

国浩律师（北京）事务所

关于深圳证券交易所

《关于中节能环保装备股份有限公司发行股份购买资  
产并募集配套资金申请的审核中心意见落实函》

之

专项核查意见



國浩律師（北京）事務所  
GRANDALL LAW FIRM (BEIJING)

北京市朝阳区东三环北路 38 号泰康金融大厦 9 层 邮编：100026

9/F, Taikang Financial Tower, 38 North Road East Third Ring, Chaoyang District, Beijing 100026, China

电话/Tel: (+86)(10) 6589 0699 传真/Fax: (+86)(10) 6517 6800

网址/Website: [www.grandall.com.cn](http://www.grandall.com.cn)

**国浩律师（北京）事务所**  
**关于深圳证券交易所**  
**《关于中节能环保装备股份有限公司发行股份购买资产并募集配**  
**套资金申请的审核中心意见落实函》**  
**之**  
**专项核查意见**

文号：国浩京证字[2023]第2107-05号

致：中节能环保装备股份有限公司

国浩律师（北京）事务所（以下简称“本所”）接受中节能环保装备股份有限公司（以下简称“中环装备”）之委托，担任中环装备发行股份及支付现金购买资产并募集配套资金暨关联交易项目（以下简称“本次重组”）的专项法律顾问，并已就本次重组出具了《国浩律师（北京）事务所关于中节能环保装备股份有限公司发行股份及支付现金购买资产并募集配套资金暨关联交易之法律意见书》（以下简称“《法律意见书》”）、《国浩律师（北京）事务所关于中节能环保装备股份有限公司发行股份及支付现金购买资产并募集配套资金暨关联交易之补充法律意见书（一）》（以下简称“《补充法律意见书（一）》”）、《国浩律师（北京）事务所关于中节能环保装备股份有限公司发行股份及支付现金购买资产并募集配套资金暨关联交易之补充法律意见书（二）》（以下简称“《补充法律意见书（二）》”）、《国浩律师（北京）事务所关于中节能环保装备股份有限公司发行股份及支付现金购买资产并募集配套资金暨关联交易之补充法律意见书（三）》（以下简称“《补充法律意见书（三）》”）、《国浩律师（北京）事务所关于中节能环保装备股份有限公司发行股份及支付现金购买资产并募集配套资金暨关联交易之补充法律意见书（四）》（以下简称“《补充法律意见书（四）》”）（《法律意见书》、《补充法律意见书（一）》、《补充法律意见书（二）》、《补充法律意见书（三）》、《补充法律意见书（四）》以下合称“原法律意见书”）。

根据深圳证券交易所上市审核中心于2023年4月12日出具的审核函〔2023〕030006号《关于中节能环保装备股份有限公司发行股份购买资产并募集配套资金申请的审核中心意见落实函》（以下简称《审核落实函》），本所律师就《审核落实函》涉及的相关问题进行补充核查并出具本专项核查意见。

本所律师根据《中华人民共和国证券法》、《中华人民共和国公司法》、《上市公司重大资产重组管理办法》、《上市公司证券发行注册管理办法》、《创业板上市公司持续监管办法（试行）》、《公开发行证券的公司信息披露内容与格式准则第26号——上市公司重大资产重组》、《律师事务所从事证券法律业务管理办法》、《律师事务所证券法律业务执业规则（试行）》等有关法律、行政法规和规范性文件的规定，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，出具本专项核查意见。

本专项核查意见系对原《法律意见书》的补充，本专项核查意见应当和原《法律意见书》一并使用，原《法律意见书》经本专项核查意见调整与增加的内容以本专项核查意见为准。除非文义另有所指，本专项核查意见所使用的简称与原《法律意见书》中的含义一致。

## 问题一

请上市公司结合本次收购标的中节能环境科技有限公司（以下简称环境科技）控股的 46 家项目公司业务获取方式、经营模式的稳定性、合作双方可能出现的违约情况及解决方式等，补充披露前述项目公司的业务运营是否存在违反公平竞争审查等相关规定，是否存在无法解决的历史或潜在诉讼、纠纷事项，如是，进一步披露上述事项对项目公司及环境科技产权状态、持续经营能力等的影响，是否对本次交易相关资产划转构成实质性障碍。

