而非单一的决策者）。

其中一项提议是减小理事会的规模，将目前由 9 名成员组成的 EFSB 缩减为 3 人理事会，类似于罗德岛州，以提高效率。另一项提议并未对理事会的规模提出具体建议，但建议理事会应包括具备以下一个或多个领域经验的成员：公共卫生、环境正义、土著权利、可再生能源、气候科学、劳工、环境影响和市政事务。

人们还认识到，在州层面需要大量的新资源，以执行委员会的建议并处理预计在未来几年提出的大量申请。这些资源将包括新聘工作人员和信息技术资源。潜在的筹资方案包括评估所有项目的较大费用（包括支付公用事业评估费但目前尚不支付项目特定申请费的公用事业项目），扩大 DPU 的公用事业费用评估权限，以及/或从州普通基金中寻求立法拨款。

向利益主体提出的问题：

1. 改革后的 EFSB 或新许可机构的组成应是怎样的？
- a. 为实现该州 2030 年和 2040 年的碳减排目标，委员会和/或 EEA 应如何确定需要新聘任多少名工作人员负责处理所有的太阳能、储能、输配电设施的应用，关于此项问题您有何建议？

2. 关于如何为 EFSB 或新州许可机构提供资金，用于其履行可能扩展的职责，您有何建议？如可行，请解释这一融资机制对纳税人的影响。

9. 时间规划和过渡

尽管委员会尚未关注许可程序改革何时生效，或现行框架与新框架之间的过渡期如何，但委员会很关切利益主体对此项议题的看法。

过渡过程可能是怎样的？建立新流程最快要多久？

1. 在新流程中，应提供何种类型的一般信息或培训（如有），以改进过渡期间的许可时间表和有意义的外展工作？

10. 其他考虑因素

是否有本文件中未涵盖但委员会应考虑的其他议题或问题？