请独立财务顾问和律师核查并发表明确意见。

回复：

一、结合 46 家项目公司业务获取方式、经营模式的稳定性、合作双方可能出现的违约情况及解决方式等，补充披露前述项目公司的业务运营是否存在违反公平竞争审查等相关规定

### （一）46 家项目公司的业务获取方式

环境科技下属 46 家项目公司的业务获取方式主要为招投标、依托原有垃圾处理项目新增处置内容的采取直接授予方式、与当地政府主管部门按照招商引资项目商谈进行投资建设等方式。其中通过招投标以外方式获得的项目情况如下：

序号	经营主体	特许协议名称	原始取得方式	特许经营项目取得时间
1	承德环能热电	《城市生活垃圾焚烧处理特许经营协议》	直接授予	2009 年 01 月
		在《城市生活垃圾焚烧处理特许经营协议》中增加餐厨废弃物无害化处理内容的补充协议	直接授予（依托垃圾焚烧生产线进行处置）	2019 年 9 月
2	中节能临沂	《山东省临沂市城市生活垃圾处理综合利用项目特许经营权协议》及其补充协议	直接授予	2006 年 7 月
		《山东省临沂市餐厨废弃物无害化处理特许经营协议》	直接授予（依托垃圾焚烧生产线进行处置）	2012 年 11 月
		《污泥无害化处理协议》及其补充协议	直接授予（依托垃圾焚烧生产线进行处置）	2014 年 12 月
3	中节能萍乡	《萍乡市生活垃圾、污泥干化焚烧发电项目特许经营协议》及补充协议	直接授予（污泥和餐厨项目依托垃圾焚烧生产线进行协	2015 年 1 月

序号	经营主体	特许协议名称	原始取得方式	特许经营项目取得时间
		《萍乡市餐厨垃圾资源化处理（收运一体化）项目特许经营补充协议》	同处置）	2021年12月
4	中节能通化	《通化市城市生活垃圾焚烧发电项目特许经营协议》及补充协议	直接授予	2014年10月
5	中节能天水	《天水市区生活垃圾焚烧发电厂BOO项目特许经营协议》	直接授予（政府招商引资引入建设方）	2015年12月
6	中节能石家庄	《特许经营协议》（石家庄市）	直接授予	2009年3月
		《特许经营协议》（栾城区）	直接授予（依托建成的垃圾焚烧生产线进行处置）	2015年1月
		《特许经营协议》（藁城区）		2015年7月
		《特许经营协议》（元氏县）		2017年4月
		《特许经营协议》（深泽县）		2018年11月
7	中节能沧州	《沧州市垃圾焚烧发电厂项目特许经营协议》	直接授予（补充协议系依托原有项目增加扩建的项目）	2014年7月
		《沧州市垃圾焚烧发电厂项目特许经营协议补充协议》		2020年3月
		《特许经营协议》（青县转运站）	直接授予（均为垃圾压缩转运站项目，系沧州市垃圾焚烧发电项目的配套设施）	2020年9月
		《特许经营协议》及其补充协议（沧县转运站）		2015年12月
		《特许经营协议》（黄骅转运站）		2015年9月
		《特许经营协议》（南皮县转运站）		2015年8月
8	中节能保定	《保定市市区生活垃圾焚烧处理特许经营协议书》	直接授予	2010年9月
		《保定市清苑区乡村生活垃圾焚烧处理特许经营协议书》	直接授予（依托已经建成的垃圾焚烧生产线进行处置）	2018年1月
		《保定市清苑区城区生活垃圾焚烧处理特许经营协议书》		2018年1月
		《保定市徐水区生活垃圾焚烧处理特许经营协议书》		2020年5月
		《保定市餐厨垃圾无害化收运、处置特许经营协议书》		2021年1月
9	中节能秦皇岛	《秦皇岛市生活垃圾焚烧处理特许经营权协议》	直接授予（补充协议系依托原有项目增加扩建的项目）	2010年10月
		《秦皇岛市生活垃圾焚烧处理特许经营权协议》补充合同		2019年1月
10	中节能黄骅	《黄骅市生活垃圾焚烧发电项目特许经营协议》	直接授予（原属于中节能沧州的特许经营范围内容，后因垃圾处理量增加扩建的项目）	2019年8月
11	中节能肥城	《肥城市生活垃圾焚烧发电厂BOO项目特许经营协议》	直接授予（政府招商引资引入建设方）	2017年7月

序号	经营主体	特许协议名称	原始取得方式	特许经营项目取得时间
		《中节能（肥城）环保能源项目（病死畜禽无害化处理项目）委托服务协议》	直接授予（依托垃圾焚烧生产线进行处置）	2018年3月
12	中节能涑水	《中节能（涑水）循环产业园项目特许经营协议》	直接授予（政府招商引资引入建设方）	2017年12月
13	中节能贞丰	《贞兴生活垃圾焚烧发电循环经济产业园项目特许经营协议》	直接授予（政府招商引资引入建设方）	2019年8月
14	中节能平山	《平山县生活垃圾焚烧发电BOO项目特许经营协议》	直接授予（政府招商引资引入建设方）	2020年6月
15	中节能衡水	《衡水市生活垃圾处理特许经营协议》 《衡水市生活垃圾处理特许经营协议》补充协议	直接授予（政府招商引资引入建设方）	2016年9月

## （二）项目公司的经营模式具有稳定性

环境科技下属项目公司主要采用 BOT/BOOT、BOO 等特许经营方式从事生活垃圾焚烧发电等项目的投资-建设-运营，其经营模式成熟稳定，不存在重大风险：

### 1、垃圾焚烧发电业务需取得业务资质，且通常特许经营权有效期较长

垃圾焚烧发电行业属于行政许可准入的行业，垃圾处置业务的经营依赖于其垃圾处置经营许可资质，并且根据《基础设施和公用事业特许经营管理办法》等相关规定，该行业采取授予方授予特许经营权的方式开展，根据项目公司签署的特许经营协议，其特许期限均在 20-30 年期间，该等期限的设置符合行业惯例。

### 2、根据相关法律法规要求，垃圾处置等公用事业特许经营权应遵循稳定性原则

其次，根据《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》、《基础设施和公用事业特许经营管理办法》等相关法律规定，基础设施和公用事业特许经营应当遵循保护社会资本合法权益，保证特许经营持续性和稳定性的原则，特许经营协议因一方严重违约提前终止的，政府应当收回特许经营项目，并根据实际情况和协议约定给予原特许经营者相应补偿；因特许经营期限届满重新选择特许经营者的，在同等条件下，原特许经营者优先获得特许经营。

### 3、本次重组涉及的股权变动不影响项目公司业务稳定性

本次重组涉及的项目公司的股权变动属于股东内部控制层级的调整，项目公司股东的实际控制权未发生转移，不会导致特许经营权项目运营主体、履约能力及权利义务内容发生变化，也不会对项目正常建设、运行、项目公司债权人权益保护及项目所在地政府公用事业服务产生实质性影响。因此，本次重组涉及的项目公司股权变动不会对业务稳定产生影响。

#### **4、环境科技及项目公司建立了完整的内部管理体系，能够有效避免特许经营协议违约风险**

环境科技及各项目子公司均已建立较为完整的内部管理及规章制度体系，通过加强内部管理，控制项目质量，能够避免因自身原因导致出现特许经营协议违约或终止情形，并且环境科技授信额度较为充裕，具有良好的信用记录，债权债务均正常履行，截至 2023 年 1 月 31 日，环境科技合并口径货币资金余额为 155,307 万元，截至 2023 年 1 月 31 日，其合并口径尚未使用的银行授信额度约为 224,514.61 万元，具有较强的融资能力及偿债能力。另一方面，特许经营协议签署方主体为项目当地人民政府或其授权的主管部门，该等主体公信力和信誉度较高，对特许经营协议的履行能力具有较高保障，主动违反协议约定的风险较低。

#### **5、项目公司的特许经营权项目运营至今，未曾发生公司违约情形**

项目公司已签署且有效执行的特许经营权协议共计 78 项。从项目公司历史经营情况来看，项目公司均未曾出现违约情况，除已披露的中节能临沂餐厨项目以外，也不存在其他无法解决的历史或潜在诉讼纠纷，不存在特许经营权协议提前终止或解除的情形。

综上所述，结合已签署的特许经营协议及其履行情况、相关法律法规规定等，同时考虑到生活垃圾焚烧处置项目投资成本较大、资金壁垒较高及其关系社会公共利益的特点，无特殊情况，特许经营项目实施机构将不会发生终止、撤回特许经营权的情况，经营模式具有稳定性。

#### **（三）标的公司特许经营协议中关于合作双方违约的解决方式**

标的公司已签署的 78 项特许经营权协议中，68 项协议对合同撤销、变更、终止等相关条款做出了约定。

终止条款通常约定下述情形之一发生时，授予方有权立即发出终止意向书面通知：

(1) 项目公司被依法吊销营业执照、责令停业、清算或破产；

(2) 授予方事先书面同意，项目公司连续 20 天或任何一个营运年累计 30 天时间停止对项目的运营（计划内维修除外）；

(3) 在任何一个运营年，垃圾处理数量低于协议约定量（授予方违约和不可抗力除外）；

(4) 项目公司违反本协议的规定，擅自质押、转让或以其他方式处分项目设施、项目资产、项目特许经营权。

从项目公司历史经营情况来看，项目公司均未出现违约情况，除已经披露的中节能临沂餐厨项目外，不存在无法解决的其他历史或潜在诉讼纠纷。

从特许经营授予方来看，授予方通常为当地政府或主管部门，履约能力较强，因授予方原因导致项目撤销终止的风险很小。此外，根据相关法律规定，非因项目公司原因，特许经营授予方单方面提前终止《特许经营协议》，项目公司可依据《特许经营协议》相关约定要求特许经营授予方补偿由此造成的损失。

此外，虽然部分特许经营权协议未约定合同排他性、撤销、变更或终止等相关条款，但基于垃圾焚烧处置系关系社会公共利益的重大事项，无特殊情况，特许经营项目实施机构应保证特许经营项目的持续性和稳定性。同时，根据特许经营权项目的实施机构出具的书面证明文件或项目授予文件，项目公司能够遵守特许经营项目实施法律法规相关规定，以及该等特许经营权协议合法有效，不存在导致特许经营权协议终止、解除或依法收回特许经营权的情形。从标的公司历史经营情况来看，尚未存在特许经营权协议提前终止或解除的情形。

#### **（四）项目公司的业务运营是否存在违反公平竞争审查等相关规定的情况**

##### **1、公平竞争审查制度及项目公司特许经营权项目的获取情况**

根据国务院 2016 年 6 月 1 日发布实施的《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》（国发〔2016〕34 号）、国家发改委、财政部等部门于

2017年10月23日联合发布实施的《公平竞争审查制度实施细则（暂行）》（已被废止）、2021年6月29日的《公平竞争审查制度实施细则》等相关规定，行政机关以及法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织（以下统称政策制定机关），在制定市场准入和退出、产业发展、招商引资、招标投标、政府采购、经营行为规范、资质标准等涉及市场主体经济活动的规章、规范性文件、其他政策性文件以及“一事一议”形式的具体政策措施（以下统称政策措施）时，应当进行公平竞争审查，评估对市场竞争的影响，防止排除、限制市场竞争。经公平竞争审查认为不具有排除、限制竞争效果或者符合例外规定的，可以实施；具有排除、限制竞争效果且不符合例外规定的，应当不予出台或者调整至符合相关要求后出台；未经公平竞争审查的，不得出台。由此，公平竞争审查制度是为了约束行政机关及政策制定机关发布政策措施的行为，而不是针对市场经济主体，因此，项目公司的业务运营不适用该等审查制度。

同时根据《国务院关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》（国发〔2016〕34号）、《公平竞争审查制度实施细则》等规定的原则，未采取招标投标、竞争性谈判等竞争方式，不得直接将特许经营权授予特定经营者。该等文件同时规定，如为实现节约能源资源、保护生态环境、维护公共卫生健康安全等社会公共利益的，虽然在一定程度上具有限制竞争的效果，但在符合规定的情况下可以出台实施。

从项目公司获取特许经营权项目的情况来看，其大部分项目系通过公开招投标、竞争性谈判等方式取得，少量项目未采取招投标方式获取，该等项目的取得情况具体如下：

前述表格中第1-9项的生活垃圾处置主体项目均系在前述公平竞争审查等相关规定颁布之前取得，而且该等项目取得当时《基础设施和公用事业特许经营管理办法》（2015年6月1日实施）也刚开始发布实施，我国基础设施和公用事业领域开展特许经营模式还处在逐步完善之中。且第1-10项大部分项目系依托于原有已建成生产线进行处置或原属于已授权的特许经营权区域范围内项目，亦符合公平竞争审查相关制度规定的节约能源资源、保护生态环境等原则。

此外，前述表格中的第11-15项相关项目获取未采取公开招投标方式。该等项

目系地方政府采取招商引资方式引入，不以排除、限制竞争为目的，中国环保系依靠自身的行业地位、技术优势及多年焚烧发电项目运营经验，经双方通过市场化、商业化谈判的方式取得。

## 2、通过直接授予方式获得项目具有行业普遍性

对于相关未履行竞争性程序获取的项目，系政府部门与中国环保就项目合作形式、税收优惠、政策支持等方面具体洽谈，中国环保依靠自身的行业地位、技术优势及多年焚烧发电项目运营经验，经中国节能、中国环保履行审批程序并经项目所在地政府审核确认后取得。市场同行业上市公司中均存在通过非市场化方式获取项目的情形，通过非招标方式获得相关项目特许经营权在行业中较为常见。

同行业可比公司在上市或重组前未按照规定方式取得特许经营项目的情况如下：

可比公司	未按当时规定的方式获取项目数量	未按当时规定的方式获取项目占比
绿色动力	19	59.38%
三峰环境	14	35.90%
伟明环保	存在，未披露具体数量	
中国天楹	5	62.50%
旺能环境	10	40.00%
圣元环保	8	27.58%
中科环保	5	41.57%
环境科技	35	44.87%

注：数据来源于可比上市公司招股说明书或重组报告书等公开信息披露材料中未按《基础设施和公用事业特许经营管理办法》或《财政部关于印发〈政府和社会资本合作项目政府采购管理办法〉的通知》要求获取的项目。

由上，可比公司亦存在未按照规定方式取得特许经营项目的情形，早期项目未履行竞争性程序的情形具有一定普遍性。

因此，相关特许经营权项目授予未采取招投标方式具备客观原因及合理性，具有行业普遍性。

## 3、特许经营权项目取得已经有权部门的批准或授权

根据《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第九条规定：“县级以上人民政府有关行业主管部门或政府授权部门（以下简称项目提出部门）可以根据经济社会发展需求，以及有关法人和其他组织提出的特许经营项目建议等，提出特许经营项目实施方案……”；第十三条规定：“……项目提出部门综合各部门书面审查意见，报本级人民政府或其授权部门审定特许经营项目实施方案”。

根据项目审批文件、政府部门会议纪要、特许经营协议等相关资料，部分项目虽未按《基础设施和公用事业特许经营管理办法》的相关规定通过招标、竞争性谈判等竞争方式取得，但该等项目均已经县级以上人民政府或其授权部门审议通过，人民政府或其授权部门系依据该等内部审批结果选择项目投资方，并与项目公司签署特许经营权协议并有效执行，符合《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第九条及第十三条之规定。

根据项目运营的实际情况，报告期内，环境科技不存在以欺骗、贿赂等不正当手段取得相关项目的特许经营权的情形，不存在因相关项目应履行招标、竞争性谈判等竞争方式取得程序而未履行之情形而被列入政府采购严重违法失信行为记录名单或受到行政主管部门或司法部门的行政处罚的情形，除已经披露的中节能临沂涉及沂南县区域的纠纷外，其余项目公司与特许经营权授予方不存在法律纠纷或争议。

#### 4、中国环保已出具书面承诺函

本次交易对手中国环保已出具了相关承诺函，确认标的公司及其子公司获取该等特许经营权项目过程，遵守相关法律法规，不存在因违反法律规定导致该等特许经营权项目终止、解除或被提前撤回的情形；并就标的公司及其子公司部分特许经营权项目未通过招投标方式取得事宜，如因此对上市公司造成损失的，**由中国环保按照相关项目造成的净损失对估值的影响金额进行补偿，具体数额以届时上市公司聘请的符合《证券法》规定的评估机构确定的数额为准。**

综上，环境科技所属 46 家项目公司中大部分项目通过招投标方式获得，未通过招标方式获取的项目遵循节约能源资源、保护生态环境等社会公共利益以及市场化原则而实施，且该等项目均经过当地政府主管部门审核确认，不存在特许经营权被终止、取消、撤回等风险，且该等项目占比较小，不会对项目公司的持续

经营能力产生影响，不会对本次交易构成实质性障碍。

## 二、是否存在无法解决的历史或潜在诉讼、纠纷事项，如是，进一步披露上述事项对项目公司及环境科技产权状态、持续经营能力等的影响，是否对本次交易相关资产划转构成实质性障碍

从项目公司历史经营情况来看，除已经披露的临沂项目纠纷外，其他项目未出现违约情况，也不存在无法解决的历史或潜在诉讼纠纷。

关于中节能临沂与沂南县综合行政执法局的纠纷事项，根据临沂市人民政府与中节能临沂于 2012 年 11 月 30 日签署的《山东省临沂市餐厨废弃物无害化处理特许经营权协议》，由中节能临沂负责临沂市区范围（包括沂南县）的餐厨废弃物的无害化处理项目，其中沂南县仅是临沂市人民政府授权处置区域范围中的一个垃圾处置量比较小的区域。目前针对沂南县综合行政执法局违反前述特许经营协议约定的行为，公司正在积极采取措施予以应对维护自身权益。从收入方面来看，报告期内各期中节能临沂餐厨业务收入占环境科技营业收入的比例均未超过 1%，占比极小，不会对环境科技的持续盈利能力造成影响。

综上，项目公司经营模式具有稳定性，项目特许经营协议合法有效，各方均按协议约定正常履约，除已经披露的中节能临沂涉及沂南县区域的纠纷外，环境科技所属其他项目公司未出现违约情况，也不存在无法解决的历史或潜在诉讼纠纷。中节能临沂的该等纠纷不会对公司产权状态、持续经营能力构成影响，不会对本次交易构成实质性障碍。

## 三、核查意见

经核查，本所律师认为：

1、环境科技下属项目公司的业务获取方式主要为招投标，对于少量未采取招投标方式获取的项目遵循节约能源资源、保护生态环境及市场化原则，具备客观原因和合理性；

2、结合已签署的特许经营协议及其履行情况、相关法律规定等，同时考虑到生活垃圾焚烧处置项目投资成本较大、资金壁垒较高及其关系社会公共利益的特点，无特殊情况，特许经营项目实施机构将不会发生终止、撤回特许经营权的情

况，经营模式具有稳定性，本次重组亦不会对业务稳定性产生影响；

3、标的公司已签署的 78 项特许经营权协议中，68 项协议对合同撤销、变更、终止等相关条款做出了明确约定；从标的公司历史经营情况来看，尚未存在特许经营权协议提前终止或解除的情形。根据特许经营权项目的实施机构出具的书面证明文件或项目授予文件，项目公司能够遵守特许经营项目实施法律法规相关规定，以及该等特许经营权协议合法有效，不存在导致特许经营权协议终止、解除或依法收回特许经营权的情形；

4、本次重组的交易对方中国环保亦已出具书面承诺，如因标的公司及其子公司部分特许经营权项目未通过招投标方式取得事宜对上市公司造成损失的，中国环保将向上市公司作出足额补偿；因此，该等情形不会对本次交易后上市公司造成不利影响；

5、除已经披露的中节能临沂涉及沂南县区域的纠纷外，环境科技所属其他项目公司未出现违约情况，也不存在无法解决的历史或潜在诉讼纠纷。中节能临沂的该等纠纷不会对公司产权状态、持续经营能力构成影响，不会对本次交易构成实质性障碍。

（以下无正文）

（此页无正文，系《国浩律师（北京）事务所关于深圳证券交易所<关于中节能环保装备股份有限公司发行股份购买资产并募集配套资金申请的审核中心意见落实函>之专项核查意见》之签章页）

国浩律师（北京）事务所

负责人：\_\_\_\_\_

刘 继

经办律师：\_\_\_\_\_

侯志勤

经办律师：\_\_\_\_\_

桂 芳

2023年4月16日